

Tesis de Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad de la República

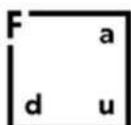
Montevideo, octubre de 2024

Habitar desde el Buen Vivir: ordenamiento territorial y sentipensares en el Municipio de Salinas (Canelones)



Tesista: Florencia Beder Viettro

Tutoras: Adriana Goñi e Isabel Gadino



Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
UDELAR





Habitar desde el Buen Vivir: ordenamiento territorial y sentipensares en el Municipio de Salinas (Canelones)

Florencia Beder Viettro

Tesis para obtener el título de Magister en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, Universidad de la República.

Tutora: Prof Adriana Goni

Co-tutora: Prof Isabel Gadino

Director de Maestría: Salvador Schelotto

Montevideo, octubre 2024

Habitar en armonía

Resumen

La investigación indaga sobre las formas en las que el Ordenamiento Territorial (OT) puede incorporar una mirada de postdesarrollo a partir de incluir principios del Buen Vivir (BV), en particular el derecho a la tierra donde habitar y los derechos de la naturaleza. Se basa en el concepto de ciclicidad, propio del BV, a partir del cual los territorios son habitados durante ciclos sucesivos, trascendiendo las vidas humanas, con lo cual el sentido de la propiedad cede paso al de uso y conservación. Asimismo, concibe a los seres humanos como parte de la naturaleza. Se focaliza en el Municipio de Salinas (Canelones) dado que en él existe una diversidad de personas que conciben estos principios como parte de su ontología de existencia, es decir, habitan y promueven diferentes principios del postdesarrollo, a la vez que hay población que se identifica indígena. En paralelo suceden procesos de fraccionamiento y relocalizaciones, con elaboración de nuevos desarrollos urbanos en curso que transforman el territorio. Se destaca que las dinámicas y territorialidades que se abordan en esta investigación, forman parte de un proceso más amplio que se sucede simultáneamente en diversos territorios del país y de la región. Se utilizó una metodología cualitativa basada en la sistematización de normativa e instrumentos de OT vigentes, complementada con información de entrevistas a informantes calificados. Asimismo, se procesaron entrevistas sobre sentipensares desde la cosmovisión del BV y otros movimientos que plantean alternativas al modelo de desarrollo hegemónico. A partir de los resultados del proceso de investigación se aborda la territorialidad del BV presente en el territorio, la cual coexiste con una territorialidad de vulneraciones múltiples. Desde el derecho a la tierra para habitar, se evidencia una normativa general y de OT que presenta contradicciones, con figuras que brindan derechos y otras criminalizan habitar la tierra de forma pacífica pero sin títulos de propiedad, a la vez que existe una amplia gama de modalidades operativas con potencia para implementar innovaciones post-propietaristas. Siguiendo la cosmovisión del BV, en particular los derechos de la naturaleza, la investigación también analiza el sitio desde su componente ambiental a través del caso de la Cuenca de la Laguna del Cisne. Esto permite observar contradicciones internas en la normativa que repercuten en falta de implementación de algunas medidas y se traduce en una calidad del agua muy comprometida. El trabajo finaliza con recomendaciones para promover la transición hacia el BV desde el OT y los territorios.

Palabras clave: Buen Vivir, postdesarrollo, habitar, ciclos, Municipio de Salinas

Mombyky¹

Ko tembikuaareka mba'éichapa ikatu rehegua (PT) omoinge peteî hechamombyry riregua oike rupi umi Teko Porã (BV) rehegua, avateĩgua akatúa yvy rehegua ojeiko haguã ha akatúa tekoha rehegua. Oñemopyenda kuaapy rehegua, BV, upégui ojeiko umi vytyuicha vore rehegua jave, ohasáva vyypóra rekove, hendive imba'éva ome'ëva tape pe ojeporúva ha jeguereko. Upéicha avei, oconcibi vyypórape tekoha pehẽngue ramo. Ojesareko Municipalidad de Salinas (Canelones) rehe ojehechávo oïha jopara vyypóra oikóva ha omokyre'yva ñambuéva riregua, péicha oï tetãyguára ojehechakuaáva te'yí ramo. Paralelo-pe, oiko mba'éichapa ojejapóva'erã, oñemotenondéva táva ñemoakãrapu'ã pyahu omoambuéva vytyuicha. Oñemomba'e guasu ha vytyuicha oñembohováiva ko tembikuaareka-pe oike opaíchagua tetãme ha región-pe. Ojeporu oñemopyendáva ha tembiporu OT ko'ágãguáva, oñembojoajúva marandu oúva ñe'ějovake momarandu ikatupyryva ndive. Péicha avei, oñeprosesa ñe'ějovake pypuku umi sentipensares rehe oúva arapy jesareko BV ha ambue opropónéva ambuekua techapyrãramo de guerojera hegemonico-pe. Oñemopyendáva umi ohejáva mba'éichapa ojejapóva'erã de tembikuaareka, oñembohováí vytyuicha BV oíva vytyuicha-pe, oíva oñondive vytyuichamúltiple ndive. Akatúavyvy ojeiko haguã guive, ojehecha peteîakatúa ha OT opresentáva ojoavy ojuehegui, orekóva cifra ome'ëva akatúa ha ambue oinculpáva oikóva yvy rehe py'aguapýpe pero ndorekóiva akatúa, péicha oï orekóva ikatu omoañetévo cargo -mba'e pyahu rehegua. Oñemotenondévo arapy jesareko BV, avateĩgua akatúa tekoha, tembikuaareka avei ohesa'yjio upe tendáre tekoha rehegua guive káso Cuenca Laguna del Cisne rupive. Péva opermiti jahechakuaa umi -pe oúva ha ombohasáva porãngue y -itereíva. Ko tembiapo oñemohu'ã rehegua omokyre'yva jehasasapy'a BV gotyo OT ha umi vytyuicha-gui.

Ñe'ẽ tenondegua: Teko porã, ñemoakãrapu'ã rire, jeiko, ciclo, Municipalidad de Salinas

¹ Resumen en lengua guaraní.

Summary

The research investigates the ways in which Territorial Planning (OT) can incorporate a post-development perspective by including principles of Good Living (BV), in particular the right to land to live on and the rights of nature. It is based on the concept of cyclicity, typical of BV, from which territories are inhabited during successive cycles, transcending human lives, with which the sense of property gives way to that of use and conservation. Likewise, it conceives human beings as part of nature. It focuses on the Municipality of Salinas (Canelones) given that there is a diversity of people who live and promote different principles of post-development, while there is a population that identifies as indigenous. In parallel, processes of subdivision and relocation occur, with the development of new urban developments underway that transform the territory. It is highlighted that the dynamics and territorialities addressed in this research are part of a broader process that occurs simultaneously in various territories of the country and the region. A qualitative methodology was used based on the systematization of current OT regulations and instruments, complemented with information from interviews with qualified informants. Likewise, in-depth interviews were processed about sentipensares from the worldview of the BV and other movements that propose alternatives to the hegemonic development model. Based on the results of the research process, the territoriality of the BV present in the territory is addressed, which coexists with a territoriality of multiple violations. From the right to land to inhabit, a general and OT regulation is evident that presents contradictions, with figures that provide rights and others criminalize inhabiting the land peacefully but without property titles, while there is a wide range of operational modalities with power to implement post-proprietary innovations. Following the worldview of the BV, in particular the rights of nature, the research also analyzes the site from its environmental component through the case of the Laguna del Cisne Basin. This allows us to observe internal contradictions in the regulations that result in the lack of implementation of some measures and translates into a very compromised water quality. The work ends with recommendations to promote the transition towards BV from the OT and the territories.

