



**farq | uruguay**  
universidad de la república



UNIVERSIDAD  
DE LA REPUBLICA  
URUGUAY

## MAESTRÍA EN ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

ITU - Facultad de Arquitectura  
Universidad de la República

**VIVIENDA RURAL NUCLEADA: ESPACIO DOMÉSTICO Y PRODUCCIÓN**  
«Análisis de las potencialidades de los Conjuntos de MEVIR para el desarrollo  
de actividades económico-productivas»



*Arq. Paula Venturini.*  
*Tutor: Mag. Arq. María del Huerto Delgado.*  
*Asesor técnico: Mag. Arq. Cecilia Lombardo*

## Índice General

0.0 Introducción .....	5
0.1 Objetivos .....	12
1.0 Capítulo 1. Marco teórico .....	13
1.1 Modernidad y desarrollo .....	13
1.2 Economía Popular .....	17
1.3 Territorio y Organización social. ....	19
2.0 Capítulo 2. Análisis de contexto .....	24
2.1 Transformación de la relación entre el hombre y el territorio.....	24
2.2.0 El enfoque territorial en las intervenciones de MV, con la aprobación de la LOTDS (18.308). ....	28
2.3.0 Ordenamiento Territorial y Escalas. ....	31
2.3.1 Escalas regionales subnacionales, microrregionales y locales .....	32
2.4.0 Análisis de las funciones productivas en el espacio doméstico.....	36
2.4.1 Una experiencia de intervención integral en el hábitat rural, COOPERHAF. ....	37
2.4.2 Una experiencia de MV: El caso de Mendoza Grande en Florida. ....	42
3.0 Capítulo 3. Aspectos metodológicos y estudio de casos.....	47
3.2.0 Estudio de Casos .....	50
3.2.1 Salto- Pueblo Fernández.....	50
3.2.2 Flores- La Casilla .....	68
3.2.3. Durazno- Villa del Carmen .....	85
3.2.4. Canelones- San Jacinto .....	100
3.5 Conclusiones de los casos analizados .....	118
4. Consideraciones Finales .....	132
4.1. Potencialidades .....	143
4.2. Algunas recomendaciones .....	146
5.0 Bibliografía utilizada .....	149
6. ANEXOS .....	152

*"Lo que escucho, lo olvido; lo que veo, lo recuerdo;  
lo que hago, lo aprendo"* (proverbio chino)

## Figuras y Cuadros

Fig. 1. Conjuntos nucleado de vivienda de mevir Cvnm<sup>1</sup>.localidades visitadas. Elaboración propia.

Fig. 2. Regiones subnacionales Sur- Litoral y Uruguay Profundo, y Potenciales microrregiones. Elaboración propia.

Fig. 3. Entorno de Mendoza Grande en florida. Elaboración propia.

Fig. 4. Ubicación del departamento de Salto en el país. Elaboración propia.

Fig. 5. Localización de pueblo Fernández. Elaboración propia.

Fig. 6. Estructura física y Amanzanado, Pueblo Fernández. Elaboración propia

Cuadro 7. Cantidad de viviendas de mevir. Proporcionado por MEVIR.

Fig. 8. Categoría de Suelo en Pueblo Fernández. Elaboración propia.

Fig. 9. Perspectiva de la localidad proyectada vs. Fotografía de Pueblo Fernández, donde se visualiza el eje estructurador con las viviendas. Elaboración propia.

Fig. 10. Estructura urbana de Pueblo Fernández. Elaboración propia.

Fig. 11. Conectividades y servicios urbanos de pueblo Fernández. Elaboración propia.

Fig. 12. Infraestructuras en Pueblo Fernández. Elaboración propia.

Fig. 13. Ubicación de flores en el país. Elaboración propia.

Fig. 14. Entorno de la casilla en el departamento de flores. Elaboración propia.

Fig. 15. Estructura física y amanzanado de la Casilla Flores

Cuadro 16. Programas MEVIR. Proporcionado por MEVIR.

Fig. 17. Estructura urbana de La Casilla. Elaboración propia.

Fig. 18. Infraestructuras de la casilla. Elaboración propia.

Fig. 19. Conectividades y servicios urbanos de La Casilla Flores. Elaboración propia.

FIG. 20. Ubicación de durazno en el contexto nacional. Elaboración propia.

FIG. 21. Entorno de Villa del Carmen. Elaboración propia.

Fig. 22. Estructura física y amanzanado de Villa del Carmen. Elaboración propia.

Fig. 23. Categoría de suelo del carmen. Elaboración propia.

CUADRO 24. Programas de MEVIR en Villa del Carmen. Elaboración propia.

---

<sup>1</sup> En adelante, y cuando no sea necesario desplegar la sigla entera, se mencionará a la sigla CNVM (Conjunto Nucleado de Vivienda de Mevir) con una subsigla: CNVM.

FIG. 25. Estructura urbana de Villa del Carmen. Elaboración propia.

Fig. 26. Infraestructuras de Villa del Carmen. Elaboración propia.

Fig.27. Conectividades y servicios urbanos de Villa del Carmen. Elaboración

Fig. 28 Ubicación del departamento y la localidad en el contexto nacional. Elaboración propia.

FIG. 29. Entorno de San Jacinto. Elaboración propia.

Fig. 30. Características físicas y parcelario de San Jacinto. Elaboración propia.

Fig. 31. Categoría de suelo de San Jacinto. Elaboración propia.

Cuadro 32. Programas de MEVIR en la localidad. Elaboración propia.

Fig. 33. Estructura urbana de San Jacinto. Elaboración propia.

Fig. 34. Infraestructuras de San Jacinto. Elaboración propia.

FIG. 36. Cuadro comparativo de Casos. Elaboración propia.

FIG. 37. Síntesis del análisis por tipo de actividad encontrada. Elaboración propia.

FIG. 36. Cuadro de gráficos de todos los Casos estudiados. Elaboración propia.

## Introducción

El marco de este trabajo de corte cualitativo que se realizó para la tesis de la Maestría de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, partió de considerar que las definiciones del espacio doméstico en la vivienda de interés social en las localidades rurales admiten un análisis más profundo del generado hasta el momento. Para ello, se analizó la existencia de un vínculo que haga sustentable a la vivienda con el trabajo y las dinámicas existentes de cada territorio. Con esta base, se exploró la realización de actividades económico productivas a nivel del hogar, como formas alternativas para el desarrollo de capacidades individuales o familiares, y la generación de ingresos.

La búsqueda se focalizó en las pequeñas localidades del interior de nuestro país que fueron objeto de las intervenciones de MEVIR (Movimiento pro-Eradicación de la Vivienda Rural Insalubre), ya que se visualizó un potencial para el surgimiento y desarrollo de estas actividades en la escala de esos ámbitos.

Para esto se analizaron las posibles formas de organización social, como lo es el autoempleo individual o colectivo, a través de la producción al interior de la vivienda o en su entorno inmediato, para generar o intercambiar bienes que permitan satisfacer necesidades. El desarrollo de estas actividades se convierte, de esa manera, en un incentivo, y en la búsqueda de un sentido creativo a los procesos que transitan estas familias para combatir la pobreza.

La intervención de MEVIR<sup>2</sup>, que está concebida para la atención de poblaciones menores a 5.000 habitantes, está abocada a atender sectores de medios a bajos recursos<sup>3</sup> de la sociedad que no tienen otra alternativa para

---

<sup>2</sup> La intervención de MEVIR, en adelante MV, se inició en 1967 y surgió con el objetivo de erradicar la vivienda insalubre rural, en particular grupos de los generalmente denominados “rancheríos”, realizó una interpretación moderna de estos conjuntos, que denominó “Conjuntos de vivienda nucleados” y los ha mantenido a lo largo de todos estos años, como una programa de vivienda social rural, que permitió erradicar los rancheríos rurales.

<sup>3</sup> Ingresos mensuales del núcleo familiar inferiores a 60 unidades reajustables.

adquirir su vivienda. Es por esto que conforman la población beneficiaria de MV muchos asalariados rurales<sup>4</sup>, empleados públicos de los distintos servicios de la zona (escuela, policías, servicios descentralizados, etc), trabajadores zafrales y jubilados, entre otros.

La población beneficiaria, en general, la constituyen hogares cuyas problemáticas, en términos de necesidades, son multidimensionales y desbordan el propio ámbito familiar. En este sentido, se entiende que el esfuerzo que hace la sociedad por generar el acceso a una vivienda digna no alcanza para mejorar la situación socio-económica en el que se encuentran estas familias. Con relación a los indicadores socio-territoriales del último censo analizados<sup>5</sup>, donde se muestran los crecimientos en torno a la calidad de vida de la población del interior urbano en las pequeñas localidades, todavía no se ha logrado una disminución en las desigualdades socio-territoriales, siendo la población beneficiaria MEVIR la que necesita de un apoyo más perdurable de políticas que los involucren.

Este aspecto que se relevó en todo el proceso de trabajo se relaciona con el bajo margen que posee este sector para arriesgar en procesos económico-productivos y/o de capacitación, aunque a futuro puedan mejorar su situación actual. Esto implica reorientar el potencial de las capacidades que adquieren los participantes de MV durante el trabajo por ayuda mutua y fortalecer su identidad, para que puedan generar dinámicas proactivas que redunden en una mejora de la calidad de vida.

Se añadió el análisis sobre cómo se realizan dichas actividades, y las respuestas que existen, haciéndose hincapié tanto en las limitaciones u oportunidades que provee el entorno inmediato, como en las físico-espaciales determinadas por la repetición tipológica de la vivienda en todos los casos.

Luego se indagó sobre el tipo de actividades económico-productivas, las

---

<sup>4</sup> El sueldo de un peón común rural es \$11.399, publicados en la página del Ministerio de Trabajo, en los Consejos de Salarios de 2016.

<sup>5</sup> Ver Anexo F adjunto, con análisis sobre los datos del INE (Instituto Nacional de Estadísticas) 2011.

que venían realizando las familias en forma previa a su inserción en el conjunto, así como las que se realizaron en las etapas de post-obra. Es necesario destacar que muchas veces estas actividades productivas pertenecen al universo de las actividades secundarias dentro de la economía familiar.

Los planes de MV implican la entrega de una vivienda decorosa para el habitante rural; sin embargo, no se realizan en el marco de una estrategia de desarrollo local más amplia que incluya programas de generación de actividades productivas, culturales o empleos con perspectivas sostenibles, liderada por las instituciones locales.

En este sentido, se profundizó en el conocimiento de la relación que mantienen los beneficiarios de los conjuntos de vivienda nucleados (CNVM)<sup>6</sup> con el ámbito local y con la posibilidad de emprender proyectos, más allá de la vivienda, producto de una cogestión en los espacios de participación existentes.

Aunque se entiende que MV no es el encargado de resolver todos los problemas sociales y económicos que se presentan en estos grupos, se intentó extraer de este proceso aquellos aprendizajes y fortalezas que se pueden transferir hacia otras dimensiones (social, cultural y económico-productiva), buscando también los puntos de enlace con otras políticas y programas, promoviendo una mayor integralidad de las intervenciones.

Con este escenario, se valoriza la iniciativa local a través de acciones tendientes hacia la descentralización y el empoderamiento local. Como dice Arocena: «La sociedad local se define a partir de la generación de determinadas condiciones que se expresan en dos niveles fundamentales: socio-económico y cultural» (2001: 23).

---

<sup>6</sup> Conuntos Nucleados de Vivienda de Mevir (de aquí en más se abreviará CNVM), es un programa que se viene aplicando desde los incios de MV, y que radica en la repetición tipológica de una vivienda, cuyas variantes oscilan según el tamaño familiar.

## ALCANCES Y CONTENIDOS

El análisis implícito en esta investigación tiene como objetivo descubrir el potencial de las capacidades que se generan a partir de la integración de una familia a un programa de viviendas nucleado, en función de la inserción territorial del conjunto, las fortalezas desarrolladas en el trabajo por ayuda mutua y las posibilidades de que las mismas se transfieran a otros procesos que permitan satisfacer más necesidades de esta población.

La metodología diseñada derivó en la construcción de distintos escenarios para determinar las acciones de MV y la potencial articulación institucional. Desde la propia concepción de estos conjuntos se evaluaron sus potencialidades en términos territoriales y físico-espaciales, así como las culturales, socio-organizativas y motivacionales de su población. Para ello, resulta relevante el análisis de la propia experiencia realizada por MV en algunos proyectos piloto, por ejemplo el Proyecto de Desarrollo Social de las zonas rurales del Norte (PRODENOR<sup>7</sup>). Para desarrollar este programa se diagnosticaron en profundidad las necesidades de esta franja de población con la realización de distintos talleres en el norte del país, durante el año 2003.

De esto se deriva que no se parte de cero, y que la pregunta que surge a partir de este análisis es saber por qué no se utiliza una metodología más adecuada en la construcción de viviendas nucleadas de MV, como la aplicada en los proyectos piloto.

Además, cuando se planteó la idea de esta investigación a MV<sup>8</sup>, este manifestó un interés positivo por relevar la realización de actividades

---

<sup>7</sup> PRODENOR (Proyecto de Desarrollo Social de las zonas rurales más pobres del Norte de Uruguay-UY/B7-3100/2003/005-752) fue un proyecto de desarrollo rural integral que trabajó en 18 zonas de Cerro Largo y el área este de Salto y de Artigas. Fue implementado entre 2005 y 2008, y cofinanciado por la Comisión Europea y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA), y su ejecución estuvo a cargo de MEVIR. Se trabajó en tres niveles: mejorando el hábitat rural de las zonas de intervención a través de la construcción y refacción de viviendas y edificaciones productivas; generando un aumento en los ingresos familiares mediante capacitación y asistencia técnica; y estimulando el fortalecimiento de las capacidades de organización local y departamental. Información extraída de la página de Mevir. Disponible en [www.mevir.gub.uy](http://www.mevir.gub.uy)

<sup>8</sup> En el marco de Jóvenes en el sector Productivo (ANII), cuyo requisito era el interés de la Institución involucrada para aceptar la coparticipación en el trabajo de investigación. Como



productivas en las viviendas, y se comentó qué actividades productivas eran conocidas por los equipos locales, producto de la experiencia en el territorio. Con esta base y a partir de los proyectos de conjuntos que en ese momento se estaban construyendo se seleccionaron los casos a estudiar.

Para el análisis de los casos visitados se realizó un relevamiento<sup>9</sup> a la población objetivo de los CNVM, durante el proceso de construcción de las viviendas, para visualizar cuantas actividades productivas se encontraban, cómo se realizaban y cuáles son los elementos a extraer, para transferir a otras instancias en las que se generen propuestas de organización social y productiva. Para ello se visitaron cuatro localidades: Pueblo Fernández, en Salto; La Casilla, en Flores; El Carmen, en Durazno y San Jacinto<sup>10</sup> en Canelones.

Asimismo, para ahondar en la problemática que intenta abordar este trabajo, se realizaron entrevistas en experiencias post-obra; tal es el caso de Mendoza Grande en el departamento de Florida. Para seguir profundizando se instrumentó, posteriormente, un grupo de discusión con mujeres en torno a las potencialidades y conflictos para desarrollar actividades productivas autogestionadas en San Jacinto.

Se analizó la implantación de los conjuntos nucleados en la trama existente, las preexistencias, la vocación territorial y los procesos de planificación que estuvieran transcurriendo. En resumen, el rol de la vivienda rural nucleada y de las familias en un contexto territorial de desarrollo sostenible.

---

antecedente, se realizó una tarea previa de investigación que obtuvo una financiación de ANII , con la cual se pudo concretar la mayor parte del trabajo de campo y su análisis. Además, para fortalecer algunos aspectos en el proceso (del presente trabajo), se destaca la participación en las jornadas de intercambio, con motivo de la entrega del Premio Mundial del Hábitat: «Caprichando a Morada», en Chapecó, Brasil, en noviembre de 2010.

<sup>9</sup> Se adjunta el formulario que se presentó a los participantes en Anexo A.

<sup>10</sup> Cuando se llegó a San Jacinto, se encontró que la mitad de las viviendas estaban construidas y la otra parte transcurría la etapa de obra, por lo que se hicieron entrevistas en ambos procesos. Y luego de que se inauguró todo, se volvió para la realización de un grupo de discusión.

Al final del estudio se realizó un análisis comparativo de los casos en relación a los objetivos planteados, destacándose las fortalezas y las debilidades de cada una de las intervenciones en los lugares visitados. Luego se desarrollaron las consideraciones finales, integrando los conceptos vertidos en el marco teórico. De ese modo, se reconocen las potencialidades halladas para la incorporación de las funciones productivas a la vivienda rural nucleada en las pequeñas localidades. Estas ideas se muestran en dos cuadros, uno que resume comparativamente las variables estudiadas en cada conjunto visitado (pág.115) y el otro que pretende ser una síntesis de los aspectos más relevantes encontrados en este estudio, tanto por las características socio-territoriales de la intervención de MV, como por el tipo de actividad económica productiva desarrollada por los beneficiarios, (pág.128 y 129). Por último, se presentó una idea exploratoria con el objetivo de hacer un aporte al proceso de la vivienda rural nucleada.



FIG. 1. CONJUNTOS NUCLEADO DE VIVIENDA DE MEVIR CVNM<sup>11</sup>. LOCALIDADES VISITADAS.

<sup>11</sup> En adelante, y cuando no sea necesario desplegar la sigla entera, se mencionará a la sigla CNVM (Conjunto Nucleado de Vivienda de Mevir) con una subsigla: CNVM.

## **Objetivos**

### **Objetivo general**

Aportar al conocimiento de las potencialidades de los conjuntos de vivienda nucleada de MEVIR para la incorporación de actividades económico-productivas, a nivel del hogar o del conjunto, desde un enfoque territorial de las políticas de hábitat. Este enfoque lleva implícito una integralidad de las diferentes dimensiones que interactúan en el territorio, la natural, físico-espacial, política, económica, social y cultural. Considerando que en la actualidad se cuenta con diferentes antecedentes en políticas públicas y herramientas como para abordar este enfoque, el objetivo general de este trabajo es el de aportarle a dicha integralidad en las políticas de hábitat, tomando como un elemento disparador el impacto en la realización de actividades económico-productivas a nivel del hogar o en forma colectiva. Con esta perspectiva, el análisis de las actividades económico-productivas oscila entre las capacidades encontradas en la población que integra los programas de los conjuntos de vivienda de MV, las limitaciones de implantación y las físico-espaciales que proporciona dicho programa.

### **Objetivos específicos**

- Analizar las localizaciones de los CNVM con relación al contexto en el que se insertan, y a los procesos de desarrollo urbano de las pequeñas localidades.
- Analizar el aporte del proceso de ayuda mutua a las capacidades de organización y articulación social de los integrantes de los CNVM, tanto a nivel familiar como en forma colectiva.
- Analizar las potencialidades físico-espaciales de la vivienda y de los CNVM para el desarrollo de actividades económico-productivas.
- Reflexionar acerca del desarrollo progresivo de funciones productivas a escala de la vivienda y del conjunto en las intervenciones de MV.

# 1. Marco teórico

## 1.1 Modernidad y desarrollo

El siglo XX universalizó una modernidad basada en el progreso, a partir de la confianza en la ciencia y amparado en un modelo de “estado de bienestar”. En consecuencia, desarrolló la convicción de que el ser humano poseía la capacidad para resolver los conflictos sociales, económicos y ambientales.

La modernidad sólida<sup>12</sup> (Bauman, 1997), mantenía la ilusión de que este cambio modernizador acarrearía una solución permanente, estable y definitiva de los problemas, la ausencia de cambios. Así, la modernización en la modernidad sólida transcurría con la finalidad de lograr un estadio en el que fuera prescindible cualquier modernización ulterior.

Sin embargo, el progresivo crecimiento científico y económico devino en una concientización sobre la necesidad de controlar la utilización indiscriminada de los recursos naturales, las formas de vida en las grandes metrópolis a través de una concentración poblacional exponencial, lo que produjo una situación de pérdida de rumbo hacia un estado de desarrollo más equilibrado.

Esta crisis provocó el desarrollo de múltiples tendencias: las que profundizan la expansión del capitalismo, amparadas en la globalización y los cambios que genera la revolución tecnológica, que dispara los procesos de producir y acumular, infinitos y planificados conscientemente por los grupos dominantes, y la existencia de otras búsquedas, que en una reformulación ideológica intentan un acercamiento para dar respuesta al origen de los conflictos sociales y una solución acorde con las lógicas locales, articulando con los postulados científicos alcanzados. Por lo que se reconoce, en la actualidad, un estado de incertidumbre basado en las teorías del caos y la complejidad.

Esta comprensión de la inabarcabilidad de la realidad genera en el individuo un estado de precariedad e inseguridad<sup>13</sup> respecto de las teorías

---

<sup>12</sup> Concepto desarrollado por Bauman para definir la época en que dominaba la razón, supuestos vigentes hasta el siglo XX.

científicas, que ya no van a resolver todos los conflictos que enfrenta la vida del hombre contemporáneo.

Así es que Bauman introduce el concepto de modernidad líquida como un rasgo característico de esta época. El concepto de lo líquido, lo fluido, es una sustancia que no puede mantener su forma a lo largo del tiempo, y ese es el rasgo de la modernidad, entendida como una modernización obsesiva y compulsiva.

Pero en la modernidad líquida se sigue modernizando, aunque todo se hace hasta nuevo aviso, no existe la idea de una sociedad perfecta. Se limitan a resolver un problema acuciante del momento, pero no se cree que con ello desaparezcan los futuros problemas. Cualquier gestión de una crisis crea nuevos momentos críticos, y así en un proceso sin fin. En otras palabras, Bauman expresa: « [...] la modernidad sólida fundía los sólidos para moldearlos de nuevo y así crear sólidos mejores, mientras que ahora fundimos sin solidificar después» (1997: 91).

En este marco, el desarrollo local, tal como lo concibe José Arocena (2001), se presenta como una alternativa contemporánea a esa visión global del desarrollo, ya que implica la movilización del potencial humano y la valoración de la iniciativa local en términos de búsqueda de equilibrios sociales y mejora de la calidad de vida. La escala local habilita una articulación de las diferentes dimensiones (social, económica, productiva y política), y en la proximidad produce un carácter adicional, haciendo emerger procesos que tienen una raíz identitaria que los consolida como comunidad, lo que desata sinergias y dinámicas de inclusión.

A la vez, según este autor: «El desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano» (1997: 91).

Al definir un ámbito local se está, al mismo tiempo, definiendo otras escalas más amplias que articulan con él, por lo que el desarrollo local no

---

<sup>13</sup> Bauman utiliza el vocablo *Unsicherheit*: incertidumbre, inseguridad, y vulnerabilidad. Palabra alemana que resume una condición del estado del individuo contemporáneo.

tendría objeto sin una referencia a un contexto más amplio (municipio, departamento, provincia, región, nación, etc.); y es el que proyecta, en cierta medida, el conocimiento de la experiencia acumulada hacia las otras escalas, las cuáles potenciarán esta recepción. Es en el carácter de la articulación de escalas local-global donde pueden surgir estrategias que marquen diferencias entre un proceso de desarrollo y una simple maximización de los beneficios locales.

Los procesos de participación entre los diversos actores: desde lo institucional, la organización civil y el ámbito familiar, constituyen las herramientas que hacen viable la emergencia de necesidades, y a partir de la reflexión y la base cultural surgirán las propuestas colectivas y locales.

Se puede concluir que en la escala local es donde se genera el vínculo entre los actores que diariamente construyen el territorio, y que en la raíz del conocimiento del lugar y de la sociedad hay un valor que constituye la base desde donde se definen las capacidades y se generan experiencias que fortalecen los procesos sociales.

Este análisis sirve como base para la búsqueda de un marco epistemológico que surja de las relaciones que existen entre “nuestras verdades” (producto de los modelos teóricos) y “nuestras creencias” (base cultural)<sup>14</sup>.

Es lo que Boaventura De Souza Santos expresa en *Descolonizar el saber, reinventar el poder* (2010) como el «pensamiento abismal». En el campo del conocimiento, el pensamiento abismal consiste en conceder a la ciencia moderna el monopolio de la distinción universal entre lo verdadero y lo falso, entre formas de verdades científicas y no científicas. Estos conceptos sirven de fundamento para expresar que, hasta ahora, la realidad que se vive en los distintos países representa una realidad que siempre es evaluada dentro de los cánones del pensamiento abismal. Esto impide apreciar un universo diferente y valorar otras experiencias culturales vivenciadas como un aporte constructivo.

---

<sup>14</sup> Boaventura de Souza Santos plantea el marco epistemológico como la relación que existe entre el pensamiento moderno occidental, positivista, y el pensamiento filosófico y teológico.

Es en esta búsqueda de conocimiento local alternativo al de las prácticas globales que se introduce el concepto de ecología<sup>15</sup>.

La “ecología de los saberes”, concepto desarrollado por Boaventura De Souza Santos, trata sobre la idea de «una diversidad epistemológica del mundo, el reconocimiento de la existencia de una pluralidad de conocimientos más allá del conocimiento científico. [...] El conocimiento como intervención en la realidad» (2010: 53).

Es decir, que existen realidades alternativas al “pensamiento abismal” cuya base está en el aprendizaje del propio proceso empírico que llevan a cabo las sociedades en la búsqueda del desarrollo. Entonces, la construcción social que incorpora las diferentes lógicas del territorio físico, los modos de apropiación cultural y sus vivencias, evidencian la búsqueda de alternativas a las políticas producidas en otras realidades.

---

<sup>15</sup> Según el diccionario de la Real Academia Española (RAE): 1. f. Ciencia que estudia las relaciones de los seres vivos entre sí y con su entorno. 2. f. Parte de la sociología que estudia la relación entre los grupos humanos y su ambiente, tanto físico como social.



## 1.2 Economía Popular

Desde la perspectiva planteada en el apartado anterior, que intenta definir una política adaptada a las necesidades de estos contextos, el concepto de “economía popular” desarrollado por José Luis Coraggio (1996), introduce una alternativa que consiste en una organización social con base en el propio trabajo (actividades económicas simples y diversas), relacionando el lugar e integrando los modos socio-culturales y productivos.

La potencialidad del trabajo que existe en la sociedad civil para producir y reproducir satisfactores, constituye una respuesta válida a los embates del modelo neoliberal de las políticas económicas, que ha producido la desindustrialización, desregulación y flexibilización laboral, lo cual ha provocado pérdida de empleos, entre otros fenómenos que abarcan, según lo plantea Coraggio, actividades económicas simples que por distintas razones no pueden formalizarse; pequeñas empresas, cooperativismo, estrategias de sobrevivencia, economía de solidaridad, etc., puestas en valor y enmarcadas en políticas estatales o en procesos productivos de distinto origen.

Con el actual modelo económico, y tal como sostiene José Luis Coraggio (1999), si bien algunos sectores de la actividad económica puedan volver a ser competitivos en el mercado global, las tendencias muestran la dificultad de que el dinamismo del capital sea suficiente para reintegrar a la mayoría de los trabajadores. El autor plantea la necesidad de reorientar los procesos de descentralización, tercerización y privatización, así como resignificar la política y redefinir las estrategias sociales asistencialistas, redirecciónándolas hacia un desarrollo de otro tipo, un desarrollo humano, o lo que él denomina «la reproducción ampliada de la vida».

Al respecto, plantea el autor:

La economía del trabajo, conformada por unidades domésticas integradas por familias que son la unidad elemental de constitución de este sistema, incluye también sus redes interactivas de circulación de bienes, servicios e información, y es lo que conforma el concepto de “reproducción ampliada” donde se agrega el desarrollo en calidad de vida (y recursos) de la unidad doméstica. (1996: 25)

En este sentido, se considera de importancia fortalecer la integración social desde la perspectiva del trabajo asociado al territorio, recurriendo al relacionamiento social que proporciona la proximidad y la solidaridad del trabajo familiar.

Según Coraggio, la economía popular se inicia con el capital del Estado, impulsando políticas públicas y de promoción de organizaciones sociales para producir y distribuir, contemplando entre sus fines la reproducción del propio subsistema económico y social.

Si bien la sustentabilidad del subsistema económico popular se basa en el consumo de su propia producción, también puede incluir interacciones que comprendan venta de bienes, servicios y trabajo asalariado con distintos sectores de la economía empresarial, pero también a través del desarrollo de relaciones comunitarias y sociales.

Para poder definir el universo de población que integraría esta nueva línea laboral y de servicios de la economía popular es necesario realizar un análisis de las demandas laborales latentes que operan en el territorio. En este caso, puede resultar de interés levantar las demandas en forma integral de esa población. Y para asegurar un vínculo comercial de este sector con el Estado hay que adecuar la legislación vigente<sup>16</sup>.

Esta propuesta enfatiza la puesta en valor de los activos vinculados a la vivienda y al barrio, tanto en la subsistencia material como en la integración social, para mejorar la calidad de vida de sectores de bajos recursos, constituyendo modelos positivos a reproducir en la escala barrial.

De esta visión se puede analizar la articulación entre lo sectorial y lo territorial, es decir, la integración de los centros poblados dentro de un proceso de desarrollo local que se posicione desde la economía popular.

Parafraseando a Coraggio (1996: 25), la idea ulterior de esta propuesta económico-laboral-social es promover un desarrollo local con inclusión, por

---

<sup>16</sup> No se puede como monotributista facturar al Estado.

medio de la construcción de alternativas a las mega-políticas, a través de un sistema económico solidario y popular, impulsado por el capital del trabajo y en oposición a la fuerza del capital.

Si bien no se trata de nuevas herramientas, ya que existen en el país distintas cooperativas de trabajo y de producción, no se encontraron fuentes sobre un análisis pormenorizado del potencial de este sector en la economía. Aunque en nuestro medio las PYMES y MYPES<sup>17</sup> comprenden un sector activo importante de la economía que incide en el marco de procesos de desarrollo local, y se puede reconocer que en la realización de estas actividades, muchas veces comienza en la informalidad de los espacios formales de la vivienda, para luego transformarse en experiencias consolidadas, las que algunas veces logran dotarse de la infraestructura necesaria.

### **1.3 Territorio y Organización social**

Se concibe al territorio como soporte físico y como construcción social (Urruzola, 2011), y se reconocen varios momentos en su devenir que constituyen la síntesis de su historia, como sucesión de hechos que dan cuenta de su pasado acumulado en el presente (Corboz, 1980). La noción de territorio resulta innovadora en la actualidad, en la medida que la construcción social tiene una respuesta espacial en el territorio, y eso permite que la población se identifique, desarrollando un sentido de pertenencia que a su vez vaya construyendo una imagen de futuro.

Las perspectivas que toman al territorio como eje para el análisis plantean una integración de las distintas dimensiones<sup>18</sup>, lo que permitirá un análisis transversal de los diferentes procesos. Por lo que, la realidad social contemporánea, en el marco de la “complejidad”<sup>19</sup>, abandona la resolución

---

<sup>17</sup> PYMES, Pequeña y Mediana empresa. MYPES, Microemprendimientos.

<sup>18</sup> Natural, físico-espacial, política, económica, social y cultural.

<sup>19</sup> El siglo XX, resignificó el concepto de complejidad para designar una nueva perspectiva del ser humano, la naturaleza y sus relaciones. Diversos autores abordaron esta perspectiva.

parcial de los distintos aspectos, tal como fueron concebidos por las disciplinas cartesianas<sup>20</sup>.

El territorio se convierte en el escenario donde se pueden visualizar las diferentes acciones sociales y sus alcances, el carácter de las instituciones y en consecuencia las políticas de desarrollo social y económico.

La capacidad de organización social define el grado de madurez de cada sociedad y esto se vincula directamente con las capas que a lo largo de la historia se van acumulando en el territorio, tal como lo describe Corboz. Por lo que, estar atento a la realidad de los procesos de construcción social en el territorio coadyuva en la potencialidad de generar una organización social que repercuta en el ámbito de la organización familiar y viceversa.

Considerando que la construcción social espontánea, la que se genera directamente en el territorio, es la que complementa la organización institucional que la sociedad ha establecido, tales instituciones deberían ser receptivas a la generación de espacios para incorporar las propuestas de los actores sociales, de manera tal que respondan a las problemáticas de estas comunidades.

El pensamiento de Zygmunt Bauman nos da un marco de referencia para poder analizar, filosófica y antropológicamente, el comportamiento social colectivo. Así, poder investigar sobre la complejidad de los tejidos sociales y sus necesidades, despejando algunos obstáculos y dejando al descubierto causas y consecuencias de determinados procesos.

Dice Bauman: «La *comunitas* es, para bien o para mal, la contracara de toda *societas*, y en ausencia de la *comunitas*, ausencia difícilmente inimaginable, la *societas* se desintegraría. Son la *societas*, con sus rutinas y la *comunitas*, con su anarquía, las que juntas, en cooperación reticente y conflictiva, marcan la diferencia entre el orden y el caos» (2005: 101).

Asimismo agrega: « [...] La tarea que la institucionalización, ejercitando su brazo coercitivo, hace a medias o no logra realizar queda en manos de la

---

<sup>20</sup> El concepto cartesiano, es citado aquí como origen del racionalismo y su negación de toda influencia del espíritu, las emociones y la religión. Como tal, el racionalismo separaba en disciplinas la realidad para su análisis.

espontánea capacidad inventiva de los seres humanos para reparar y completar» (2005: 101).

La desestructuración social que aborda Bauman se incorpora en este trabajo con el objetivo de no soslayar el grado de compromiso que adquiere un colectivo en contextos de crisis, cuando el estado y las políticas no brindan una respuesta adecuada.

El Estado, históricamente, ha estructurado un sistema político-social vertical y sectorial. Las transformaciones sociales y económicas de los tiempos contemporáneos tienen el desafío de liberar estas estructuras en pos de construir otras que, en forma transversal, puedan relacionar los distintos tipos de actores con los sucesos de la realidad que los involucra, asumiendo roles proactivos y acercando el “poder” para la toma de decisiones, teniendo en cuenta, además, sus propias iniciativas e intereses.

La dimensión territorial constituye un aspecto fundamental para promover estos procesos locales de desarrollo, en la medida que se genera una identidad con un ámbito específico y delimitado, y a su vez permite integrar transversalmente el resto de las dimensiones, siendo esta una integración clave para la transformación del hábitat que se plantea.

#### **1.4 Territorio y Hábitat**

El hábitat constituye una compleja red física, social y cultural fundamental para el desarrollo que debe centrarse en la persona humana y sus interrelaciones con el medio ambiente construido (REAHVI: 2001).

La consideración sectorial de las necesidades y satisfactores que definen al hábitat, que tradicionalmente ha sido realizada por las políticas de vivienda, especialmente las dirigidas a los sectores sociales más vulnerables, redujo el concepto de habitar al de la vivienda=casa y asignó determinados recursos públicos para su financiación, sin considerar la integralidad de este proceso.

En la actualidad, se busca trascender el concepto de vivienda=casa, considerando al hogar como un lugar para vivir, que en términos de integración territorial y diseño posee determinadas características que pautan el desarrollo

de vida de las personas. Se avanza así hacia una concepción del hábitat residencial<sup>21</sup> que supera la mera concepción de vivienda como objeto material y familiar, incluyendo las dimensiones del territorio físico, social, económico, ambiental y cultural como un recurso necesario para satisfacer las necesidades del habitar.

En el ámbito rural y en las pequeñas localidades se especifica mucho más esta particularidad, ya que cambian las relaciones funcionales y fundamentalmente se prioriza una valoración de la relación con el espacio exterior (el hábitat rural). La vivienda se convierte entonces en una “unidad de producción y abastecimiento”, donde las familias desarrollan diferentes actividades que hacen a su existir y devenir, lo que requiere una conformación espacial diferente al medio urbano.