Keywords: Good Living, post-development, habitation, cycles, Municipality of Salinas

Índice

Introducción	19
Capítulo 1: Marco conceptual y antecedentes	25
Epistemologías del territorio	25
Crisis civilizatoria y crítica al concepto hegemónico de desarrollo	32
El Buen vivir como propuesta desde una mirada de postdesarrollo	37
El ordenamiento territorial como campo de acción política	40
Estructuración territorial del Uruguay	42
Buenas prácticas de acceso y gestión del suelo	46
Capítulo 2: Objetivos, preguntas y estrategia metodológica	53
Objetivos de investigación	53
Preguntas de investigación	53
Estrategia metodológica	54
Capítulo 3: Movimientos en diálogo con el Buen Vivir como horizonte de vida	59
Identidad del Buen Vivir desde los territorios	62
Mundo indígena en Uruguay	65
Capítulo 4: Derecho a la tierra donde habitar	71
Normativa de alcance nacional	73
Normativa nacional que incorpora modalidades operativas	75
Habitar en el Municipio de Salinas	89
Apreciaciones sobre el derecho a habitar	95
Capítulo 5: Derechos de la Naturaleza: salud de las aguas en la Cuenca de la Laguna del Cisne	101
Antecedentes	104
Implementación del Plan de OT - Comisión de Cuenca	107
Obligatoriedad de transicionar hacia la producción agroecológica y aplicación de agroquímicos	108
Funcionamiento de la cuenca y calidad del agua	110
Otras presiones antrópicas de la Laguna	117

Capítulo 6: El Plan Costa de Oro y modalidades operativas para el Buen Vivir	123
Categorización y zonificación vigente en el marco del Plan Costa de Oro	126
Transformaciones territoriales	129
Capítulo 7: Conclusiones - Aportes para la transición de territorios hacia el Buen Vivir	151
Epílogo	163
Bibliografía	165

Lista de mapas

1 - Municipio de Salinas.....	91
2 - Municipio de Salinas y Cuenca de la Laguna del Cisne.....	102
3 - Cobertura del suelo en la Cuenca de la Laguna del Cisne	111
4 - Categorización secundaria y zonificación - Municipio de Salinas.....	127
5 - Transformaciones territoriales identificadas en el Municipio de Salinas.....	130
6 - Transformaciones territoriales en fraccionamiento Bilú Atit.....	131
7 - Categorización secundaria y zonificación en fraccionamiento Bilú Atit.....	132
8 - Transformaciones territoriales en Comunidad Biguá 2013 - 2023.....	136
9 - Categorización secundaria y zonificación en Comunidad Biguá 2013 - 2023.....	137
10 - Transformaciones territoriales en Cumbres de Neptunia 2013 - 2023.....	140
11 - Categorización secundaria y zonificación Cumbres de Neptunia.....	141
12 - Transformaciones territoriales en Jardines de las Cumbres 2013 - 2023.....	142
13 - Categorización secundaria y zonificación Jardines de las Cumbres.....	143
14 - Transformaciones territoriales en Pinamar Norte 2013 - 2023.....	144
15 - Categorización secundaria y zonificación Pinamar Norte.....	145

Lista de esquemas

1 - Comparación entre el paradigma occidental y el andino amazónico.....	38
2 - Los manantiales intelectuales del Buen Vivir latinoamericano.....	39
3 - Comparación síntesis Ordenamiento Territorial tradicional y Ordenamiento para el Buen Vivir.....	44
4 - Caracterización de las entrevistas realizadas.....	56
5 - Síntesis del aporte normativo al derecho a habitar.....	72
6 - Medición en Observatorio SIMAS de la Intendencia de Canelones.....	113
7 - Evolución del fósforo total en la Laguna del Cisne.....	114
8 - Sistema de abastecimiento de agua potable para la Costa de Oro (2023).....	118
9 - Propuesta de trazado de autopista.....	119
10 - Ideas Fuerza del Plan Costa de Oro.....	125
11 - Algunos conflictos territoriales señalados en el Plan Costa de Oro.....	129
12 - Directrices departamentales de OT, 2017.....	147
13 - Plan Estratégico Canario, 2019.....	147
14 - Recomendaciones para transitar hacia el Buen Vivir desde los territorios.....	151

Lista de imágenes

1 - Actividad “Recorremos nuestras cuencas: arroyo Tropa Vieja”, Neptunia.....	17
2 - Contenedor de la “Ecomunidad Canelones” grafitado, Pinamar.....	23
3 - Desembocadura del Arroyo Pando, Neptunia.....	51
4 - Dibujo en el Parque de los pájaros, Marindia.....	57
5 - Invitaciones a actividades comunitarias.....	61
6 - Comunidad Biguá, Neptunia.....	69
7 - Viviendas en Comunidad Biguá.....	93
8 - La Laguna del Cisne vista desde un mirador de la Intendencia de Canelones, barrio Naturaleza.....	99
9 - Presentación de OSE en la Comisión de Cuenca de julio 2024.....	117
10 - Afiche de invitación a asamblea abierta de la Comisión de Vecinas/os en Defensa de la Laguna del Cisne y el Arroyo Yasyry.....	120
11 - Niñas y niños durante una salida escolar en la playa, Salinas.....	121
12 - Abrazo comunitario en Bilú Atit, 2021. Resumenlatinoamericano.org.....	133
13 - Apertura de calles en el monte Bilú Atit	134
14 - Invitación para actividad en Comunidad Biguá.....	139
15 - Plaza pública frente al Municipio de Salinas.....	149
16 - Encuentro comunitario en Comunidad Biguá.....	149
17 - Un panadero de diente de león (Taraxacum officinale), Pinamar.....	159

Abreviaciones

ADR - Agencia de Desarrollo Rural

BV - Buen Vivir

CCLC - Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne

CURE - Centro Universitario Regional Este

CEUTA - Centro Uruguayo de Tecnologías Adaptadas

DINAGUA - Dirección Nacional de Aguas

DINOT - Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial

FUCVAM - Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua

IC - Intendencia de Canelones

LOTDS - Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible

MA - Ministerio de Ambiente

MOTDU - Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano

MVOTMA - Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

OT - Ordenamiento Territorial

PRC - Plan de Ruralidades Canarias

SIMAS - Sistema Integrado de Monitoreo de Aguas y Playas de Canelones

UDELAR - Universidad de la República



Imagen 1: Actividad “Recorremos nuestras Cuencas: arroyo Tropa Vieja”, Neptunia.

Fuente: Gimena Monteverde

Introducción

Esta investigación aborda la intersección entre territorio y Buen Vivir (BV), desde un análisis de sus significados y de su traducción en ordenamiento territorial (OT) situado. Ante la evidente crisis sistémica contemporánea, parte de la necesidad de explorar alternativas conceptuales e instrumentales para promover acciones concretas hacia una transición socioecológica urgente.

Dichas exploraciones se enmarcan en lo que desde el campo de los estudios del desarrollo se nuclea como perspectivas del postdesarrollo, en tanto modo de concebir el horizonte de transformación social más allá de las ideas occidentales de desarrollo que asocian la idea de bienestar al crecimiento económico, mejora de la productividad y modernización cultural. El postdesarrollo se plantea como una búsqueda de modelos alternativos, que ponen en el centro valores sociales, ambientales, culturales y espirituales. En esa línea se inscribe la cosmovisión/paradigma del Buen Vivir- Vivir Bien (BV), también conocido como *Sumak Kawsay* en quechua, *Suma Qamaña* en aymara, *Nande Reko* en guaraní, entre otros.

El BV se basa en los valores de las culturas originarias de estas tierras -armonía y plenitud- constituyendo un paradigma comunitario, relacional y holístico, que concibe al ser humano formando parte de la tierra. Está regido por la ética del bien común y la estructura de poder horizontal, tratándose de un horizonte abierto, diverso y en expansión, que más allá de elementos esenciales en común, no puede entenderse como una única posibilidad. Desde ese lugar, la tesis concibe que los humanos somos parte de la tierra, la cual constituye el hábitat de nuestras vidas, pero no nos pertenece; se entiende que la tierra nos trasciende como especie. De esa manera, pone el foco en superar la perspectiva mercantilista-utilitarista que la concibe como mera mercancía al servicio de la propiedad privada y la rentabilidad económica, explorando las alternativas.

El trabajo analiza la incorporación de algunos de los principios del BV en los marcos conceptuales e instrumentales de OT y desarrollo sostenible en Uruguay, en diálogo con los procesos locales de significación de los bienes comunes y de protección ambiental. La propuesta se inspiró en el trabajo desarrollado durante el Taller de la Maestría en OT y Desarrollo Urbano (MOTDU). En esa instancia se nos propuso generar una caracterización territorial a partir de la etimología de un adjetivo y trabajé sobre la idea de la *Infinitud, como una sucesión de ciclos que tienden a la eternidad*. Abordando nuestras vidas como ciclos que se suceden en la tierra, el territorio nos trasciende, nuestro transitar reviste finitud y puede comprenderse como un ciclo. Por tanto, lo permanente es el fluir histórico del territorio que permite el comienzo de nuevos ciclos y habilita la transformación.

En tanto el transitar de la vida humana es entendido como un ciclo, el territorio no nos pertenece: lo habitamos por un período finito. En ese entendido, y en el marco de un planeta rico y diverso como la tierra, la concentración y el extractivismo contemporáneo del suelo basado en el predominio mercantilista, resulta una ficción de poco sustento. La identidad generada en esa caracterización, presenta lógicas de respeto a la naturaleza, que en un

entorno comunitario define la satisfacción de las necesidades humanas como prioridades de la organización social, sujetas al equilibrio ecosistémico. Se trata de espacios habitados por lógicas distintas a las relaciones estrictamente de mercado, que bajo las orientaciones del “giro eco-territorial”², constituye un espacio donde predominan instituciones que priorizan el acceso al suelo y su conservación. En ese marco, el paradigma del BV se constituyó como referencia civilizatoria.

Este trabajo se inspira en dicha identidad cíclica y analiza la capacidad del OT para promover sus principios, particularmente el derecho a la tierra para habitar y derechos de la naturaleza. Se optó por tomar como caso de estudio el Municipio de Salinas en el Departamento de Canelones, dado que se parte de la hipótesis de que en dicho territorio (al igual que en muchos otros) ya se encuentran presentes esas formas de habitar. Existen experiencias y colectivos que lo reivindican, algunos con énfasis en el derecho a la tierra para habitar, otros en defensa de los bienes comunes naturales y contra el extractivismo inmobiliario. Asimismo hay población que se auto identifica indígena y reivindica un modo de vivir más alineado a esa cosmovisión. Por otra parte, el territorio se encuentra atravesando una profunda transformación, sucediendo en el momento que se escriben estas palabras procesos de fraccionamiento y relocalizaciones, a partir de los cuales se están generando nuevos desarrollos urbanos, además de la construcción espontánea que continúa expandiéndose para la satisfacción del derecho a habitar. Por último, vale destacar en el marco de los derechos de la naturaleza, que en el Municipio de Salinas se ubica parte de la Cuenca de la Laguna del Cisne (fuente de agua potable de la población), la cual tiene definida por normativa de OT la obligatoriedad de una transición agroecológica, proceso clave de respeto a los derechos de la naturaleza, desde la perspectiva del BV.

Es importante anticipar que el paradigma del posdesarrollo, en algunos países latinoamericanos ya dialogan con el OT a través de las jurisdicciones especiales indígenas, la participación en las leyes de costas, bosques, gestión de agua, etc. Un desarrollo normativo que brinda resguardos territoriales, aunque no escapa de estar en permanente tensión.

Los objetivos específicos que se plantea la investigación son:

- Analizar la cosmovisión/paradigma del BV, desde la narrativa de experiencias territoriales y de los pueblos originarios;
- Sistematizar institutos legales en Uruguay que protegen y promueven el acceso y gestión del suelo como espacio para habitar mediante el análisis de la legislación vigente y de los instrumentos de OT que tiene jurisdicción en el territorio objeto de estudio, a nivel espacial multiescalar (nacional, regional, departamental, municipal, local);
- Abordar el caso de la Cuenca de la Laguna del Cisne, como un ejemplo de los derechos de la naturaleza en el territorio; y
- Generar un análisis territorial del Municipio de Salinas (Canelones) e identificar instrumentos y modalidades operativas basados en principios del BV para el acceso y gestión del suelo para habitar.

Se trata de una investigación exploratoria de estudio de caso instrumental, desde una metodología cualitativa de análisis territorial que incorpora cuatro componentes: 1- Sistematización y análisis de la normativa vigente. 2- Realización de 30 entrevistas semi

² Siguiendo a Svampa (2011)

estructuradas, algunas con fines de complementar la información resultante de la revisión previa, otras sobre las cuáles se realizó un análisis de discurso que integra el senti-pensar sobre el tema; 3- Análisis geoespacial a través de observación empírica del territorio, localización y elaboración de mapas. 4- Investigación acción participante en colectivos territoriales impulsores del BV.

Los resultados obtenidos dan cuenta de diversas territorialidades que coexisten, en el marco de intensas transformaciones territoriales. La sistematización de la normativa vigente da cuenta de modalidades operativas disponibles para innovar en la construcción del hábitat desde los derechos a la tierra y los derechos de la naturaleza. Se identifica un señalamiento de la “cultura propietarista” del país como obstáculo, lo cual es interpelado por diversidad de relatos que dan cuenta de otros pensares y sentires. Se identifica una institucionalidad pública que compartimenta la planificación de la gestión territorial, lo cual se traduce en una gobernanza “desde arriba”, que no integra la identidad y red de actores locales. Las principales transformaciones territoriales actuales no incorporan la gobernanza desde la escala local, barrial, municipal o de cuenca. Sin embargo, el territorio cuenta con una amplia gama de colectivos autogestionados de perfil comunitario y socio ecológico, que tiene la potencia de articular con otra multiplicidad de actores dispersos e invisibilizados, procesos de transformación hacia modelos territoriales inspirados en los principios del BV.

El trabajo se organiza en diferentes capítulos. El primer capítulo desarrolla el marco teórico, abordando epistemologías del territorio, la crisis civilizatoria y la crítica al concepto de desarrollo, la propuesta del BV, el OT como campo de acción política, la estructuración territorial del Uruguay y una selección de buenas prácticas. El segundo presenta los objetivos de la tesis, las preguntas de investigación y la metodología empleada. El tercer capítulo plantea los movimientos en diálogo con la cosmovisión del BV como horizonte de vida, abordando el mundo indígena en Uruguay y la identidad del BV desde el territorio. El cuarto capítulo aborda el derecho a la tierra donde habitar, presentando la normativa nacional vinculada y destacando algunas modalidades operativas. Asimismo presenta aspectos del habitar en el Municipio de Salinas y apreciaciones vinculadas a este derecho. El quinto capítulo se focaliza en los derechos de la naturaleza, haciendo foco en la Cuenca de la Laguna del Cisne, presentando los antecedentes a partir del conflicto socioambiental, la normativa de OT vigente, su funcionamiento y calidad del agua, además de nuevas presiones antrópicas. El sexto capítulo se focaliza en el Plan Costa de Oro, presentando entre otros aspectos la categorización y zonificación vigente, a la vez que aborda transformaciones territoriales de la última década, poniendo énfasis en dos casos particulares. El último capítulo analiza los principales resultados del proceso de investigación, finalizando con algunas recomendaciones para la promoción de transiciones territoriales hacia el BV.



Imagen 2 - Contenedor de la “Ecomunidad Canelones”
grafiteado, Pinamar.

Fuente: elaboración propia

Capítulo 1

Marco conceptual y antecedentes

Es un diagnóstico bastante extendido que nos encontramos viviendo en proyectos de sociedad que no nos están conduciendo a buenos resultados. Problemas sociales, ambientales, culturales, invaden nuestras vidas posmodernas a diario. Escribiendo estas palabras en la tercera década del siglo xxi, el futuro llegó hace rato. Los años pasan y la sociedad, inmersa en arreglos socio-institucionales que devienen de la colonización, produce y reproduce los mismos problemas. ¿Bajo qué fundamentos transitamos nuestras vidas? ¿Cuáles son nuestros horizontes?

Esta tesis de Maestría propone una mirada desde los estudios críticos del desarrollo. No es un planteo original, más bien, dichas ideas son anteriores al propio capitalismo y la conquista. Su premisa principal radica en concebir que somos parte de la naturaleza y habitamos el planeta tierra en vidas finitas, en las cuales compartimos el espacio con otros seres humanos y otra infinidad de seres vivos. La colonialidad, perpetuada en instituciones positivistas dependientes, ha devenido en un sentido común desde el cual la lógica de nuestro diario vivir parece dar por hecho que el resto de los seres deben someterse a nuestro modo de vida y que la naturaleza nos pertenece. La tan instituida propiedad privada de la tierra es una clara constatación.

Desde el campo de los estudios del desarrollo, se plantea la perspectiva post-desarrollista como modo de concebir el horizonte de transformación social más allá de las ideas occidentales modernas. En este se enmarca el paradigma del Buen Vivir-Vivir Bien (BV), también conocido como *Sumak Kawsay* en quechua, *Suma Qamaña* en aymara o *Nande Reko* en guaraní. Dicha perspectiva está basada en los valores indígenas de plenitud y armonía con la naturaleza a partir de un paradigma comunitario, relacional y holístico, en el cual el ser humano forma parte de la comunidad natural. En ella rige la ética del bien común, la reciprocidad y la estructura de poder horizontal. Se trata de un horizonte abierto, diverso y en expansión por lo que más allá de elementos esenciales en común, no puede entenderse como una única posibilidad.