Como dice González Claveran: «Mientras que en el hábitat urbano las zonas de vivienda y las zonas de trabajo se segregan, en el hábitat rural estas constituyen por lo general una unidad y necesariamente hay que considerar diversas escalas de trabajo» (1998: 16).

Una materialización física flexible permite apropiarse de un modo más libre con el entorno y diversificar los usos. Esto requiere ampliar la mirada para poder comprender todos los procesos socio territoriales, incluso los más subjetivos; incorporar todas las dimensiones que integran al hábitat, considerando, asimismo, la experiencia cultural de los distintos actores involucrados. La pluralidad de integración e interdependencia de conocimientos y experiencias en torno al hábitat, implica abordar la vivienda como un proceso de adaptación y evolución constante.

---

<sup>21</sup> “El espacio inmediato y cotidiano en que la relación sociedad-espacio se produce, es lo que se denomina **hábitat residencial**, entendido justamente como el entorno espacial modificado o construido por el ser humano, que se encuentra contenido dentro de un sistema productivo, económico, social, ambiental e histórico-cultural; que interactúa con su entorno contiguo (el barrio) y con la ciudad, y que establece una red de relaciones con otros territorios y con otros seres humanos”. (Delgado, 2014, p. 129)

En ese sentido, se buscó un paralelismo con la propuesta de Boaventura De Souza Santos, en la “ecología de los saberes”<sup>22</sup>, para la “ecología del hábitat” entendida como una diversidad epistemológica del hábitat, donde se reconozca una pluralidad de conocimientos, prácticas, modos de producción y gestión particular de cada contexto y no solo la habitación.

Por lo tanto, reconocer las potenciales capacidades y los modos culturales de gestión y producción del hábitat resulta clave para integrar los aspectos territoriales y sociales. Es decir, la vivienda se inserta en un espacio cuyas lógicas estén articuladas en pos de procesos de desarrollo local sostenibles. Es por esto que la valoración del contexto y sus relaciones económicas, sociales y ambientales influyen en la concepción de la vivienda en este tipo de medio.

Las políticas de vivienda que, a través de la sumatoria de sus intervenciones, se inscriben en una lógica de hábitat y su transformación con el aporte de la comunidad organizada, fortalecen una gestión participativa, concertada y desarrollan un mayor involucramiento de sus participantes<sup>23</sup>.

Solo es posible pensar en una solución masiva y sustentable a largo plazo si se integran todas las fuerzas y se van fortaleciendo determinados principios de solidaridad. Por lo cual, profundizar en las formas organizativas de estas poblaciones implica un fuerte trabajo social, comunitario e institucional, lo que hará posible que surjan proyectos específicos, consensuados y autogestionados, articulando con el gobierno local y las políticas nacionales en cada materia.

---

<sup>22</sup> Se realiza un paralelismo con la ecología de los saberes, planteado por Boaventura de Souza Santos y descrito en la primera parte del Marco Teórico: Modernidad y Desarrollo.

<sup>23</sup> Últimamente ha habido instancias desde los planes quinquenales para abordar una concepción integral de la vivienda, lo que habilitó a MV a integrarse al MVOTMA a través de la Dirección de vivienda rural.

## **2. Análisis de contexto**

### **2.1 Transformación de la relación entre el hombre y el territorio.**

En los últimos años, el medio rural en Uruguay ha sufrido transformaciones significativas. La diversificación productiva, con el aumento del valor de los *commodities*, el avance tecnológico y, en consecuencia, la capacitación de la mano de obra rural, han incrementado el precio de la tierra, han modificado los modos de vida y han provocado una movilidad de la población.

En este sentido, hoy día se ha acercado la distancia que existía tanto en términos culturales, de servicios y en conectividad, entre el medio urbano y el rural. Anteriormente, el tiempo de traslado, la falta de infraestructuras y comunicaciones hacían que la población que trabajaba en el medio rural tuviera que residir en el campo o en áreas muy cercanas, lo que aislaba socialmente a las familias e impedía un desarrollo natural de los procesos familiares y sociales.

Al respecto de este tema, ilustra Diego Piñeiro:

En principio, lo rural se define, por oposición a lo urbano, como un espacio en el cual la población está dispersa en el territorio y en el cual se llevan a cabo actividades que implican estar en contacto con la naturaleza. Durante siglos, se entendió que la población que residía en el medio rural, desarrollaba tareas agropecuarias. Vivir en el campo era sinónimo de trabajar en el campo. En el último tercio del siglo XX, como producto de una serie de cambios sociales, esta sinonimia es parcialmente modificada, produciéndose lo que se conoce como la "dislocación" entre lo rural y lo agropecuario. (2007)

El desarrollo tecnológico de las comunicaciones, internet, los teléfonos móviles... privilegian cambios culturales, que incursionan en las sociedades generando un cambio en las costumbres y en los modos de apropiación social, asociados a una nueva inserción territorial específica. La diversificación del consumo ya no se restringe al ámbito de las ciudades contemporáneas, sino que se puede acceder a esos "beneficios" desde ámbitos tan diversos como remotos. Esta cercanía, comunicacional y tecnológica, permite que las sociedades rurales, históricamente muy aisladas, puedan estar presentes en los centros urbanos y viceversa.



Dichas transformaciones han posibilitado una mejora en las condiciones laborales y, por ende, en la calidad de vida de las familias rurales. El acceso a la moto le permite al peón rural mudarse con la familia y trabajar en el campo. Se acortan los tiempos, las distancias, y puede mantenerse integrado al grupo familiar por más tiempo. Lo mismo sucede con la telefonía móvil, que permite conocer situaciones a distancia, por ejemplo el clima, para saber desde la casa como está el tiempo en el lugar donde se tiene que concurrir a trabajar.

La brecha tecnológica entre el campo y la ciudad también se ha reducido. La electricidad llega hoy a casi todo el territorio y detrás de ella, la telefonía, la televisión, la informática, Internet, se expanden rápidamente y eliminan las distancias sociales entre los que residen en el campo o en la ciudad. [...]. Ha mejorado la caminería rural y se ha expandido el acceso a los vehículos, en particular las motos de baja cilindrada para el transporte de los trabajadores, incrementándose así su movilidad especial. Hoy, es cada vez más frecuente que los establecimientos rurales tengan una muy baja dotación de personal permanente y recurran a la contratación de personal temporario para muchas tareas, ubicando a los trabajadores por teléfono y esperando que estos se desplacen diariamente al lugar de trabajo por sus propios medios. Es posible que esta modalidad este aún más extendida en el área metropolitana, por la cercanía de pueblos y ciudades. (Piñeiro, 2007: 61)

Es posible vislumbrar las potencialidades de estos cambios en términos de acercamientos virtuales y no físicos; lo que ha permitido, por otra parte, a gente que vive en el medio rural, trabajar para el medio urbano; es decir, en tareas que no son agropecuarias. Esta cuestión se relaciona directamente con el objeto de esta investigación, ya que este desarrollo tecnológico no solo ha diversificado las ofertas laborales, sino que ha habilitado a la vivienda como el espacio para realizar funciones productivas que generan un ingreso.

Esta perspectiva que mejora las condiciones de inserción de la mano de obra asalariada, que se ocupa en actividades rurales y/o de servicios de estas localidades, promueve un mayor potencial a la inserción física de estas familias. Por esto la relevancia, no solo del proyecto productivo, sino también del proyecto social que les permita a las personas interactuar y desarrollar diversos tipos de procesos creativos, sociales y culturales que generen identidades, para, de este modo, consolidar cierto grado de apropiación y permanencia en el territorio.

La problemática de la vivienda rural para la población de bajos recursos tiene como marco esta realidad, que vivencia un cambio de mirada para la aplicación de las diferentes políticas que concurren en el territorio. La población asalariada rural, muchas veces, está condicionada por la oferta de trabajo en relación a la vivienda que se les ofrece; es decir, se mantiene una relación de dependencia por el uso de la vivienda que le proporciona el empleador. Esta forma de dependencia histórica se mantiene hasta nuestros días, y sobre todo en el interior más profundo, por lo que su abordaje no ha contribuido a cuestionar las intervenciones de vivienda que se han venido desarrollando.

Al poseer su propia vivienda, la población asalariada genera las condiciones que permiten construir las capacidades: sociales, educativas y culturales. Sin la relación de dependencia laboral anterior, y con la potencialidad de la organización y el grado de compromiso asumido a partir del trabajo por ayuda mutua, se podrían desarrollar distintos emprendimientos. Con esta coyuntura y con el apoyo de otras políticas es que surgen los distintos espacios donde poder tomar iniciativas para dialogar y proyectar escenarios que incluyan a los actores locales, como gestores de propuestas.

En nuestro país, el 38% de los trabajadores agropecuarios residen en áreas urbanas. En el caso del área metropolitana, el 66% de los trabajadores agropecuarios de Montevideo, el 38% de los trabajadores agropecuarios de Canelones y el 25% de los trabajadores agropecuarios de San José, residen en áreas urbanas. Por otro lado, una proporción creciente de aquellos trabajadores que residen en el área rural trabajan en tareas que no son agropecuarias. En nuestro País el 45% de los trabajadores con residencia rural trabajan en actividades, industriales, de servicios, comercio, transporte, etc. (Piñeiro 2007: 2)

Con esta perspectiva, se advierte una oportunidad para el desarrollo de los pequeños centros poblados urbanos del medio rural, y en virtud de estas transformaciones poder recibir intervenciones de MV<sup>24</sup>, ya que para estos centros, muchos de los cuales se encuentran degradados tanto física como espacialmente, con la intervención de vivienda nueva se generarán oportunidades para la consolidación de un marco urbano más consistente.

---

<sup>24</sup> Trabajo del Arq. Carlos Musso, sobre la variación y aumento de población en las localidades menores a 5.000 habitantes en el último período intercensal (2004-2011).

De este modo, los centros urbanos pequeños se pueden incluir en sistemas territoriales más amplios, que operen con distinta intensidad de uso y que sean funcionales a las actividades productivas y/o de servicios que existan en la zona. Esto puede provocar una readecuación de los roles de cada centro urbano en el territorio, en cuanto a la escala y distribución de las aglomeraciones urbanas en todo el territorio, lo que favorece una articulación de los distintos mercados que puedan estar ocurriendo a nivel local.

Con este escenario, los centros poblados buscarán ser objeto de políticas públicas territorializadas que interactúen en el marco de un desarrollo local, promoviendo la intervención de los actores institucionales y sociales, todo lo cual consolida el cambio en la relación del hombre con el territorio<sup>25</sup>.

A su vez, en esta modificación de vínculos del hombre con el territorio se genera un margen desde donde explorar la recuperación de una cultura relacionada con el ámbito rural, sus calidades y estilos de vida, donde se priorice el componente natural a partir de la permanencia de esta población en estos centros. Las políticas adquieren un rol fundamental, al tratar de consolidar los derechos alcanzados hasta el momento y avanzar sobre otros, para lograr un equilibrio más permanente y cubrir varias etapas del proceso que desarrollan las familias en este medio, ya que una vez que las familias deciden desarrollar sus vidas en estos ámbitos, constituyen una base más estable que se proyecta en el largo plazo, por eso la defensa de los asalariados rurales, microemprendimientos y pequeños productores familiares.



*Conjunto de San Jacinto, en Canelones*

---

<sup>25</sup> Por ejemplo la articulación de las Mesas Rurales de MGAP, con MIDES, o las Sociedades de Fomento Rural, entre otros.

## **2.2 El enfoque territorial en las intervenciones de MV, con la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS 18.308).**

La situación del medio rural hacia finales del siglo XX se reestructuró en tanto el cambio de paradigma tecno-económico a nivel macro lo fue promoviendo. En paralelo, surgieron nuevos enfoques que permiten tener una lectura más integral del espacio rural y sus realidades. En particular para Uruguay, Manuel Otero desarrolló los aspectos fundamentales para el abordaje de un enfoque territorial:

El pasado, el presente y con toda seguridad, el futuro del Uruguay está íntimamente vinculado a la evolución del sector agropecuario, considerado con toda razón, la columna vertebral de este País. Las estrategias de Desarrollo Rural, tienen el objetivo puesto siempre en mejorar los niveles de vida de quienes habitan el medio rural. La diferencia de dinamismo entre áreas urbanas y rurales y aun entre territorios rurales, enlentece la búsqueda de cohesión social, prerequisite fundamental para enfrentar con éxito los desafíos que propone la globalización. (2003: 11).

Como resume Otero, nuestro país presentó un cuadro de la situación rural pautado por: «[...] una gestión de desarrollo reactiva, una descoordinación de los niveles de gobierno, con predominancia de políticas sectoriales, una planificación de corto plazo y desarticulación de planes y estrategias, sumado a una falta de reconocimiento de la heterogénea realidad de las geografías nacionales» (2003: 11).

En la actualidad, el espacio rural se ha diversificado en uso y producción, conviviendo actividades agropecuarias y no agropecuarias. Este espacio es concebido en forma dinámica, incluyendo además de los procesos productivos, las actividades de índole cultural, social y política. Se ha consolidado una alianza urbano-rural, a partir de la interacción tecnológica y conectiva, y se ha incursionado en procesos de agricultura urbana, sobre todo en los centros de pequeña escala.

Con la aprobación de la Ley N° 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) en 2008, se inicia un proceso donde las decisiones y la localización de actividades en el territorio deberán estar incluidas en los instrumentos de ordenamiento territorial que se aprueben.

Por otro lado, se puede pensar en el desafío que significa para las instituciones estatales, la promoción del desarrollo social y económico a partir del ordenamiento y la gestión del territorio. Sin embargo, la LOTDS no es la primera normativa (nacional) que opera sobre las actuaciones territoriales, aunque sí es innovadora en varios aspectos, como es por ejemplo: la incorporación de diversas instancias de participación en ciertas etapas de los procesos de planificación. A su vez, modifica y amplía sensiblemente las disposiciones de la Ley N° 10.723 de Centros Poblados (de 1946).

La LOTDS, en forma general, propone distintos instrumentos de promoción, regulación del uso, ocupación y transformación del territorio, generando directrices, programas, planes de desarrollo urbano y espacios rurales. Estos instrumentos involucran todas las escalas de actuación: nacionales, regionales, departamentales, microrregionales y locales.

Con este marco, las Directrices nacionales<sup>26</sup> establecen en el proyecto de ley, entre los objetivos prioritarios, el reconocimiento de las distintas actividades que se realizan en el medio rural, los criterios para su localización y el control de la expansión urbana. En particular, en la Sección IV, Artículo 31, se establecen criterios para la localización de los Conjuntos Nucleados de Vivienda de MEVIR (CNVM), para lo cual las actuaciones residenciales de MV se circunscribieron a los ámbitos urbanos, consolidados y no consolidados, de las pequeñas localidades, así como en enclaves residenciales suburbanos, generando un nuevo escenario para la localización de los CNVM, mientras que los programas de las Unidades Productivas y las viviendas con terreno propio mantuvieron sus ámbitos de actuación.

Si bien estas determinaciones coadyuvan a asociar las actividades residenciales y sus demandas de servicios e infraestructuras con un uso urbano del suelo, en las pequeñas localidades se visualizan otras densidades, tanto físicas, naturales y humanas, que están relacionadas con el medio rural.

---

<sup>26</sup> Documento que actualmente está en discusión en el parlamento nacional.

Por lo tanto, no alcanza solo con la promoción de una densificación de los centros poblados productivos y/o de servicios existentes con los conjuntos de MV; a esta situación se le debe adicionar las características sociales y los modos de vida de la población beneficiaria.

MEVIR<sup>27</sup>, que en sus comienzos interpretó a los conjuntos nucleados de vivienda como una solución digna que representaba la realidad de los peones rurales de entonces, y que con la adaptación de soluciones habitacionales se configuraba la mejor propuesta desde el punto de vista del diseño, la higiene y la economía, se ha ido sosteniendo como programa sin variantes a lo largo de todos estos años. En la actualidad, se reconoce que sin considerar los impactos en las transformaciones sociales, productivas y económicas, el programa de los conjuntos de viviendas no completa las necesidades de hábitat. Se trata de una respuesta sectorial a una necesidad integral de esta población en las pequeñas localidades.

Por este motivo, surge la necesidad de plantearse una modificación de estas intervenciones en el territorio. La tipología de los conjuntos, que no se ha modificado a lo largo de todos estos años, desafiando en el tiempo las formas de vida de esta población, necesita adaptarse a los requerimientos de implantación y necesidad de espacios de estas familias, ya que resulta difícil de imaginar que la repetición de la misma pueda generar espacios de integración física y territorial. (*Ver cuadro comparativo de gráficos en pág. 131*)

Existen también dificultades con relación al acceso al suelo, ya que la mayoría de los conjuntos que se ubican en la periferia, no resuelven el tema de la inclusión simplemente a través de un cambio de categoría<sup>28</sup> arbitrario. Las políticas locales a desarrollar incluirán alternativas<sup>29</sup> para conocer e incidir en los mercados de suelos, y así poder favorecer los procesos de intervención para la vivienda de interés social en áreas más centrales y mejor servidas.

---

<sup>27</sup> [www.mevir.org.uy](http://www.mevir.org.uy)

<sup>28</sup> Llamando urbano o urbano no consolidado a áreas de interfase.

<sup>29</sup> Las carteras de tierras, que se puedan conformar en los instrumentos de ordenamiento territorial.

En resumen, el enfoque territorial de las intervenciones de MV, implica la inserción de MV dentro de una estrategia que articule las lógicas que desarrollan estas familias con las de un hábitat residencial apropiado y apropiable. La consideración de las particularidades locales amplía la gama de propuestas, para las intervenciones de MV, desde la perspectiva de una integración de los distintos sistemas que interactúan en la realidad.

### **2.3 Ordenamiento Territorial y Escalas.**

La aprobación de la LOTDS incorporó como un elemento innovador la posibilidad de hacer corresponder diferentes escalas territoriales con instrumentos de ordenamiento. Es decir, a partir de la definición de una estructuración de los sistemas territoriales objeto de análisis, se puede hacer corresponder un instrumento que ordenará y gestionará ese territorio.

Asimismo, se puede visualizar el modelo territorial simultáneamente desde varios niveles, lo que permitirá una articulación de las políticas para poder profundizar en el análisis de la realidad, incluyendo la demanda de vivienda social, y aportar a un ordenamiento territorial integrado y ambientalmente sostenible.

Concebido como sistema, el territorio está constantemente siendo influenciado por los agentes externos y las presiones internas, por lo que las distintas acciones a nivel regional, nacional o local, pueden repercutir en el mismo, determinando modificaciones en su funcionamiento. Para ello, los ámbitos que generan espacios de proximidad constituyen una ventaja a la hora de dilucidar conflictos o desarrollar propuestas.

Con el marco de la LOTDS 18.308, se plantea la posibilidad de pensar en otras escalas que pueden operar en forma intermedia<sup>30</sup>, definiendo porciones de realidad que pueden constituir sistemas de ciudades o departamentos, cuyos vínculos en forma complementaria y funcional potencian su situación y la del contexto.

---

<sup>30</sup> Distintas a las escalas administrativas históricamente vigentes.

Para llevar a cabo este proceso de ordenamiento, resulta necesario el trabajo interdisciplinario y el establecimiento de instancias de participación<sup>31</sup>, para continuar trabajando en la integración de las políticas sectoriales en políticas territoriales.

En este sentido, resulta necesario destacar que la potencialidad de poder contar con una planificación que defina ámbitos de territorio, según los intereses de desarrollo de la comunidad involucrada, es fundamental para integrar las diferentes acciones que demanda el hábitat residencial. Es decir, que la planificación tendrá un alcance que oscila entre las capacidades y los valores, para poder conformar políticas que articulen en el marco de procesos integrales de desarrollo.

### **2.3.1 Escalas regionales subnacionales y microrregionales.**

Estos dos nuevos tipos de ámbito estratégico para el desarrollo y ordenamiento territorial son: las regiones subnacionales, no entendidas como una suma administrativa de departamentos sino como espacios de coordinación y de cooperación supra-departamentales y las microrregiones, entendidas como espacios menores en los que se asocian ciertos modos productivos, un sistema de espacios rurales y de asentamientos, una cuenca de empleo, una identidad socio-cultural y potencialmente, un "proyecto territorial". (Bermejillo 1996: 16)

Explorar estas nuevas formas con las que analizar el territorio, la regional sub-nacional y la microrregional, implica involucrarse con ciertas lógicas inherentes a los procesos de desarrollo local. Por lo cual, tanto en el espacio "micro" como en el espacio "macro" pueden existir estrategias que vinculen estos territorios. La aplicación de distintas lupas con las que mirar el territorio en forma integradora genera herramientas para promover una gestión innovadora del mismo.

---

31 LOTDS Ley 18.308 de julio de 2008.



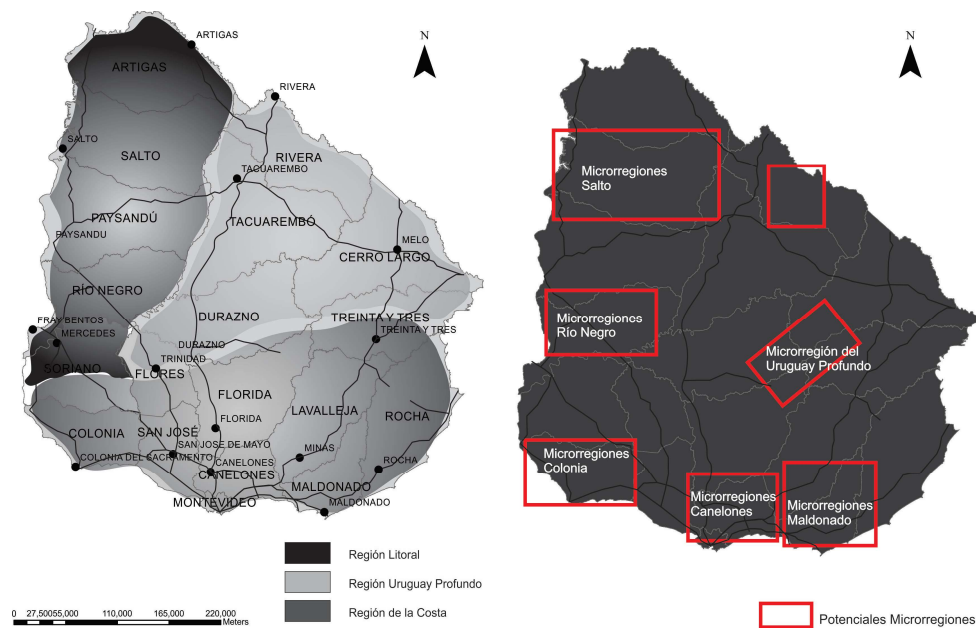


FIGURA 2 REGIONES SUBNACIONALES SUR- LITORAL Y URUGUAY PROFUNDO Y POTENCIALES MICRORREGIONES

Este mapa al final lo voy a arreglar y lo dejo porque me parece que representa lo que se habla en el texto.

Al definir las escalas como porciones de territorio, es de interés visualizar su conectividad. A nivel macro, se vislumbra una nueva condición conectiva y de infraestructuras entre los distintos sistemas territoriales, lo que viene a equiparar el sistema conectivo radial existente con conexiones transversales. A nivel micro, el desarrollo de estas conexiones transversales fortalece los territorios locales, lo que ha impactado en un mayor movimiento del transporte y de personas, con el consecuente impacto sobre la economía local. Esta realidad se advierte cuando uno recorre el interior del país debido a los cambios incorporados por las nuevas ruralidades.

La planificación por escalas conlleva la existencia de una dimensión temporal que determina el alcance con el que se pretende abordar dicha realidad, y para su coexistencia es necesaria una articulación constante. O sea, que en las escalas más amplias se pueden definir las políticas de desarrollo productivas, sociales y económicas en forma genérica, cuyo impacto se irá definiendo en un plazo más largo; mientras que en las escalas más próximas, el proyecto de desarrollo involucra la experiencia concreta, y estos sentidos no deben contradecirse. Este abordaje incorpora, además, la dimensión de los

procesos ambientales, proporciona un nuevo enfoque de la planificación territorial, permitiendo descentralizar estos procesos e independizarlos, manteniendo un marco de regulación mayor.

Las microrregiones son ámbitos definidos por sus espacios urbanos y rurales, donde tiene fuerte incidencia la población local, constituyendo el ámbito donde visualizar procesos de desarrollo local. Esta segunda escala de análisis comprende ámbitos más cercanos a la población. Por esta cualidad se visualiza un vínculo más cercano con los ámbitos de gestión; es decir, que se pueden idear y gestionar proyectos que, apropiados a nivel local, puedan articular con otras escalas territoriales.

Ni la estructura física de las microrregiones ni la de las regiones posee una definición administrativa *a priori* en relación a sus límites. Podría comprender uno o más núcleos (enfoque sistémico), concentrando distintos servicios e infraestructuras, y un espacio más amplio de actividades complementarias, interfase urbano-rural. Estos límites se definen en forma virtual a partir de la atracción y la interacción que ejerce la identidad con el ámbito que los nuclea.

Esta forma de entender el territorio, asociado a un sistema específico, pero interrelacionado con otros sistemas, despliega una lógica de redes que van haciendo viable las acciones en el territorio, lo que nos puede acercar a escenarios de desarrollo.

Al interior del ámbito microrregional, el corte transversal de los procesos opera en la generación de las herramientas necesarias para desarrollar una verdadera confianza entre los diferentes actores, tanto en la población en general como en los técnicos o políticos. Esto colabora en hacer tangibles los procesos locales y ayuda al empoderamiento, de modo de poder compensar las carencias a nivel social y al interior de los sistemas microrregionales.

Se plantea este análisis, ya que los ámbitos donde actúa MV, muchas veces conforman espacios periféricos a los centros de decisión a nivel departamental, por lo cual, la constitución de escalas más cercanas reduce los tiempos y aumenta las ventajas para escuchar y actuar. En este tipo de abordaje resulta fundamental que las instituciones que están en el territorio

coordinen y articulen dentro de las diferentes escalas, de manera de no repetir acciones o procesos ya promovidos en otra escala.

Si el Estado, en la medida de la aplicación de sus políticas, capacitara y habilitara una gestión de los recursos, podría delegar parte de su gestión y control en la sociedad civil y/o las administraciones locales. La independencia de este nivel, sirve como referencia para organizar a la población para que gestione sus necesidades y las visualice dentro de un universo integral.

Asimismo, los elementos identitarios que vinculan a las personas definen colectivos, lo que contribuye a la delimitación de los sistemas urbanos y rurales. Entonces, se define un conjunto de habitantes involucrados con su acontecer, preocupados por solucionar sus problemas y crear nuevos desafíos, lo que equivale a considerar códigos endógenos-locales, saberes populares que pueden ser semillas de estos procesos identitarios.

Estas semillas, muchas veces no están incorporadas a las políticas públicas y a las intervenciones de vivienda, motivo por el cual en idénticas ocasiones no se reproducen y se pierden. El acercamiento para el manejo de los recursos naturales, producto de un conocimiento del lugar, permite generar capacidades y confianza en la proximidad social. Esto produce ciertos valores, como la solidaridad en los vecinos o la comunidad inmediata.

Las sociedades que componen los centros poblados de pequeña escala, como la población del medio rural, son capaces de percibir sus prioridades, delimitando estos entornos y transformándolos, en el marco de procesos de desarrollo local.



*CONJUNTO NUCLEADO DE MEVIR, CNVM. EXTRAÍDO DE LA PÁGINA DE MEVIR.*

## **2.4 Análisis de las funciones productivas en el espacio doméstico**

El estudio de la existencia o surgimiento de funciones productivas a escala de la vivienda y del barrio es un tema con escasa historia documental, ya que la historia de la vivienda en producción se ha generado desde la práctica. Esta búsqueda lleva a un terreno exploratorio donde se pretende identificar indicios de actividades productivas y transformar esas potencialidades en acciones concretas. La función productiva no está planteada como un fin en sí mismo, sino que se enmarca en las integralidades que conforman el hábitat residencial, considerándola como una forma de autoempleo y la generación de un ingreso adicional.

Incorporar funciones productivas en la vivienda significa ampliar el universo del conocimiento sobre las diferentes funciones que se realizan en la misma, y que interactúan en un contexto específico (el hábitat) a partir de las diferentes pautas socio-culturales y ambientales.

Si bien esta función se asocia a una forma de auto empleo, es considerada como una búsqueda alternativa para lograr equilibrios a nivel del hogar, y también, el origen de una forma de organización de la sociedad que intenta dar respuesta a la problemática que pueden presentar los procesos económicos y sociales contemporáneos.

Estas actividades productivas que se realizan en el hábitat, ya sea en forma organizada o espontánea, desarrollan aspectos relevantes que colaboran en los procesos de desarrollo local.

El medio rural, y las localidades más pequeñas en particular, constituyen un ámbito de oportunidades para el desarrollo de estas actividades, ya que, dada la escasez de los servicios, la vivienda se integra como un centro de producción de las necesidades de la comunidad. De este modo, es posible poder dinamizar los territorios para proyectar modelos de desarrollo adaptados a las lógicas locales que mejoren a la calidad de vida de la población local, buscando su permanencia y su vinculación con procesos productivos, artesanales o tecnológicos, del lugar.

No obstante, existen, en Uruguay y en la región, varios ejemplos de actividades productivas que se realizan en las viviendas, o asociadas a las

mismas, que han modificado las circunstancias de uso, diseño e inserción en el entorno, con efectos sobre las familias y la propia comunidad. Tal es el caso de actividades que se iniciaron con el trabajo social voluntario realizado en el interior de las viviendas, como lo constituye el grupo de mujeres tejedoras de Manos del Uruguay o Rural Lanitas de Salto; o aquellas actividades desarrolladas en espacios comunes de los conjuntos de viviendas, como es el caso de las Cooperativas de vivienda por Ayuda Mutua (MUJEFA o COVICIVI), que realizaron emprendimientos productivos asociados a diversos intereses relacionados con la potencialidad del lugar (distrito comercial Ciudad Vieja o Día del Patrimonio). Hay experiencias de este tipo en países como Colombia, Perú, Venezuela y Chile. En este último, a partir de investigaciones del Instituto de la Vivienda (INVI), se aprobó en 2003 una Ley 19.749 para las microempresas familiares<sup>32</sup>.

#### **2.4.1 Una experiencia de intervención integral en el hábitat rural: COOPERHAF.**

A continuación se describirá la cooperativa de vivienda rural organizada por el sindicato de familias de agricultores rurales llamada Cooperativa Rural, de Hábitat, de Agricultores Familiares (COOPERHAF)<sup>33</sup>, con el objetivo de comprender de esta experiencia el abordaje integral de la intervención. La misma se enmarca en el Programa Nacional de Habitación Rural (PNHR)<sup>34</sup>, de Brasil. La metodología de trabajo de COOPERHAF trata de implementar cierta operatividad para la acción, ya que es donde se entiende que existen mayores dificultades para ejecutar y co-coordinar los programas existentes.

Esta experiencia integrada por productores familiares agrupados, que articulan sus demandas en un sindicato, tiene en la construcción de viviendas solo una parte de las necesidades de ese colectivo solucionadas. El marco rural complementa las necesidades que tienen su origen en la generación de

---

<sup>32</sup> Donde no pueden trabajar más de cinco personas ajenas a la familia y que sus activos productivos no pueden exceder una cantidad determinada, sin incluir el valor del inmueble.

<sup>33</sup> Experiencia visitada con motivo del Premio mundial del hábitat, BSHF, Chapecó, Santa Catarina, Brasil.

<sup>34</sup> Ver diagrama operativo para Brasil y para Uruguay, en Anexo C.

actividades productivas que utilizan el predio. Por tanto, se diseñaron planes de crédito y asesoramiento técnico en cada una de las disciplinas a desarrollar.

La metodología tiene como potencial el logro de un fortalecimiento de las capacidades familiares, en términos de autogestión, empoderamiento y organización social, en todas las etapas de la misma.

Esta característica, que en Uruguay constituyó el desarrollo cooperativo para la construcción de viviendas de interés social, como es el caso de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), en el caso de MV no generó ese tipo de organización para incluir a los peones o asalariados rurales afectados.

Muchos pueden ser los factores de explicación de este fenómeno, pero las características de formación social de estos pobladores del medio rural y las condiciones de su dependencia laboral no han determinado hasta el momento una conformación grupal sólida, en cuanto a la definición de un colectivo con objetivos comunes.

Para Uruguay, la asociación de agricultores rurales se efectúa a través de las Sociedades de Fomento Rural, que tienen base en todo el territorio nacional. Pero estas no involucran solo a las familias, ni a los pequeños productores.

En este sentido, resulta muy importante evaluar que cuando MV toma la metodología de ayuda mutua para aplicar en la construcción de sus viviendas, solo rescata el aporte de mano de obra barata, subestimando la importancia de la perspectiva de la organización social que se está originando.

En el caso de la experiencia de Brasil, los agricultores familiares poseen la propiedad del terreno; lo mismo sucede con MV, en las unidades productivas y en las viviendas en terreno propio, donde el peón rural debe ser propietario de la tierra.

Por lo cual, la gente que se agrupa bajo una proyección en común, por ejemplo: las familias de agricultores familiares rurales en Brasil, no solamente tiene la necesidad de una vivienda, sino que también demanda aspectos como asesoramiento para la producción; créditos, posibles mercados para insertar sus productos, y hasta la generación de ideas para desarrollar distintos emprendimientos. En este sentido, se realiza una articulación de programas

con objetivos integrales, cuyos productos tienen alcances de orden productivo, pero también educativo y cultural.

La existencia de esta organización social, el sindicato, habilita a pensar las necesidades de un modo más integral, fortaleciendo el relacionamiento con las demás instituciones y/o programas que operan en el territorio y las capacidades de sus integrantes.

En un primer lugar se ordenan las demandas en el territorio, con relación a los alcances de la propuesta general a desarrollar por cada familia. También se hace un reconocimiento del mapa de las organizaciones o instituciones que operan en el territorio, para conocer posibles aliados que coadyuvarán en cada etapa de la propuesta.

Se destaca el trabajo en talleres con los distintos grupos conformados y con todos los integrantes de la familia beneficiada. Los equipos técnicos reciben las demandas de cada familia y analizan sus potencialidades, las que deberán insertarse en propuestas económicas y ambientalmente sustentables.

Una vez definido el proyecto, se realizará la capacitación para abordar procesos de autoconstrucción de todo el proyecto por parte de la población involucrada. Los equipos técnicos ejercen un asesoramiento claro en todos los aspectos importantes del proyecto: saneamiento, estructura, procesos de mejora productiva, generación de espacios flexibles que permitan el desarrollo de actividades productivas al interior o exterior de la vivienda. Existen muchas etapas que son seriadas y se transmiten solamente entre los integrantes del sindicato.

El aporte fundamental es el trabajo interdisciplinario que se genera entre los equipos técnicos, políticos-municipales y la población. La relación que se plantea entre estos actores sociales se revisa constantemente, y así emergen los conocimientos tanto técnicos como alternativos que posee cada territorio.

Para las etapas de capacitación se recurre a la generación de manuales y revistas donde se explican los conceptos básicos para poder construir una vivienda o para poder potenciar al predio como un espacio productivo. En COOPERHAF se realizan cuatro publicaciones que comprenden los pilares básicos para el desarrollo de una propuesta de vivienda rural integral.

El desarrollo de actividades productivas surge como la respuesta por parte de las familias que han accedido a una vivienda nueva o reformada, para devolverle al Estado y a la comunidad con parte de su trabajo, en el marco de un proyecto de desarrollo local sostenible.

Existen varios programas de generación de empresas o de apoyo a la producción, o a la inserción laboral, tanto a nivel departamental como a nivel municipal. También se trabaja en el desarrollo de ideas para emprendimientos, en el caso de que no exista una vocación clara en las familias beneficiadas.

El Estado, así como el gobierno departamental, los municipios y los privados que lo deseen, deberán identificar los productos de estas microeconomías, de modo de poder generar un pequeño mercado para poder comercializar los mismos.

Es decir, la generación de políticas para la promoción y venta de artículos que se generen a partir de estas organizaciones locales o grupos de hasta cuatro familias, como en el caso de COOPERHAF, donde durante las visitas que se realizaron en el marco de la investigación se expuso el caso de comercialización de productos hortícolas en las escuelas rurales del entorno.

Asimismo, se diseñaron cooperativas de crédito para fomentar la gestión financiera y social de las familias, para el desarrollo de actividades productivas. El espacio productivo puede variar según el espacio territorial en que se inserte la vivienda y según el alcance que posea cada familia. La idea es ampliar el abanico de posibilidades que ofrecen determinadas programas e instituciones, que a su vez se presenten enlazadas con líneas de crédito que hagan viables las propuestas.

En la experiencia visitada existen diversos intercambios entre los beneficiarios, y realizan lo que llaman "Día en la Propiedad". Una vez que finalizan todas las etapas de esta intervención, el propietario invita al resto del grupo para mostrar los avances alcanzados, lo que servirá tanto a los que recién comienzan, como a los que ya están desarrollando la actividad productiva en su nueva vivienda, de modo que se intercambia acerca del proceso transcurrido y las dificultades y/o potencialidades encontradas.

En resumen, se trata de una articulación de programas para desarrollar un hábitat residencial específico, donde se integra el comportamiento social y



colectivo, con lo productivo, lo económico, lo cultural y lo político, desde el sindicato; todo lo cual les permite identificarse tanto con su historia como con su futuro.

En Uruguay existe una experiencia diferente en torno a las cooperativas de vivienda de FUCVAM y los fondos sociales, donde los grupos integraban sindicatos a partir de su fuente laboral. En el caso de MV, el enfoque está centrado únicamente en la demanda de vivienda, ya que dadas las condiciones sociales y la falta de organización histórica de la población asalariada rural, no se ha podido conformar hasta el momento un grupo previo a la construcción de las viviendas.

### 2.4.2 Una experiencia de MV: El caso de Mendoza Grande en Florida.

Se trata de una zona de tambos, donde también hubo un matadero, lo que constituyó una fuente de trabajo, fundamentalmente para los hombres. En 1994, se construyó un conjunto nucleado de 76 viviendas, más otro grupo de viviendas en terrenos propios.

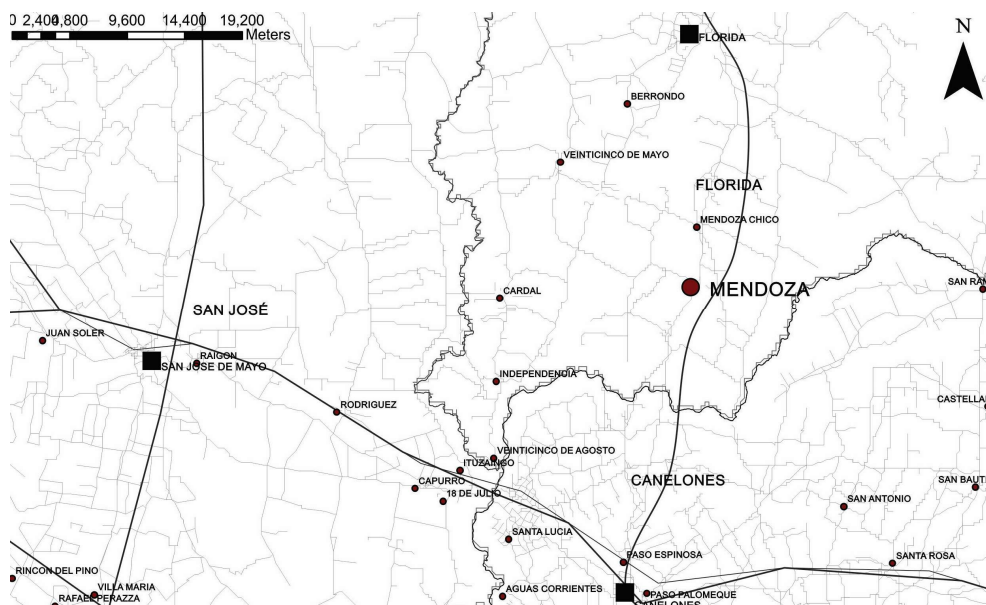


FIG. 3. ENTORNO DE MENDOZA GRANDE EN FLORIDA.

Según el censo de 2011 la población asciende a un total de 730 personas y las viviendas construidas son 300, de las cuales 244 están ocupadas y 56 desocupadas. La cantidad de viviendas construidas por MV son 76.

Cuando se recorrió el mismo, se visualizaron muchas casas cerradas y calles vacías. A través de la información que surgió de las entrevistas realizadas, pudo saberse que muchos de los participantes viajan a Montevideo para conseguir trabajo, utilizando las viviendas del conjunto como casas de fin de semana.

Se visitó el conjunto, por sugerencia del equipo técnico social de MV, ya que en el lugar existió una experiencia pos-obra que reunió a mujeres jefes de familia en torno a un proyecto productivo motivado por la asistente social del equipo de obra. Esta experiencia convocó a dichas mujeres en la búsqueda de

un proyecto que pudieran desarrollar en el salón comunal, de modo de obtener una ocupación y así un complemento de sus ingresos.

Una de las mujeres que nos recibió para la entrevista fue participante de MV con su propio terreno, y además participó de la experiencia pos-obra. Esta mujer realiza actividades productivas en su vivienda hasta el día de hoy (modificó el espacio del garaje para ampliar la cocina y colocar una máquina de hacer pastas). La adecuación de la vivienda se hizo sin ningún asesoramiento técnico, ni apoyo crediticio por parte de MV. Los productos que comercializa los vende en el pueblo los fines de semana, y esta actividad le genera un ingreso que colabora con su jubilación y le ayuda a cubrir algunos gastos.

En la actualidad también trabaja en el “Proyecto de huertas”<sup>35</sup>. Para este, las adecuaciones que tuvo que hacer para plantar en la parte exterior de su vivienda, una de las cuales fue la nivelación del terreno, las realizó por su cuenta, aunque también contó con ayuda del ministerio de vivienda, que financió la compra de un tractor que comparte con otros integrantes del proyecto. Dentro del “Proyecto de huertas” se está buscando formar una cooperativa para vender volúmenes más grandes, con gente de otras localidades.

La experiencia pos-obra que se realizó en 1994 obtuvo el interés de la asistente social, quien propuso la compra de un horno y consiguió fondos de CIPFE (Centro de Investigación y Promoción Franciscano), que pertenece a los padres franciscanos. El horno se ubicó en una sala del salón comunal de MV.

El grupo estaba constituido por ocho mujeres, que se turnaban en dos grupos. El horno fue financiado por ellas, por lo que se diseñó un volumen de trabajo que cubriera a las ocho mujeres, para contribuir a pagar la deuda. Se capacitaron para lograr diferentes productos y ofrecer diferentes propuestas en el mercado. Se vendían alfajores y plantillas, que eran procesadas en bandejas de plástico, para funcionarios de CIPFE, MV y en el Club Agrario Expo Prado. Se colocaron artículos para la venta para “Julio La Madrid”, que es un comercio

---

<sup>35</sup> MV junto con el MGAP<sup>35</sup>, a través del proyecto “Uruguay rural”, ofrece una canasta de semillas para plantar en el predio contiguo a la vivienda.

de ramos generales en Mendoza Grande. Para ello, fueron asistidas por una economista de MV, que les hizo un plan de negocios para diseñar la financiación a aplicar. Mientras uno de los grupos no progresó, debido a problemas internos, el otro avanzaba, pagando la deuda del horno y generando un sobrante, división que originó una dispersión de los esfuerzos.

En definitiva, la experiencia se recoge como positiva, pero no se afrontó con el mismo compromiso por parte de cada subgrupo. Si bien el trabajo no era muy agotador, y se repartían las tareas entre todas, en la actualidad se reconoce que la edad y la aptitud física de algunas mujeres no ayudaron a sostener el proyecto comenzado. Los motivos por los cuales este proyecto no tuvo andamio son diversos y complejos, pero nunca fueron abordados por MV. Por lo que se entiende que el monitoreo de los proyectos emprendidos por la población sin experiencia debería constituir otro de los respaldos brindados.

En la actualidad, solo dos participantes continúan utilizando el horno para realizar tareas productivas. Hacen pan dulce para fin de año y también tortas para cumpleaños por encargo directo, siendo la dedicación parcial y el ingreso que generan de índole marginal.

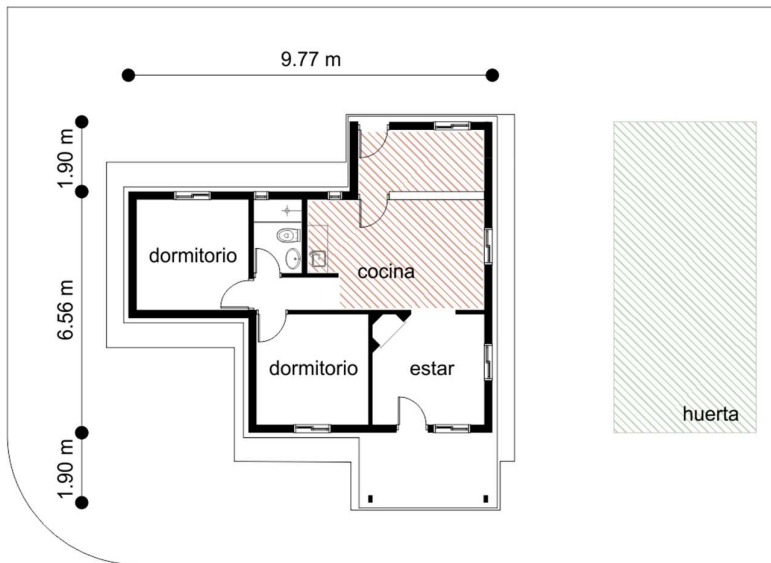
***LOGO ALFAJORES PRODUCIDOS POR LAS VECINAS Y HUERTA ORGÁNICA EN CASA DE MV***



***FOTOS DE LA COCINA AMPLIADA***



unidad de 2 dormitorios - área 55m<sup>2</sup> + ampliación 6m<sup>2</sup> (alero posterior) terreno 300m<sup>2</sup>



**ACTIVIDAD PRODUCTIVA COLECTIVA EN SALÓN COMUNAL**



**HORNO PARA REALIZAR PAN DULCE**



**OTRAS ACTIVIDADES DOMÉSTICAS Y COMERCIALES**



**VISTA SALÓN COMUNAL MENDOZA GRANDE**



### **3. Aspectos metodológicos y estudio de casos**

En primer lugar se evaluó el impacto del tema a estudiar a nivel institucional, para lo cual, el análisis sobre la realización de actividades-económico productivas a nivel del hogar fue recibido positivamente por MV. En ese momento se decidió implementar una metodología cualitativa con entrevistas y encuestas a los diferentes actores involucrados. El primer grupo, lo constituyeron los diversos actores técnicos y políticos que trabajaban en MV, donde se evaluó las dificultades y las potencialidades más relevantes. Los temas conversados tienen que ver con la implantación de MV en el contexto; la integración social de los beneficiarios una vez que ocupan el conjunto, entre sí y con el barrio; la capacidad de organización social; y las necesidades físico-espaciales y de generación de ingresos que puedan tener estas familias. En estas conversaciones se reconoció la existencia de experiencias que integraron más dimensiones que la construcción propiamente de la casa por parte de MV, pero que aún constituyen experiencias aisladas que no se integran a las propuestas desarrolladas por MV.

Con ese conocimiento se inició un proceso con los tutores y los técnicos de MV sobre los posibles conjuntos a visitar, y también se definieron otras experiencias pasibles de ser analizadas en este trabajo. Luego, se diseñaron las preguntas para las encuestas, donde fuera posible visualizar no solo las acciones concretas si no determinadas intenciones actuales y anteriores que tuvieran estas las familias en relación a la generación de actividades económico-productivas, de capacitación y/o culturales.

Se visitaron cuatro conjuntos: Pueblo Fernández, La Casilla, El Carmen y San Jacinto, que estaban en la etapa de construcción (salvo San Jacinto que ya tenía viviendas inauguradas), donde se realizaron encuestas en el momento de las asambleas informativas (que realiza MV) y un análisis socio-territorial del conjunto en relación con la localidad y las preexistencias. A su vez, se realizó una entrevista específica, en un CVNM en Florida, a una mujer jefa de hogar que participó en un emprendimiento doméstico, para conocer las condiciones en que se realizaron dichas actividades. Se destaca que este emprendimiento fue promovido por MV una vez culminada la obra.

Al finalizar la primera etapa del relevamiento de datos se encontraron dificultades para evidenciar los resultados de las encuestas y entrevistas, dadas las características de la realidad encontrada. Donde las asambleas informativas no fueron el ámbito propicio, ya que estas actividades muchas veces son escondidas por las familias por su carácter secundario. Por lo que, fue necesario seguir profundizando en el conocimiento de estas experiencias que parecen estar latentes pero que no se concretan con facilidad. Entonces, se realizó un Grupo de discusión con mujeres del CNVM de San Jacinto, ya que nos llegó el dato de la voluntad de las mismas para realizar emprendimientos domésticos. Con este universo se pudo extraer dos tipos de conclusiones, las que tienen que ver específicamente con un análisis físico-espacial del conjunto y del contexto en el que se inserta, en relación a la propuesta de intervención que plantea MV. Y otra conclusión que involucra el aporte de la ayuda mutua en la integración social y la capacidad para reencauzar este aprendizaje hacia otros procesos como puede ser el inicio de un emprendimiento a escala doméstica. En esta parte tuvo un rol fundamental el análisis extraído en el grupo de discusión con las mujeres de San Jacinto.

Cabe señalar que el marco teórico propuesto sirvió de respaldo a las conclusiones desarrolladas, en el entendido que la maduración de la organización social que puedan tener estos grupos, para desarrollar una economía basada en el trabajo y la asociación, puede constituir un camino que guíe a la integración de las políticas de hábitat y desarrollo.

### **Algunas consideraciones previas sobre las intervenciones de MV**

Si bien en la actualidad, y para la generalidad de los conjuntos, no existe un estudio pormenorizado en forma previa sobre las capacidades de cada familia para realizar actividades que generen ingresos, MV siempre ha tenido esa preocupación y ha realizado algunas experiencias con determinados



grupos de participantes que apuntan a la inserción laboral y territorial dentro de los componentes que hacen al hábitat residencial<sup>36</sup>.

En principio se acotó que los estudios territoriales previos de MV no se realizan en el marco de una planificación integral, se realizan solo por departamento y no se visualiza el sistema de vínculos sociales y/o laborales más allá de lo que expresan las familias. El análisis del equipo social a los posibles aspirantes, no incorpora el conocimiento sobre el modo de vida y las actividades productivas que pudieran estar desarrollando en forma previa, y el cuestionario se hace en forma rápida. Se transcriben datos de cada individuo y la entrevista se centra más bien en el reconocimiento de las carencias físicas o de hacinamiento que puedan estar padeciendo, y en la capacidad de pago a futuro.

Los beneficiarios, en general, tienen poca tendencia a relacionarse entre sí, más bien asisten a las asambleas para informarse. Por tanto la intervención social se focaliza en promover un proceso de organización con un objetivo preciso que es la construcción de las viviendas.

De las entrevistas con los técnicos de MV, se destaca que la escala del conjunto es un elemento que afecta a la integración social, ya que se ha constatado que en los conjuntos numerosos se generan muchos conflictos y no se logra cohesión social.

Es preciso señalar que el proyecto para construir viviendas nucleadas tiene mucho poder de convocatoria, y una larga experiencia, por lo que el análisis de variables relacionadas a la implantación o al desarrollo de capacidades que fortalezcan a la población beneficiaria podría ser objeto de un estudio que integre todas las dimensiones de las necesidades de estos grupos. En el proceso de la construcción de los conjuntos se puede reconocer desde la cotidianeidad la existencia de una diversidad de redes capaces de abordar necesidades concretas. Es por esto que pensar en la posible de asociación solidaria para la generación de emprendimientos productivos y/o culturales puede constituir un elemento relevante a incluir en las intervenciones que realiza MV.

---

<sup>36</sup> Se presentó el caso de Mendoza Grande, como una experiencia postobra.

### 3.2. Estudio de Casos

El estudio de casos se realizó en Salto: Pueblo Fernández; en Flores: La Casilla; en Durazno: El Carmen; y en Canelones: San Jacinto.

#### 3.2.1 Salto- Pueblo Fernández



FIG. 4. UBICACIÓN.

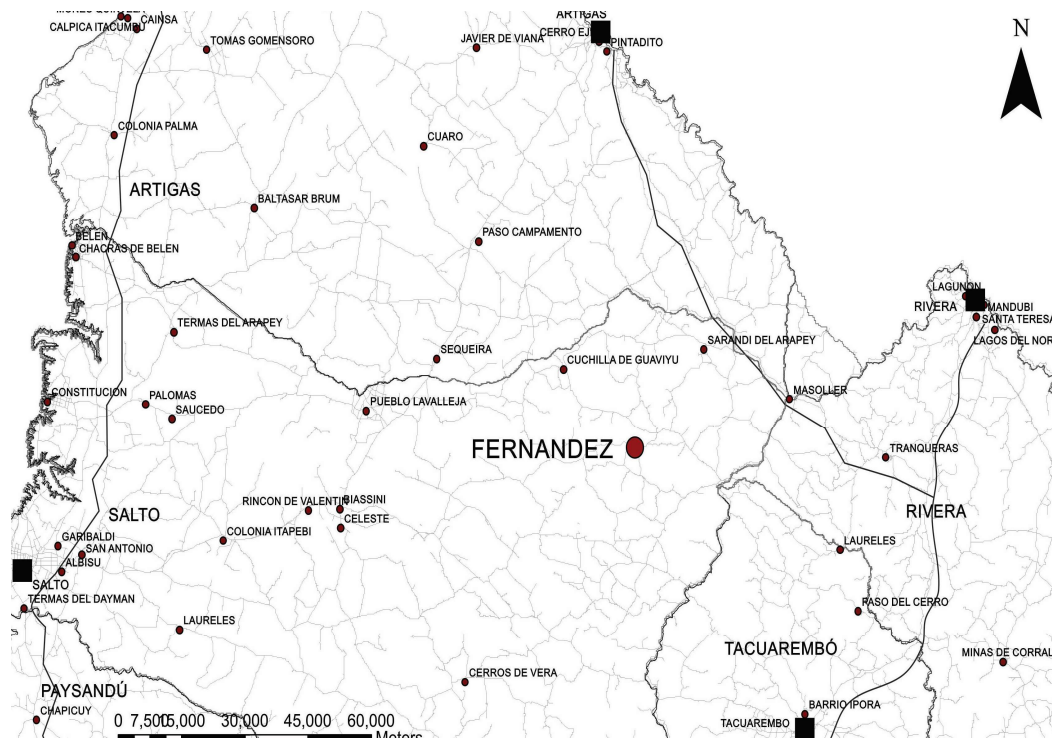


FIG. 5. LOCALIZACIÓN DE PUEBLO FERNÁNDEZ.

#### CARACTERIZACIÓN FÍSICA DE PUEBLO FERNÁNDEZ

Pueblo Fernández se ubica al este del departamento de Salto, en una zona de muy dificultoso acceso; el franqueo de caminos y puentes para llegar al lugar está librado al factor climático, y ligado al mal estado de la caminería rural.

La localidad se desarrolla considerando la topografía natural del lugar; las manzanas se estructuran según el eje que constituye el camino principal, paralelo al curso de agua existente. Allí se fueron implantando las pocas casas que existían.

El entorno rural de la zona, comprende los suelos con aptitud pecuaria, principalmente pastoril baja, con excepción de una pequeña parte del territorio situada al este, que posee suelos con aptitud pastoril principalmente alta (2010, DDD)<sup>37</sup>

Previo a la intervención de MV, existía una localidad muy pequeña, donde la población estaba asentada en forma irregular, y donde las construcciones y equipamientos conformaban un escenario de precariedad, en términos de habitabilidad y calidad ambiental.



*FIG. 6. ESTRUCTURA FÍSICA Y AMANZANADO EN PUEBLO FERNÁNDEZ*

En la medida que esta situación se fue revirtiendo, se produjo un mayor desarrollo de las conectividades y equipamientos entre los centros poblados de

---

<sup>37</sup> DD (Directrices Departamentales).

servicios de la zona este del departamento y la capital, lo cual dificultaba la producción y la distribución de mercancías, así como la permanencia de la población en la localidad.

#### CARACTERIZACIÓN SOCIOECONÓMICA DE LA POBLACIÓN.

Se trata de una población netamente rural, fuertemente tradicionalista, cerrada y austera. Los pocos pobladores que vivían en el lugar tenían escaso acceso a educación, herramientas de comunicación y tecnología, lo que define una sociedad sumamente aislada y con bajos niveles de capacitación formal.

Las características sociales de la población que habita en Pueblo Fernández están determinadas por el tipo de trabajo que realizan, que es básicamente rural. La interacción social se da en el centro poblado, existiendo vínculos con las localidades vecinas a través de distintas actividades.

El sector pecuario demanda mucha mano de obra que, aunque es zafral, posee cierta regularidad en la ocupación, por lo cual en el centro poblado se reconoce una población básicamente de mujeres con hijos y adultos mayores, ya que los hombres desarrollan su actividad laboral en las estancias.

#### INTERVENCIÓN DE MEVIR

El gobierno departamental definió una política territorial con la consolidación de algunos centros poblados existentes al este del departamento; para ello necesitó de alianzas institucionales con políticas nacionales. A partir de ese momento se pusieron en marcha una serie de procesos tendientes a la obtención de la propiedad de las tierras que ocupaban los pobladores en Pueblo Fernández, para su posterior donación a MV, quien, luego de construir las viviendas, regularizaría esta situación a favor de los beneficiarios.

El proceso iniciado en 2003, que persiguió el objetivo de consolidar el conjunto que se había originado espontáneamente y legalizar la situación de hecho de las familias asentadas en el lugar por generaciones, finalizó en 2005.

Se trata de una experiencia innovadora para la institución de MV y para la forma general de concebir las intervenciones en vivienda, al introducir un modelo que complementa la solución de la vivienda, apuntando a mejorar la capacidad de organización de la comunidad y las condiciones del ingreso.

Con estas definiciones, MV rompe el esquema clásico de comprar un terreno para desplazar a las familias hacia el nuevo lugar, además de generar lotes para densificar la trama con la integración de estas nuevas familias al pueblo.

Se comenzó con la participación de los vecinos, para el re-parcelamiento de los predios y dar viabilidad al proceso de escrituración de las parcelas a favor de los vecinos, de forma que pudiera iniciarse el trabajo de MEVIR-PRODENOR<sup>38</sup>.

Culminado el proceso de regulación, declarado por el gobierno departamental centro poblado rural a Pueblo Fernández, se elaboró un proyecto de intervención conjunto en el que se identificaron las fortalezas y amenazas, y a partir del cual se formularon los objetivos, líneas de acción, actividades propuestas y resultados esperados.

A finales del año 2006 comienza la recuperación y adecuación de viviendas existentes, la construcción de viviendas nuevas, las unidades productivas, servicios comunales, y a su vez, se impulsaron procesos de mejoramiento de las oportunidades de trabajo, enmarcados en el proyecto PRODENOR.

Se decide intervenir no solo con la construcción de vivienda, sino también con mejoras en los predios de familias y pequeños núcleos

---

<sup>38</sup> Se tuvo en cuenta para la descripción de esta intervención el estudio titulado: "Bases para la actuación de MEVIR en el territorio, Cordón Hortofrutícola de Salto, Mayo 1999, Documentos de Trabajo Nro. 1", enmarcado en el trabajo Desarrollo social de las zonas rurales más pobres del Norte del Uruguay, proyecto PRODENOR.

productivos, más la dotación de espacios comunes, como salón comunal, oficinas de organismos públicos, espacios recreativos, etc. También se interviene en la dotación de servicios, como la red de agua y saneamiento, y se apoya el equipamiento de la escuela y la Junta Local.

Se inicia un proceso de mejoramiento de las oportunidades de trabajo a través de la capacitación y la asistencia técnica. Para lo cual se trabajó en el fortalecimiento organizacional de la comunidad, y donde se integró la construcción de las 21 viviendas nucleadas, 4 en terreno propio y 7 Unidades Productivas en las inmediaciones del pueblo.

Sobre un total de 140 viviendas construidas, 102 ocupadas y 38 desocupadas<sup>39</sup>, MV constituye actualmente un 18% del total de las viviendas<sup>40</sup>

Programa SALTO	Tipo de programa	Año de entrega	Total de unidades construidas	Viviendas nucleadas	Viviendas en terreno propio	Otras construcciones	Unidades Productivas	Mejoras prediales
Pueblo Fernández I	Núcleo	2008	26	21	4	1		
Pueblo Fernández UP	UP	2009	9			2	7	

CUADRO 7. CANTIDAD DE VIVIENDAS DE MEVIR.

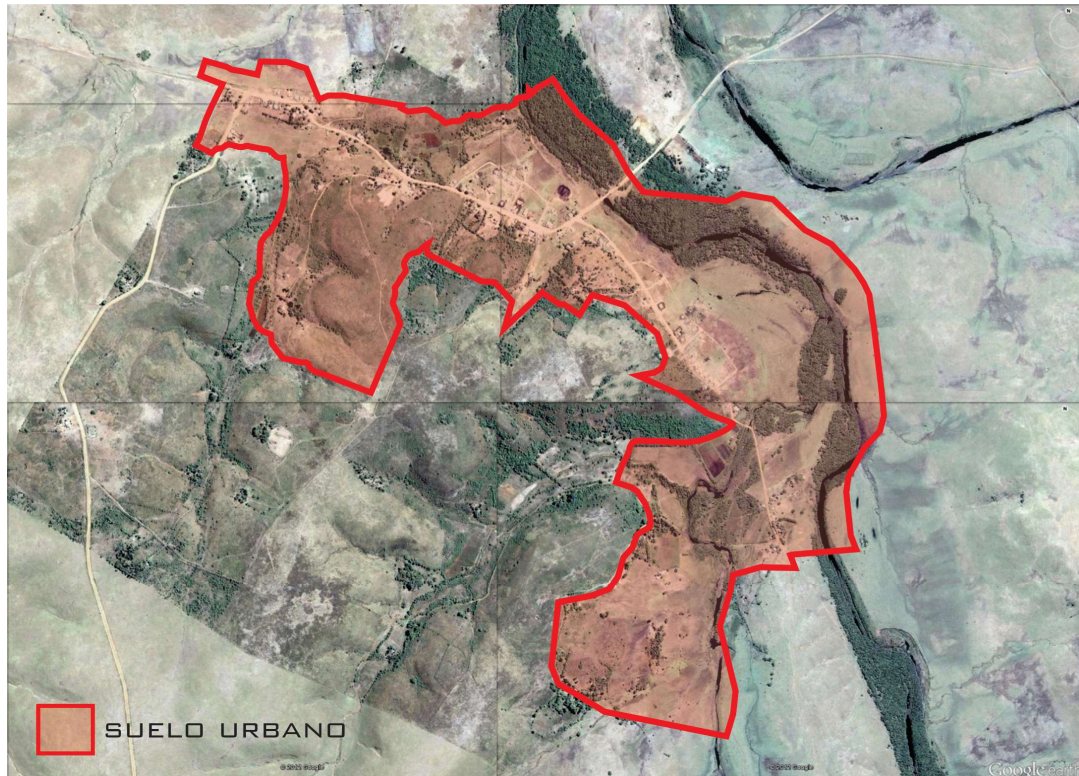
Cabe señalar que esta intervención fue retomada por las Directrices Departamentales, consolidando el proceso avanzado y categorizando como suelo urbano<sup>41</sup> a esta localidad. A su vez, en el mismo instrumento se define un ámbito microrregional más amplio, que comprende al centro poblado como

<sup>40</sup> Datos extraídos del censo de 2011

<sup>41</sup> Artículo 100°: El suelo correspondiente a los padrones n° 9930 y 9931, perteneciente al Centro Poblado Rural Fernández, excluidas las zonas de huertos H1, H2, H3, H4, H5, H6, H7 y H8, según plano de mensura y fraccionamiento del Ing. Agrimensor Guillermo Minutti de fecha 14 de diciembre de 2004 e inscripto en la Dirección de Catastro el 9 de mayo de 2005 con el n° 10.314, se categoriza por el presente instrumento como suelo urbano.

centralidad, y en el cual se plantean líneas de desarrollo que integran distintas dimensiones e interactúan con otras localidades.

Por otro lado, en este mismo instrumento, el gobierno departamental se compromete a promover la elaboración de un plan local destinado al ordenamiento estructural del Centro Poblado Rural Fernández.<sup>42</sup>



*FIG. 8. CATEGORÍA DE SUELO EN PUEBLO FERNÁNDEZ*

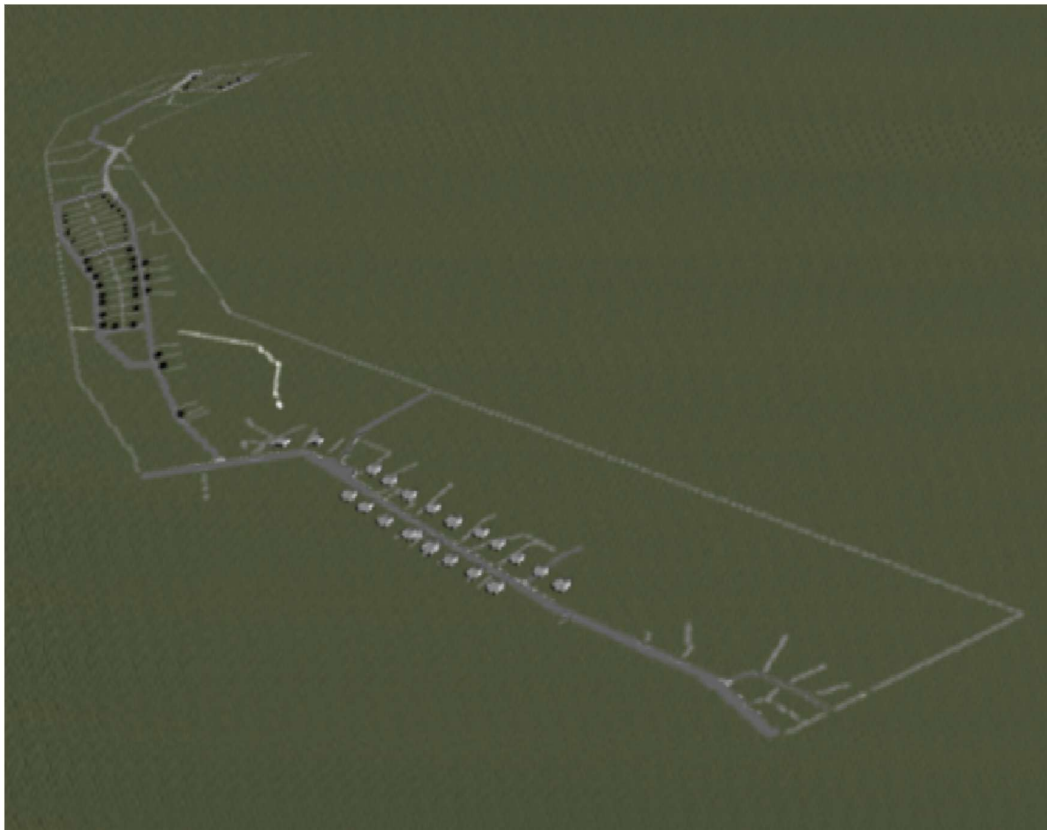
---

<sup>42</sup> Extraído de Texto Directrices Departamentales de Salto.

## Análisis de Pueblo Fernández

- La relación con el territorio inmediato

La implantación del conjunto de MV se adaptó a las calles y manzanas existentes, como a las que fueron proyectadas por la intendencia con la participación de los vecinos, ocupando los vacíos para poder densificar el centro poblado.



*FIG. 9. PERSPECTIVA DE LA LOCALIDAD PROYECTADA VS. FOTOGRAFÍA DE PUEBLO FERNÁNDEZ, DONDE SE VISUALIZA EL EJE ESTRUCTURADOR CON LAS VIVIENDAS.*





FIG. 10. ESTRUCTURA URBANA DE PUEBLO FERNÁNDEZ

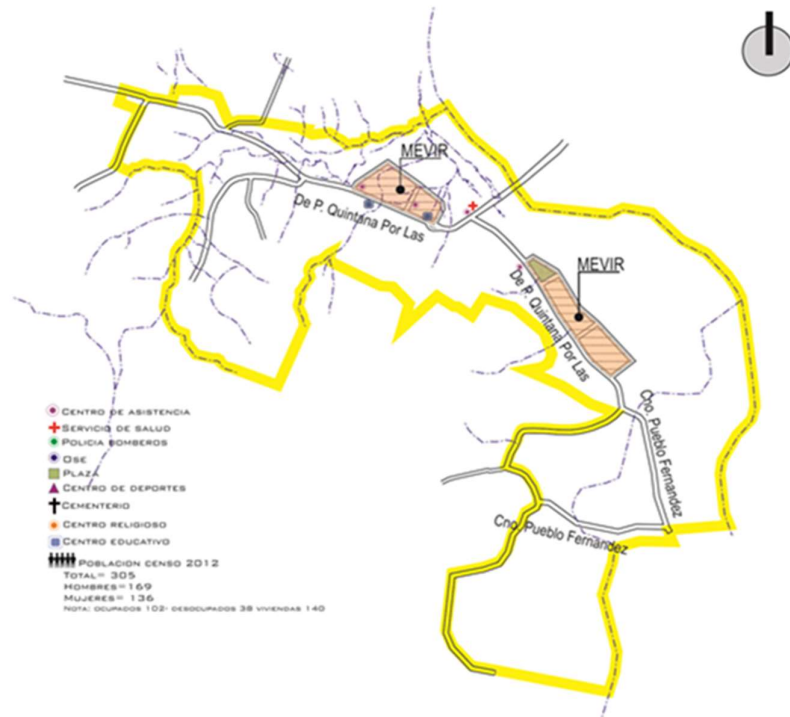


FIG. 11. CONECTIVIDADES Y SERVICIOS URBANOS DE PUEBLO FERNÁNDEZ

El eje de acceso también estructuró el sistema de equipamientos y la centralidad urbana de la localidad. Muchos de estos equipamientos fueron concebidos a partir de la intervención de MV, como el salón comunal, el cual generó un espacio público abierto, tipo plaza, que además de vincularse con la calle principal, se vuelca hacia atrás, donde está el curso de agua. Hay una parte del camino de acceso que atraviesa el curso de agua y continúa hacia otros centros poblados del entorno.

La jerarquización vial está dada únicamente por el uso que posee el camino de principal, no existen otras sendas diferenciadas, ni siquiera para los peatones.

La existencia de red de agua potable en el centro poblado rural Fernández es administrada por OSE, así como también el saneamiento, que fue construido por MV. Lo mismo ocurre con el servicio de las Usinas Telefónicas del Estado (UTE), de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) y un centro del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). El proceso de intervención en infraestructuras abarca desde el conjunto, a las viviendas en terreno propio y los espacios comunitarios.