Desde una intersección entre territorio y post-desarrollo en el OT, a partir de una visión sistémica se interpela las ideas eurocéntricas que devienen de la concepción hegemónica sobre desarrollo, vinculadas a cambios orientados a crecer ilimitadamente y acumular, en el cual la dimensión económica es priorizada sin medida. Se plantea un enfoque postdesarrollista que interpela y busca contribuir a la deconstrucción de dichas ideas, posicionando la orientación de algunos procesos territoriales hacia horizontes cíclicos basados en la idea de suficiencia y armonía con el entorno.

Epistemologías del territorio

Resulta necesario interpelar los discursos legitimados en tanto neutralidades dado que se entiende que éstos se basan en relaciones de poder. Es decir, el discurso legitimado como

verdad implica una dimensión del poder que es constitutiva. No hay “una” verdad, la verdad legitimada es tal por la dominación epistemológica, en ese contexto se puede decir que la epistemología está atravesada por la dimensión política. Siguiendo a Michel Foucault (1978), “relaciones de poder múltiples atraviesan, caracterizan, constituyen el cuerpo social (...) estamos sometidos a la producción de la verdad desde el poder y no podemos ejercitar el poder más que a través de la producción de la verdad” (p. 148).

La perspectiva de este trabajo se enmarca dentro de lo que Boaventura de Sousa Santos llama “Saberes del otro lado de la línea”³. El autor afirma que la modernidad occidental ha atribuido a la ciencia moderna el “monopolio de la distinción universal entre lo verdadero y lo falso, en detrimento de dos cuerpos de conocimiento alternativos: la filosofía y la teología” (2017, p. 160). De esta manera, se debate sobre los abordajes desde estos tres ámbitos pero invisibilizando todo el resto de saberes que no se inscriben en éstos. Entre los saberes invisibilizados el autor incluye a “saberes populares, laicos, plebeyos, campesinos o indígenas”. Se convoca a visibilizar y apoyar estos saberes en el marco de otras epistemologías, las que el autor denomina “Epistemologías del Sur” que constituyen una disputa al poder colonial hegemónico.

Desde una perspectiva crítica, mantener sobre la mesa la dimensión del poder en los temas sobre territorio y desarrollo, y dar lugar a enfoques no hegemónicos, resulta necesario. Los estudios del desarrollo y del OT, entiendo que están muy inmiscuidos en la perspectiva occidental hegemónica del conocimiento, a pesar de que desde distintos ámbitos se estén procesando transformaciones. Resulta relevante en ese contexto sumar esfuerzos con trabajos “del otro lado de la línea”.

Por otra parte, el cruce entre territorio, (post) desarrollo y OT requiere un abordaje sistémico. Entra en juego la multidimensionalidad de los procesos sociales, que implica considerar aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales, etc. Asimismo implica abordar la multiescalaridad de los procesos, en tanto comprenden y se relacionan fenómenos locales, regionales, departamentales, nacionales y globales. En ese marco, la perspectiva sistémica y compleja se vuelve necesaria. Desde la Teoría de la Complejidad, Edgard Morin afirma que el conocimiento separa y une, jerarquiza y centraliza. Es decir, simplifica y re-organiza la realidad para así poder aprehender (Morin, 1990). Sin embargo, la realidad es mucho más que dicha simplificación: es compleja y sistémica. Presenta multiplicidad de fenómenos de diversa índole que se interconectan de distintas maneras, generando realidades y procesos a los cuales la simplificación puede hacer perder la esencia. En su lugar, la complejidad “se presenta con los rasgos inquietantes de lo enredado, de lo inextricable, del desorden, la ambigüedad, la incertidumbre. De allí la necesidad para el conocimiento de poner orden en los fenómenos rechazando el desorden de descartar lo incierto, es decir, de seleccionar los elementos de orden y de certidumbre, de quitar ambigüedad, clarificar, distinguir, jerarquizar... Pero tales operaciones, necesarias para la inteligibilidad, corren el riesgo de producir ceguera si eliminan a los otros caracteres de lo complejo” (p. 17).

Es en dicho marco que el territorio es considerado el ámbito espacial en el cual lo multidimensional de la vida se hace presente, sin duda más que sólo espacio geográfico. Lo

³ La incorporación de Boaventura de Sousa Santos en el marco teórico se realizó previamente a tomar conocimiento de las denuncias recibidas por el académico.

social, económico, ambiental y cultural se entrelazan en espacios habitados, en los que lo natural y construido se entrelazan resultando en *un lugar en el mundo*. En ese sentido, la complejidad de la vida y su historia están situados. Abordar el territorio implica adentrarnos en un campo en disputa, tanto por su constitución en tanto verdad legitimada, así como por su aprehensión concreta.

Desde la Geografía crítica, Milton Santos (2000) propone un enfoque que considera la dimensión espacial y temporal del territorio. Entiende el espacio desde la interacción continua entre lo estático y lo dinámico, “un conjunto indisoluble, solidario y también contradictorio, de sistemas de objetos y sistemas de acciones, no considerados aisladamente, sino como el contexto único en el que se realiza la historia” (p. 54). El autor lo interpreta como un conjunto de fijos y flujos. “Los elementos fijos, fijados en cada lugar, permiten acciones que modifican el propio lugar, flujos nuevos o renovados que recrean las condiciones ambientales y las condiciones sociales, y redefinen cada lugar. Los flujos son un resultado directo o indirecto de las acciones y atraviesan o se instalan en los fijos, modificando su significación y su valor, al mismo tiempo que ellos también se modifican” (p. 53).

Se complejiza la dimensión espacial añadiendo la dimensión temporal, dado que a fin de cuentas, es el tiempo que transcurre en el espacio lo que define el transcurso de las vidas. “Tiempo, espacio y mundo son realidades históricas, que deben ser mutuamente convertibles, si nuestra preocupación epistemológica es totalizadora. En cualquier momento, el punto de partida es la sociedad humana en proceso, es decir, realizándose. Esta realización se da sobre una base material: el espacio y su uso, el tiempo y su uso, la materialidad y sus diversas formas, las acciones y sus diversos aspectos” (Santos, 2000, p. 47) Como se ha comentado, el tiempo desde la perspectiva de esta tesis es circular o espiralado, es decir, cíclico, lo cual implica una definición cultural y política. El espacio es quietud y es transformación: la eterna transformación se hace presente en la dimensión espacial. Siguiendo al autor, “el espacio constituye la matriz sobre la cual las nuevas acciones sustituyen las acciones pasadas. Es, por lo tanto, presente porque es pasado y futuro” (p. 87).

Siguiendo a Raffestin (1980), el territorio es una construcción a partir del espacio geográfico, es el espacio apropiado. Cuando se construyen relaciones sociales se disputan los espacios y se construye el territorio. Por tanto, espacio y territorio coexisten, pero el espacio precede al territorio. Desde esa perspectiva, Mancano (2011) se aproxima al concepto de territorio entendiendo que su “significación y definición es una relación de poder que precisa ser constantemente debatida” (p. 1). El autor brasileño plantea la relevancia de la intencionalidad como propiedad del pensamiento y su impacto en la producción concreta del espacio, así como en la interpretación y comprensión de dicho fenómeno. “Deliberar, planear, proyectar, dirigir, proponer, significar e interpretar son verbos que explicitan poder. El poder de significar e interpretar expresa la intención, la pretensión del sujeto. La intencionalidad expresa, por tanto, un acto político, un acto de creación, de construcción” (p. 4).

En ese marco la no neutralidad de los proyectos de desarrollo territorial se hace evidente, implican la elección de un paradigma en desmedro de otras opciones. El autor identifica la esencia del concepto de territorio en base a relevantes atributos: totalidad, soberanía,

multidimensionalidad y multiescalaridad. En el territorio se expresa la totalidad en tanto la multidimensionalidad se hace presente. El autor plantea que los proyectos de desarrollo territorial, tienden a privilegiar las dimensiones económicas y sociales, desconociendo dimensiones clave (político, ambiental, cultural) siendo funcional a su dominación y por tanto, ejerciendo el poder. “La multidimensionalidad está presente en el significado del concepto de territorio en muchos artículos y documentos, pero no se realiza porque implicaría la socialización de las tomas de decisiones” (Mancano, 2011, p. 5). En esa misma línea, la identificación de territorio con escala geográfica en el entendido de “un solo territorio” desconoce la conflictividad y las tramas de poder, siendo “funcional a la dominación”. El autor plantea la multiescalaridad, aproximando la relevancia de las distintas escalas, desde lo local a lo internacional para comprender dichas totalidades. Por otra parte, trabaja el concepto de multiterritorialidad a partir de la idea de que dado que “Como los territorios son creaciones sociales, tenemos varios tipos de territorios, que están en constante conflicto” (p. 7).