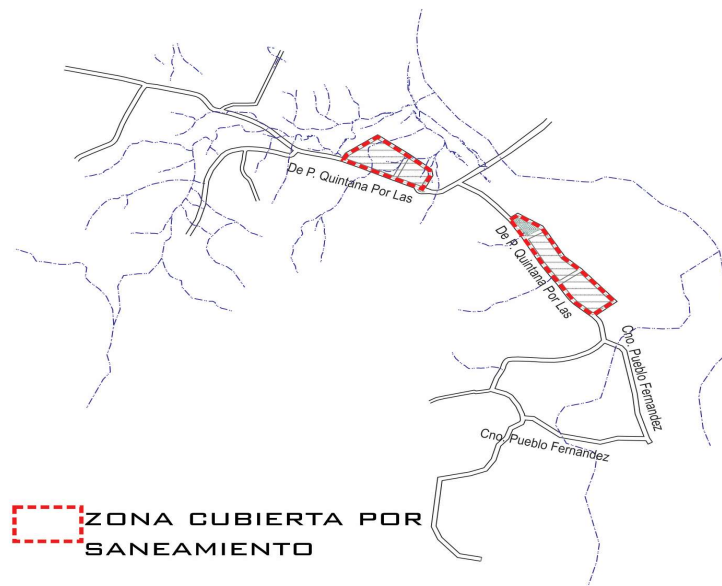


FIG. 12. INFRAESTRUCTURAS EN PUEBLO FERNÁNDEZ

La presencia de la Junta Local pudo officiar como vehículo en el aporte de los servicios urbanos, como la recolección de residuos, etc.

La conectividad mediante transporte público es muy problemática en esta localidad, pero hay una empresa que cumple servicios con Pueblo Fernández y con otros departamentos. La conectividad mediante transporte privado se realiza a través de la vía principal que conecta con las rutas nacionales N° 4, 31 y 30, que comunican con la capital departamental y con otras capitales de los departamentos vecinos.

Existe una policlínica de Servicios Asistenciales y Sociales de Salto (SAYSS), también una escuela primaria, la presencia de la Sociedad de Fomento Rural de Mataojo Grande y el Liceo en Masoller, localidad cercana en el departamento de Rivera. En este sentido, se constata que la oferta educativa es limitada y se reduce solo al ámbito escolar. Ante la necesidad de otros equipamientos de salud o sociales, hay que vincularse también con las localidades cercanas.

Además se inauguró una radio comunitaria, producto de un proyecto de la sociedad civil, que se fue consolidado con la articulación de varios actores locales.

Con relación a los usos del suelo, se destaca la actividad productiva pecuaria, ovejera y ganadera de cría. Las características productivas del entorno determinan las actividades ocupacionales en la zona. Esta práctica laboral hace que algunas familias críen ganado, al que ponen a pastorear en tierras públicas, lo que demuestra las capacidades adquiridas para desarrollar esta actividad, constituyendo modalidades no formales que complementan los ingresos familiares.

La accesibilidad en Pueblo Fernández, determina el alcance de las actividades laborales que se pueden realizar, las que en su mayoría se ubican dentro de un diámetro que cubre un trayecto en motocicleta, ya que, como se mencionó, los transportes son muy escasos y deficientes. Sin embargo, para el traslado dentro del centro poblado se usa tanto la moto como el caballo, y cuando las distancias son más cortas, se camina para llegar de un lado a otro.

Las distintas familias entrevistadas compran los insumos diarios en el almacén, pero a veces, por compras mayores, concurren a Artigas y/o Rivera y no a la capital, ya que las distancias son más cortas con los departamentos limítrofes.

En conclusión, se advierte, que el liderazgo de la Intendencia desató en el territorio un proceso de integración social local, que le permitió a MV generar una respuesta urbano-habitacional que se integró con las preexistencias, considerando la participación de la población; lo cual, además de articular en forma acorde con el contexto, fortalece la permanencia de las familias en la localidad, constituyendo una perspectiva para el desarrollo local.

En este caso, las distintas acciones emprendidas apuntan a la visualización de un enfoque territorial que atraviesa todas las dimensiones, generando respuestas sociales a los procesos de la realidad.

Esta experiencia se valora positivamente, en la medida en que se considera a la vivienda integrada con el entorno. Pero, si la flexibilidad del proyecto de implantación alcanzado en esta intervención se hubiera complementado con una materialización tipológica en adecuación a las necesidades espaciales del modo de vida rural<sup>43</sup>, se habría logrado una respuesta más acorde con las características de este contexto.

Cabe señalar, que el proceso previo de regularización de tierras en esta intervención ha quedado instalado en la institución de MV como modelo prioritario para futuras intervenciones, evitando el desplazamiento de las familias hacia nuevos lugares y consolidando localidades como centralidades en el ámbito rural.

Este modelo integral mejoró la calidad de vida de los vecinos, al ampliar la infraestructura más allá de la vivienda, y por otra parte fortaleció la organización de la comunidad, dotándola de herramientas para el mejoramiento de las oportunidades de trabajo.

---

<sup>43</sup> Donde se habilita una disgregación de los componentes funcionales de la vivienda dentro del predio, tal como se explicó en el capítulo 2, citando a Gonzalez Claveran.

- **Desencadenantes socio-territoriales a partir del proceso de ayuda mutua.**

La cantidad de personas que habitan Pueblo Fernández asciende a 305 personas<sup>44</sup>, y se desglosan en 169 hombres y 136 mujeres, lo que constituye un 0.2% de la población total del departamento.

La escala del centro poblado mantuvo un relacionamiento armónico entre los habitantes, permitiendo generar una integración social, y sentando las bases para proyectar la satisfacción de otras necesidades.

Las organizaciones sociales civiles en torno al hábitat existente son: dos iglesias, las comisiones de la escuela, vecinos impulsados por la intendencia, la policlínica, la aparcería y la comisión de MV<sup>45</sup>.

Se destaca, que al mancomunarse el proyecto de consolidación de Pueblo Fernández con la intervención de MV, surgieron instancias más amplias de propuestas en torno al hábitat, donde se planteó la necesidad de tener espacios para la recreación o camping, tanto para la población local como para los visitantes. En este sentido, existió un proyecto para una radio local que, junto con algunos servicios como la OSE (Obras Sanitarias del Estado) y el centro comunal, desarrollaron una pequeña centralidad en el pueblo.

La interacción social alcanzada no logró organizar a la población en forma autónoma. Se denota que la capacidad de iniciativa para organizarse en torno a la realización de actividades, tanto productivas como culturales, no se genera en forma espontánea, ya que siempre ha existido el apoyo institucional. A pesar de esto, en las encuestas se manifestó cierto interés por asociarse, aunque se teme mucho al fracaso de los proyectos colectivos.

---

<sup>44</sup> Censo 2011.

<sup>45</sup> Cuando se visitó el pueblo, se participó de una reunión de fin de año del grupo "Rutas de salida", experiencia desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). A partir de su incursión por estos lugares se ejerció cierta dinámica y sinergia positiva, que sacudió a la población local, en cuanto al involucramiento de la población en el interior de algunas organizaciones sociales civiles, para demandar y para proponer.

El sistema de “ayuda mutua” es ampliamente aceptado por los beneficiarios, el hecho de poder construirse su propia vivienda dignifica mucho a las personas y a las familias que participan de este proceso, y esto genera un relacionamiento sincrético con sus pares durante el proceso de obra, provocando vínculos hacia el futuro.

Se concluye, que la integración social se fortalece con el proceso de participación antes mencionado, el cual se refuerza con el trabajo por ayuda mutua, provocando una situación motivacional muy alta. Pero no alcanza para un involucramiento de la población local en la generación de propuestas a partir de sus propias iniciativas. Y además esta circunstancia coincide con el retiro de MV del lugar.

Por lo tanto, se entiende que resulta necesario profundizar el apoyo en esta etapa, para no perder los incipientes procesos que puedan estar surgiendo.

#### **Capacidad de organización.**

En este caso, la participación comienza en las etapas iniciales, cuando los actores que residían en el lugar fueron convocados para pensar la consolidación del nuevo centro poblado. Se aplicaron distintas metodologías que abarcaron hasta el diseño de las parcelas y las manzanas, en conformidad a las trazas ya existentes.

La ejecución de los elementos constructivos, la implementación de capacitación y asistencia técnica y el fortalecimiento de la organización de la comunidad se realizan bajo una coordinación técnica, con los objetivos definidos en el proyecto de intervención y de forma simultánea.

La conciencia de la dimensión ambiental involucra la capacidad de organización local. En el caso de la construcción del proyecto de saneamiento realizado por MV se incorporaron también las viviendas existentes, lo que mejoró la capacidad de infraestructura de la localidad. En este sentido, no hubo dificultades con las nuevas conexiones, y la participación fue total.

Estos procesos generan semillas para el fortalecimiento de la organización de la comunidad local, a partir de la concientización de su pasado y con la perspectiva de los escenarios futuros. De este modo, se pueden lograr desarrollar capacidades e iniciativas de liderazgo o acompañamiento para autonomizar los grupos, cuyos objetivos fortalezcan la identidad local y constituyan una base social más activa<sup>46</sup>. Dichos procesos no pueden ser evaluados en el corto plazo, considerando que es en el largo plazo donde se producirá un crecimiento y articulación de las diferentes gestiones de los actores locales e institucionales.

- **Potencialidades físico-espaciales para el desarrollo de actividades económico-productivas, tanto a la escala del conjunto como del predio o al interior de la vivienda.**

De las encuestas realizadas, no se manifestaron obstáculos en torno al diseño físico-espacial al interior de la vivienda. Sí existieron demandas en cuanto a cantidad de dormitorios, así como también reclamos en torno a los desniveles en el predio, que no les permite realizar huertas para autoconsumo. Siendo las condiciones topográficas las que determinaron la reducción de la superficie exterior en las viviendas.

Hay que aclarar que MV no pone en discusión la propuesta tipológica. En este sentido, frente a la situación de la vivienda anterior, no existe mucha claridad de parte de los beneficiarios en cuanto a lo que se pudiera proponer para optimizar y aportar sobre los espacios internos de las mismas. Pero, en general se constata que, una vez que se ocupan las viviendas, estas son modificadas por los usuarios para adaptarlas a sus necesidades.

El proyecto de vivienda de MV se estructura en base a una cuestión económica y práctica, para un mejor desempeño del proceso constructivo. No significa que no se recojan determinadas demandas de la población, en pos de

---

<sup>46</sup> Tal como se planteó, cuando se analizó a Bauman: "... la construcción social espontánea, la que se genera directamente en el territorio, es la que complementa la organización institucional que la sociedad ha establecido."

desarrollar nuevas variantes tipológicas; lo que sucede es que una vez que se optimiza una propuesta, la misma se serializa y se mantiene para todos los proyectos.

En este caso, no existieron espacios especialmente proyectados dentro de la vivienda, ni en el exterior, para desarrollar actividades productivas, salvo el galpón, que es un recurso que siempre puede ser utilizado por los beneficiarios a su costo. *Ver cuadro tipología en cuadro de gráficos pág.129*

Por otro lado, de las entrevistas realizadas no surgió la existencia de proyectos colectivos que enmarquen actividades productivas en espacios comunes. Sin embargo, algo sencillo de instrumentar en forma colectiva, como el cultivo agrícola, siendo que en el interior siempre hay dificultad para obtener estos productos, constituye un aporte al autoabastecimiento de las familias involucradas.

- **Desarrollo progresivo de procesos como el autoempleo y su inserción dentro de la vivienda.**

De las encuestas realizadas surgió la opinión acerca de que la mayor parte de la población masculina trabaja en actividades relacionadas al campo, en situación de dependencia, así como también se reconocen otras modalidades, que tienen que ver con el cuidado de animales a su cargo.

Las mujeres realizan actividades en el servicio doméstico, complementarias a las ofertas laborales masculinas; o desarrollan algunas iniciativas que necesitan un espacio físico para producir.

De lo relevado, se interpretó que la población genera actividades productivas a partir de las carencias de los servicios urbanos no brindados, o de la aptitud que puedan tener con respecto al desarrollo de un emprendimiento productivo o comercial, aunque no exista capacitación para realizarlo<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> Una de las entrevistadas, que elabora masas para tartas y empanadas en su casa, comercializa lo que produce en el pueblo, dado que en este no hay panadería.



Si bien, MV coordinó con la Mesa de Desarrollo Rural, en cuanto a plantear proyectos productivos, se encontraron dificultades con los requerimientos de los interesados para poseer personerías jurídicas, para lo cual, los entrevistados manifestaron la falta de información y capacitación para elaborar proyectos productivos, su instalación y comercialización en otras localidades<sup>48</sup>. Se mencionaron algunos proyectos que funcionaron, por ejemplo: en La Cuchilla y Sarandí está el proyecto "Más que rico", que es llevado adelante por mujeres.

En este sentido, cabe señalar que la construcción del galpón, se manifestó como una posibilidad interesante para utilizar en el desarrollo de actividades productivas que generen ingreso.

Los cursos de capacitación que se dictaron en el pueblo fueron de panadería y costura, y es deseable la ampliación de rubros al respecto. Los entrevistados comentaron que podrían incluirse los cursos para llevar adelante quintas o huertas familiares.

Con relación a las posibles asociaciones de los actores locales, se reiteraron las dificultades en torno al temor por la responsabilidad que puedan o no afrontar los socios, y derivado de esto, el fracaso en sí del proyecto.

De lo expuesto, se entiende que este caso constituye una base que genera activos vinculados a la vivienda, al barrio y al propio centro poblado, tanto en la integración social como en la subsistencia material, en acuerdo con lo expresado por Coraggio<sup>49</sup>. Aquí se articula la voluntad de asentarse en forma regular por parte de la población, con una adecuada inserción del conjunto en relación al centro poblado, agregándose la estabilidad familiar que promueve la ocupación de la nueva vivienda para proyectar otras necesidades.

---

<sup>48</sup> Es de destacar que la mayor parte de la población entrevistada no recibía el ingreso ciudadano (subsido otorgado a las familias con muy bajos ingresos a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social, MIDES creado en 2005). Si bien algunos nos comentaron que lo tramitaron, no se llegó a concretar por las dificultades de realizar los trámites en la capital, por la distancia vinculada al tiempo y al costo de trasladarse para hacer dicho trámite. Aunque algunos todavía esperan con optimismo que les llegue este beneficio.

<sup>49</sup> Analizado en el capítulo 2, página 17.

Esto genera un marco adecuado para la aplicación de una economía popular iniciada en una política pública o en la promoción de organizaciones sociales para producir y distribuir, cuyo objetivo sea la reproducción del propio subsistema económico y social, para finalmente evaluar sus resultados.



*VISTA DE LA ESCUELA Y DEL CONJUNTO FERNÁNDEZ.*

### **SÍNTESIS DE PUEBLO FERNÁNDEZ**

Se puede afirmar que se trata de una experiencia que ha tenido un enfoque territorial, ya que existió una integración de las dimensiones que hacen al hábitat con el aporte de la comunidad, con cierto grado de organización y un respaldo institucional definido. La población local fue adquiriendo madurez y organización social, los que siempre fueron apoyados institucionalmente, generando una base que acumula dentro de las distintas capas que van definiendo el espesor del territorio, tal como lo plantea Corboz (1980).

Es así que se va configurando un conocimiento auténtico y participativo sobre la realidad local. Por lo que, la intervención de MV se integra a las condicionantes del entorno, conformando un hábitat residencial acorde. Esta síntesis física, social y productiva genera un marco adecuado para avanzar en procesos de desarrollo local. Sin embargo, estos procesos no se desencadenan en forma espontánea, sino con la participación de los actores locales y con el apoyo institucional a través del impulso de diferentes políticas y programas. Se destaca así la importancia de la dimensión institucional para

consolidar y dar continuidad a la maduración de este proceso iniciado en Pueblo Fernández, considerando entre otras cosas el desarrollo de actividades productivas.

### 3.2.2 Flores- La Casilla



FIG. 13. UBICACIÓN DE FLORES EN EL PAÍS

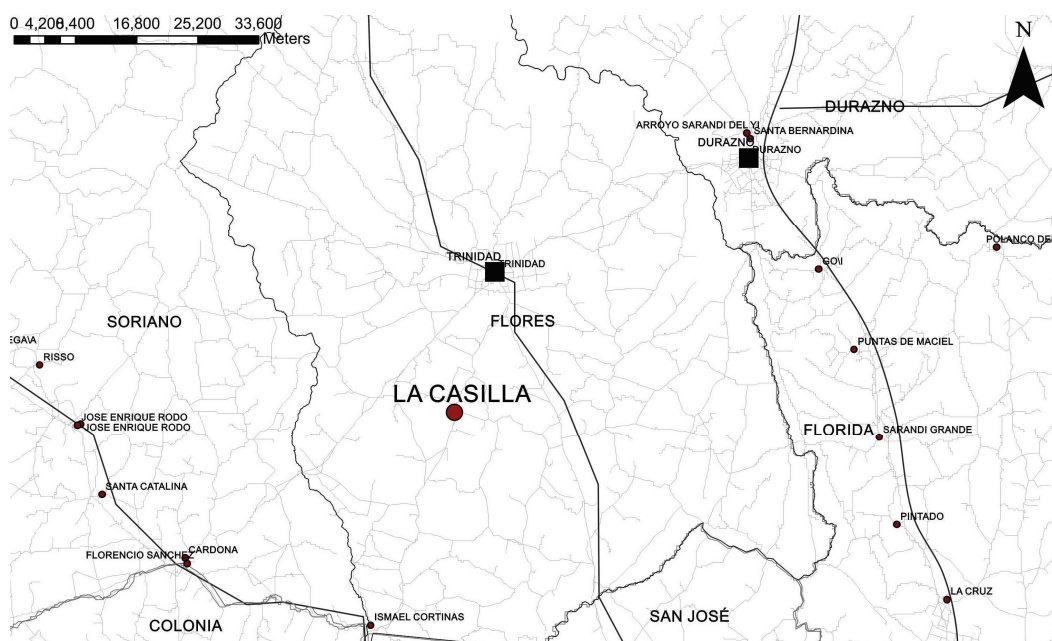


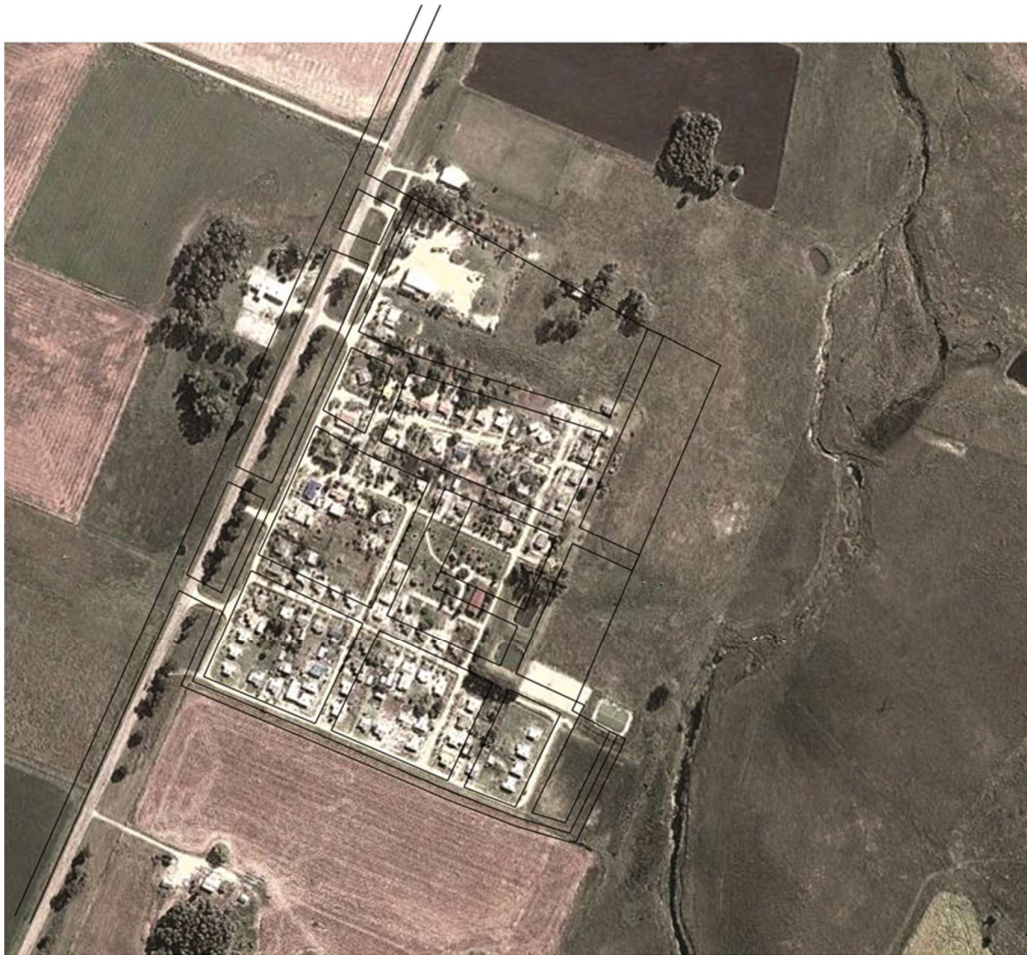
FIG. 14. ENTORNO DE LA CASILLA EN EL DEPARTAMENTO DE FLORES.

#### CARACTERIZACIÓN FÍSICA DE LA CASILLA

La 4ª Sección Judicial del departamento de Flores ha sido, históricamente, la zona con mayor presencia de pequeños productores. Estos se concentran fundamentalmente en dos parajes, La Casilla y Puntas de Sauce, que se ubican en torno a la ruta 23, en el tramo comprendido entre Trinidad e Ismael Cortinas. El paraje La Casilla, hereda su nombre de una estancia que existió en la zona, que posteriormente fue expropiada por el Instituto Nacional de Colonización.

Hasta la década del 60 la actividad predominante fue la agricultura. Los cambios que se fueron operando en el agro hicieron que la agricultura se convirtiera en una opción inviable para predios de pequeña superficie. Esto determinó la desaparición de un gran número de productores, al mismo tiempo que forzó la búsqueda de otras alternativas productivas. Así fue que la mayoría de los productores se reconvirtieron de agricultores a lecheros.

La población vivía en pequeños predios cercanos al lugar o en establecimientos rurales, los predios ocupados por los padres con sus hijos, de los que luego el padre hace abandono para que su hijo continúe con la explotación.



*FIG. 15. ESTRUCTURA FÍSICA Y AMANZANADO DE LA CASILLA FLORES*

## ORGANIZACIÓN SOCIO-PRODUCTIVA

En cuanto a la organización social ha cumplido un papel central la Agrupación Agrícola La Casilla fundada en 1948, que a partir de 1975 se integró al sistema de fomento rural para conformar la Sociedad de Fomento Rural La Casilla (SFRLC).

Esta asociación se originó por el interés de pequeños agricultores que explotaban campos arrendados de una colonización privada, que al fundarse en 1948 por el Instituto Nacional de Colonización, reclamaban pasar al poder de este; por lo que lograron fundarse en la zona dos colonias, La Casilla y La Alianza.

En 1982 se ejecutó el primer proyecto de desarrollo lechero, con fondos de la Fundación Interamericana (IAF, por sus siglas en inglés Inter American Foundation) y dirección técnica del Instituto de Promoción Económico Social (IPRU), que además fortaleció a la SFRLC, que se hizo cargo del transporte de leche y empezó a suministrar otros servicios de pequeña escala (crédito, a través de la creación de un fondo rotatorio, y laboreo a través de la compra de un tractor financiado por CONAPROLE<sup>50</sup>).

En los años 1994 y 1999 se ejecuta un segundo proyecto de desarrollo lechero, de mayor extensión que el anterior, con financiamiento del fondo fiduciario sueco, donde se amplían los servicios prestados y se crean otros nuevos.

Según consigna el Informe realizado por MV en 2006<sup>51</sup>, se trata de una zona con buen ingreso económico, sin población en situación de pobreza y sin desocupación. En la zona la oferta laboral es abundante, aunque prima la oferta laboral masculina.

---

<sup>50</sup> Cooperativa Nacional de Productores de Leche.

<sup>51</sup> Bibliografía.

En cuanto a la población rural algunos son colonos del Instituto Nacional de Colonización<sup>52</sup>, y parte de los asalariados vive en los establecimientos rurales donde desempeña distintas tareas.

La principal fuente de trabajo de los habitantes es la Sociedad de Fomento Rural de La Casilla (SFRLC). Tienen 25 empleados estables y unas 7 personas zafrales de agosto a mayo de cada año. Los establecimientos rurales, principalmente tambos, constituyen otra fuente de trabajo importante para la zona.<sup>53</sup>



*VISTA VIVIENDA EN LA CASILLA FLORES.*

#### INTERVENCIÓN DE MEVIR

La Casilla y el núcleo de MV existente se ubican en el kilómetro 189, a 20 km de Trinidad y a 35 km de Ismael Cortinas.

El estudio territorial previo que realizó MV, en el caso de La Casilla, contiene un análisis detallado de las variables e índices que muestran la actividad económico-productiva del lugar, su crecimiento y las necesidades para su desarrollo.

---

<sup>52</sup> INC

<sup>53</sup> Datos extraídos del documento aportado por MV, citado en bibliografía..

Se construyeron 87 viviendas en los conjuntos nucleados. Se comenzó en 1995, con 39 viviendas, y 28 en 1998. En 2009 se construyeron 20 viviendas más. El total de viviendas construidas según MV es 87. Las unidades productivas comienzan en 1996 y hasta el año 1998 se construyeron 14. Luego, en el año 2009, se construyeron 10 UP más. Según el censo de 2011 existen 84 viviendas, 64 ocupadas y 20 desocupadas, por lo tanto un 23% de las viviendas se encuentran vacías.

Programa	Tipo de programa	Año de entrega	Total de unidades construidas	Viviendas nucleadas	Viviendas en terreno propio	Otras construcciones	Unidades Productivas	Mejoras prediales
La Casilla I	Núcleo	1995	39	37		2		
La Casilla II	Núcleo	1998	28	27		1		
La Casilla III	Núcleo	2009	20	20				
La Casilla centro MEC	Otro	2009	1	1		1		
La Casilla UP I	UP	1996	8				8	
La Casilla UP II	UP	1997	4				4	
La Casilla UP III	UP	1998	2				2	
La Casilla UP IV	UP	2009	10				10	

CUADRO 16. PROGRAMAS MEVIR

Los primeros conjuntos de MV se implantaron en las parcelas rurales existentes y ajustaron su diseño según los bordes de las mismas. Es así que se visualizan trazas no ortogonales que constituyen los ejes de las calles, dado lo cual, en la medida que crecieron las intervenciones y se adquirieron más predios, se pudo corregir la dirección de la trama. *Ver figura 10.*

Por otro lado, se destaca que no existen instrumentos de ordenamiento territorial aprobados en la zona. La categoría actual de suelo en los CNVM sobre la ruta 23 se mantiene rural. Sin embargo, existe un proyecto de fraccionamiento ante MV que todavía está sin empadronar, para pasar a categoría de suelo suburbano. Este proyecto se incluirá en las Directrices Departamentales (DD) que actualmente están en elaboración.



## **Análisis de La Casilla**

- **La relación con el territorio inmediato.**

La topografía del lugar no determina ninguna singularidad física particular. La ruta y las construcciones existentes determinan la estructuración del centro poblado hacia uno de sus lados.

La implantación de los distintos conjuntos en sus varias etapas significó un ordenamiento del espacio urbano. En una primera etapa, se localizaron las viviendas según la estructura parcelaria rural, y a continuación de las pocas construcciones existentes que se encontraban a lo largo de la ruta (Sociedad de Fomento Rural). Mientras que los siguientes conjuntos determinaron una estructura de manzanas ortogonales, donde también se ubicaron distintos equipamientos públicos. Se destaca la existencia de una calle de servicios paralela a la ruta 23 que amortigua el impacto de la misma en el desarrollo residencial.

El acceso al suelo no pudo integrar la escuela del lugar, que se ubica del otro lado de la ruta. Aunque esta construcción podría haber originado el desarrollo de una nueva trama, se advierte que MV no pudo adquirir predios contiguos a la escuela, por lo que es de observarse la falta de planificación y articulación, con una cartera de tierras relevante en torno a construcciones significativas para el desarrollo residencial.

Este nuevo núcleo posee como elemento central una plazoleta, donde también se ubica el salón comunal y otros equipamientos públicos. La plazoleta es cuidada y mantenida por un funcionario de la Intendencia Departamental de Flores.



*FIG. 17. ESTRUCTURA URBANA DE LA CASILLA*

La intervención de MV, que tuvo varias etapas, desarrolló trazas diferentes para su implantación, pero el resultado del conjunto es acorde con la realidad del entorno, cubriendo las distintas necesidades de infraestructura y servicios que necesita la población local.

En relación con el territorio inmediato, la construcción de una planta de tratamiento para cada conjunto, además de constituir un requisito de OSE, forma parte de la viabilidad territorial de estas localidades y de la mayoría en las que participa MV, siendo este un hecho relevante en la consideración de la dimensión ambiental.



FIG. 18. INFRAESTRUCTURAS DE LA CASILLA

La principal vía de acceso es la ruta 23, que está bituminizada. Los restantes caminos de penetración están embalstrados y en buenas condiciones. Los mismos fueron mejorados por el Programa Cuenca Lechera II, para permitir la circulación de camiones cisternas que recolectan y transportan la leche. Esto permite una fluidez para el desempeño de las actividades productivas que allí se realizan, lo que habilita más oportunidades para el desarrollo local de la zona.

La organización del conjunto, se realiza a partir de la ubicación de los espacios y equipamientos públicos más relevantes de la localidad. No existen aceras, ni espacios especiales para la circulación de los peatones.



FIG. 19. CONECTIVIDADES Y SERVICIOS URBANOS DE LA CASILLA FLORES

En La Casilla existen dos escuelas, la n° 32 y la n° 39; y en Punta de Sauce existen dos escuelas más, la n° 13 y la n° 26. Los años escolares van desde jardinera a 6° año de primaria, pero no hay guardería. En el año 1996 concurrían 30 alumnos; y esta unidad escolar ha mantenido su población en 50 niños, aproximadamente. En general, no todos los niños terminan su año lectivo, y esto está asociado a la inestabilidad que poseen algunas familias que trabajan en los establecimientos rurales. Cuentan también con un profesor de

inglés, educación física y un internáculo apoyado por el “Club de jóvenes agrarios” de La Casilla.

En el km 163 de la ruta 23 se encuentra la Escuela Agraria La Carolina, que es un establecimiento de la Universidad del Trabajo (UTU), donde se forman técnicos agropecuarios de nivel intermedio. Es una de las escuelas agrarias de mayor superficie, con 1.600 hectáreas, y cuenta con modernas instalaciones.

MV construyó, próximo a las viviendas, un local donde funciona la policlínica. Esta es atendida permanentemente por dos personas voluntarias, las que fueron capacitadas por Salud Pública para la toma de presión, curaciones, inyectables, etc, siempre en coordinación con el médico de medicina general, que concurre al pueblo cada 15 días. También concurre un pediatra una vez al mes y un oftalmólogo cada tres meses. La intendencia asiste con un psicólogo cada 15 días. Este servicio de salud no cuenta con ambulancia.

La Comisaría de la 4ª Sección Judicial ocupa una vivienda que se constituye como destacamento del Ministerio del Interior, construída por MV, y existe otra ubicada en la ruta 23 km 170 en Puntas de Sauce. Esta también pertenece a la 4ª Sección Judicial, con atención en la ciudad de Trinidad.

En el salón comunal construido por MV en el primer plan, se realizan distintas actividades: se paga las asignaciones familiares, el plan de emergencia, se entregan canastas de la Federación Internacional de la Leche (IDF, por sus siglas en inglés), pago de jubilaciones y pensiones, reuniones, cursos que dictan profesores de la IDF (Casa de Cultura): de cestería ecológica, costuras, tallado en madera, cocina doméstica, peluquería, tejido a mano y gestión empresarial.

En cuanto a los establecimientos comerciales, existe una panadería y un almacén. No hay carnicería.

Los entrevistados manifestaron que los medios de transporte para trasladarse por la localidad y a los lugares de trabajo suelen ser a pie o en

moto, típica situación que rodea al asalariado rural en estos tiempos. El servicio de transporte público cubre la línea Trinidad-Ismael Cortinas mediante la empresa de Echandy, de lunes a viernes en tres turnos diarios. Los sábados y feriados en dos turnos diarios, y los domingos solo en un turno diario, por la tarde.

Los elementos de consumo diario son adquiridos, en su mayoría, en las instalaciones tipo almacén o establecimientos similares que existen en la zona. Cuando se requiere ampliar las compras hay que trasladarse a la capital departamental.

En la zona de La Casilla, la actividad dominante entre los pequeños productores es la lechería de remisión, con clara predominancia de remitentes a Conaprole. En Punta de Sauce también hay lecheros, y quesería artesanal. En los alrededores de Trinidad, como sucede en torno a las capitales departamentales, hay una diversificación mayor. Además de lecheros remitentes y algún quesero, también hay cruderos, ya que en Trinidad se realiza la venta de leche cruda. Hay también horticultores y avicultores.

Debe señalarse que existen tres colonias del Instituto Nacional de Colonización (INC): La Casilla, La Alianza, que se ubica en la zona de La Casilla, y la Tiburcio Cachón, que se encuentra en Puntas de Sauce.

La Casilla es la zona del país en donde los pequeños productores lecheros cuentan con la más amplia y calificada disponibilidad de servicios de apoyo.

En efecto, la SFRLC presta los siguientes servicios:

- Servicio integral de laboreo de suelos
- Transporte de leche
- Campo de recría
- Crédito
- Suministro de concentrados
- Asistencia técnica

En conclusión, se advierte que la voluntad de reconvertir el sistema productivo hacia el sector lechero, incorporando las potencialidades del entorno, se complementó con la intervención de MV, lo cual consolidó la permanencia de las familias en el lugar.

En este sentido, se consideraron las construcciones preexistentes de la escuela y la sociedad de fomento rural como punto de partida para el desarrollo residencial, y también se contó con el aporte de la intendencia que adquirió los predios para MV.

En este caso, y dada la experiencia alcanzada, se constituyó una base que podría ser objeto para la aplicación a otros conjuntos. Es decir, cuando la demanda de vivienda responde a las necesidades del sistema productivo del entorno.

Se agrega que, en la medida de un crecimiento poblacional mayor, resulta imprescindible una planificación urbana del núcleo, para ordenar el espacio público con la generación de nuevas parcelas, desde el punto de vista de la densidad y la escala del centro poblado. (*Ver implantación y tipología en Cuadro de gráficos pág.131*)

- **Desencadenantes socio-territoriales a partir del proceso de ayuda mutua.**

En La Casilla, los datos censales del año 1985, 1996 y primera fase del 2004, muestran que la población ha aumentado. En el censo de 1996 hay 93 habitantes y en la primera fase de 2004, existen relevados 181 personas, 86 hombres y 95 mujeres.

La población de La Casilla constituye un 0.7% del total de la población del departamento<sup>54</sup>.

Las intervenciones de MV en La Casilla, fueron creciendo según la demanda de las actividades productivas de la zona. Estas actuaciones se

---

<sup>54</sup> Censo 2011.

reparten entre los conjuntos y las unidades productivas, las que dispersas en el territorio conforman una intervención acorde que diversifica la integración social.

El mapa de actores que conforman las distintas relaciones sociales, tanto las interiores al conjunto como otras más externas, está siempre muy ligado al sistema productivo.

Las organizaciones sociales que existen en torno al hábitat poseen distintos grados de involucramiento de la población local, pero la mayoría de las propuestas volcadas en la comunidad, según se manifestó, han tenido una respuesta. Es de recordar que en el salón comunal se pagan asignaciones familiares, se otorgan canastas de la intendencia, y se dictan diversos cursos que tienen que ver con la con peluquería, tejido a mano y otros, como el curso de gestión empresarial.

Los lugares de esparcimiento manifestados como de un uso constante se relacionan con canchas de fútbol y/o lugares bailables. Las redes existentes se relacionan con las organizaciones civiles y/o institucionales que se mencionaron anteriormente.