En base a la perspectiva de pluralidad de territorios, se plantea la distinción entre territorios materiales e inmateriales. “Los materiales son los que se forman en el espacio físico, y los inmateriales en el espacio social a partir de las relaciones, por medio del pensamiento, los conceptos, las teorías y las ideologías. Ambos son inseparables, porque el uno no existe sin el otro, están vinculados en la intencionalidad. La construcción de un territorio material es el resultado de una relación de poder basada en el territorio inmaterial como conocimiento, teoría o ideología” (p. 7). Por su parte, distingue entre primer y segundo territorio. El primero constituido por los espacios de gobernanza en sus distintas escalas, el segundo formado por los distintos tipos de propiedades (individual y colectiva; capitalista y no capitalista). En base a dicha conceptualización plantea que “podemos comprender los conflictos entre modelos de desarrollo que disputan territorios, condición esencial para su expansión” (p. 6).

En la línea de concebir el territorio como construcción social derivado de relaciones de poder, Saquet (2011) lo define como “resultado y determinante de la reproducción de la relación sociedad-naturaleza y de la concomitante territorialización. Los territorios son producidos espacio-temporalmente por el ejercicio del poder por determinado grupo o clase social y por sus respectivas territorialidades cotidianas” (p. 40). “Resultan del proceso de construcción histórica del y en el espacio. Cada combinación específica de cada relación espacio-tiempo es producto, acompaña y condiciona los fenómenos y procesos territoriales” (p. 37). Es en ese entendido que la territorialización es sin duda considerado un proyecto político. El autor define la territorialización como “apropiación social de un fragmento del espacio a partir de las relaciones sociales, de las reglas y normas, de las condiciones naturales, del trabajo, de las técnicas y tecnologías, de las redes (de circulación y comunicación) y de las conflictualidades que involucran diferencias y desigualdades, así como identidades y regionalismos, históricamente determinados” (p. 34).

Por último, Svampa (2011) analiza los diversos tipos de territorialidades y la necesidad de lo que denomina el “giro ecoterritorial”. En ese marco plantea la existencia de un lenguaje común de valoración alternativo sobre la territorialidad, el cual deriva del cruce entre el discurso ambientalista y la matriz indígena comunitaria de la región, canalizado a partir de los conflictos socioambientales generados en América Latina. Plantea que entre los marcos comunes que forman parte del giro eco-territorial se incluye la discusión sobre los bienes

comunes. Los mismos parten de la “Necesidad de mantener fuera del mercado aquellos recursos que, por su carácter patrimonial, poseen un valor que rebasa cualquier precio. Ese carácter de “inalienabilidad” aparece vinculado a la idea de lo común, lo compartido y, por ende, a la definición misma de la comunidad o ámbitos de comunidad” (p. 192). Aborda la discusión sobre los bienes comunes directamente vinculada al territorio y la territorialidad, entendiendo la misma como una “disputa por la construcción de un determinado “tipo de territorialidad” basado en la protección de “lo común” (p. 193). En ese marco, el territorio es entendido en tanto “territorio heredado” cuando “la valoración del territorio está ligada, entre otras cuestiones, a la historia familiar, comunitaria e incluso ancestral”; “territorio elegido”, cuando se trata de una opción de vida de personas que buscan cambiar su estilo de vida para estar más vinculado a lo natural; y “territorio originario” cuando se vincula a territorio de comunidades campesinas o indígenas” (idem).

A pesar de que tener un lugar en el cual vivir es una cuestión esencial para llevar adelante la vida, la sociedad ha dejado en manos del mercado el mecanismo para su administración, lo que ha derivado en una fuerte concentración de la propiedad, derechos humanos vulnerados y un proceso sostenido de eliminación y/o alteración de espacios que cumplen servicios ecosistémicos de soporte, abastecimiento, regulación y culturales. Regido por la propiedad privada y su valor en el mercado, el valor de cambio y en particular el precio, pone las reglas. El suelo no es considerado en su carácter de naturaleza y derecho colectivo, condición mínima de acceso a un hábitat digno, sino que es asumido como una mercancía, en el marco de un sistema que mercantiliza cuestiones esenciales no producidas para la venta.

Es propio de la era liberal, considerar mercancía y dar al mercado la administración de este tipo de elementos tan básicos de la vida (Polanyi, 1957). La “desincrustación de la economía” de la vida social, es decir, la independencia del sistema económico del sistema social, es resultado de la hegemonía de un modo sociohistórico particular (la economía de mercado), debido a que el sistema económico siempre había tenido un rol accesorio del sistema social. Según afirma Polanyi, en la economía de mercado se confía a éste el mecanismo autorregulador de los bienes y de otros elementos esenciales que se tratan de igual manera. “Existen, en consecuencia, mercados para todos los elementos de las industrias, no sólo para los bienes (...), sino también para el trabajo, la tierra y el dinero cuyos precios son denominados respectivamente precios de mercancías, salario, renta territorial o “renta, e interés” (1957, p. 129).

Pero como señala el autor, el trabajo, la tierra y el dinero, no son mercancías, y es una ficción funcional del sistema considerarlo de esta manera. “El trabajo no es, sin embargo, ni más ni menos que los propios seres humanos que forman la sociedad; y la tierra no es más que el medio en el que cada sociedad existe. Incluir el trabajo y la tierra entre los mecanismos del mercado supone subordinar a las leyes del mercado la sustancia misma de la sociedad” (p. 130).

La mercantilización de la tierra está basada en el instituto de la propiedad privada, siendo considerado en nuestras sociedades como un derecho prácticamente inviolable, cimiento del sistema económico dominante. Siguiendo a Harvey (1992) “En las sociedades capitalistas esta característica del espacio absoluto está institucionalizada por la relación de propiedad privada, de modo que los “propietarios” poseen privilegios monopolistas sobre trozos de espacio” (p. 175). Como señala el autor, el espacio está cooptado por grupos de personas que

serían las “propietarias”. Nuevamente, la tierra es mercancía, no un derecho, un requerimiento básico de la vida. “Vivimos en un mundo en el que la propiedad privada y la tasa de ganancia prevalecen sobre todos los demás derechos en los que uno puede pensar” (p. 19).

En nuestro continente, según lo afirma Benjamin Nahoum (2012) fue a partir de la conquista que se instaura la propiedad de la tierra, ésta era la lógica y una necesidad de la conquista. “La propiedad privada surge en nuestro continente, casi país por país, con la conquista. Y allí comienzan los problemas de acceso al suelo, para producir y habitar, que será una sola cuestión hasta que el nacimiento y consolidación de las ciudades separe muchas veces ambos propósitos (...)” (p. 11).

Como se mencionó, en la economía de mercado la renta del suelo constituye un elemento central en la estructuración espacial de los territorios. Quienes cuentan con dinero tienen la posibilidad de habitar lugares dotados de servicios, infraestructuras, buenas calidades paisajísticas, etc. Quienes se encuentran del otro lado de la estratificación social quedan al margen, son los “sin lugar”, viven donde pueden. Trabajando para pagar una renta o habitando territorios sin servicios e infraestructuras, muchas veces con paisajes desmejorados, hacinamiento, en refugios asistenciales e incluso en la propia calle. En un sistema que mercantiliza la tierra, el dinero es rey. “El mercado hará que el uso que se desarrolle en un terreno específico sea el que arroje la mayor renta” (Jaramillo en Parias, 2010, p. 158). A pesar de dicha realidad, el sistema mercantil es defendido por la supuesta optimización que se le atribuye. La teoría económica hegemónica sostiene que la renta del suelo urbano es el mejor mecanismo para optimizar “el recurso”. Es “el precio que mantiene en equilibrio demanda y oferta del suelo y realiza la mejor asignación territorial de los recursos para la colectividad en su conjunto” (Camagni, 1995, p. 164). Vale en este punto retomar la idea señalada al inicio respecto a la verdad legitimada como resultado de relaciones de poder.

El mecanismo de la renta del suelo urbano es promovido por su carácter de objetivador en la asignación del valor de cada lugar específico. La caracterización de “neutralidad” del dinero y su correlato en el nivel de precios de equilibrio, se hace presente. La renta del suelo “Constituye la objetivación en términos económicos y de precio, y la asignación a cada específico “lugar”, del valor que los actores económicos atribuyen explícita o implícitamente a cada “localización” territorial en sus procesos de definición de las elecciones localizativas, productivas y residenciales” (Camagni, 1995: 163). Según el autor, comparando la condición de propiedad privada con una condición de libre acceso, la primera es considerada un sistema institucional económicamente superior, entre otras razones, debido a que en una situación de libre acceso desaparece el criterio objetivo de asignación del recurso. Asimismo, la tierra es considerada como un factor productivo pero no tiene las características del resto de los factores (capital, trabajo). “La remuneración de la *tierra* no tiene la función de estimular la oferta agregada total, sino solo la de optimizar la asignación de los recursos y de generar una cuota distributiva” (p. 165). Dicha cuota, en base a la teoría económica clásica, no será recibida por la clase capitalista sino por los propietarios de la tierra o rentistas. Esta distinción es principalmente analítica, ya que es usual que ambas clases coincidan en las mismas familias (capitalistas y rentistas). “El control que ejercen los propietarios de los terrenos de una condición indispensable para la producción consumo del espacio construido les confiere el poder de apropiarse de parte del valor producido socialmente, que en lugar de

ir a parar a manos de los capitalistas, va a para a manos de los terratenientes” (Jaramillo en Parias, 2010, p. 156).

La caracterización de escasez, propio de la economía capitalista, se hace presente vertiginosamente en el mercado del suelo. Camagni (1995) afirma que “es un recurso en gran medida original, no creado por el hombre, y por esto mismo escasa o difícilmente expansible y sujeto, por tanto, a una potencial utilización monopolística y destinado a obtener una potencial remuneración extraordinaria” (p. 164). Según el autor, la renta efectiva representa una “cuádruple naturaleza de optimalidad”, esta es: 1- en la localización de las actividades (los terrenos más accesibles son asignados a las producciones que pueden pagar la mayor renta); 2-para los propietarios de la tierra; 3-”optimalidad social” ya que se maximiza el valor del producto; 4-”optimalidad económica” ya que se minimiza el coste de transporte (p. 174).

Sin embargo, desde otra perspectiva se puede afirmar que la tierra para habitar no es en sí el bien escaso; la condición de escasez responde a la mercantilización de la misma y principalmente, al régimen de propiedad privada del suelo. Particularmente, en nuestro país “Si bien no hay más personas que espacio para habitar, el territorio se encuentra delimitado en porciones de propiedad protegidas y adscribibles a personas que las gestionan de acuerdo con los instrumentos normativos que estructuran el mercado” (España, 2019, p. 246). En ese marco, es la ficción mercantil, apoyada por el poder coercitivo del Estado y su legitimación a través de las normas jurídicas la que provoca la escasez, y por tanto, genera la renta. “El capitalismo necesita la propiedad regulada jurídicamente para poder funcionar, y esta regulación lo que permite es la circulación de las mercancías de acuerdo con una lógica previsible y que cuenta con el respaldo de la fuerza legítima concentrada en el Estado” (p. 241).

Como señala la autora, el derecho de propiedad privada si bien tiene características privilegiadas en la legislación, no tiene un carácter absoluto. Sin embargo, idiosincráticamente está instalada en la sociedad, tanto a nivel general, como en particular en los actores jurídicos, como un derecho superior capaz de vulnerar otros derechos humanos básicos. “En nuestro derecho interno, si bien la propiedad privada no aparece como un derecho absoluto, exclusivo, perpetuo y sin límites, sí existe una dogmática instalada respecto de su protección que favorece situaciones de desigualdad que se vinculan con la acumulación y la falta de acceso a la tierra y a la vivienda de los sectores populares. Esta perspectiva incide además en la negación del derecho a la ciudad, dado que el ejercicio abusivo de la propiedad niega su acceso en tanto bien colectivo y derecho humano” (p. 241).

Por otra parte, es importante señalar que, por la dinámica propia del sistema capitalista, es observable y previsible una tendencia al aumento en el nivel de precios de la renta del suelo urbano. “Los movimientos estructurales generales se relacionan con los efectos del funcionamiento de la economía capitalista, con la tendencia decreciente de la tasa de ganancia y con el incremento de la productividad económica. Sobre el mercado del suelo estos factores convergen para determinar una tendencia creciente de sus precios” (Jaramillo en Parias, 2010, p. 159).

Dicha tendencia aumenta los niveles de desigualdad social y segregación territorial, fenómeno de gravedad en expansión a nivel del capitalismo global, pero que afecta particularmente a países periféricos como el nuestro. “Las particularidades en algunas

características de nuestras sociedades hacen que el mercado de los terrenos urbanos cree ciertos efectos en el contenido de las ciudades, que las hace evidentemente peculiares” (Jaramillo, 2017, p. 109). El autor afirma que debido a que los países latinoamericanos han estructurado sus respectivos procesos de acumulación en una relación subordinada en el contexto internacional, se ha buscado compensar las desventajas de varias maneras, entre ellas un régimen laboral de bajas remuneraciones. En ese contexto “Existe un grado de solvencia muy bajo para amplios sectores de la población, que los excluye de buena parte de procesos de consumo mercantil ‘normal’” es por esto que “Toman mucha fuerza mecanismos irregulares que tienen como sentido general ser compatibles con condiciones muy precarias de reproducción de, por lo menos, una sección de la fuerza de trabajo” (p. 111).

Basándonos en las ideas del autor, es posible afirmar entonces que estructuralmente el mecanismo de mercado para el acceso al suelo tiende a generar en países del capitalismo periférico, precariedad socio-urbana y segregación socio-territorial. El mecanismo de mercado refleja y produce desigualdad y separación.

En ese sentido, la mercantilización de la tierra vulnera el ejercicio del derecho a la ciudad para una gran parte de la población. El derecho a la ciudad, acuñado inicialmente por Lefebvre (1968) plantea la posibilidad de construir una ciudad en la cual vivir dignamente, de la cual las personas se sientan parte y en la que los recursos (vivienda, trabajo, educación, participación, etc.) tengan una distribución equitativa. En ese entendido, el derecho a la ciudad se encuentra fuertemente vinculado a los derechos ciudadanos. “Actualmente, a inicios del siglo xxi, el “derecho a la ciudad” no se limita a reivindicar elementos básicos para sobrevivir en el entorno urbano. Propone un concepto de ciudadanía para la ciudad de hoy y de mañana. Entiende la ciudadanía como igualdad de derechos sociales, políticos, económicos y culturales y los concreta en su relación con la ciudad como marco físico en el que se ofrecen mediante las políticas públicas un conjunto de bienes y servicios (Borja, 2013, p. 265).

Resulta relevante preguntarnos si dado al mercado la administración del suelo urbano y estando éste regido por la propiedad privada, es posible que el derecho a la ciudad, o más en general, el derecho a la tierra para habitar, pueda garantizarse para todas las personas. Si lo entendemos como una distribución equitativa de recursos en la ciudad, el mercado parece no ser la mejor herramienta para este objetivo. “Es inevitable pensar en una “ciudad democrática” si no se da la lucha fundamental por el acceso al suelo como bien de uso y no de cambio (...) hoy, hablar de derecho a la ciudad sin hablar del derecho a acceder al suelo urbano, no resiste ningún análisis que pretenda una salida positiva al problema, porque no puede haber derecho a la ciudad si el acceso al suelo está tan brutalmente segregado por el mercado” (González, 2012, p. 25).

Crisis civilizatoria y crítica al concepto hegemónico de desarrollo

Este trabajo plantea la necesidad de realizar un cambio en el modo de organizarnos socialmente, dado que en la mayoría de los aspectos el sistema socio económico ambiental da señales de desequilibrio. En un mundo de riquezas, las instituciones creadas por los seres humanos han generado restricciones y obstáculos al desarrollo de las personas y a la vida en armonía con el planeta. En palabras de Guimaraens “La humanidad atraviesa una crisis sin precedentes. Una crisis que es a la vez generalizada -económica, sociales, política, institucional y global- cuyos orígenes y alternativas de solución trascienden las fronteras nacionales, representando en los hechos el agotamiento de un paradigma y estilo de desarrollo ecológicamente depredador, socialmente perverso y políticamente injusto” (1998, p. 10). En ese sentido, el cambio es urgente. El modo de desarrollo expandido desde occidente demuestra claros signos de fracaso y requiere discusión en términos éticos.