Existen diversas actividades recreativas donde participa la población que están determinadas por las características culturales del entorno. Las actividades recreativas descritas en las encuestas se asocian a los escasos espacios que existen en la zona, que van desde la construcción del salón comunal, realizada por MV, el uso de la cancha de fútbol cercana al conjunto, hasta los bailes de campaña, donde manifiestan su asistencia mucho de los entrevistados.

La edad de los habitantes varía. En su mayoría son parejas jóvenes, pero se encuestaron también jubilados. Todos participan en la construcción de sus viviendas en la medida de sus capacidades, y se buscan tareas acordes para cada edad.

La experiencia de la participación en la ayuda mutua, en todos los casos, fue considerada como positiva. La población destaca la evolución que se



percibe desde las primeras convocatorias, en el terreno vacío, a la transformación generada con la construcción total del conjunto, lo cual estuvo definido a partir de su participación, convirtiéndose así en un elemento aglutinante, gratificante y estimulante.

Se destaca una muy buena integración social en la localidad, originada en la interacción socio-productiva que desarrolla la sociedad de fomento rural, y, en particular de las entrevistas realizadas, se resaltan los reclamos en torno a un mayor desarrollo de actividades culturales y de esparcimiento. Por lo que, si las actividades productivas están satisfechas, las demandas culturales y de entretenimiento parecen lógicas y fortalecerían la integración entre los habitantes.

- **Capacidad de organización.**

La organización comunitaria en La Casilla tiene como base varias comisiones, como ser la policlínica, las aparcerías, la escuela, el club de fútbol y la Sociedad de Fomento de la Sociedad Rural La Casilla. Esta última es la que nuclea una vez al año a todas las comisiones activas, organizando una gran actividad, cuyos fondos se dividen entre las mismas.

La intendencia participa con sus diferentes programas y comparte las instalaciones construidas por MV.

Con este contexto se generó una base económica productiva no menor en la zona, la cual favorece las oportunidades laborales que rondan en la SFRLC y también en algunos tambos, los que es otra fuente de trabajo en la zona. Esta realidad generó una mayor proximidad con las instituciones que gestionan el territorio, lo cual favorece la participación, para ampliar los ámbitos de demandas y propuestas, aunque no existe todavía una masa crítica que auto-gestione sus propios requerimientos.

Sin duda la SFRLC constituye el elemento que nuclea muchos intercambios sociales en la zona, a lo cual se suma la tarea de MV, que

mediante la construcción por ayuda mutua generó las bases para ampliar los procesos de participación.

Se puede concluir que se intenta integrar las gestiones del gobierno departamental a las distintas necesidades de la población, y que MV coadyuvó en la consolidación de estos procesos. Por lo que, se entiende la existencia de una capacidad de organización familia y colectiva que comprendió a la gestación de este proyecto productivo y social que es hoy día La Casilla.

Además, se recoge de las encuestas la voluntad de la parte institucional para integrar las gestiones, sobre todo en lo que tiene que ver con los servicios a la población. Esta experiencia recoge el trabajo colectivo de cogestión desarrollado por la actividad lechera, lo cual constituye una base para iniciar otros procesos que puedan ser la extensión de actividades productivas de escala doméstica.

- **Potencialidades físico-espaciales para el desarrollo de actividades económico-productivas, tanto a la escala del conjunto como del predio o al interior de la vivienda.**

Es importante destacar que en la mayoría de las encuestas se manifestó la voluntad de realizar algún tipo de función productiva secundaria, ya sea al interior de la vivienda o en el predio inmediato. Las actividades van desde huertas familiares, artesanías, algo de instalaciones eléctricas y también se consideran las tareas realizadas en el jardín de la parcela.

En particular, en este caso, en el que se contaban con pocas preexistencias, y dado el carácter de nucleamiento social y productivo que ejerce la sociedad de fomento rural, no parece tan relevante la implantación tradicional, tipo damero, de los conjuntos. Pudiéndose conformar variantes en la implantación que generen otras oportunidades socio-productivas a los beneficiarios.

- **Desarrollo progresivo de procesos como el autoempleo y su inserción dentro de la vivienda.**

Se informa que a nivel grupal, en lo que concierne al salón comunal sí se realizan actividades que tienen que ver con la capacitación. Ya se mencionaron variados cursos, como el de cocina, cestería o el de gestión empresarial que se imparten en el mismo. Esto último, sobre todo, relacionado con la temática de la lechería y sus actividades conexas. Como tal, esta sociedad de fomento constituye un factor de estabilidad laboral para los pequeños productores de la zona, ejerciendo una acción clara contra el desempleo hasta el día de hoy.

Es de destacar que la actividad productiva lechera a nivel local es reflejo de la política a nivel nacional, por lo que se reconoce una articulación de escalas, rescatando la estrategia para la gestión y la posibilidad de su incursión en otras actividades productivas. De las entrevistas realizadas se resalta cierta timidez para generar propuestas de orden innovador.

Como las actividades productivas en la zona están determinadas por las características rurales del entorno, las que se pudieron encontrar en las viviendas son derivadas de la actividad doméstica, reconociéndose, por ejemplo, un caso en el que se construyen jaulas para animales domésticos.

Sobre las potencialidades de organización productiva para el desarrollo de actividades económico-productivas se reconoce lo expresado en el análisis anterior, que tiene que ver con la base empírica social-productiva alcanzada a lo largo de todo este tiempo en la zona, y que ha servido para la constitución y consolidación de la sociedad de fomento rural, la capacidad de gestión, capacitación y producción.

#### SÍNTESIS DE LA CASILLA

En resumen, se destaca la integración de la actividad productiva al hábitat residencial como un aspecto relevante que dio origen a esta intervención. Por eso se entiende la derivación del reclamo de la población local orientado hacia la recreación, el deporte y el ocio. En tanto se constata una lectura integral del espacio rural y sus necesidades, que pone de manifiesto un enfoque territorial de la intervención.

Esta perspectiva consolidó a “La Casilla” como una centralidad en el entorno productivo de la zona, tomando como punto de partida las preexistencias y construyendo un conjunto de viviendas que superó esta escala para conformar toda la localidad. Dado lo cual, se puede advertir la integración a un proceso que establece vínculos con el potencial desarrollo del área.

### 3.2.3 Durazno- Villa del Carmen

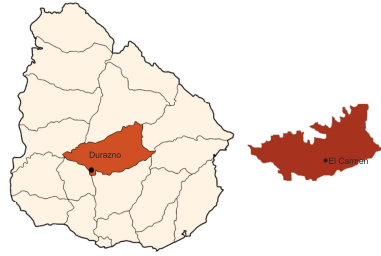


FIG. 20. UBICACIÓN DE DURAZNO EN EL CONTEXTO

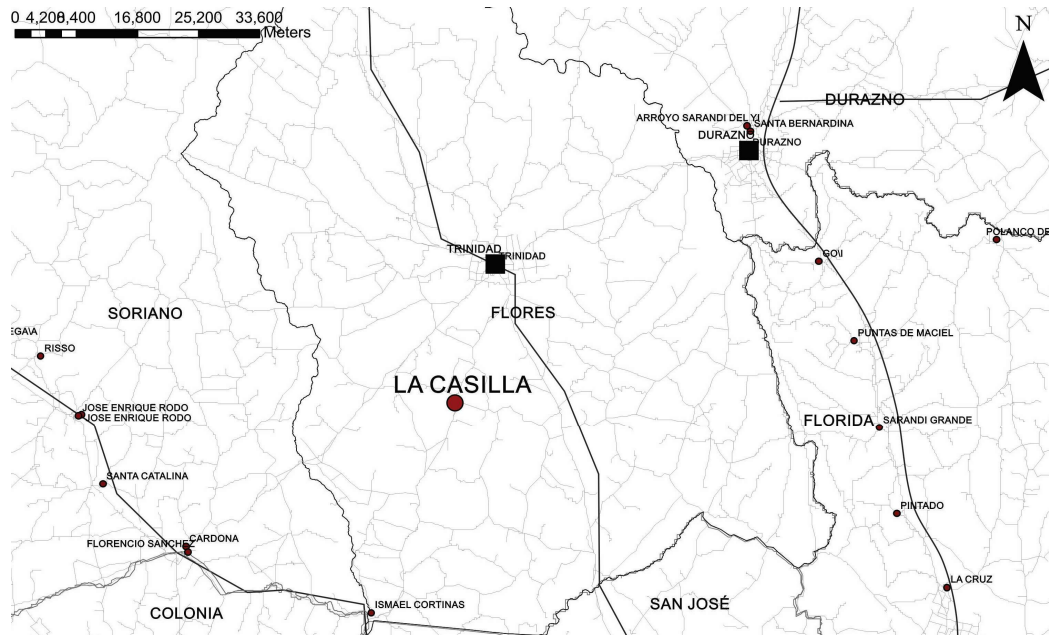


FIG. 21. ENTORNO DE VILLA DEL CARMEN.

## CARACTERIZACIÓN FÍSICA DEL CARMEN



FIG. 22. ESTRUCTURA FÍSICA Y AMANZANADO DE VILLA DEL CARMEN

La localidad fue fundada el 10 de junio de 1874. Se declara pueblo y se denomina “Pueblo del Carmen” al núcleo de población conocido como “Carmen”, por Ley 3.305 del 4 de julio de 1908. Fue elevado de pueblo a villa por Ley 14.363 del 29 de abril de 1975. Entre 1907 y 1930 el pueblo protagoniza un crecimiento sumamente significativo debido a la prosperidad del sector agropecuario. No obstante, cabe destacar que durante esos años comienza en los alrededores de la villa una experiencia agrícola que modificará su historia: la plantación de viñedos por parte de don Andrés Faraut, que luego de otros emprendimientos en 1922 funda, a 1 km de Villa del Carmen, una bodega y viñedo en el año 1927. Desde ese momento, la granja Faraut se convirtió en el centro laboral de Villa del Carmen y los éxitos y fracasos de esta empresa repercutieron en la prosperidad o la crisis de la villa.

Villa del Carmen se presenta como una pequeña localidad urbana central al departamento, con una conformación concéntrica en torno a la plaza principal. La estructura urbana está definida por dos ejes: uno es la ruta Nacional N° 14, que constituye un eje transversal a nivel nacional, y el otro, en forma perpendicular, es el Bulevar Artigas, que está rematado en sus extremos por parques urbanos que dan identidad a esta localidad.

En 1958, el vecino de la localidad don Francisco Davant, desde su cargo de Presidente de la Junta Local, impulsó la forestación del parque con el objetivo de crear un espacio con un fin educativo, deportivo y turístico. El parque conforma dos sectores a partir de su vegetación, uno que está diseñado con un sentido paisajístico que alberga un lago artificial, y otro cuya vegetación tiene un fin utilitario.

La trama urbana presenta una baja ocupación del suelo, donde se visualizan múltiples vacíos urbanos y terrenos baldíos.

Por otro lado, hay que destacar que el departamento de Durazno tiene, desde 2011, aprobadas las Directrices departamentales de ordenamiento territorial, lo que ha tenido la intención de generar una mirada integral del departamento. En este Instrumento, se pretende consolidar a la localidad como un polo industrializador de la madera.

Se categorizó como área urbana toda la trama original y la nueva, donde se incorporan los últimos conjuntos de MV que pertenecen a padrones rurales como suburbanos. El parque público Davant y el parque Luis se conservan como espacios verdes urbanos de uso público, recreativo y deportivo, y mantienen la categoría rural.



*FIG. 23. CATEGORÍA DE SUELO DE VILLA DEL CARMEN*

#### CARACTERÍSTICAS SOCIALES Y PRODUCTIVAS

Villa del Carmen es una pequeña localidad en el departamento de Durazno. Se ubica a unos 60 km al este de la ciudad de Durazno por la ruta N° 14. En el Censo 2011 fueron relevados 2.692 habitantes; 1391 hombres y 1301 mujeres, lo que constituye un 4.71% de la población total del departamento.

En el documento de las DDD<sup>55</sup> se expresó la baja desocupación, pero el acceso a las oportunidades no es parejo para toda la población. La sociedad local se presenta difícil de entusiasmar para participar en proyectos colectivos, así lo plantearon los entrevistados. Esta dificultad persiste aun en los ámbitos escolares, donde se manifiesta la baja participación de las familias en los proyectos de los estudiantes.

---

<sup>55</sup> Directrices Departamentales de Durazno, 2011.



Se trata de un centro urbano con poca población, donde también predominan las características de aislamiento social y baja participación en general de la población local. Son muy escasos los equipamientos que tienen que ver con lo social, estos se limitan a instituciones de carácter religioso, pero tampoco hay una gran concurrencia.

La mayor parte de la población pasible de acceso a los subsidios del estado cobra la totalidad de los haberes incluidos en los planes vigentes. Muchos hogares se presentan como unipersonales al momento de cobrar el subsidio y no regularizan su situación cuando se completa la familia. Esta situación se planteó como un problema por parte de los entrevistados, dejando al descubierto la forma asistencialista con la que las políticas públicas sociales están llegando a esta localidad.

En Villa del Carmen se constituyó el Municipio de Villa del Carmen, y es uno de los dos que existe en todo el departamento.

#### INTERVENCIÓN DE MEVIR

Se construyeron 4 planes de CNVM entre los años 1981 y 2008, pero también hay que destacar la modalidad de viviendas en terreno propio que tuvo en esta localidad un fuerte arraigo. Incluso hay personas que han adquirido terrenos esperando nuevos planes. En general, el contacto de la población con los habitantes de los conjuntos de MV es muy fluido y se da en forma natural. También se incorporó la construcción de viviendas nuevas en la trama existente, una modalidad de MV que tiene poco desarrollo en el territorio<sup>56</sup>.

Sobre un total de 1142 viviendas construidas, 928 ocupadas y 214 desocupadas<sup>57</sup>, MV constituye actualmente un 24% del total de las viviendas.

---

<sup>56</sup> Una de las dificultades que presenta esta modalidad, es que los beneficiarios deben poseer por tres años consecutivos el predio para incorporarse al programa de MV, y en general la población no tiene terrenos en propiedad y si lo heredan, muchas veces no cumplen con los plazos requeridos por MV.

<sup>57</sup> Datos extraídos del censo de 2011.

Programa	Tipo de programa	Año de entrega	Total de unidades construidas	Viviendas nucleadas	Viviendas en terreno propio	Otras construcciones	Unidades Productivas	Mejoras prediales
El Carmen I	Núcleo	1981	71	71				
El Carmen II	Núcleo	1995	76	70	5	1		
El Carmen III	Núcleo	2002	77	68	8	1		
El Carmen IV	Núcleo	2008	58	27	3 1			
El Carmen UP I	UP	2003	10					
El Carmen UP II	UP	2003	12				12	2
El Carmen UP III	UP	2009	9			1	8	6

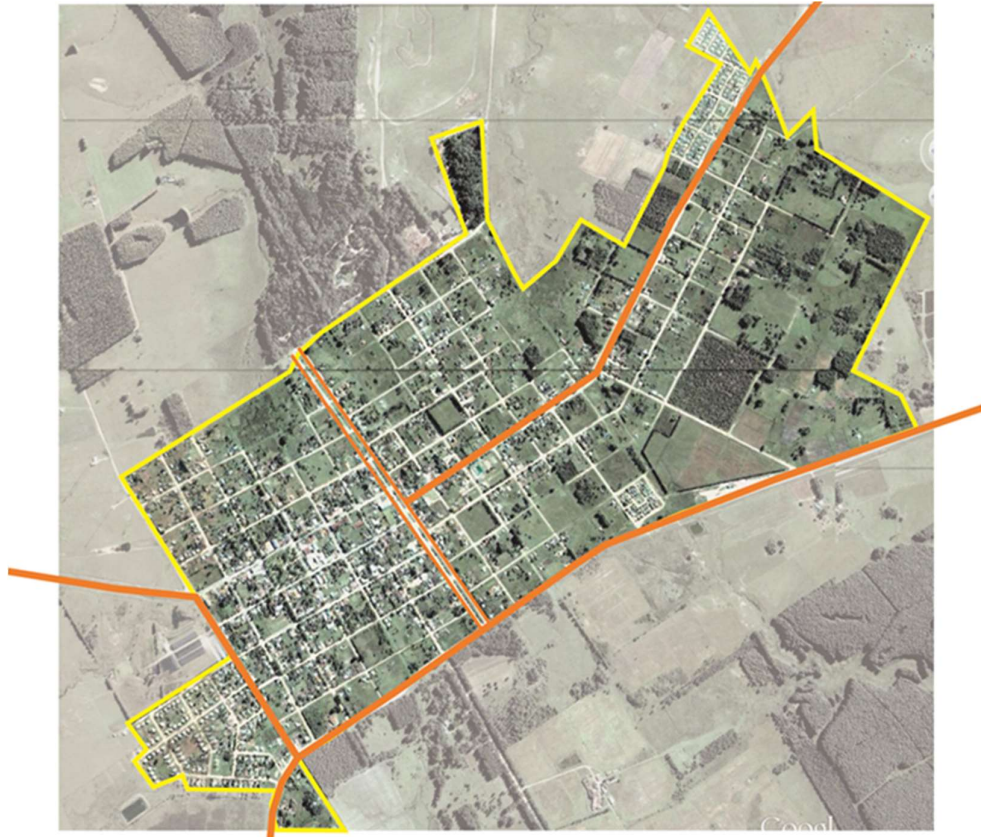
CUADRO 24. PROGRAMAS DE MEVIR.

## Análisis de Villa del Carmen

- La relación con el territorio inmediato<sup>58</sup>.

Se trata de una estructura urbana cuyo eje principal consolida dos tramas con distinto carácter, distinta edad y distinta evolución de los equipamientos e infraestructuras.

<sup>58</sup> En el caso de Villa del Carmen-Durazno no se aportó, por parte de MV, un estudio territorial previo.



*FIG. 25. ESTRUCTURA URBANA DE VILLA DEL CARMEN*

El eje llamado Bulevar Gral. Artigas, cuyo remate lo constituye el Parque Municipal Francisco Davant, ocupa un predio de 40 hectáreas forestadas, iniciado en el año 1944.

La centralidad principal del sector oeste del Bulevar lo constituye la Plaza Artigas. Existe otra plaza, que se utiliza como plaza de deportes. Otros espacios vacantes se presentan carentes de equipamientos, y son apropiados con distintos grados de intensidad por los habitantes del lugar.

El sector este de la trama es el que tiene un desarrollo más nuevo y, como tal, presenta vacíos urbanos, lo cual define un paisaje que intercala las construcciones existentes con la imagen rural del entorno.

El espacio territorial ubicado al norte de las Rutas N° 100 y N° 42, cuya centralidad está constituida por Villa del Carmen, se define como una microrregión para las Directrices Departamentales. En la actualidad, la actividad productiva está determinada mayormente por la forestación y algunas

explotaciones vitivinícolas (cuyo origen e importancia estuvieron ligados a la fundación de esta localidad).

Esta localidad tiene un origen anterior a los conjuntos de vivienda de MV, pero crece a impulso de estas construcciones y genera ciertas singularidades (barrios) que hasta el momento no están completamente cohesionadas, tal como lo expresan los vecinos que viven en la localidad. Por lo que, la localidad posee preexistencias vinculadas a la topografía del lugar y las intervenciones de MV tensionan el tejido, según se aprecia en la foto aérea anterior.

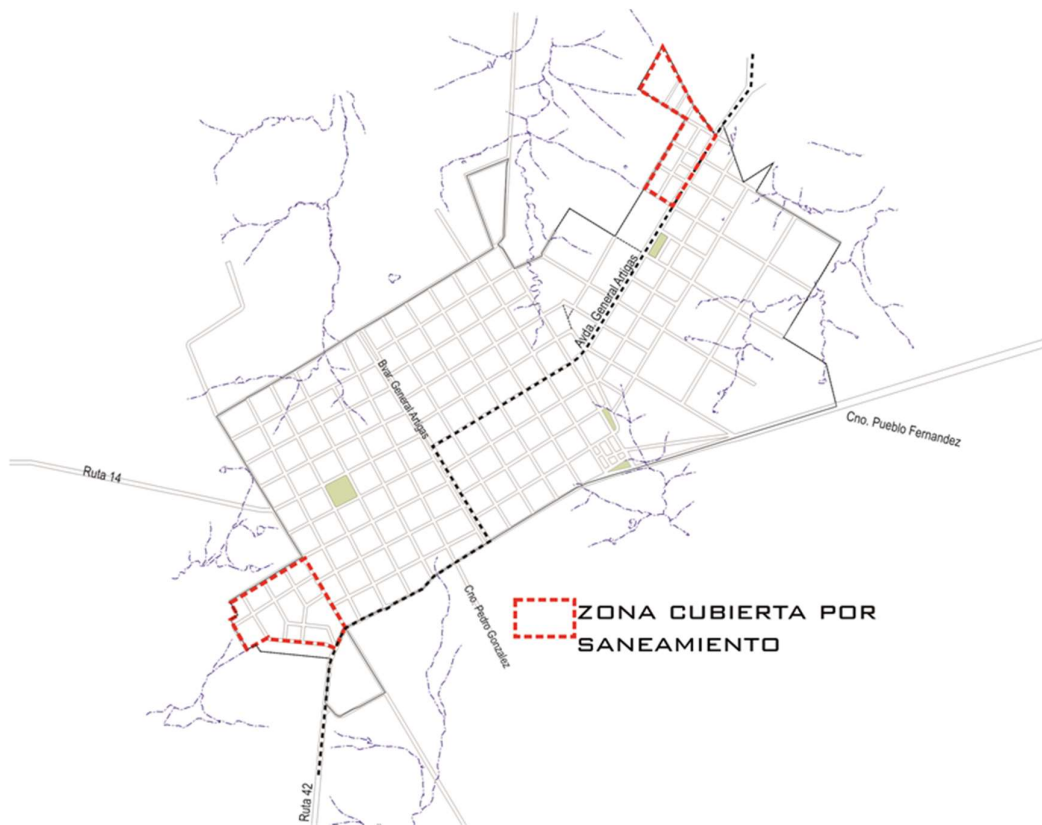


FIG. 26. INFRAESTRUCTURAS

La localidad no cuenta con saneamiento. Solo los CNVM están conectados. La intendencia recoge los residuos domiciliarios y los deposita en una zona próxima a la localidad.

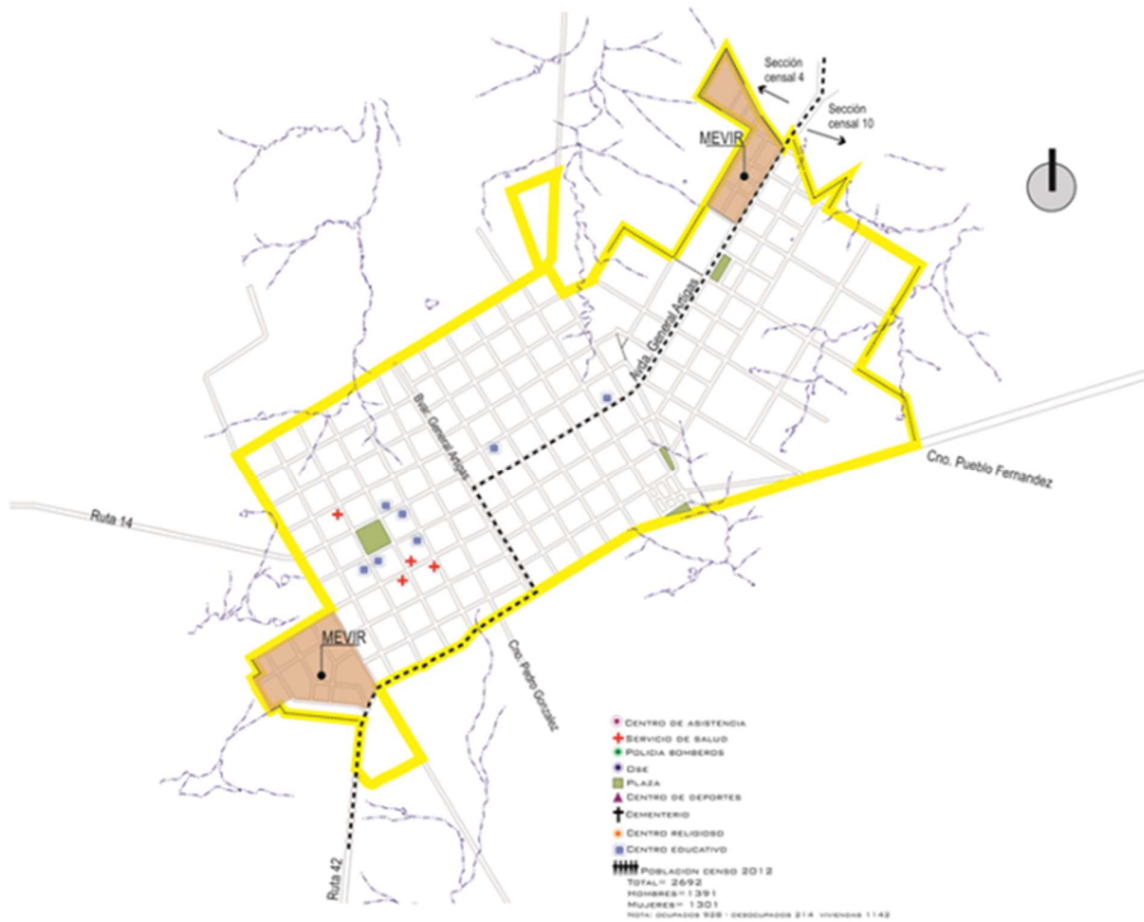


FIG.27. CONECTIVIDADES Y SERVICIOS URBANOS DE VILLA DEL CARMEN

Como transporte público funciona la Empresa Nossar, que posee varias frecuencias Carmen-Durazno. La accesibilidad para esta localidad es la ruta 14 y la ruta 42. La ruta 14 comunica hacia el este con Sarandí del Yí, sobre la ruta 6, y hacia el oeste con Durazno, capital departamental, sobre la ruta 5. La ruta 42 también comunica con la ruta 5. También la ruta 14 comunica con la ruta 100, hacia el norte, hasta el Río Negro, frente a San Gregorio de Polanco. La ruta 14 está bituminizada y es el conector donde transita el transporte privado y el público<sup>59</sup>.

<sup>59</sup> Ver gráfico del Entorno de El Carmen, pág. 86.

La jerarquización vial está dada por el ancho y el equipamiento del Bulevar Artigas, que en el cruce con el eje de la calle 18 de Julio estructura una pequeña centralidad comercial y de servicios. Esta jerarquización vial se completa con la existencia de calles pavimentadas y veredas en el entorno más antiguo de la localidad. Se destacan los caminos que en forma periférica envuelven la localidad y conectan los conjuntos de MV ubicados en puntos opuestos de la trama.

Se constató que hay dos escuelas públicas, un colegio privado católico (solo para primaria), un liceo y un local de UTU con cursos móviles. Además, hay un jardín de preescolares y un centro CAIF (Centro de Atención Integral a la Infancia y la Familia).

Hay una policlínica de salud pública que atiende un importante número de pobladores, con médicos permanentes. También hay una mutualista, CAMEDUR, que brinda sus servicios, pero solo con atención en consultorio. Si los pacientes necesitan internarse deben trasladarse a la capital de Durazno, que dista 55 km. Asimismo, ocurre en el caso de las parturientas que deben ser trasladadas a la capital. Con relación a otros servicios, está el Correo, el Banco República, un local de ABITAB, otro de RED PAGOS y uno de servicio de TV cable.

La actividad productiva fue la que determinó el surgimiento de la localidad, asociada a las bodegas y los viñedos, aunque en la actualidad es la actividad forestal la que atrae y asienta población. De todos modos, el empleo zafral es lo que más ocupa a la población local y no la actividad pública. Cabe agregar que en los talleres realizados en la zona con motivo de la realización de las directrices departamentales se destacó que había un índice de desocupación cero.

Como pequeña localidad, la existencia de servicios públicos urbanos se adecua a la realidad de la producción rural del entorno; por lo cual, la población se traslada a otros centros urbanos para adquisición de productos y/o servicios que no existen en Villa del Carmen. En este caso, resulta mayor la atracción

que ejerce la capital Durazno frente a la localidad de Sarandí del Yí (Florida), que se presenta a similar distancia en kilómetros.

En las encuestas realizadas, la mayor parte de los participantes manifestó que se traslada en bicicleta o en moto para desarrollar las actividades, tanto laborales como domésticas, necesarias. Una minoría manifestó, en cambio, que lo hace todo caminando.

Los elementos de consumo diario se adquieren en los almacenes y/o panaderías del barrio, o en el centro de la localidad.

En síntesis, la relación con el entorno inmediato tiene el desafío de cocer lo viejo con lo nuevo, no solo desde el punto de vista físico, sino también social. En este sentido, es significativo el aporte de MV con la modalidad de viviendas en terrenos propios (31 viviendas construidas), lo que sin duda ayuda a densificar la trama. Cabe señalar, que hasta el momento, cuesta incorporar esta modalidad por parte de MV, ya que requiere de la propiedad del predio desde tres años atrás por parte de los beneficiarios, y esta condición no siempre se alcanza con facilidad.

En este caso, la implantación de MV debería estar en todo pautada con el ámbito local, ya que es lugar donde se generan las necesidades que integran al conjunto con el entorno. Por lo tanto, de los resultados se entiende la escasa conexión de MV con la planificación municipal, actuando en contra de los propios intereses de la población local.

- **Desencadenantes socio-territoriales a partir del proceso de ayuda mutua.**

La mayor parte de los beneficiarios del programa visitado son personas jóvenes, que además manifestaron vivir con sus padres al momento de la obra.

De las entrevistas realizadas, surge que la relación de la población de la localidad con los beneficiarios que viven en los conjuntos es buena; es más, ellos la describieron como una relación activa, ya que utilizan muchas de las instalaciones del conjunto, como el salón comunal.

Se agrega el valor de la experiencia por ayuda mutua que se desplegó en esta localidad, ya que se incorporaron las viviendas en terreno propio, lo que implica la realización de un esfuerzo especial de los participantes y de MV, ya que el perímetro de construcción de la obra abarca toda la localidad. Por lo tanto, el impacto de la intervención de MV, adquiere un alcance mucho mayor, y relaciona los vecinos de la trama con los del conjunto. A su vez, se destaca la gran cantidad de pasivos que hay en el resto de la localidad.

Sin embargo, no se percibe una sociedad que supere las dificultades para participar y genere propuestas que reflejen sus necesidades, o desarrollen oportunidades que mejoren la integración socio-territorial.

En general, no hubo objeciones en relación a la implantación del conjunto y su distancia con el centro de la localidad, aspecto que se explica por la dificultad del acceso a la vivienda nueva que es muy importante para las familias. También se nos manifestó que el flujo campo-ciudad es significativo, por lo que el atractivo laboral y productivo puede estar situado hacia afuera de la planta urbana; en ese sentido, la localización periférica puede ser beneficiosa.

- **Capacidad de organización.**

El lugar de trabajo de los participantes varía. Existen algunos que se autodefinen como empleados rurales. Hay otras actividades laborales, como cuidado de enfermos, y casos en que se ocupan solamente en la construcción de las viviendas de MV por ayuda mutua.

En general, la mayor parte de los empleos de la localidad son empleos zafrales llamados “changas”. Este dato surge a partir de la atracción que generan los empleos forestales, y el afincamiento posterior de estos obreros en la localidad. Por lo tanto, los empleos públicos son los que están asociados a una estabilidad más prolongada; el resto varía según la zafra.



Las nuevas producciones agrícolas, como la forestación, ofrecen la oportunidad de trabajo a ambos sexos. Los empleos en la vitivinicultura, cuando llega la vendimia, ocupan además a jóvenes en edad temprana.

Según lo manifestaron algunos entrevistados, se destaca una sociedad que carece de un sistema de valores asociado al trabajo estable y a la capacitación formal, y que no está interesada en participar de procesos colectivos, sobre todo en la población joven y femenina, cuyos hijos están en edad escolar.

La sociedad local, no está preocupada por participar en procesos autogestionados, y tampoco lo están por participar en las instituciones que operan en el territorio.

No hubo organización para la gestión de la planta de tratamiento. Esta gestión la realizó MEVIR como parte del proceso de la obra, y luego la conectará con OSE.

- **Potencialidades físico-espaciales para el desarrollo de actividades económico-productivas, tanto a la escala del conjunto como del predio o al interior de la vivienda.**

De las encuestas realizadas, no se relevaron actividades productivas previas a la integración del conjunto por parte de los beneficiarios. Sin embargo, sí se plantea el deseo de realizarlas una vez que se ocupe la nueva vivienda. Hay que considerar que también influye el estado de precariedad de la vivienda anterior, por lo que, en condiciones de hacinamiento, no se genera una situación adecuada para desarrollar herramientas que apunten a un fortalecimiento familiar y productivo.

Al llegar a la nueva vivienda se abre un horizonte diferente, que genera un nuevo contexto sobre las perspectivas familiares; esto tiene que ver con las características acerca de los efectos que produce la vivienda en las familias.

La potencialidad que tienen estos CNVM reside en el hecho de generar un buen vínculo con la trama existente. Si bien la ubicación de los últimos

planes es un poco alejada del centro de la localidad, no presenta conflictos importantes, como el atravesado de una ruta o un límite geográfico de relevancia que altere esta integración.

En particular, se considera positiva la combinación de programas para densificar la trama. Existen espacios a nivel de los conjuntos (salón comunal para los planes 1 y 2, así como también para los planes 3 y 4). Estos son usados por toda la población para distintos tipos de eventos, generalmente festejos familiares.

- **Desarrollo progresivo de procesos como el autoempleo y su inserción dentro de la vivienda.**

De las entrevistas realizadas, surgió que muchas familias reciben planes de subsidio por parte del estado. Como la mayor parte de la población se ocupa en empleos zafrales, siempre están atentos a las ofertas productivas de la zona. La mayoría provienen de la forestación, y otro rubro importante lo constituyen las bodegas de la zona.

De todo el análisis presentado, se visualizan algunas dificultades con relación a la generación de una masa crítica que favorezca los procesos participativos en general.

Por lo que, se puede inferir que para la actuación de MV, en el caso de las localidades con preexistencias, resulta fundamental contar con un aporte local más activo, ya que resulta difícil aportar una nueva mirada en tejidos físicos y sociales consolidados.

#### SÍNTESIS DE VILLA DEL CARMEN

En este caso, se aprecia una intervención sectorial de MV en una localidad existente, que tuvo transformaciones en términos productivos, como sucedió en otros lados del país, pero que en la actualidad evidencia signos de aislamiento social y de falta de capacitación.

Se destaca como un aspecto relevante en esta propuesta de MV, la incorporación del programa de construcción de viviendas en terrenos propios, lo cual favorece el equilibrio físico de la trama, en relación a los conjuntos construidos en la periferia. Aunque existen contradicciones a nivel ambiental, ya que los conjuntos en la periferia cuentan con infraestructuras que no se dan en las viviendas en terreno propio (pozos negros).

Cabe señalar la falta de un involucramiento mayor de las instituciones locales para integrar las dimensiones sociales, educativas y culturales a procesos de desarrollo local, ya que en este caso MV no debería actuar solo.

### 3.2.4 Canelones- San Jacinto

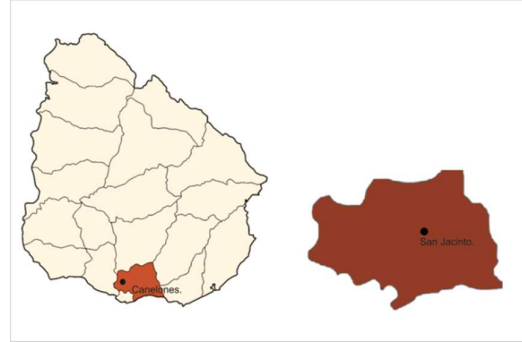


FIG. 28 UBICACIÓN DEL DEPARTAMENTO Y LA LOCALIDAD EN EL CONTEXTO NACIONAL

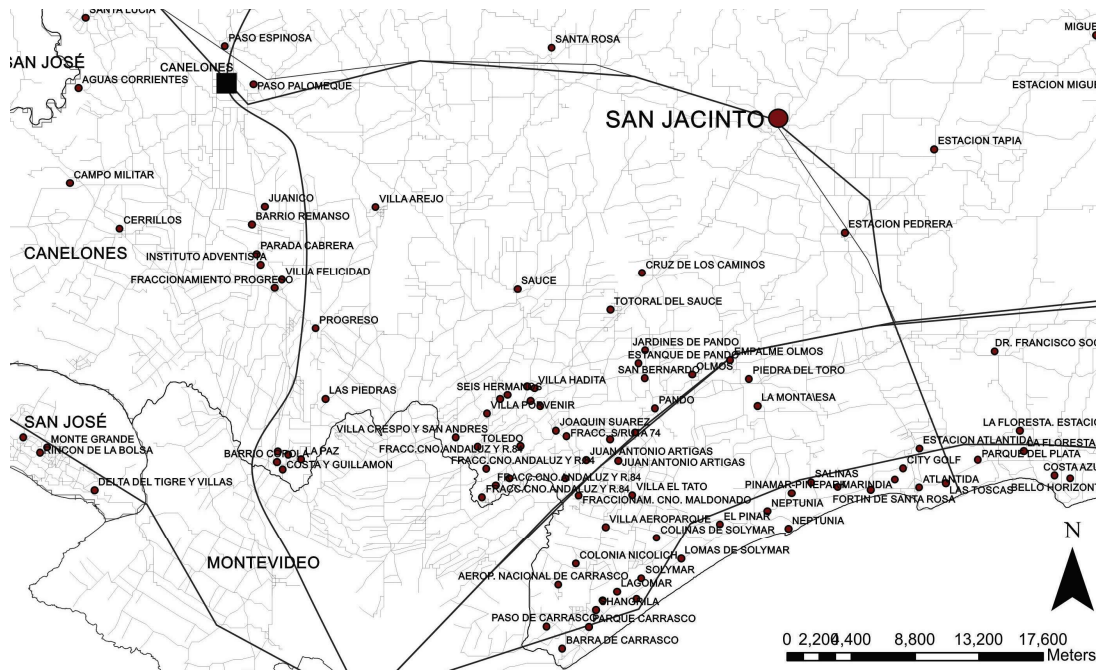


FIG. 29. ENTORNO DE SAN JACINTO.<sup>60</sup>

El departamento de Canelones posee un territorio históricamente muy heterogéneo, tanto por su estructura predial como por su estructura productiva, donde conviven explotaciones diversas del suelo. Estas explotaciones van del

<sup>60</sup> Canelones se divide en 7 microrregiones, 23 secciones judiciales, 29 municipios y 69 localidades o centros urbanos menores.

uso puntual del predio, hasta otras en que se utiliza la totalidad, y donde la unidad productiva necesita varios padrones.

En cuanto a la conformación urbana se reconocen dos zonas divididas por la ruta 11. Al sur, las ciudades han desarrollado un proceso de expansión “tipo mancha”, aunque permanecen los centros urbanos que les dieron origen. Estas conformaciones urbanas se distribuyen a los lados de los corredores radiales más relevantes (ruta 5, ruta 8, Av. Giannattasio y ruta Interbalnearia), constituyendo el área metropolitana. Esta zona se caracteriza por concentrar la mayor parte de la población del departamento, y por lo tanto posee un desarrollo residencial, social e industrial superior.

Al norte de la ruta 11 el territorio es menos denso poblacionalmente y la estructura urbana se da en forma concéntrica, “tipo enclave”. Posee menos actividades industriales y más actividades agropecuarias. Esta zona es menos dinámica, más aislada y tiene características morfológicas similares a otros centros urbanos del interior más profundo. Aquí es donde se concentra casi la totalidad de la intervención de MV.



*CALLE Y PLANTA DE TRATAMIENTO EN LOS DOS CNVM EN SAN JACINTO*

## CARACTERIZACIÓN FÍSICA



FIG. 30. CARACTERÍSTICAS FÍSICAS Y PARCELARIO DE SAN JACINTO

San Jacinto es la ciudad que está más al este de las localidades que integran el denominado «santorale» canario. Está ubicada en el cruce de las rutas 7 y 11, entre los arroyos Pedrera y Descarnado, tributarios ambos del arroyo Pando (Ver en gráfico del Entorno de San Jacinto).

La planta urbana, tipo enclave, tal como se describió con anterioridad, se define en forma aislada y concéntrica en torno a la plaza principal, característica de muchas ciudades del interior del país.

Esta conformación urbana tiene una difícil comunicación con la capital departamental y con Montevideo. Esto influye, entre otros factores, en términos sociales, generando una clase de comunidad introvertida, que se asemeja al entorno rural de la zona.

Por otro lado, se señala que a partir del año 2010 se aprobaron las directrices departamentales de Canelones, que mantuvieron la categoría de suelo que estaba vigente. Por lo cual, existe un área categorizada como urbana que comprende al tejido más antiguo, y otra área de expansión que la rodea en

forma de anillo que es suburbana, y es donde se ubica el conjunto de viviendas de MV (Lo cual se puede advertir en la foto aérea que se adjunta).

En este sentido, las Directrices Departamentales de Canelones (DDC), establecen los lineamientos estratégicos y categorizan el suelo en forma primaria, que luego los planes locales deberán ajustar. Se presume que no se realizará un plan local solo para San Jacinto, sino que se tratará la zona integrando varias localidades, en este caso los “santorales”.

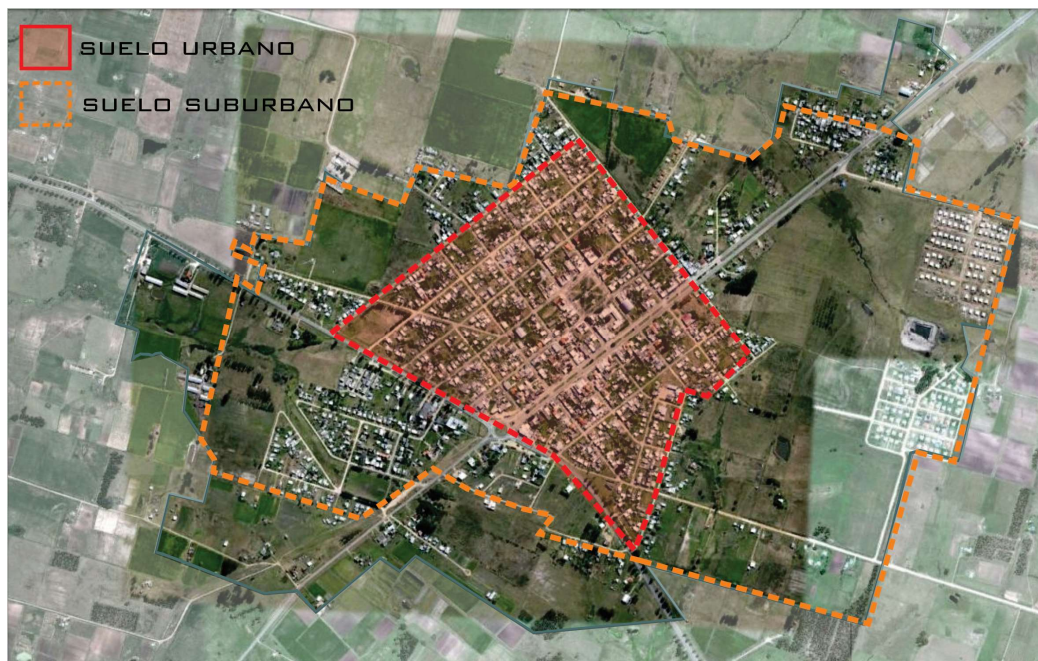


FIG. 31. CATEGORÍA DE SUELO DE SAN JACINTO

## CARACTERÍSTICAS SOCIALES

La localidad de San Jacinto posee 4.510 habitantes, y ha tenido una dinámica poblacional en aumento y representa un 0.86% de la población total del departamento.

En las entrevistas, los beneficiarios del programa se definieron como una sociedad cerrada con poca exteriorización de los procesos internos, con un fuerte impacto del componente rural. Aunque se consideran una sociedad tranquila y donde hay bastante seguridad.

Pertenecen a la segunda corona del área metropolitana y eso se expresa por un fuerte volumen de residentes que no son del lugar y se ubican allí por las características del paisaje y la cercanía con Montevideo en el transporte público y privado. Por lo que están muy permeados de lo que sucede en la capital nacional, más que por la capital departamental.

## INTERVENCIÓN DE MEVIR

Los estudios territoriales previos existentes que proporcionó MV se relacionan con la determinación de posibles contextos donde resulta viable realizar intervenciones de viviendas nucleadas o para las unidades productivas<sup>61</sup>.

En el caso de San Jacinto, no hubo intervención del gobierno local en las primeras fases, como por ejemplo la compra del terreno, como sucedió en los casos anteriores. Aunque en la fase final, para la inauguración de la primera etapa del conjunto, se contó con el aporte de la Comuna Canaria en cuanto a obras de infraestructura, como calles y saneamiento, mejorando la integración física y social del conjunto con el centro poblado.

Se construyeron dos planes de viviendas: uno en 2006 con 76 viviendas nucleadas y 2 en terreno propio, y el otro en 2008 con 80 viviendas construidas y 2 en terreno propio. Las demás construcciones comprenden a las

---

<sup>61</sup> Sin embargo, se destaca que la generalidad de estos estudios, cuando se trata de intervenir en una realidad concreta, puede perder de vista detalles, y mucho más cuando se trata de un territorio tan diversificado y heterogéneo como es el departamento de Canelones.



unidades productivas, que hay muchas en Canelones, dado la heterogeneidad del tamaño de las parcelas.

Programa	Tipo de programa	Año de entrega	Total de unidades construidas	Viviendas nucleadas	Viviendas en terreno propio	Otras construcciones	Unidades Productivas	Mejoras prediales
San Jacinto I	Núcleo	2006	79	76	2	1		
San Jacinto II	Núcleo	2008	84	80	2	2		
San Jacinto UP I	UP	2006	5				5	
San Jacinto UP II	UP	2008	11				11	
San Jacinto UP III	UP	2008	12				12	
San Jacinto UP IV	UP	2008	8				8	
San Jacinto UP V	UP	2009	23				23	
San Jacinto UP VI	UP	2011	17				17	

CUADRO 32 PROGRAMAS DE MEVIR

La actuación de MV se enmarcó en el diagnóstico que sobre el departamento se había realizado por parte de la Comuna<sup>62</sup>, donde se definieron 7 microrregiones. San Jacinto integra la “microrregión de Vocación Agropecuaria y Agroindustrial”.

<sup>62</sup> Plan Estratégico Canario, 2005.

## Análisis de SAN JACINTO

- La relación con el territorio inmediato.



FIGURA 33. ESTRUCTURA URBANA DE SAN JACINTO

Se trata de una estructura urbana determinada a partir del encuentro de dos rutas nacionales, la ruta N° 7, que pertenece a la estructura vial radial nacional de carácter secundario, y la ruta nacional N° 11 que constituye un eje transversal metropolitano y paisajístico.

La planta urbana original de San Jacinto se ubica al oeste de la ruta 7, donde se ubica la plaza principal. Sin embargo, la ruta 7, cuando atraviesa la ciudad, se ensancha el cantero central y alberga un equipamiento público, asimilable a un parque lineal, muy usado por la población local.

La trama urbana más antigua que rodea la plaza es la que queda comprendida entre las rutas, y es donde la expansión urbana-residencial hubiera sido más adecuada, ya que la implantación de MV tensionó hacia el otro lado de la ruta 7 (lado este), con nuevos amanzanamientos que a su vez continuarán expandiendo la ciudad hacia este lado.

Sobre un total de 1912 viviendas construidas, 1716 ocupadas y 196 desocupadas<sup>63</sup>, MV constituye un 8.52% del total de las viviendas.

El CVNM constituye un volumen urbano que impacta en dos aspectos, tanto por el tamaño del mismo (163 viviendas), como por la ubicación, dado que está en un terreno que se encuentra fuera de la planta urbana. Cuando uno transita por la ruta 7, se reconoce una urbanización densa que compite con la escala del centro poblado existente.

Para este caso, las infraestructuras existentes eran: electrificación, iluminación, recolección de residuos urbanos, las que fueron ampliadas para llegar hasta las nuevas viviendas.

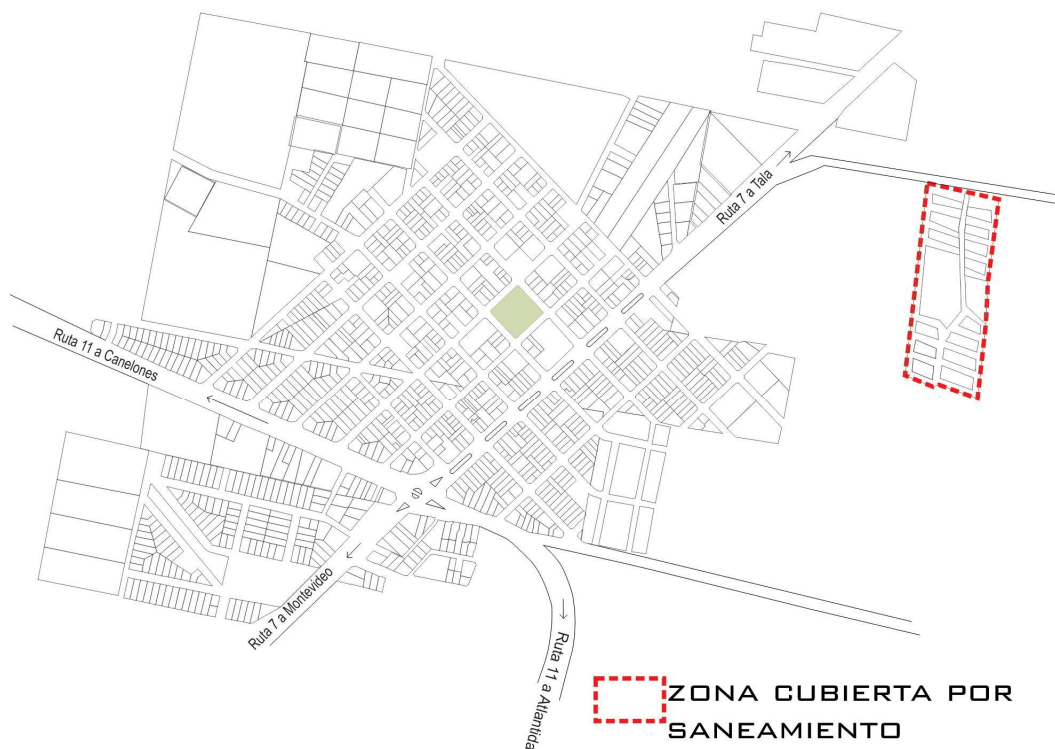


FIG. 34. INFRAESTRUCTURAS.

<sup>63</sup> Datos extraídos del censo de 2011.

En lo que respecta al saneamiento en la localidad, este solo abarca al conjunto de MV. En este caso, la pileta de decantación se ubicó en un lugar central a las viviendas y con frente a una de las calles que bordea el conjunto y contigua a la zona urbana. Sin embargo, su desagüe, que debería pasar por una servidumbre del padrón vecino hasta su destino final, un curso de agua existente, fue una tarea difícil de articular entre los particulares, la Intendencia y MV.

La estructura vial está dada por la ruta 7, pero en el tramo que atraviesa la localidad, posee una jerarquización a través de un equipamiento con bancos, mesas y cantero central. Además de las vías que rodean la plaza principal, que cuentan con asfalto, aceras y cordones.

El conjunto de MV, no posee ningún servicio de policlínica. La misma está en la localidad, y también existen centros de salud privados, como es el CASMU<sup>64</sup> y Médica Uruguaya.

La conectividad de esta localidad con el resto del departamento o con la capital es bastante dificultosa en relación al transporte público. No hay frecuencias importantes con la capital del departamento, ni con Montevideo. Si se quieren realizar actividades de estudio académico terciario, por ejemplo, resulta muy difícil el traslado hacia la capital del país.

La localidad de San Jacinto posee una escuela importante sobre la ruta 7 que satisface la demanda escolar de la zona. También hay un colegio privado y un liceo que posee estudios de primero a sexto. Si bien hay una UTU<sup>65</sup>, según surge de las entrevistas, la misma ofrece pocos cursos y mal priorizados, por lo que los estudiantes deben trasladarse a otras localidades.

---

<sup>64</sup> Sindicato Médico del Uruguay

<sup>65</sup> Universidad del Trabajo del Uruguay, según los datos relevados en 2008.



FIG. 35. CONECTIVIDAD Y SERVICIOS URBANOS.

La mayor parte de la población del conjunto, en algunos casos un integrante por familia, trabaja en el Frigorífico San Jacinto. Esto hace que la relación con el trabajo sea cercana y fluida.

Las actividades relacionadas con este tipo de industrias demandan mucha mano de obra y generan cierta estabilidad en el largo plazo, por lo que resultan de importancia en la zona, poseyendo, asimismo, diferentes impactos asociados.

La gente se abastece con lo necesario en un almacén que hay enfrente al conjunto, pero reclaman que es muy cara y compran lo básico, por lo que deben trasladarse al pueblo para completar sus compras.

En el conjunto se relevaron distinto tipo de actividades que generan ingreso a las familias, en especial las realizadas por las mujeres que quedan en la casa. Por ejemplo: una señora que hace adornos para cumpleaños infantiles y trabaja asociada con su hermana que vive en San Bautista; otra que planta en el terreno contiguo; otro caso es el de una familia que vende leña y tiene reparto de pan, y utiliza su casa como depósito de los materiales que luego comercializa en el mismo conjunto. Estas actividades se realizan en forma voluntariosa y de un modo espontaneo, es decir, que no cuentan con un análisis de mercado, ni plan de negocios.

En lo que tiene que ver con la implantación del conjunto, importa el proceso por el cual se accede al predio, incidiendo para esto la fluctuación entre el precio y la capacidad institucional, por lo que se accede a tierras en zonas periféricas y mal servidas, predios más grandes y más baratos. Una vez adquirido el predio, comienza el proyecto de viviendas, cuya integración con la trama existente se hace realmente necesaria para el desarrollo de las familias que lo van a habitar. Esta integración genera costos, aquellos que no fueron absorbidos en el precio del terreno; la diferencia es que ahora se comparten con otros actores institucionales que empiezan a colaborar para terminar las viviendas.

Los costos de adquirir un terreno alejado, son asumidos a largo plazo por los participantes, que no pueden caminar hasta el pueblo y buscan la oportunidad de adquirir un transporte (moto o bicicleta), aunque ya quedaron en situación de deuda con la mudanza. A este costo también se le suma el tiempo que pierden en atravesar todas estas manzanas vacías, muchas veces sin las infraestructuras terminadas, para llegar al centro, la panadería, la escuela o el liceo de la localidad.

Por lo tanto, es de considerarse que no hubo una gestión adecuada para adquirir el predio, que está lejos y mal conectado con la ciudad. Además, siendo que el conjunto es muy numeroso, no se consideró la modalidad en terreno propio para combinar programas y equilibrar densidades. De lo analizado, se desprende que la relación con el territorio inmediato no es acorde.

Resulta paradójico visualizar que cuando hay preexistencias, como en el caso de San Jacinto, donde la inserción de la vivienda puede ser ampliamente planificada, MV no logra insertarse de modo de generar una cohesión territorial.

Como en todo, la institución de MV va aprendiendo de los procesos que va desarrollando y trata de mejorar, a medida que genera experiencia para proyectar en futuras intervenciones. En este sentido, se destaca que con estas dificultades en la implantación no se favorece la generación de emprendimientos productivos domésticos, tal como lo expresaron los propios beneficiarios del conjunto.

- **Desencadenantes socio-territoriales a partir del proceso de ayuda mutua.**

La escala del conjunto es amplia, lo que involucra un volumen importante de población para organizar.

De las visitas y los relevamientos efectuados, tanto en las viviendas construidas como en la etapa de obra de la segunda fase, se advierte que la mayoría son parejas jóvenes y con niños.

Las organizaciones sociales que existen no estuvieron vinculadas al grupo de participantes de MV. De los datos obtenidos por el equipo técnico de MV solo se conoce el “Club de niños”, que funciona como una organización de la sociedad civil. No hay centros CAIF en la localidad de San Jacinto.

Las demandas más relevantes por parte de la población del conjunto se han relacionado con la construcción de un salón comunal y un parrillero, además de la inquietud por realizar actividades físicas, para lo cual se están haciendo tratativas para que exista una colaboración de la Comisión de Deportes de la Comuna Canaria.

Si bien no se trabaja en forma de redes, el grupo se ha organizado para implementar determinadas actividades educativas (computación e inglés), y además para la formación de una biblioteca dentro del salón comunal, cuya manutención se daría a través del pago de una cuota mensual.

En el caso del CNVM de San Jacinto, la ayuda mutua resultó una experiencia positiva, y, aunque hubo 20 familias que renunciaron por no poder cumplir con las horas de obra, de todos modos el grupo fue muy solidario, tratando de brindarles nuevas oportunidades a estos participantes que tuvieron problemas.

La asistente social priorizó la oportunidad de constituir un grupo solidario, ya que se donaban horas entre participantes, en función de lograr avances para el grupo en su conjunto.

Se resume que, si bien existían potencialidades, ya que el grupo fue capaz de consolidar actitudes solidarias, quizás el gran número de participantes no colaboró en una integración social, donde surgiera la confianza necesaria como para tratar otros temas que los afectan.

En la actualidad, surge de las entrevistas que, a pesar de estar lejos del pueblo y con escasa accesibilidad, el hecho de haber podido acceder a su vivienda es reconocido como positivo, y les ayuda a visualizar su situación desde otro punto vista, lo cual les genera nuevas perspectivas. Esta reflexión se ampara también en la organización que alcanzaron los participantes para incluir determinadas actividades en el salón comunal, lo cual motiva al desarrollo de nuevas ideas, que hacen también a la vivienda y al conjunto, es decir, al hábitat residencial.

- **Capacidad de organizarse y autogestionarse.**

Las actividades productivas que se encontraron y que se desarrollan al interior de las viviendas se relacionan más bien con actividades que no se brindan en el pueblo, o que en el conjunto no se ofrecen de forma adecuada. Es por esto que, ante la constatación de una carencia, surge la generación de una oferta que se realiza en forma doméstica.

Esta búsqueda se potencia entre la cantidad de gente joven con niños que vive en el conjunto, ya que las madres intentan desarrollar tareas al interior de sus casas para hacer compatible el cuidado de sus hijos con la actividad



desarrollada. Algunas actividades provienen de habilidades naturales, otras buscan solo la generación de un ingreso, pero ambas constituyen reales posibilidades de desarrollar tareas remuneradas asociadas con su condición de madres y amas de casa. Además se encontraron actividades al exterior de la vivienda, es decir, en el predio contiguo, que son solo para autoconsumo de las familias, como las huertas o el acopio de leña para la venta.

Se relevaron actividades productivas que se realizaron en forma colectiva, pero que luego fueron abandonadas. Las objeciones que aparecieron de las conversaciones mantenidas son con relación a la falta de respaldo institucional sobre los alcances que puede tener el hecho de realizar actividades productivas en conjunto y el miedo al fracaso, lo que fue relevado en varios de los casos anteriores.

De los datos obtenidos se desprende que existe una capacidad de organización a nivel familiar para desarrollar emprendimientos productivos, aunque los mismos no se mantengan a lo largo del tiempo. Sin embargo, se advierte que resulta dificultoso llevarlos a cabo cuando los proyectos se pretenden gestar a partir de la interacción grupal, por lo que cabría pensar que si fueran propuestos por MV u otro actor institucional, público o privado, quizás podrían conseguir mayor adhesión.

- **Potencialidades físico-espaciales para el desarrollo de actividades económico-productivas, tanto a la escala del conjunto como del predio o al interior de la vivienda.**

Las familias que realizan actividades productivas al interior de las viviendas entienden que existe la necesidad de potenciar los espacios para ello, ya que las desarrollan con dificultad.

En el caso de San Jacinto Etapa I, se percibe que la gente, al momento en que ocupa la vivienda nueva está realmente contenta por el logro obtenido, y que este constituye un acto dignificante, sumado a que ellos mismos participaron en la construcción. Advirtiéndose, de igual modo, la no

visualización de como mejorarían la situación físico espacial para potenciar las actividades que realizan.

Lo que sí parece importar a la población que participa en el conjunto es la poca potencialidad del predio en el cual se inserta la vivienda, sobre todo cuando pretenden desarrollar huertas.

Las condicionantes relacionadas con el diseño del proyecto en torno al cual se organizan y se distribuyen las viviendas en el predio no son compartidas con la población beneficiaria. Se advierte una homogeneidad en el espacio diseñado, lo cual podría cambiar si se convocara a los beneficiarios en la etapa de implantación y organización espacial de la vivienda.

Con respecto a la existencia de espacios comunes, a nivel del conjunto se construyeron espacios para la recreación y la cultura (biblioteca y salón comunal).

Se constata en este conjunto la realización de distintas acciones orientadas hacia funciones productivas de distinto origen y la voluntad de transformar el espacio, para ser más útil a estos objetivos. Por lo cual, las dificultades alcanzadas deberían constituirse en un estímulo para superar en las futuras intervenciones. De otro modo, se podrían generar nuevas líneas de créditos o subsidios para construir y/o adecuar estos espacios o la propia construcción del galpón (Ver tipología con galpón en Cuadro de gráficos pág.131).

- **Desarrollo progresivo de procesos como el autoempleo y su inserción dentro de la vivienda.**

De las entrevistas realizadas, la mayor parte de la población manifestó no recibir subsidios estatales, y la incapacidad para la realización de los trámites pertinentes parece ser una constante en todos los conjuntos visitados.

Como se mencionó, se constató la realización de actividades productivas en muchas de las viviendas visitadas, por lo que se optó por realizar el grupo de discusión con algunas mujeres jefes de hogar en el conjunto. También se

constató la realización de algunas actividades menores en el predio, ya que la mayoría de la gente ve como un obstáculo el tamaño de este.

A partir de la información obtenida en el grupo de discusión, se constató la asociación por parte de algunas mujeres para la realización de emprendimientos productivos. Algunos fallaron, pero se comenzaron otros, por lo que se releva la existencia de dificultades en torno a la generación de emprendimientos vinculado a la incapacidad para formar cooperativas de trabajo; en cuanto a la organización administrativa y empresarial, más que nada, y no especialmente en lo que concierne a la voluntad de trabajo en forma individual.

Se concluye que, en términos de organización social, existe una base empírica acumulada, producto del ensayo y error, lo cual habría que reforzar con respaldos adecuados para concretar propuestas, las que luego podrían exponerse y debatirse, tanto sea en MV, como en otras instituciones pertinentes.



*VISTA DEL CONJUNTO SAN JACINTO DESDE RUTA 7.*

#### SÍNTESIS DE SAN JACINTO

En conclusión, se advierte una localidad ubicada en un entorno rural del departamento de Canelones, pero también asociada a los fenómenos de industrialización de la región metropolitana protagonizados por el Frigorífico. Lo cual delinea un perfil de la población más activo que el propiamente rural, hecho que se manifestó en las inquietudes encontradas en los grupos beneficiarios y las actividades productivas domésticas relevadas. En este caso, se visualiza una clara necesidad de apoyo a la población local desde el ámbito

institucional, ya sea MV, la Intendencia o el gobierno nacional, y su potencial articulación. Se desprende que un complemento con tutorías integraría aún más las problemáticas diagnosticadas.

CUADRO COMPARATIVO DE CASOS						
CVNM	Relación con el territorio inmediato	Desencadenantes socio-territoriales a partir del proceso de ayuda mutua	Capacidad de organización	Potencialidades físico-espaciales para el desarrollo de actividades económico-productivas a la escala del conjunto, predio o al interior de la vivienda	Desarrollo progresivo de procesos como el autoempleo y su inserción dentro de la vivienda	SÍNTESIS DEL ANÁLISIS
<b>Pueblo Fernández/ Salto</b>	La implantación del conjunto se adaptó a las calles y manzanas existentes, con participación de los vecinos. El eje estructurador del conjunto lo constituyó la calle principal, igual se destaca la rigidez topológica. Toda la localidad está abastecida con saneamiento.	Integración social que se fortaleció con el proceso de ayuda mutua, lo que les permitió ampliar las demandas en torno al hábitat residencial. No se dan procesos de autogestión.	La organización comenzó en las etapas iniciales y durante el proceso de la obra involucró el diseño de las parcelas y la ejecución de algunos elementos constructivos. Esta capacidad se mantuvo post obra, pero no ha tenido impactos locales relevantes.	Necesidades de modificar espacios de las cocinas (para la elaboración de comidas) y del predio (para las huertas de autoconsumo)	Hombres trabajan en tareas de campo y mujeres en servicio doméstico, las oportunidades de desarrollo productivo está en las necesidades urbanas no brindadas por el comercio local externo.	MV, se integra a las condicionantes del entorno. Esta síntesis física, social y productiva, genera un marco adecuado para avanzar en procesos de desarrollo local. Sin embargo se constató que estos procesos no se desenlacen sin apoyo externo.
<b>La Casilla/ Flores</b>	La implantación de los distintos conjuntos en sus varias etapas, significó un ordenamiento del espacio urbano. En una primera etapa, se localizaron las viviendas según la estructura parcelaria rural y a continuación de la Rúa 23, con las pocas construcciones que existían como la Sociedad de Fomento Rural.	Dado el trabajo de la SFRLC, se relevaron las demandas culturales y de entretenimiento, que fortalecen la integración entre los habitantes.	SFRC constituye el elemento que nuda muchos intercambios sociales en la zona, a lo cual se suma la tarea de MW la existencia de una capacidad de organización familiar y colectiva, que comprendió a la gestión de este proyecto productivo y social, que es hoy día La Casilla.	Se relevaron galpones, construidos y necesidad de espacios en estares y en el predio para huerta de autoconsumo	En lo que concierne al salón comunal, si se realizan actividades que tienen que ver con la capacitación, huertas familiares, artesanías, algo de instalaciones eléctricas y también se consideran las tareas realizadas en el jardín de la parcela.	Falta de articulación previa para conseguir tierras del lado de la escuela, sin embargo la demanda de vivienda responde a las necesidades del sistema productivo del entorno, fortaleciendo esta interacción.
<b>El Carmen/ Durazno</b>	Estructura urbana existente y con un nivel de diseño definido, e inserta en un espacio microrregional más amplio. Solo existe saneamiento en los conjuntos.	Participación de los integrantes del conjunto es activa e incorporó a las viviendas en terreno propio, logrando cierto reconocimiento a nivel de la localidad. De todos modos, no se alcanzan procesos de autogestión.	La capacidad de organización es sectorial. Sociedad que carece de un sistema de valores asociado al trabajo estable y a la capacitación formal, se relevó las carencias para participar de procesos a nivel de la comunidad.	Se considera positivo, la combinación de programas para densificar la trama. Existen espacios a nivel de los conjuntos (salón comunal para los planes 1 y 2, así también para los planes 3 y 4) usados para la recreación de toda la población.	Empleados rurales, zafra de la forestación, obreros de la construcción y cuidado de enfermos.	Se destaca como relevante la incorporación de viviendas en terreno propio, lo cual favorece el equilibrio físico de la trama, en relación a los conjuntos que están en la periferia. Contradicciones a nivel ambiental, ya que los conjuntos en la periferia cuentan con infraestructuras, y no las viviendas en terreno propio.
<b>San Jacinto/ Canelones</b>	Trama urbana existente y con un diseño definido. Implantación de un conjunto numeroso, en un suelo no consolidado, sin conectores viales. Solo el conjunto cuenta con saneamiento.	La participación en ayuda mutua colaboró con la organización de población local, que nunca había participado en organizaciones locales.	Se relevó organización a nivel de algunas familias y un grupo de mujeres que se solicitó al MV apoyo para la realización de actividades productivas.	Se relevaron galpones, construidos y necesidad de espacios en cocinas, estares y en el predio para huerta de autoconsumo y actividades comerciales.	Muchos integrantes trabajan en el frigorífico, otros son docentes, y se relevó población como algunas familias o las mujeres jefas de hogar que buscan generar emprendimientos autogestionados.	Se advierte una localidad ubicada en un entorno rural del departamento de Canelones, pero también asociada a los fenómenos de industrialización de la región metropolitana. Se relevó necesidad de apoyo en los autoemprendimientos.

### 3.5 Conclusiones de los casos analizados

En cuanto a la relación con el territorio inmediato, se visualiza, tanto en Pueblo Fernández como en La Casilla, una intervención con un enfoque territorial. En el primero estuvo promovido por el gobierno departamental, con la voluntad de asentar población en esa parte del territorio, pero también contó con la participación de los actores locales que colaboraron en la definición de las necesidades o aspiraciones de un escenario adecuado para la consolidación del centro poblado. En La Casilla, el enfoque territorial se manifiesta con la reconversión del sistema productivo, aportando a la cuenca lechera y con la participación de la Sociedad de Fomento Rural, lo que desató la unión de productores individuales, tanto para la producción como en la comercialización.

En ambos casos se reconoce que la planificación participativa de los actores institucionales y la población beneficiaria contribuyeron a una inserción más armónica con el contexto. Se fortaleció a la población involucrada, tal como se expresó en Pueblo Fernández, donde se integraron a otros proyectos sociales (MIDES<sup>66</sup>) y de comunicación (radio local); y asimismo en La Casilla, donde se logró consolidar una activa participación en la Sociedad de Fomento Rural.

En Pueblo Fernández o en La Casilla, dadas las características de ruralidad que presentan, se generó una espacialidad que resulta muy acorde con la escala del centro poblado. Se articuló el marco físico-material de las viviendas con el marco físico-natural del territorio, caracterizando la zona e interactuando con los espacios públicos y otros equipamientos urbanos para la comunidad. En este caso, MV, al contar previamente con los estudios territoriales, había realizado un diagnóstico que le permitió insertarse según las necesidades de cada localidad.

Con relación al acceso a los servicios e infraestructuras del lugar, se destaca la generación de vínculos que superan la institucionalidad del territorio.

---

<sup>66</sup> Ministerio de Desarrollo Social.

Por ejemplo, los pobladores priorizan la accesibilidad y la cercanía física, antes que moverse dentro de los límites de su propio departamento (en Pueblo Fernández se accede a Artigas o Rivera, antes que la propia capital de Salto). Esto da cuenta del potencial de la estructura urbana de pequeña escala a nivel nacional, lo que genera intercambios de bienes y servicios, independientes del nivel administrativo departamental.

Para el caso de Villa del Carmen se constata un enfoque sectorial de la intervención de MV que intenta articular con las preexistencias de la localidad. Los cuatro conjuntos nucleados que se construyeron se ubican en la periferia y a su vez cuentan con servicios e infraestructuras con los que no cuentan las áreas centrales más consolidadas. Esto genera fortalezas y también contradicciones en términos de desarrollo urbano, y es consecuencia directa de la demanda de viviendas y del acceso al suelo que solo responde a la oferta del mercado inmobiliario o a donaciones. Sin embargo, esta propuesta estuvo acompañada de viviendas con terreno propio (otro programa de MV, menos difundido) lo que contribuyó a equilibrar la densificación urbana necesaria en la localidad.