En términos de Quijano (2014), la crisis representa la “Exacerbación de aquella desorientación global de la especie sobre la tierra, impuestas por las tendencias predatorias del nuevo Capitalismo Industrial/Financiero dentro de la Colonialidad Global del Poder” (p. 855). En ese entendido es urgente al menos permitir otras formas de habitar el espacio, ya que el horizonte desarrollista evidencia sus graves carencias. “Que la civilización euroatlántica sea la que haya dado forma a la imaginación del mundo es la tragedia del siglo XXI” (Sachs, 2009, p. 2).

En el marco de dicha crisis se propone, al menos, la coexistencia de un modelo post-desarrollista. Dicha perspectiva implica un horizonte de transformación en el modo en que nos vinculamos social y ambientalmente.

Para situar teóricamente la perspectiva post-desarrollista en el marco de los estudios del desarrollo se toman los aportes de Arturo Escobar (2005), quien plantea tres orientaciones teóricas alternativas para conceptualizar el desarrollo. La teoría de la modernización (décadas 50-60) plantea desde la epistemología positivista una perspectiva liberal asociada a la idea de crecimiento económico, para lo cual el mercado y el individuo son conceptos clave. Por su parte, la teoría de la dependencia y otras similares (décadas 60-70), desde una epistemología realista-dialéctica y partiendo desde la teoría marxista, plantea un análisis de estructuras sociales basada en clases sociales e ideologías, y cuyos conceptos clave son la producción y el trabajo. Por último, las aproximaciones críticas al desarrollo (décadas 80 y 90) surgen desde la teoría postestructuralista, y desde una epistemología interpretativa-constructivista, plantea la necesidad de generar transformaciones en las “prácticas de saber y hacer”, para ello el lenguaje y el sentido son conceptos clave. Esta última constituye el marco de la presente investigación.

El post-desarrollo parte de una crítica a la idea misma del desarrollo. En el entendido de que el mismo se plantea como un discurso con una connotación específica que no puede desligarse de su raíz eurocéntrica y economicista, se afirma la necesidad de un horizonte de transformación que ya no utilice esa categoría. Este planteamiento, si bien puede resultar demasiado radical para quienes no están familiarizados, debe ser comprendido antes de ser evaluado. Por otro lado, en este punto es relevante volver a señalar que la propuesta de este

trabajo implica la coexistencia de modelos territoriales diferentes, retomando a Boaventura de Sousa Santos (2017), dar lugar a la ecología de saberes y de prácticas de vida.

El concepto de desarrollo está impregnado en la intersubjetividad y discurso contemporáneo, tanto a nivel intelectual, político, como en el sentido común. “Aunque carece, por sí mismo, de toda denotación precisa, se encuentra firmemente asentado en la percepción popular e intelectual. Y siempre aparece como la evocación de una red de significados en que la persona que lo emplea está irremediablemente atrapada (Esteva, 1992, p. 6). En ese sentido, existe una gran dificultad para legitimar aspiraciones de horizontes que no lo consideren como referencia. “Es la amplitud y las múltiples facetas del desarrollo lo que permite sus variadas apropiaciones y divergentes lecturas. La plasticidad del discurso sobre el desarrollo es central para asegurar su viabilidad continuada” (Lins Ribeiro, 2008, p. 183). A lo largo de los años se le ha asignado variados “apellidos” para salvar sus críticas (sustentable, sostenible, humano, territorial, endógeno, etc.), sin embargo, a pesar de sus diversas caracterizaciones, su carácter intrínseco de modelo de referencia universal se mantiene.

El concepto moderno de desarrollo tiene su origen en el momento de reconfiguración de la geopolítica internacional, luego del final de la Segunda Guerra Mundial, momento en el cual Estados Unidos se posiciona como potencia mundial capitalista. Para que no queden dudas sobre esto, es en boca del propio presidente estadounidense Truman desde donde se pronuncia este nuevo concepto que quedará plasmado con tal fuerza, que formará parte del “sentido común” hacia el cual aspirar desde las distintas sociedades. “Nos es necesario dar a conocer un nuevo programa, que a la vez, sea audaz y ponga el acento en las ventajas de nuestro avance científico y de nuestro progreso industrial, al servicio del mejoramiento y del crecimiento de las regiones subdesarrolladas. (...) Y con la ayuda de otras naciones deberíamos acrecentar la inversión de capitales en países que lo necesitan para fomentar su desarrollo [...]. El antiguo imperialismo, la explotación al servicio del provecho extranjero, no tiene nada que ver con nuestras intenciones. Lo que nosotros visualizamos es un programa de desarrollo basado en los conceptos de una negociación equitativa y democrática” (Discurso del presidente de Estados Unidos Harry Truman, pronunciado ante el Congreso el 20 de enero de 1949. Citado en Equipo docente Problemas del desarrollo, 2020. Manual de curso Problemas del desarrollo. FCS).

La repercusión de ésta formulación será radical. A partir de la expansión de esa forma de interpretar la realidad, los estados Nación, y por tanto todas las personas que habitan esos estados de la misma manera, serán clasificados como desarrollados o subdesarrollados. Es decir, la referencia universal para evaluar a los miles de millones de personas que habitan la tierra con sus diversos modos de vida, será el modo de vida Estadounidense (eurocéntrico-occidental). A partir de ahí, los indicadores definidos establecerán las taxonomías. Como señala Lins Ribeiro a partir de sus consideraciones sobre el desarrollo, resulta necesario subrayar que “Las clasificaciones frecuentemente producen estereotipos útiles para sujetar las personas a través de simplificaciones que justifican la indiferencia a la heterogeneidad” (2008, p. 184).

Un ejemplo resultará ilustrativo. Una comunidad en un lugar del mundo, asentado en un territorio alejado de las urbes que ha sido habitado desde sus ancestros, vive en base a relaciones de cooperación, reciprocidad y autoconsumo, mediante un sentido de abundancia, en el cual el “trabajo” es requerido solo para la satisfacción de las necesidades humanas, por

lo que se disfruta de mucho tiempo libre, con riqueza cultural y cuidado ambiental. Se generan algunos intercambios por fuera de la comunidad para obtener artículos que no son producidos localmente. No presenta niveles “aceptables” de producto interno bruto, productividad, desarrollo tecnológico, innovación, comercio, etc. Desde la perspectiva del desarrollo, dicha comunidad será subdesarrollada y por tanto necesitada de desarrollo. Por otro lado, una sociedad de mercado en donde el tiempo promedio de trabajo diario es de 8hs (al que se suman las horas de traslados) la demanda de trabajo no “alcanza” para todos sus habitantes y su tasa de pobreza basada en el ingreso es del 20%. La vivienda es mercancía y su precio no tiene relación con el nivel promedio de salario, por tanto la precariedad, segregación, gentrificación y población en situación de calle es cuestión cotidiana. La relación con el ambiente es extractivista y su huella ecológica es muy elevada. Sin embargo, existen altos niveles promedio de producto interno bruto, consumo, productividad, desarrollo tecnológico e innovación. Dicha sociedad será catalogada como desarrollada según varios de los indicadores frecuentemente utilizados, tales como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, ONU).

El ejemplo, aunque resulte caricaturesco y demasiado simplificado, busca ilustrar de una manera sencilla las dinámicas multidimensionales de la realidad contemporánea colonial. La abundancia es considerada pobreza y la escasez el modelo a seguir: vivimos en el mundo del revés.

Como es mencionado por Esteva “El subdesarrollo comenzó, por tanto, el 20 de enero de 1949. Ese día, dos mil millones de personas se volvieron subdesarrolladas. En realidad, desde entonces dejaron de ser lo que eran, en toda su diversidad, y se convirtieron en un espejo invertido de la realidad de otros: un espejo que los desprecia y los envía al final de la cola, un espejo que reduce la definición de su identidad, la de una mayoría heterogénea y diversa, a los términos de una minoría pequeña y homogeneizante” (Esteva, 1996, p. 2).

Las etiquetas derivadas del concepto desarrollo anulan la diversidad devenida de miles de años de historia de la humanidad. Situados e inmersos en el siglo XXI, enraizados en sociedades occidentalizadas fruto de la conquista y colonización, resulta necesaria la visión antropológica que dé perspectiva para dar cuenta de que otras formas de vida son posibles y también deseables.