Resulta equivalente la situación en San Jacinto, donde ya existía un centro urbano, pero como la demanda de viviendas fue muy amplia, su implantación derivó en la construcción de un enclave residencial con casi 150 viviendas, paralelo al centro poblado, extendiendo los servicios urbanos y las infraestructuras.

En síntesis, se visualizó que cuando existen localidades consolidadas (Villa del Carmen y San Jacinto) la integración de los conjuntos con el territorio inmediato se da en forma segregada, ya que ocupan terrenos en la periferia. Esta situación se agudiza cuando los conjuntos son numerosos, ya que se consolidan piezas territoriales aisladas que impactan con la lógica de las tramas urbanas existentes.

El modelo de intervención tradicional de MV, sobretodo el anterior al año 2004<sup>67</sup>, en la mayor parte de las actuaciones tensionó los tejidos urbanos en las pequeñas localidades, expandiendo las tramas sin ninguna lógica, más que la del mercado de suelo y la necesidad de viviendas, basados en la imposibilidad de acceso a otros programas o subsidios estatales por parte de la población involucrada.

Por otro lado, tal como se estudió en el capítulo Análisis de Contexto, las recientes transformaciones tecnológicas en el medio rural generaron oportunidades para asentar población en los centros pequeños, vinculándose con las distintas propuestas productivas de la zona. Las oportunidades de proponer alternativas al modelo físico-espacial que repite MV en todas sus intervenciones, para ajustarse a las necesidades del grupo y adaptarse a las condicionantes del entorno, están latentes y se pueden amparar en las diferentes propuestas que ha experimentado MV, como en los proyectos piloto del tipo de PRODENOR. La revisión y monitoreo de lo realizado por MV constituye una oportunidad para adecuarse a una realidad social y productiva que está en permanente transformación. Sirve de ejemplo lo desarrollado por MV en cuanto al programa de las Unidades Productivas que surgió a partir de las necesidades constatadas durante los trabajos de campo y de los análisis realizados en las investigaciones territoriales<sup>68</sup>.

Una de las debilidades que presenta MV, en relación al contexto, es que la gestión centralizada en Montevideo no alcanza a sistematizar la información acumulada, producto de las distintas acciones en el territorio, para poder socializarla entre la población de los conjuntos. Ya sea para la vinculación con otras instituciones que complementen estas intervenciones, en cuanto al emprendimiento de actividades productivas y culturales, o para conectar distintas experiencias dentro de su propia estructura.

---

<sup>67</sup> Año en que las intervenciones de MV comienzan a involucrarse con las políticas del Ministerio de Vivienda en el Uruguay.

<sup>68</sup> Datos aportados por técnicos de MV.



Otra debilidad de MV radica en considerar la implantación de los conjuntos de viviendas y su inserción con las dinámicas urbanas existentes como un proceso natural. Por el contrario, el modelo de intervención, dadas las características de sus componentes imagen y volumetría, se convierte en un modelo de difícil articulación y apropiación con el contexto (Ver cuadro de gráficos en página 28).

Algunos entrevistados manifestaron: «...que no es solo un tema de unión y que trabajar quiere mucha gente, pero todo queda en la nada. Se ha hablado de muchos proyectos y todos queremos participar, pero ¿si no nos movemos? Con mi vecina, hemos salido de mañana y hemos vuelto de noche golpeando puertas».<sup>69</sup>

La amenaza mayor se deriva de la descoordinación de las políticas en el territorio y la voluntad de responder a necesidades en forma sectorial, sin evaluar la integralidad que converge en cada territorio.

En este sentido, sí el Estado articulara las políticas productivas locales con los objetivos nacionales, colaboraría para lograr una coherencia económico-territorial que comprenda a los proyectos productivos de pequeña escala. Cuando existen dificultades, estas tienen que ver con la falta de representación de los intereses locales por parte de las organizaciones sociales de base, lo que no permite ver claramente las necesidades para reclamarlas y buscar alternativas.

En términos generales, existe una baja capacitación para la generación de emprendimientos y cooperativas de trabajo, su financiación y apoyo de programas que tutoren ideas innovadoras.

Por otra parte, el aporte del trabajo por ayuda mutua se incorporó como un elemento muy positivo en todos los casos relevados, favoreciendo una integración socio-territorial que se sostiene con más perspectiva en los casos donde predomina una articulación institucional y productiva.

---

<sup>69</sup> Ver Anexo A. Entrevista a integrante en Grupo de discusión.

Tal como lo expresó una vecina de San Jacinto: «... veníamos acá cuando era la nada absoluta y todas las casas que había que construir, cuando se sabía, de otros planes que habían fracasado. Al principio del mes no venía nadie y a fin de mes a completar las horas, venían 80 y no había herramientas para trabajar»<sup>70</sup>.

Esta frase, que se expresó en el grupo de discusión, vista desde la perspectiva de las viviendas terminadas, reflexiona sobre el aporte del trabajo colectivo en la generación de un capital social a través de la participación en el proceso de la obra, ya que en la actualidad sienten que el sacrificio realizado, en el marco de una institución como MV, sirvió para concretar el proyecto anhelado. Además, se muestran las dificultades que existen en un principio para convocar a la gente a participar y cómo esta cuestión se va superando en la medida del avance de las obras.

Por lo tanto, el que continúa participando incorpora las reglas y se apropia de esta herramienta, que se convierte en un aprendizaje transferible a otros procesos de su vida. Estas acciones monitorean las capacidades de los participantes y permiten visualizar las carencias individuales, así como los liderazgos personales, aspectos que pueden reencauzarse para potenciar el grupo en otras direcciones.

En este caso, también contribuyen a la generación de un capital social las instancias de cooperación y capacitación. La satisfacción por haber construido sus viviendas, según lo expresó la asistente social de MV, genera un estímulo cuando termina la obra que no siempre es redirigido hacia otros fines; pero, cuando se consolidaron instancias para reorientar dicho estímulo hacia otros procesos, como en el caso de Mendoza Grande con la conformación de un grupo para comercializar productos de panadería, o el caso de Pueblo Fernández con “Rutas de Salida de MIDES”, se concretaron propuestas que tuvieron un impacto en el comportamiento y la responsabilidad de sus integrantes.

---

<sup>70</sup> Anexo A.

Otra vecina expresó, «...No es solo un tema de los recursos económicos. En general, los proyectos hay que realizarlos en forma colectiva. Así es como está planteado a nivel institucional. Lo que se busca es agrupar gente».<sup>71</sup>

Muchos de los participantes de los conjuntos en construcción eran parejas jóvenes, aunque en el grupo de discusión<sup>72</sup> había mujeres maduras que buscaban insertarse en una actividad productiva en común, dada la escasez de oportunidades debido a su edad. Pero, ambos grupos ven en la unión un potencial para poder superar las particularidades de la vida que están enfrentando.

Con relación a los equipamientos en los espacios de uso colectivo, se advirtieron y relevaron distintos tipo de necesidades que varían según las experiencias culturales vividas, oscilando entre espacios deportivos abiertos, locales bailables, bibliotecas y salas de computación. Se visualiza la necesidad de dotar al espacio público con equipamientos adecuados, para desarrollar una interacción social mayor, fortaleciendo el vínculo que condiciona la voluntad de permanecer en dicha localidad.

En todos los casos analizados, la fortaleza de MV radica en la rápida capacidad de resolución para enfrentar y desplegar las intervenciones en el territorio, ya que se trata de una institución muy ejecutiva y con una buena trayectoria en la construcción de viviendas de interés social.

En el caso de Pueblo Fernández y La Casilla existió la oportunidad de generar una visión integradora entre las diferentes instituciones y la población local, ya que ambas articularon su trabajo en cada etapa. Esta participación genera identidad y dinamiza los procesos de desarrollo local. Además, se plantea la oportunidad de hacer más eficiente el rol de las preexistencias urbanas, otorgando un reequilibrio de los centros urbanos a nivel territorial. Para el caso de los CNVM numerosos, como San Jacinto y El Carmen, existe el desafío de rearmar la relación del conjunto con aquellas instituciones locales

---

<sup>71</sup> Ver anexo A, Grupo de Discusión es en la localidad de San Jacinto.

más relevantes, ya que esta interacción desarrolla la oportunidad de producir y comercializar en un ámbito más amplio que el propio conjunto, haciendo más sustentable este vínculo<sup>73</sup>.

En general, las asambleas que se realizan en el proceso de la obra son simplemente para información de los participantes o reclamo por faltantes de horas aportadas. En casi todos los casos existe poca o nula experiencia para priorizar las problemáticas sociales y económicas que los afectan.

Otra debilidad importante que se relevó es la falta de confianza para insertarse en forma autónoma en procesos productivos de cualquier escala; aún más cuando se trata de trabajar en redes sociales. No se transfieren las buenas prácticas desde el territorio inmediato hacia otros CNVM; es decir, no se acumula ni se trasmite, por ejemplo, la intervención alcanzada en Pueblo Fernández.

«Tenemos ganas de empezar proyectos pero también tenemos miedo y nos bajoneamos».<sup>74</sup>

Se puede destacar que existe un contexto favorable para lograr una capacidad de organización familiar y colectiva que impulse procesos participativos de distinto orden. Es decir, que la capacidad de organización ha madurado en las sociedades locales actuales y hoy día existen múltiples formas de participar para manifestarse en diversas temáticas. Esto amplía el espectro para realizar propuestas y organizarse para ello, sobretodo en la formación de grupos para desarrollar propuestas productivas.

En el caso de las intervenciones de MV, existieron experiencias que explícitamente participaron en la búsqueda de proyectos productivos comunes, y que afectaron directamente a la implantación. Tal es el caso de La Casilla relatado anteriormente, y existen otros más radicales, como en Centurión, en

---

<sup>73</sup> Esta afirmación surge del análisis económico de otras propuestas productivas a escala de un conjunto habitacional, ya que implica que siempre circule el mismo dinero de las mismas familias.

<sup>74</sup> Ver Anexo A, donde se transcribió lo conversado en el Grupo de Discusión.

Cerro Largo, donde se construyeron ocho viviendas que se implantaron en forma periférica a la manzana para generar un espacio central en producción<sup>75</sup>.

Igualmente, se visualizó la alta aceptación que tuvo la convocatoria, a través de la revista de MV, para realizar huertas para autoconsumo, por lo que, cuando existen incentivos desde la institución, la población beneficiada responde en forma positiva.

En todos los casos visitados, los espacios comunes, construidos por MV, han generado una atracción para desarrollar espacios de participación colectiva y la generación de emprendimientos. La construcción conjunta del salón comunal, o su existencia misma, siempre despierta iniciativas para la realización de acciones comunes, ya sea de índole social, educativo, cultural, y productivo. En particular, el caso de Mendoza grande habilitó la ubicación de un horno que compraron en forma colectiva para desarrollar un emprendimiento. También en la Casilla o en Pueblo Fernández se utiliza el salón comunal para la realización de capacitaciones. En el caso de San Jacinto se ha construido un salón de informática y una biblioteca.

Existe una muy baja experiencia en la formación de redes al interior de los grupos participantes, y tampoco hay mucha experiencia en las pequeñas localidades. Un aspecto que puede facilitar estos procesos es la incorporación de tecnología en los hogares.

La falta de organización social previa del grupo, individuos con poca experiencia en proceso participativos que se unen solo para construir sus viviendas, no coadyuva en la emergencia de colectivos proactivos, ya que expresan temor a las pérdidas por el fracaso de algunos de los integrantes del grupo, pero no resulta lo mismo para ellos, si acompañara MV u otra institución.

Tampoco es tan sencillo transferir, simplemente, el aprendizaje generado durante el proceso de la obra hacia otros procesos; por lo cual, los mismos deberían formularse en forma paralela a la etapa constructiva o luego

---

<sup>75</sup> Este caso se nos comentó durante las entrevistas a los actores institucionales de MV.

de finalizada la obra, y ampararse en estudios socio-económicos profundos, incluyendo los que realiza MV.

Este estudio territorial que realiza MV debería considerar la mirada microrregional, donde distintos centros poblados cercanos interactúan con relación a un todo. La carencia de un análisis por microrregiones debilita la búsqueda de una vocación territorial y una falta de complementariedad entre las distintas localidades.

Con este análisis puede surgir la visualización de un posible mercado para comercializar los productos generados en la escala doméstica, como ocurre en el caso de Brasil, donde se aseguran la venta de parte de la producción familiar en escuelas de la zona. La consideración de un mercado para consumir lo producido por las empresas familiares fuera del conjunto resulta fundamental para la sostenibilidad de la actividad productiva. Y es en este aspecto donde la población beneficiaria carece de apoyo para vincularse comercialmente con la localidad existente.

Muchas veces, la mala ubicación de los conjuntos dificulta el vínculo con la localidad existente y empeora las condiciones para realizar algún tipo de comercialización, por la falta de transporte público y escaso transporte privado de los integrantes del conjunto.

Cabe señalar que, tanto en Pueblo Fernández como en el caso de La Casilla, la existencia de una experiencia fuerte en lo agropecuario es producto de la actividad prioritaria en esa región. Esta característica hace que los pobladores tengan un adecuado manejo de los recursos productivos y naturales. En ambos casos, el conjunto y el centro poblado constituyen un centro de apoyo al desarrollo agropecuario de la zona. Esta cualidad hace que, por ejemplo, en La Casilla exista un equipamiento de guardería para que las mujeres puedan dejar a sus hijos, mientras van al trabajo<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Esta particularidad, en cuanto a la asistencia técnica social, tiene su origen en la Sociedad de Fomento Rural.

En el caso de Florida se constituyó un grupo de trabajo “post obra” que funcionó durante un tiempo, pero debido a diversas circunstancias no se pudo sostener en el largo plazo. Aún hoy continúan solo dos mujeres, haciendo pan dulce en fin de año. Sin embargo, estas mujeres continúan con algunas actividades del tipo hortícola, y están abiertas a los incentivos que se estén planteando, tanto desde MV como desde otras instituciones.

«Es importante buscar respaldos, de la intendencia o de MEVIR o de alguien, necesitamos apoyo psicológico porque todos somos distintos y tenemos expectativas diferentes, también un aporte económico para empezar, no todo, porque si no la gente se acostumbra y no produce».<sup>77</sup>

De lo relevado, se advirtió que en el caso de las mujeres hay una permanente búsqueda para realizar actividades productivas. En el grupo de discusión de San Jacinto, las mujeres habían intentado empezar varios proyectos, juntas y separadas, pero siempre encontraron dificultades para hacerlo en forma autogestionada.<sup>78</sup>

En el caso de desarrollarse un contexto favorable para la creación de microempresas familiares, la oportunidad que presenta MV para diseñar una tipología flexible que separe los espacios para producir de los de descanso, o que pueda admitir crecimientos, como la construcción del galpón<sup>79</sup>, requiere de la participación de la población beneficiaria y de una adecuación de la normativa vigente. De este modo, la necesidad de espacios adecuados para la realización de actividades económico-productivas a escala familiar o del

---

<sup>77</sup> Ver Anexo B, Entrevistas.

<sup>78</sup> Lo mismo ocurrió en otra vivienda de San Jacinto, donde la mujer realizaba decorados para cumpleaños infantiles. Ella constató ese vacío en el mercado y comenzó a realizar esta tarea en coordinación con la panadería de la localidad. Esta actividad la realizaba en el living de su casa, entre los horarios de las comidas, para no afectar la dinámica familiar. También presentaba dificultades el traslado hacia la panadería, ya que el conjunto de MV se implanta en forma alejada, y tampoco había calles que conectaran en forma directa con la localidad.

<sup>79</sup> Es de destacar, que la construcción del galpón es un reclamo que realizaron las mujeres en el grupo de discusión, para que sea incorporado a la cuota mensual y que su realización se haga en forma conjunta con la vivienda.

conjunto está directamente vinculado con la implantación, las características de la tipología y con participación alcanzada<sup>80</sup>.

«Que nos capaciten para trabajar en conjunto, un proyecto mixto, también hombres y mujeres, una bloquera, algo que no se precisa mucha infraestructura, buscar la ventaja que tienen los hombres, la fuerza, por ejemplo ir al campo hacer changas».<sup>81</sup>

Es decir, que difundir la información y las experiencias realizadas es una demanda real de la población beneficiaria; esta cuestión no se manifestó solo en San Jacinto, sino también en Mendoza Grande, donde se hizo hincapié en el objetivo de la revista que tiene MV y la importancia de la promoción de emprendimientos a través de este medio, como lo fueron las huertas familiares<sup>82</sup>.

La articulación de MV con otros programas que favorezcan el desarrollo de actividades productivas que generen ingresos puede abarcar ya sea a las instituciones educativas formales o la capacitación empresarial o laboral que puedan absorber estos grupos. Por lo que existe una debilidad en el conocimiento de la realidad educativa de la población beneficiaria, ya que este aspecto colaboraría en lograr un mayor desarrollo de las capacidades individuales y colectivas.

El autoempleo, por lo que se ha analizado, se concibe en base a las experiencias individuales o colectivas acumuladas y a los estímulos formales de las instituciones.

«MEVIR no te deja hacer actividades productivas en la vivienda, sí en el galpón, pero no puedes poner una cantina, algo que afecte por sus ruidos a los vecinos. En el galpón se pueden

---

<sup>80</sup> En el caso de Florida, de Mendoza Grande, una de las mujeres jefas de hogar agrandó su cocina para poder producir los alimentos que intentaba comercializar (en este caso eran raviolos, que hace todos los domingos). El ejemplo de la cocina fue relevado también en Pueblo Fernández, ya que había mujeres interesadas en cocinar para fuera.

<sup>81</sup> Ver Anexo A.

<sup>82</sup> Se realizó en 2009 una muestra, de distintos predios que fueron cultivados en los terrenos de las viviendas de MV, a través de la revista que publica MV. Esta información impulsó, no solo al conocimiento sobre dichas actividades, sino a la voluntad de desarrollar estas propuestas por nuevos vecinos.



desarrollar actividades productivas y comerciales, no aquellas que perturben la calidad de vida de la vecindad, no puedes poner un bar, por ejemplo». <sup>83</sup>

La prohibición de la ley fundante de MV para realizar actividades productivas en la vivienda (sí en el galpón), basada en presupuestos teóricos pasados y desactualizados, impide el desarrollo del autoempleo, cuando hoy en día los avances tecnológicos han potenciado la descentralización del trabajo en múltiples áreas. Esta realidad evidencia en el territorio la potencialidad de las familias y las necesidades espaciales de la unidad doméstica para incorporar el trabajo.

La oportunidad de conjugar la propuesta de vivienda con unidades de producción en los centros de pequeña escala constituye un desafío para MV y una articulación de las políticas de vivienda con otras políticas estatales.

---

<sup>83</sup> Ver Anexo B.





## 4. Consideraciones Finales

La idea que recorre este trabajo es la de verificar las posibilidades de capitalizar el proceso organizacional realizado en la construcción de los conjuntos de viviendas, para impulsar actividades productivas que aporten a procesos de desarrollo en las pequeñas localidades y al mejoramiento de la calidad de vida de la población que integra estos programas.

En el conocimiento del lugar y la construcción por ayuda mutua se forman determinadas capacidades que pueden ser transferidas hacia otros procesos y programas, que difícilmente se generan en forma espontánea y que deberían ser acompañados, tanto en su desarrollo como en su consolidación. Para promover estos procesos, la implantación y el diseño de las viviendas influyen decisivamente.

Lo establecido en el marco teórico conceptualiza el vínculo que existe entre los procesos sociales, capaces de llevarse a cabo por una comunidad organizada, y los territoriales de pequeña escala, a partir de los conocimientos generados empíricamente, pero con un respaldo institucional y político. Esta relación de aspectos que parece sencilla y clara demanda un conocimiento profundo de la realidad social y territorial, que no siempre es abordado por las políticas de vivienda, siendo en este marco donde se construirá la alternativa de desarrollo a recorrer.

Las perspectivas que toman al territorio como eje para el análisis plantean una integración de las dimensiones: natural, físico-espacial, política, económica, social y cultural. La realidad social contemporánea, en el marco de la "complejidad"<sup>84</sup>, debería abandonar la resolución parcial de los distintos aspectos, tal como fueron concebidos por las disciplinas cartesianas<sup>85</sup>. Para ello, el territorio se convierte en el escenario donde se pueden concretar las

---

<sup>84</sup> El siglo XX, resignificó el concepto de complejidad para designar una nueva perspectiva del ser humano, la naturaleza y sus relaciones. Diversos autores abordaron esta perspectiva, principalmente E Morin.

<sup>85</sup> El concepto cartesiano, es citado aquí como origen del racionalismo y su negación de toda influencia del espíritu, las emociones y la religión. Como tal, el racionalismo separaba en disciplinas la realidad para su análisis.

diferentes acciones sociales y sus alcances, el carácter de las instituciones y, en consecuencia, las políticas de desarrollo social y económico.

La capacidad de organización social define el grado de madurez de cada sociedad, y esto se vincula directamente con las capas que a lo largo de la historia se van acumulando en el territorio, tal como lo describe Corboz (1980).

Estar atento a la realidad de los procesos de construcción social en el territorio coadyuva en la potencialidad de generar una organización social que repercuta en el ámbito familiar y viceversa. A partir de esta interacción, las instituciones serán receptivas a la generación de espacios para incorporar las propuestas de los actores sociales, dando respuesta a sus problemáticas.

Las transformaciones acaecidas en el medio rural, con la tecnificación e intensificación productiva, modificaron el uso y ocupación del territorio. El avance tecnológico ha permitido acortar distancias, reducir los tiempos, vivir virtualmente los procesos urbanos, y también ha modificado los comportamientos sociales de este medio.

En esta modificación de vínculos del hombre con el territorio se genera un margen desde donde explorar la recuperación de calidades y estilos de vida más relacionados con la naturaleza y con una cultura propia. Para ello, se constata un potencial en los centros urbanos de pequeña escala para el desarrollo local con una calidad ambiental diferente, lo que propicia un ámbito favorable para la inserción de una población vulnerable, como es el caso de los grupos beneficiarios de MV.

El sistema urbano que comprenden las localidades objeto de intervención de MV y su interacción territorial determina escalas de planificación y gestión que, en articulación con políticas apoyadas en procesos de descentralización y desarrollo local, pueden promover sinergias, con el involucramiento de actores institucionales y sociales.

Del relevamiento realizado y del grupo de discusión se constata que los procesos educativos, de capacitación y acceso al trabajo promovidos por MV todavía no logran que la población destinataria pueda continuarlos en forma

autónoma y mejorar así la calidad de vida de estas familias. Resulta necesario que MV impulse el debate de cómo se deberían “operativizar” estas acciones, ya sea en el marco de sus competencias o en coordinación con otras políticas que puedan apoyar de manera más integral el desarrollo humano.

### **Aspectos a considerar sobre las acciones de MV en el territorio**

A nivel nacional, en los últimos años se han implementado políticas que se han acercado a la realidad de los sectores sociales más vulnerables, y se han relevado con más profundidad e intensidad las necesidades de la población, buscando soluciones, producto de acuerdos, los que muchas veces surgen en el marco de proyectos piloto. Sin embargo, estos avances no dieron lugar a un nuevo diseño de políticas o programas permanentes de MV.

Sus intervenciones en el territorio tienen la misma respuesta en cuanto a imagen y volumetría de los conjuntos nucleados independientemente de la localidad que se trate. Su implantación deviene en modelos rígidos, donde el espacio público proyectado en cada uno de los conjuntos no se integra con la trama existente, polarizándose la relación entre el conjunto y la localidad, lo que dificulta el proceso de integración socio-urbana. Resulta difícil integrarse a un entorno que es homogéneo en imagen y volumetría, ya que no toma en cuenta la continuidad físico - espacial o el tratamiento más acorde de los bordes del conjunto, de manera de promover la integración socio-urbana<sup>86</sup>.

Esta situación se profundiza en los casos de los conjuntos numerosos ubicados en un mismo padrón, ya que impacta con la propia escala del centro poblado; tal es el caso de San Jacinto. Sin embargo, en El Carmen, que se construyó en varias etapas, se contuvo el crecimiento de la mancha urbana a través de la ocupación de terrenos periféricos aunque en ubicaciones opuestas.

---

<sup>86</sup> En el caso de San Jacinto, se genera un espacio público al interior de la trama, pero este no se visualiza desde el exterior del conjunto, por lo que solo lo usa la gente de MV. También coexiste la falta de equipamiento urbano y arbolado público.

Parece relevante, entonces, analizar la situación socio territorial que se genera en estos casos, ya que además de impactar en la escala y consolidación del propio centro urbano, estas intervenciones gozan de ventajas que no posee el resto de la localidad, por ejemplo: las infraestructuras para el saneamiento. Si bien en muchos casos la red construida en el conjunto tiene una capacidad que permite conectar mayor cantidad de población que la del propio conjunto, esto hay que coordinarlo con otras políticas nacionales, como la de la OSE, que es la que por último va a tomar y controlar el funcionamiento de estas infraestructuras.

Hasta el momento se reconoce que la articulación de las políticas públicas no se corresponde con una gestión adecuada en los territorios locales, lo cual dificulta la generación de una alternativa, frente a la toma de decisiones centralizada de MV y de otros actores institucionales. En lo que sí podría contribuir MV es en una articulación interinstitucional para acceder a tierras bien ubicadas, orientadas por los instrumentos de ordenamiento territorial, donde se prevea la creación de una cartera de tierras en el marco de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible<sup>87</sup>.

Cabe señalar que con la aprobación de la LOTDS se incorporó, como un elemento innovador, la posibilidad de hacer corresponder diferentes escalas territoriales a través de la elaboración de instrumentos de ordenamiento. Es decir, que a partir de la definición de un ámbito de aplicación del instrumento se podrá reconocer el sistema territorial objeto de análisis.

Los instrumentos de ordenamiento territorial, desde las Directrices Nacionales<sup>88</sup> hasta los Planes Locales, otorgan un nuevo marco a las intervenciones realizadas por MEVIR, en la medida que articulan visiones desde escalas diversas, con la posibilidad de mejorar las propuestas que se vienen desarrollando y considerando las capacidades instaladas.

---

<sup>87</sup> Artículo 67 de la Lotds.

<sup>88</sup> Directrices Nacionales que están a estudio en el Parlamento Nacional.

Con este marco legal, la incorporación de la escala microrregional para el análisis de un sistema de pequeñas localidades, acompañado con procesos participativos, puede constituir una herramienta que forme parte del proceso de diagnóstico que necesita MV para proyectar sus intervenciones. A partir de esta planificación se pueden formular propuestas de conectividad y servicios para densificar los centros poblados, diseñar espacios públicos a escala de las necesidades del sistema, hacer eficiente la utilización de infraestructuras y ocupar terrenos vacantes. De esta manera se revierte el criterio en la localización de los conjuntos, para no tener que implantar los mismos en base al costo del suelo y una categoría de suelo inadecuada.

Los procesos territoriales contemporáneos se han complejizado, y no hay una relación unívoca entre causa y efecto, por lo que los instrumentos de ordenamiento territorial no van a resolver en forma inmediata toda la problemática que interviene a partir de la implantación de los conjuntos de MV o de otros programas de vivienda. No obstante, se genera una instancia y un pensamiento actual sobre los sucesos de la realidad y su visión a futuro, lo que brindará pautas para las futuras intervenciones. A lo que hay que agregar la identificación de las capacidades educativas, técnicas, sociales, culturales y económicas con las que se cuenta para llevar adelante las distintas políticas que se aprueban.

Se concluye que para consolidar una estrategia diferente es fundamental el desarrollo de un “enfoque territorial” que articule los diferentes sistemas productivo, social y económico, con las políticas públicas y las capacidades instaladas, tanto institucionales como locales, lo que producirá un conocimiento integral de la realidad, aportando respuestas en el camino del desarrollo, tal como se mencionó en el marco teórico.

En la medida que se territorialicen las políticas, se genera un acercamiento de las instituciones al territorio, donde las sociedades locales con una participación activa pueden empoderarse para desatar diversos procesos en forma autónoma. Profundizar en formas organizativas de carácter territorial requiere un fuerte trabajo social, comunitario e institucional, lo que hará posible



que emerjan proyectos específicos, consensuados y autogestionados, con sus correspondientes recursos, evaluaciones y monitoreos.

### **Abordaje social y productivo**

La falta de organización social previa de los grupos beneficiarios de MV, que se caracterizan por la poca experiencia en procesos participativos que se unen solo para abaratar el costo de mano de obra, no colabora en el surgimiento de una masa crítica que despierte liderazgos y genere confianza para ser transferidos a otras propuestas productivas, culturales, etc. En general, las asambleas son informativas sobre el reparto de horas a desempeñar en el trabajo por ayuda mutua, y la participación es masiva.

Por este motivo, el fortalecimiento a través de distintos tipos de asesoramientos durante las etapas de obra y después que culmina la construcción de las viviendas resulta un complemento que aporta cierto grado de autonomía hacia una capacitación y gestión propia. De la experiencia de COOPEHRAF<sup>89</sup>, se rescata la importancia de la organización local de la población y su relación con un sistema de programas que dan respuesta a las distintas demandas: cooperativas de vivienda, asistencia técnica y acceso al crédito, entre otras.

De las entrevistas surgió que el momento de mayor motivación del grupo beneficiario de MV se concreta cuando se ocupa la vivienda. Esta acción representa la respuesta al sacrificio generado por el trabajo durante la obra y concreta el deseo anhelado por las familias. Al llegar a la nueva vivienda se abre un horizonte diferente, que genera un nuevo contexto sobre las perspectivas familiares con relación al mejoramiento de la calidad de vida. Esto tiene que ver con las características sobre los efectos de protección y seguridad que produce la vivienda en las familias (Heidegger, 1951)<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> Experiencia visitada en Chapecó, Brasil, citada en el capítulo Análisis de contexto.

<sup>90</sup> Este autor analiza los efectos que ejerce la vivienda sobre las familias y que fueron captados en varias legislaciones vigentes a nivel mundial ("dwelling", en EEUU); el hecho material de contar con una vivienda despliega otros procesos desde el seno de ese núcleo familiar.

Para el caso particular de los Conjuntos Nucleados, la participación en la construcción de sus viviendas resulta un aporte fundamental que potencia la capacidad de organización de las familias, una vez culminada la obra. Esta cualidad no es capitalizada por Mevir en toda su magnitud, aunque constituye un aspecto fundamental en la consolidación del estímulo alcanzado. La ayuda mutua, metodología adoptada por MV<sup>91</sup> se convierte en una manifestación genuina del trabajo colectivo asociado al proceso de la vivienda. Implica, también, una colectivización de la materialización de los conjuntos.

La realización de actividades productivas resulta un elemento disparador que la política pública de MV promoverá, en la medida que ordene sus intervenciones en el territorio, integrando las dimensiones que hacen al hábitat.

La posibilidad de vincular algunos grupos con otras organizaciones de producción y distribución locales, o con otros territorios, mantiene el estímulo del trabajo colectivo previo en alto, ya que los grupos quedan, en la actualidad, condicionados por las necesidades generadas por los gastos que ocasiona la mudanza, y el hecho de ocupar una nueva vivienda, justo en un momento en que el apoyo técnico institucional de MV se retira de este proceso.

El aporte colectivo remite a las capacidades de insertarse en redes asociativas, donde cada individuo o familia pueda complementar sus ingresos en un sistema más amplio de producción y servicios, conformando unidades laborales de orden variable, que impactarán de diferente manera según la dimensión del emprendimiento en el que desarrollen sus propuestas. Por lo que resulta válido considerar las experiencias de gestión y participación en propuestas de carácter productivo y organizativo como un valor a desarrollar. De los casos analizados y del grupo de discusión se explicita que el capital social que se genera una vez que se consolida el grupo, y que va acompañar el proceso de construcción de las viviendas, puede ser capitalizado en el desarrollo de otras propuestas, asumiendo el compromiso correspondiente.

---

<sup>91</sup> Ley de Vivienda Nro. 13.728, Artículo 114.

Es decir, que la vivienda es el capital físico y constituye una base; y la experiencia del trabajo por ayuda mutua es el capital social que se puede convertir en un elemento de transferencia hacia otros procesos de carácter productivo, como de hecho se verificó en el grupo de discusión.

Los medios de producción que se generan en forma local tienen como problemas básicos la articulación con los sistemas en los cuales intentan insertarse, por lo que resulta clave identificar los factores de los sistemas globales y como se podrían relacionar con las actuaciones locales.

Dentro de estas lógicas, el capital que posee MV se explicita de la siguiente manera: el primero es la captación del sistema de redes generado a través de todos los nodos que posee en el territorio a nivel nacional, el cual constituiría oportunidades para posibles centros de producción y comercialización; el segundo se relaciona con evidenciar la especificidad de la localidad donde se inserta MV, en relación a una complementariedad funcional con otras localidades.

Es de destacar que el sistema de relaciones que genera MEVIR, con la ocupación física y de logística en todas las localidades y ámbitos rurales, tiene el potencial para desarrollar a nivel nacional una potente red que permita conectar la información adquirida en base a las experiencias obtenidas para fortalecer los procesos de producción de la vivienda en otras localidades. En todo el trabajo realizado no se encontró vínculo alguno con relación a estas temáticas, salvo la revista que publica MV, donde se comparten algunas actividades que se realizan a nivel local, y donde también se imparten nuevas propuestas desde lo institucional, pero queda librado a los técnicos la responsabilidad de transmitir estos conocimientos de un lugar a otro, desconociendo el aporte local que pudieran tener estos intercambios.

Es significativo mencionar la importancia que han desarrollado las redes sociales, lo que fue analizado en el marco teórico a través del planteo de José Luís Coraggio sobre la economía del trabajo. Este sistema de organización de la sociedad civil, que ha tomado relevancia a partir de los cambios tecnológicos y de los procesos de crisis ocurridos en la región, ha determinado un aporte a

los sistemas económicos alternativos, lo que constituye una herramienta para ser tomada en cuenta a la hora de diseñar nuevas propuestas.

Se resalta la particular importancia que manifestó el grupo de discusión de mujeres, en participar en grupos para la generación de propuestas de carácter productivo, una vez culminado el proceso de obra. Se constató esta búsqueda no solo a nivel individual, sino en forma grupal, para encontrar una actividad que pudiera insertarse dentro del universo de lo posible para ellas.

Un ejemplo de cómo se implementan estos procesos es el caso de COOPEHRAF, donde la cooperativa de viviendas de interés social en el medio rural integra, como una dimensión más, el sistema de demandas de las familias de agricultores rurales que participan en el sindicato. Es decir, que el acceso a la vivienda está complementado con el acceso a oportunidades de producción con asesoramiento técnico, y acceso a mercados donde comercializar los productos, todo ello enmarcado en una experiencia apropiada<sup>92</sup> de desarrollo de un hábitat sostenible (De Souza Santos, 2010).

Las actividades productivas encontradas durante las visitas realizadas a los CVNM resultan, en su mayoría, del aporte del trabajo femenino, y constituyen, la mayoría de las veces, un segundo ingreso para la familia. Se trata de actividades vinculadas a la cocina, como en el caso de la elaboración de comidas, y de distribución, que utilizan cualquier parte de la vivienda. También existe la realización de servicios (podólogas, peluqueras y pequeñas cooperativas de trabajo para hacer jardines), o las que realizan artesanías, así como otras más asociadas al predio, como pueden ser huertas hortícolas y frutícolas.

Sin embargo MV prevé que estas actividades puedan ser realizadas en un galpón, que no forma parte de la vivienda que se entrega, por lo cual las familias deben construirlo a su costo. Sería oportuno considerar la posible financiación de estos espacios, así como el brindar apoyo en su diseño, y en el de ampliación de cocinas u otros espacios interiores, para poder desarrollar

---

<sup>92</sup> El término apropiado está vinculado al reconocimiento del territorio donde se desarrolla la presente experiencia innovadora.

actividades productivas. Esto requerirá una adecuación tipológica de las viviendas de MV, convirtiendo la casa en un ámbito flexible que pueda incorporar distintas funciones.

Por otro lado, estas modificaciones pueden hacerse a escala del conjunto, con la incorporación de modelos nucleados que incluyan otras lógicas de implantación que no son las que habitualmente realiza MV.

La voluntad de desarrollar emprendimientos productivos asociados a la vivienda lleva implícita la búsqueda de autoempleo por parte de la población beneficiaria del programa de vivienda rural. Esta cuestión se manifestó en todas las entrevistas y también en el grupo de discusión (mujeres en San Jacinto), donde se evidenció el crecimiento personal que tuvieron las familias cuando se propusieron generar una actividad productiva que las involucrara. Estos procesos, en el acierto o en el error, fortalecieron a la población objetivo en lo referente a las capacidades, tanto físicas como sociales, al momento de comprometerse con determinada actividad<sup>93</sup>.

### **A propósito del hábitat**

La aceptación de una pluralidad de conocimientos en torno al hábitat, planteada en el marco teórico, implica reconocer la integralidad de las dimensiones productivas, sociales y culturales que están involucradas, tanto las tradicionales y universalmente aceptadas, como las propias de cada comunidad. Este nuevo enfoque del hábitat determina un nuevo rol de la vivienda, donde la adaptación funcional y la evolución pueden operar dentro de una materialización flexible, tanto al interior de cada vivienda como en la distribución de espacios que se generan a nivel del conjunto. Es fundamental reconocer el valor que adquiere el espacio público que proyecta MV (en la

---

<sup>93</sup> En esta instancia surgió la necesidad de contar con una experiencia en administración para diseñar un plan de negocios y obtener el apoyo correspondiente de alguna institución.

medida que toda la población se apropia de él) para vehicular esa integración en el territorio, por lo que su diseño y materialidad resultan sustantivos.

Este proceso en el ámbito rural y en las pequeñas localidades se complejiza, ya que este tipo de vivienda tiene una concepción histórica diferente. La vivienda rural disgrega sus funciones, utilizando todo el predio; esto se corresponde con un modo de vida abierto, que tiene una profunda relación y armonía con el espacio exterior (el hábitat rural). Es por esto que la valoración del contexto y sus relaciones económicas, productivas, sociales y ambientales influyen en el diseño de la vivienda rural.

La idea es pensar la producción del hábitat de una forma integrada al entorno, incorporando la realidad de los procesos productivos del contexto y la búsqueda del consentimiento de la población. Solo es posible pensar en una solución masiva y sustentable a largo plazo si se integran todas las fuerzas, se priorizan los valores vinculados a la cultura del trabajo y se definen pautas normativas para su realización.

Esta dimensión deja abierto el debate en torno al nuevo rol que puede incorporar la vivienda de interés social en las pequeñas localidades; nuevo rol que no implica un nuevo uso, dada la aceptación histórica del desarrollo de funciones económico-productivas en las viviendas, sobre todo las del medio rural.

De lo expresado se destaca que la posibilidad de concebir un espacio productivo en la vivienda rural nucleada diseñada hasta el momento como un espacio doméstico constituye una experiencia y un nivel de análisis que no se puede dejar de considerar en una política concebida y aplicada como una política del hábitat, en el marco de un aporte a las capacidades familiares y su correspondencia con las lógicas del desarrollo local y de ordenamiento territorial.



*Foto de mujeres desarrollando actividades productivas*

## 4.1 Potencialidades

De todo lo analizado se desprende que la vivienda rural nucleada tiene altas potencialidades para la incorporación de funciones productivas en las pequeñas localidades.

El potencial que tiene MV a nivel institucional para concentrar la información que va acumulando en el programa de vivienda rural nucleada en cada territorio, le permitiría **sistematizar e intercambiar dicha información** hacia los nuevos conjuntos como forma de mejorar el marco de sus intervenciones.

Otra potencialidad de MV, radica en poder **articular** con las intendencias y otras instituciones estatales. Esto permitirá alcanzar soluciones de vivienda, según las necesidades que defina cada territorio, producto de un análisis social y económico-productivo del contexto (como se dio en el caso de La Casilla, que surge en el marco de la cuenca lechera), y basados en una proyección de densificación de los centros poblados pequeños (como ocurrió en el caso de Pueblo Fernández). Estas acciones, así concebidas, se insertan en un **enfoque territorial**, produciendo una integración de los diferentes sistemas que interactúan a nivel territorial.

La potencialidad que tiene MV de integrarse a un contexto regulado por una normativa nacional, regional, microrregional y local desde la aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008), le otorga la posibilidad de insertarse dentro de una planificación que articule las diferentes políticas, a partir de la búsqueda de roles y vocaciones de los sistemas territoriales y sus complementariedades funcionales, tratando de hacer más eficiente e integral la llegada de los programas al hábitat residencial. Esto habilita la generación de marcos de actuación más allá de los límites departamentales, e irá definiendo un ordenamiento del territorio en sus diferentes escalas, lo que debería propiciar escenarios para el desarrollo local.

El hecho de **contar un marco normativo departamental y local** en cada implantación va definiendo zonas de desarrollo urbano y residencial,

como en el caso de Pueblo Fernández, donde se fortalecen las intervenciones y se integran los actores, alcanzando una mejor articulación de las preexistencias con las construcciones nuevas.

Se observó que la **transformación del medio rural**, basada en la **incorporación tecnológica** produce distintas oportunidades en los centros de pequeña escala, tanto para la residencia como para la generación de dinámicas locales. Esto implica que la vivienda desarrolle relaciones más allá del barrio, o el conjunto habitacional, para conectarse con las redes interactivas del propio centro poblado.

Con este marco, la posibilidad de realizar un diagnóstico económico-productivo de la zona, y vincularlo con las actividades que se estaban realizando en forma previa o que se hayan proyectado realizar por parte de los beneficiarios, coadyuva a ampliar el menú que ofrece el programa, para incluir, por ejemplo, la construcción del galpón. Esta construcción, que siempre se presenta en forma aislada, podría incorporarse a la tipología de la vivienda, y así ofrecer más flexibilidad en cuanto a la realización de múltiples funciones en su interior. Esta **flexibilidad de la tipología** aporta para la reutilización de los espacios, según las necesidades de las familias, en permanente evolución, con relación al crecimiento, zonas de descanso y la realización de actividades productivas. Con esta lógica, se desata la potencialidad de diseñar distintos modelos de implantación del “conjunto”, incorporando una articulación física, pero también social y productiva, con el tejido existente.

La potencialidad de incorporar funciones productivas en la vivienda constituye la voluntad de transformar el **capital humano** acumulado en el proceso de la construcción de sus viviendas en una **capacitación u oficio**, para generar un ingreso. Sumado a la posibilidad de formar una organización familiar o colectiva para producir y distribuir, donde la vivienda constituya el marco físico<sup>94</sup> que, al mismo tiempo que refugia y da seguridad, hace pensar en la posibilidad de desarrollar diferentes iniciativas.

---

<sup>94</sup> La propiedad de la vivienda fundamenta el esfuerzo social



A su vez, cuando este estado alcanzado es asumido en forma explícita por la población del conjunto (como sucedió en el grupo de discusión con las mujeres de San Jacinto), origina un crecimiento individual, familiar y colectivo que favorece la **construcción de una masa crítica social**.

El **capital social** que se genera a partir de la unión para construir las viviendas por Ayuda Mutua tiene el potencial de superar el aislamiento familiar anterior, integrándolos como un colectivo. De lo relevado se constató que para muchas familias se advierte un punto de inflexión, una vez que se integra el conjunto, en temas de solidaridad entre vecinos.

Se agrega la potencialidad que tiene MV al conformar un conjunto de viviendas, ya que se trata de un grupo de familias que van a desarrollar la mayor parte de sus vidas juntas, en ese lugar. La construcción de equipamientos y diseño de los **espacios de uso colectivo** constituyen ámbitos donde las familias pueden interactuar, tanto en la expresión de sus necesidades, como en la difusión de determinadas actividades para su conocimiento, exposición y venta. Por lo que, el espacio público y los equipamientos comunes, incorporados en forma adecuada al diseño del conjunto, se transforman en una potencialidad, así como en la puerta de entrada y el vínculo social y físico del conjunto con la localidad o el territorio circundante.

Este aspecto constituye un elemento relevante a la hora de pensar en posibles **mercados** con el conjunto y con la localidad, por ejemplo en el caso de San Jacinto, con el reparto de pan, o la mujer que realiza adornos para cumpleaños y los comercializa con la panadería del lugar.

Se concluye que las capacidades que despliega el programa de MV cuando interviene en el territorio, y el impacto que ejerce en la población beneficiada a través del proceso de construcción y adquisición de su vivienda, conjuntamente con las potencialidades antes expuestas, constituyen una base para aportar en términos de **desarrollo sostenible**.

## 4.2 Algunas recomendaciones

Con la aprobación de la LOTDS, que circunscribe todas las actuaciones residenciales a los ámbitos urbanos y suburbanos, y en la medida que se desarrollen diferentes instrumentos de ordenamiento territorial de alcance local, regional y nacional, se presenta un nuevo desafío para MV.

Se entiende que existe una oportunidad para rever la metodología desarrollada por MV hasta el momento, y, en base a la experiencia alcanzada, aportar más en el proceso de la vivienda rural nucleada. Aunque esto no implica que MV tenga que asumir estas acciones, sino articulando con otros programas que ya poseen experiencia en la materia<sup>95</sup>.

En una primera instancia se debería trabajar con la población beneficiaria para avanzar en la generación de un colectivo que conforme una masa crítica que valore las vivencias obtenidas hasta el momento de concreción de su vivienda, y que a su vez visualice una perspectiva integral de su futuro. De este modo, habría que realizar intercambios de experiencias, una vez ocupada la casa, con los beneficiarios, sumando el aporte de la ayuda mutua, para poder pensar las carencias y las fortalezas del proceso alcanzado.

La construcción de un ámbito que pueda servir de puente para el surgimiento de microemprendimientos familiares asociados a la ocupación del conjunto de viviendas puede constituir una forma para reencauzar el capital social generado.

Cuando se analiza la posibilidad de construir un conjunto de viviendas, se realiza un diagnóstico económico-productivo y social de la zona, lo cual desarrolla un universo de posibilidades para la emergencia de ideas relacionadas con emprendimientos productivos.

Con esta información, producto del diagnóstico, se podría implementar un Sistema de Información Económico-Productivo, que implicaría la creación y

---

<sup>95</sup> INEFOP, MGAP, MIEM y MIDES, por ejemplo.

procesamiento de una base de datos geo-referenciados. A su vez, se crearía una página web actualizada y disponible para la toma de decisiones comerciales en la elaboración y gestión de pequeñas empresas.

Estos diagnósticos pueden servir, también, como base para la generación de un universo de ideas a futuro, para el desarrollo de propuestas productivas que tendrán un asesoramiento técnico en la elaboración de planes de negocios. Esta instancia es un requerimiento fundamental, ya que de los relevamientos y del grupo de discusión surgió la falta de formación para la gestión de emprendimientos de pequeña escala. Se constató que las ideas no faltan, pero lo difícil es formalizar un proceso que sea viable y que se sostenga en el tiempo, a partir de su producción, comercialización y distribución.

Una vez definidas las propuestas, se debería evaluar las condiciones de implantación individual y/o colectiva del conjunto, así como las características tipológicas de cada vivienda, esto sí abordado por el grupo de técnicos de MV, para que se proyecten las viviendas o el conjunto de un modo funcional a la planificación de las actividades productivas a desarrollar.

La promoción para la integración de redes asociativas de producción, comercialización y autogestión es clave, y puede contar un respaldo institucional, ya que esta población en contextos de vulnerabilidad se presenta aislada y con pocas fortalezas para enfrentar estas acciones. En esta etapa se pueden organizar y programar cursos de capacitación y asistencia técnica, por grupo de proyectos a desarrollar.

Como última etapa, se realizaría una asesoría en la gestión y administración de fondos para el control y seguimiento de los procesos productivos implementados, y la administración financiera de los mismos, lo que contribuiría en el sostenimiento del proyecto, haciendo visible una utilización más eficiente de todos los recursos capitalizados.

La definición de un ámbito donde existe un asesoramiento específico colabora en el acceso al crédito, la interpretación jurídica, la incorporación tecnológica y las necesidades físico-espaciales con las que se cuenta. Es decir,

se pueden visualizar las problemáticas directas que se desencadenan cuando se pretende emprender un proyecto productivo, por lo que la búsqueda de soluciones se da en forma coordinada con las instituciones pertinentes.

La exploración de estos procesos colaboraría en la superación de las barreras existentes a la hora de pensar un proceso económico-productivo a desarrollar, y coadyuva en la integración familiar, con la posibilidad de incorporar al hombre en los emprendimientos productivos domésticos.

## Bibliografía utilizada

ALBUQUERQUE, Francisco, *Economía de desarrollo y desarrollo territorial*, «www.delalbuquerque.com» (09.10.2013).

BALARINI- CORTAZO y otros, *Estrategias de ocupación y construcción del Territorio Rural*, Taller Otero, Convenio MEVIR- Unión Europea-Facultad de Arquitectura, UDELAR, 2001-2002.

BALARINI, Gonzalo, ECHEVARÍA, Lucía, MARTINEZ, Rodolfo et. al. *Espacio Doméstico Rural*, Facultad de Arquitectura, Proyecto de Investigación, UDELAR, 2009.

BARRENECHEA, Pedro (Ec.), Rodríguez, Adrián (Ec.) y Carlos Troncoso (Ec.), *Cuadernos para el desarrollo local. Serie: Recursos económicos y sociales para el desarrollo local. Programa de Desarrollo Local ART Uruguay*, “Diagnostico económico local. Flores. Análisis y priorización de los recursos económicos del departamento con potencialidad para un desarrollo local sostenible”, Montevideo: PNUD, 2008.

BAUMAN, Zygmunt, *Legisladores e intérpretes: Sobre la modernidad, la postmodernidad y los intelectuales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1997.

BAUMAN, Zygmunt, *Amor líquido. Acerca de la fragilidad de los vínculos humanos*, Madrid: Fondo de Cultura Económica, 2005.

BELO-MOREIRA, Manuel: “La nueva territorialización del espacio rural en el contexto de la globalización. El espíritu emprendedor en las áreas marginales.” Instituto Superior de Agronomía. Universidad Técnica de Lisboa. Tapada da Ajuda, 1349-017 LISBOA - Portugal, (mbelomoreira@isa.utl.pt).

BERVEJILLO, Federico, “LA Reinención del territorio: Un desafío para ciudadanos y planificadores”, ponencia presentada en el seminario convocado por el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional: Repensando y redefiniendo la Planificación del Desarrollo Regional para el Siglo XXI, Bogotá, diciembre de 1997.

BERVEJILLO, Federico, *Territorios en la globalización. Cambio global y estrategias de desarrollo territorial*, Santiago de Chile: Ilpes, 1996

BOISIER, Santiago, *El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial*, en Revista de Estudios Regionales, # 48, Universidad de Andalucía, Sevilla, España, 1997, «www.universum.otalca.cl».

BOURDIEU, Pierre, *Campo de poder, Campo intelectual*, Buenos Aires: Montessor, 2002.

- CECILIO, CHABALGOITY, COURIEL, LOMBARDO Y MAZZINI, Uruguay, “*Reflexionando acerca de la Ordenación del Territorio*”, Año 2003, inedito.
- COURIEL, Jack y MENÉNDEZ Jorge, Montevideo, Uruguay, “*Vivienda*”, Revista Nuestro Tiempo Nro.14, publicación Bicentenario, Año 2013/2014.
- CORAGGIO, José Luís, “La agenda del desarrollo local”, ponencia presentada en el Seminario sobre Desarrollo local, democracia y ciudadanía, Centro de Participación Popular, Montevideo, julio de 1996.
- CORAGGIO, José Luís, “Economía Popular Urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo local”, Universidad Nacional de General Sarmiento, Noviembre 1998.
- CORAGGIO, José Luís, *Política Social y Economía del trabajo. Alternativas a la Política Neoliberal para la ciudad*, Madrid: Miño y Dávila Editores, 1999.
- CORAGGIO, José Luís, “La Economía Social como vía para otro desarrollo social”, documento de lanzamiento del debate sobre Distintas propuestas de Economía Social, Urbared, Red de Políticas Sociales, 2002, «[www.urbared.ungs.edu.ar](http://www.urbared.ungs.edu.ar)». (9.10.2013).
- COTTO, Ing. Agr. Eduardo y SAMPAYO, A.S. Beatriz, “Informe sobre La Casilla y alrededores de Trinidad”. 20/07/06. (Publicación interna, MEVIR).
- DURAZNO, Equipo Técnico de la Intendencia, “Directrices Departamentales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible para el Departamento de Durazno”, Convenio de la Intendencia de Durazno con MVOTMA-DINOT, Marzo 2011.
- DELGADO, María del Huerto, “*El sistema público de vivienda en el Uruguay. La vivienda como tema de política. 1990-2012*”, (págs. 113 a 127)”. Derecho a la vivienda, Enfoque jurídico y otras miradas disciplinarias. REAHVI. Facultad de Derecho, Fundación de Cultura Universitaria. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.2014.
- DELGADO, María del Huerto, “*Hábitat, vivienda y espacio urbano. Territorio, vivienda y procesos de producción del hábitat en la época contemporánea*. (págs. 128 a 139)”. Derecho a la vivienda. Enfoque jurídico y otras miradas disciplinarias. REAHVI, Facultad de Derecho, Fundación de Cultura Universitaria. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2014.
- DE SOUZA SANTOS, Boaventura, *Descolonizar el saber reinventar el poder*, Montevideo: Trilce, 2010.

DI PAULA, Jorge; DELGADO, María del Huerto; LOPÉZ, María Noel, Uruguay, La descentralización de las Políticas Habitacionales: Evaluación de las potencialidades y dificultades de la gobernanza local, en la gestión habitacional, Marzo 2007.

DI PIETRO PAOLO, Luis, Política social y desarrollo local – La estrategia de gestión social de la provincia de Mendoza (texto inédito), tesis de Maestría en Flacso, Buenos Aires, 1999.

GONZÁLEZ CLAVERÁN, Jorge, “*La producción de vivienda rural, PROCESO O PROBLEMA*”, Revista Vivienda Popular, Facultad de Arquitectura, Uruguay, Diciembre 1998.

HEIDDEGGER, “*Building Dwelling Thinking*”, 1951.

MARTÍNEZ GUARINO, Ramón, “*Gestión y Cambio en Canelones*”, Aportes para el debate desde una visión de alta simplicidad, CEEC, publicación interna de la Intendencia departamental de Canelones, Setiembre 2008.

MEVIR, “*Informe de aspirantes, seleccionados en programas de vivienda nucleada*”, Localidad: San Jacinto I y II, Unidad de evaluación monitoreo acompañamiento e investigación, Noviembre 2009.

MEVIR, “Estudios Territoriales, Cordón Hortifrutícola de Salto”, Febrero 1999.

MUTTONI, Ricardo, “Explicitar Implícitos. A propósito de la formación y la arquitectura”, *Revista Vivienda Popular*, Segunda Época, Facultad de Arquitectura, Uruguay, Octubre 2009.

NEEF, Manfred Max, *Fundamentos de la transdisciplinariedad*, Valdivia: Universidad Austral de Chile, 2004.

PIÑEIRO, Diego E., *La Ruralidad en el Área Metropolitana*, Programa Agenda Metropolitana, Presidencia de la República, *Libro Blanco del Área Metropolitana*, Editorial Agenda Metropolitana, 2007.

PIÑEIRO, Diego, *La Ruralidad en el Área Metropolitana* (CD), 2007.

OTERO, Manuel (Comp.), *Desarrollo rural sostenible con enfoque territorial: políticas y estrategias para Uruguay*, Montevideo: IICA, 2003.

SPRECHMANN, Thomas, CAPANDEGUY, Diego y César AGUIAR, *La Ciudad Celeste, un nuevo territorio para el Uruguay del siglo XXI*, Montevideo: Universidad República, 2005.

URRUZOLA, Documento Micrregión del Uruguay profundo, 2007. MOTDU, Convenio FAUR-DINOT, 2006-2007.

## ANEXOS

### ANEXO A. Entrevistas.

1. ¿Dónde vive actualmente?
2. ¿Dónde trabaja?
3. ¿Cómo se traslada al lugar de trabajo, cree que mejorara su situación cuando se mude al conjunto?
4. ¿Con quién debe relacionarse para realizar su trabajo?
5. ¿Cuál es el lugar que asiste para la recreación?
6. ¿Cómo se relaciona con el pueblo existente, en transporte público, privado o camina?
7. ¿Cree que es acorde la relación que tiene el conjunto con el pueblo existente?
8. ¿Dónde puede comprar los elementos de consumo diario, sea pan, leche, etc?
9. ¿Algún miembro del hogar es propietario de una chacra o campo en el que no trabaja?
10. ¿Recibe o recibió el ingreso ciudadano?
11. ¿En la actualidad, realiza alguna actividad al interior de la vivienda alguno de los integrantes de hogar?
12. ¿Realiza alguna actividad en el predio inmediato a la vivienda, tipo huertas familiares?
13. ¿Piensa que puede realizar algún tipo de actividad productiva cuando viva en el conjunto?
14. ¿Realiza algún tipo de trabajo productivo colectivo con vecinos del conjunto o con otros fuera del conjunto?
15. ¿Lo que produce se relaciona con lo que se produce en la zona o región?
16. ¿Si MERVIR le diera su apoyo, usted se asesoraría con sus vecinos en el emprendimiento productivo?



**COMERCIO INTEGRADO A LAS VIVIENDAS.**



## ANEXO A. Síntesis del Grupo de Discusión.

*Se destacan los comentarios más relevantes de tres mujeres de las cinco que participaron en el grupo de discusión. Conversamos, tomamos mate y reflexionamos sobre:*

**«Tenemos ganas de empezar proyectos pero también tenemos miedo y nos bajoneamos», dice.**

Está haciendo una suplencia, donde se está por vencer el contrato. Estuvo cinco años en el seguro de paro, hizo changas, pero a ella no la ayuda el tema de la edad; además, la última vez que tuvo trabajo armó un sindicato y, nos comenta, quedó en la lista negra. Entonces, le es muy difícil conseguir trabajo.

Dos fueron los emprendimientos más relevantes que inició esta vecina. Uno fue una mini-fábrica de pastas o de alimentación, con otras mujeres, que fracasó, dejando al resto de las mujeres con una sensación de fracaso que fue difícil de revertir.

Otro emprendimiento tiene que ver con prendas de ropa. Se presentó en MIDES, pero entró fuera de plazo y tampoco fue financiado. Por lo que, recurre al fondo Raúl Sendic para comprar una máquina de coser. Allí le plantearon que en primer lugar debía contar con el lugar físico o taller para desarrollar ese emprendimiento. Ella pensó que le estaban «poniendo la carreta delante de los bueyes», que estaba muy bien la solicitud, pero que primero debían apoyarla con la compra de la máquina y luego lo del espacio físico.

Al final le terminaron prestando el dinero en forma particular, y con ello pudo acceder a la máquina y así comenzar el emprendimiento. Durante el transcurso de estos acontecimientos, María perdió al resto del grupo que iba a participar con ella del emprendimiento. Uno de los temas es que hay que contar con cierto capital, para empezar, situación difícil cuando pensamos en familias que no cuentan con un margen de ingresos extra al presupuesto de la canasta familiar.

Luego, el fondo Raúl Sendic le dio un préstamo que ella utilizó para comprar telas. La realidad es que María tiene que trabajar para poder pagar los préstamos y tampoco le quedan muchas horas del día para desarrollar el emprendimiento sola. Ella plantea, que está haciendo una apuesta para cuando se le termine el contrato y allí pueda dedicarse a pleno al emprendimiento. También piensa en la posibilidad de integrar a otras compañeras.

Según ella, la asistente social de MEVIR les había manifestado que la realización de emprendimientos productivos estaba asociada más bien a las unidades productivas.

No es solo un tema de los recursos económicos. En general, los proyectos hay que realizarlos en forma colectiva. Así es como está planteado a nivel institucional. Lo que se busca es agrupar gente. Y lo que ella ve en San Jacinto es que todo te lo tienen que dar en bandeja. La gente explicita en forma clara todo lo que le falta, por ejemplo, el caso de la policlínica. «Cuando hay que juntarse para hacer propuestas, cuando hay que participar, la gente no va. Será que tiene miedo o simplemente que es cómoda y le molesta asistir», se pregunta María.

Lo que pasa es que la gente no sabe esperar, y si no hay enseguida una respuesta económica, entonces la gente no se anima a integrarse. La gente se plantea: estoy ganando tres vintenes y a su vez esto lo vuelco en un proyecto que no se si va a tener sus frutos. Desde su punto de vista, cuesta porque hay gente que no tiene un trabajo efectivo, y luego hay que pagar el préstamo y la gente no va a poder.

Ella le planteó a MEVIR la posibilidad de poner una guardería, pero no fue apoyada, como en otros casos, y ella sostiene que: a lo concreto urbano no se lo apoya. «Tenemos ganas de empezar proyectos pero también tenemos miedo y nos bajoneamos», dice. María tiene miedo de ilusionar gente y dejarla por el camino.

«En Sauce existe una peculiaridad, ya que no hay comisión de fomento, hay casas abandonadas y casas en mal estado. Ahora acá hay un seguimiento y están siguiendo a la gente que debe. En Sauce es todo peor, entonces no me puedo quejar», sostiene María.

«Es importante buscar respaldos, de la intendencia o de MEVIR o de alguien, necesitamos apoyo psicológico porque todos somos distintos y tenemos expectativas diferentes, también un aporte económico para empezar, no todo, porque si no la gente se acostumbra y no produce».

«Que nos capaciten para trabajar en conjunto, un proyecto mixto, también hombres y mujeres, una bloquera, algo que no se precisa mucha infraestructura, buscar la ventaja que tienen los hombres, la fuerza, por ejemplo ir al campo hacer changas».

«También hay tejedoras, pero la lana está cara. Si fuera una huerta para cuidar nosotras, para autoconsumo. Una vez decidimos hacer un proyecto de autogestión, utilizando la cancha de fútbol y comprar semillas. MEVIR podría cercarla para protección. Inclusive MEVIR tiene un agrónomo que colabora en las unidades productivas, que podría apoyarlas. Ellos vienen, porque tienen el galpón del segundo plan. También viene la asistente social y el arquitecto, por la gente que está atrasada».

«Las comisiones vecinales nunca se reúnen entre todas. Lo que se sabe es por los arquitectos o la asistente, que cuentan otras experiencias».

Se plantea la oportunidad de hacer una página web y que todos vuelquen allí toda la información. «Es más fácil que hacer que todos viajen», dice.

**Segunda integrante: «Para formar un grupo tiene que ser un grupo parejo, hay que tirar parejo y tomar decisiones entre todos. Tener las mismas ideas, si no, no anda».**

Señora de 52 años. Hace costuras, tejidos, crochet, todo lo que está a su alcance lo hace, este es su único ingreso. Apoyó a la primera integrante con este último proyecto, pero al final se bajó. Ella opina que «para formar un grupo tiene que ser un grupo parejo, hay que tirar parejo y tomar decisiones entre todos. Tener las mismas ideas, si no, no anda».

Ella manifiesta, que no ha construido el galpón por falta de dinero y lamenta la cantidad de ideas perdidas por la falta de este componente físico.

«Después de tener un galpón, te surgen ideas, pero si no tenés lo principal, que es el local...».

Ella posee ingresos muy contados, que provienen de costuras, del cambio de un cierre, entonces nunca genera una diferencia a favor para poder invertir.

Plantea que desde el comienzo había gente que debía muchas horas, entonces afirma que hay un problema de unión entre los participantes del conjunto.

Ella sostiene la necesidad de tener otro trabajo fijo para poder generar un ingreso para poder invertir.

«Yo no puedo sacar de mi sueldo para invertir y esperar a largo plazo. Si tuviera un trabajo fijo, podría invertir, o podría dedicar dos o tres horas más cosiendo y sacar de ahí un fondo para invertir».

Ella analiza la posibilidad de poder colaborar en el emprendimiento, recibiendo del taller cosas cortadas y modificarlas. Acerca de los trabajos grupales, ella ha escuchado, de personas, que en un salón comunal se juntan, por ejemplo, un grupo de mujeres para hacer dulces, pero eso lo manejan en forma aislada, MEVIR no se entera.

También afirma que «después de determinada edad te cuesta salir a trabajar afuera y tampoco te toman, porque quieren gente joven».

Desde un comienzo, fue una de las primeras familias convocadas para trabajar en la ayuda mutua: «... veníamos acá cuando era la nada absoluta y todas las casas que había que construir, cuando se sabía, de otros planes que habían fracasado. Al principio del mes no venía nadie y a fin de mes a completar las horas, venían 80 y no había herramientas para trabajar».

Para abordar un trabajo en grupo, Judith sostiene que hay que empezar algo que no tenga mucha inversión inicial, por ejemplo manualidades.

**Tercera integrante: «Con la primera vecina, hemos salido de mañana y hemos vuelto de noche, golpeando puertas».**

Esta señora tiene 37 años. Hace limpiezas, también trabaja en su casa, hace tareas en el campo, pero el único ingreso fijo es el de su marido. Tiene cuatro hijos.

Cuando surge el MIDES, dentro del Plan de Emergencia, se propusieron crear una cooperativa de trabajo para desarrollar tareas en San Jacinto, para trabajar en la limpieza urbana, en los espacios verdes, etc.

A pesar de que les resultó engorroso formaron una cooperativa de trabajo.

Alma plantea que para formar una cooperativa «te piden cincuenta mil cosas y lleva mucho tiempo ponerla en funcionamiento; tenés que aprender a ser contador, secretario y todo, para limpiar pasto. La dificultad radica en que cuando uno consigue el trabajo, tiene que tener armada la cooperativa, y como armar la cooperativa lleva mucho tiempo, cuando la terminaste de armar, se perdió la oportunidad del trabajo».

Un día se fueron al MIDES con María en búsqueda de una propuesta laboral, les dijeron que sin cita no, y ellas dijeron: «sin cita sí», e hicieron la propuesta. La idea original fue un proyecto para la elaboración de tortas fritas. Lo aprobó el MIDES y luego fueron a la intendencia. Después del período de cambio de gobierno, la intendencia les cambió el proyecto para realizar actividades con adultos mayores. Esto les gustaba más, porque no había inversión inicial, solo tenían que capacitarse. Cuando llaman para firmar les dicen que sin la cooperativa armada, no podían firmar.

Sostiene, que se podría plantear a MEVIR, para las futuras casas, la realización de un proyecto conjunto de la vivienda con el galpón, de modo que en una cuota ampliada se pudiera contar también con esta construcción. Porque el tema de la mudanza cuesta mucho dinero y a las familias les resulta costoso comenzar un nuevo gasto para la construcción del galpón.

«Terminás la casa y un galpón lo precisás, así sea una piecita más, luego cada uno lo dividiría para armar un proyecto productivo, un kiosquito, etc.».

«MEVIR no te deja hacer actividades productivas en la vivienda, sí en el galpón, pero no puedes poner una cantina, algo que afecte por sus ruidos a los vecinos. En el galpón se pueden desarrollar actividades productivas y comerciales, no aquellas que perturben la calidad de vida de la vecindad, no puedes poner un bar, por ejemplo».

Manifiestan que una carnicería en el conjunto no es posible, que a eso solo se puede acceder en el pueblo. «Panadería o similares, son el tipo de negocio para el que hay distribución de las mercaderías en el conjunto».

También se aclara que solo se puede poner un negocio con fondos propios, «no podés asociarte con alguien de afuera de MEVIR».

Ella plantea la posibilidad de que MEVIR les costeara un negocio, y allí discuten acerca de la integración de los participantes del conjunto en el mismo. Qué negocio es el que más nuclea a los participantes y a su vez es más rentable.

También afirma, que no es solo un tema de unión y que «trabajar quiere mucha gente, pero todo queda en la nada. Se ha hablado de muchos proyectos y todos queremos participar, pero ¿si no nos movemos? Con María hemos salido de mañana y hemos vuelto de noche golpeando puertas».

## ANEXO B. Categorías de Análisis.

Categoría de análisis 1: Objetivo: analizar las localizaciones de los CNVM con relación al contexto en el que se insertan y a los procesos de ordenamiento territorial que es están desarrollando.

- La relación con el territorio inmediato:
  - ✓ Estudios territoriales previos realizados por MV.
  - ✓ Existencia de Instrumentos de Planificación previos o posteriores a la LOTDS.
  - ✓ Actividades laborales relacionadas con actividades productivas o económicas de la zona o región.
  - ✓ Utilización de los servicios de la zona, educación, salud, otros.
  - ✓ Como se trasladan los habitantes desde el conjunto al lugar de trabajo. Accesibilidad, frecuencia del transporte.
  - ✓ Donde consumen los elementos de consumo diario.

Categoría de análisis 2: Objetivo: Analizar el aporte del proceso de ayuda mutua a las capacidades de organización y articulación social de los integrantes de los CNVM, tanto a nivel familiar como en forma colectiva.

- Desencadenantes socio-territoriales de proceso de ayuda mutua:
  - ✓ Escala del conjunto.
  - ✓ Edades de los habitantes del conjunto.
  - ✓ Existencia de organizaciones civiles en torno al hábitat residencial.
  - ✓ Existencia de demandas en torno al hábitat.
  - ✓ Propuestas formuladas por la población beneficiaria en el diseño de lo físico espacial.
  - ✓ Existencia de lugares de esparcimiento asociados al conjunto.
  - ✓ Redes existentes o en formación.
  - ✓ Percepción de la ayuda mutua como una experiencia positiva.
  - ✓ Situación de la vivienda antes de integrar el conjunto y la situación actual.
- Capacidad de organización:
  - ✓ Lugar de trabajo.
  - ✓ Tipo de empleo asociado a estabilidad laboral o estabilidad en los ingresos.
  - ✓ Realización de gestiones tendientes a integrar al gobierno departamental.

- ✓ Propuesta de intervención conjunta entre población participante y técnicos.
- ✓ Explicitar si existen o no variables de tipo coyuntural.
- ✓ Implantación y gestión de la planta de tratamiento de efluentes.

Categoría de análisis 4: Objetivo: Analizar las potencialidades físico-espaciales, para el desarrollo de actividades económico – productivas, tanto a escala de la vivienda como del Conjunto nucleado de MEVIR.

- Potencialidades físico-espaciales para el desarrollo de actividades económico-productivas, tanto a la escala del conjunto como del predio o al interior de la vivienda:
  - ✓ Necesidad de espacios adecuados para la realización de tales actividades.
  - ✓ Existencia de espacios a nivel de la vivienda.
  - ✓ Existencia de espacios a nivel del conjunto.

Categoría de análisis 5: Objetivo: Reflexionar acerca del desarrollo progresivo de procesos como el autoempleo y su inserción dentro de la vivienda en relación al diseño de espacios en la vivienda o en los conjuntos y a su capacidad potencial.

- Desarrollo progresivo de procesos como el autoempleo y su inserción dentro de la vivienda:
  - ✓ Si reciben subsidios estatales, para qué lo subsidios.
  - ✓ Realización de actividades productivas al interior de la vivienda.
  - ✓ Realización de actividades en el predio contiguo a la vivienda.
  - ✓ Realización de actividades productivas en colectivo.
  - ✓ Realización de actividades productivas relacionadas con lo que se produce en la microrregión o región.
  - ✓ En caso de que MEVIR les diera apoyo, si los habitantes del conjunto se asociarían con sus vecinos en actividades productivas. Interés en asociarse con los vecinos.

## ANEXO C. Esquema de Funcionamiento comparativo MEVIR-PNHR.