Desde una perspectiva post-materialista no son necesarios altos niveles de ingreso-consumo, si las necesidades humanas están satisfechas de un modo simple. Como ya se ha mencionado, si se concibe a la economía como una dimensión más del sistema, no como la prioridad tal cual es definida en la economía de mercado, la definición hegemónica de opulencia es interpelada. Siguiendo las ideas del antropólogo Marshall Sahlins “Una sociedad opulenta es aquella en la que se satisfacen con facilidad todas las necesidades materiales de sus componentes (...) Es que a la opulencia se puede llegar por dos caminos diferentes. Las necesidades pueden ser ‘ fácilmente satisfechas ’ o bien produciendo mucho, o bien deseando poco” (1974, p. 13).

Sahlins demuestra a partir de estudios antropológicos que “Existe también un camino Zen hacia la opulencia por parte de premisas algo diferentes a las nuestras: que las necesidades materiales humanas son finitas y escasas y los medios técnicos, inalterables pero por regla

general adecuados. Adoptando la estrategia Zen, un pueblo puede gozar de una abundancia material incomparable... con un bajo nivel de vida” (p. 14).

Como puede verse, dicha perspectiva dista radicalmente de la hegemonía capitalista global que aspira sin cesar al crecimiento y la acumulación. Una sociedad que desea poco materialmente, no contribuye a las variables macroeconómicas y por tanto desafía la lógica del crecimiento. Es aquí donde retomamos el punto de la crisis sistémica. ¿A dónde nos ha llevado la lógica de la mercantilización y acumulación material? La respuesta está a la vista. Imbricados en el sistema, es requerido que existan espacios en los cuales sea posible vivir desde otras lógicas. Desde una perspectiva de la diversidad, no se plantea un cambio radical totalizante. Como se verá, la propuesta implica dar posibilidad a modos post-desarrollistas de habitar espacios territoriales concretos. Se plantea la urgencia de que existan ámbitos territoriales desde los cuales sea posible habitar desde la lógica de la suficiencia.

Deconstruir el sentido de opulencia tiene su contracara en interpelar la premisa de escasez, pilar fundamental de la ciencia económica occidental hegemónica. La escasez ha sido internalizada y expandida desde la teoría económica y constituye un pilar fundamental de la idea de desarrollo moderno. “Toda la construcción de la teoría económica se sustenta en la premisa de la escasez, postulada como una condición universal de la vida social” (Esteve, 1996, p. 17). Es sin embargo interesante señalar que la perspectiva de la escasez tiene sentido bajo el supuesto de la mercantilización de la vida y de sus elementos básicos. Si la tierra, que es abundante, limitada pero suficiente, es mercantilizada, mediante esa ficción inmediatamente deja de serlo. En ese mismo sentido, cuando el ser humano es mercantilizado a través del mercado de trabajo, la satisfacción de sus necesidades pasan también a ser un tema sujeto al comercio (Polanyi, 1957).

Como señala Esteve “Establecer el valor económico exige desvalorizar todas las demás formas de existencia social. El desvalor (...) metamorfosea grotescamente las actividades autónomas de la gente que encarnan deseos, destrezas, esperanzas e interacciones entre sí y con el ambiente, en necesidades cuya satisfacción requiere la intermediación del mercado” (1996, p. 16).

En ese marco, se da cuenta de la existencia de otro tipo de instituciones económicas que el sistema de mercado ha relegado e invisibilizado, pero que resulta necesario rescatar y destacar dada su relevancia para la satisfacción de las necesidades humanas de una manera armónica con el ambiente. Siguiendo a Polanyi:

“Se puede afirmar, en general, que todos los sistemas económicos que conocemos, hasta el final del feudalismo en Europa Occidental, estaban organizados siguiendo los principios de reciprocidad, de la redistribución, de la administración doméstica, o de una combinación de los tres. (...) En este marco, la producción y la distribución ordenada de bienes estaban aseguradas gracias a la existencia de toda clase de móviles individuales, disciplinados por los principios generales de comportamiento. Y, entre estas motivaciones, el beneficio no ocupa el primer puesto. La costumbre y el derecho, la magia y la religión impulsaban de consumo⁴ al individuo a conformarse a reglas de conducta que, en definitiva, le permitían funcional al sistema económico” (1989, p. 102).

⁴ La expresión “de consumo” significa “de común acuerdo”.

Según el autor, la reciprocidad refiere al intercambio mutuo y es relevante en la organización sexual de la sociedad (la familia y el parentesco). Por su parte, la redistribución presenta un carácter territorial y se vincula principalmente a quienes dependen de un mismo jefe. Por último, la administración doméstica implica producir para autoconsumo.

Como se mencionó, se propone concebir la multidimensionalidad de la vida y dar espacio a proyectos territoriales que vuelvan a “reincrustar la economía” en la vida social, siguiendo los conceptos de Polanyi. Es requerido que otras dimensiones tomen protagonismo: lo social, lo ambiental, lo cultural. Colocar la economía en función de los requerimientos de la sociedad, no la sociedad bajo los requerimientos de la economía, con prioridad en el respeto ambiental y la diversidad cultural.

El Buen vivir como propuesta desde una mirada de postdesarrollo

El Buen Vivir o también llamado Vivir Bien: *Sumak Kawsay* en quechua, *Suma Qamaña* en aymara o *Ñande Reko* en guaraní, se plantea como un horizonte de vida post-desarrollistas alineado a la cosmovisión de los pueblos originarios del Abya Yala (América). Parte de los valores indígenas de plenitud y armonía con la naturaleza para constituirse en un horizonte de transformación social alternativo a la idea de desarrollo, con raíces en la forma de habitar estas tierras desde hace milenios. Se trata de una perspectiva integral de coherencia entre el ser humano y la vida, que congrega una visión desde el pensar y el sentir.

“Puede ser definido como forma de vida en armonía con uno mismo (identidad), con la sociedad (equidad) y con la naturaleza (sustentabilidad)” (Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara, 2017, p. 1). Desde la década del 90 emerge esta conceptualización de la mano de organizaciones sociales y desde la intelectualidad indígena, en contexto de los 500 años del inicio de la colonización, constituyendo una afirmación contra el neoliberalismo exacerbado de la década.

El supuesto de separación del ser humano y la naturaleza pierde sentido bajo la perspectiva del BV. “Hombre/mujer y naturaleza son parte de la Madre Tierra y entre ambos se establece una comunión y un diálogo mediado por una ritualidad que entiende a la Naturaleza como un ser sagrado” (Prada, 2011, p. 228). Asimismo es una visión que conecta la producción y la reproducción, con la vida social y espiritual (Idem). Se trata de una visión holística de la vida. “Expresa un sentido de satisfacción al lograr el ideal de alimentar y nutrir a la comunidad con la producción propia (...) gracias al “equilibrio entre las fuerzas vivas de la Naturaleza y la mancomunidad social que permiten el flujo de energías para que la vida y la reproducción se abran paso: agua, clima, suelo y la compenetración ritual entre el ser humano y su entorno” (p. 229).

En palabras de Quijano (2014), el BV es un “complejo de prácticas sociales orientadas a la producción y a la reproducción democrática, un modo de existencia social, con su propio específico horizonte histórico de sentido, radicalmente alternativos a la Colonialidad Global del Poder y a la Colonialidad/Modernidad/Eurocentrada” (p. 848). Se trata de un horizonte abierto, diverso y en expansión. Rompiendo con la idea de homogeneidad, el BV promueve la diversidad. “No tendría sentido esperar que esa históricamente heterogénea población, que

compone la abrumadoramente inmensa mayoría de la población del mundo, haya producido o cobijado un imaginario histórico homogéneo, universal, como alternativa” (p. 858).

Según Unceta (2014) la autonomía de los procesos de cada territorio resulta clave para la cosmovisión del BV, asimismo lo son la ruptura con el dualismo sociedad-naturaleza, la austeridad frente a la opulencia o el despilfarro y la defensa de las identidades culturales” (p. 102). En términos de Gudynas (2014) el BV forma parte de las disputas de tipo III, en tanto plantea una alternativa al desarrollo. Según el autor, “es una crítica radical a los distintos tipos de desarrollo convencionales en sus bases conceptuales, prácticas, instituciones y discursos de legitimación” (p. 25).⁵

Rodríguez Salazar (2016) plantea, a partir de diversos autores, la diferenciación entre dos matrices civilizatorias para comprender la perspectiva del BV. Por un lado la “occidental cristiana, eurocéntrica, egocéntrica y centenaria (500 años); y la indígena no universalista, con múltiples paradigmas y milenaria (existe hace 10.000 años)” (Macas en Rodríguez Salazar, 2016). A continuación se muestra el cuadro elaborado por la autora de comparación entre ambos paradigmas.

Esquema 1: Comparación entre el paradigma occidental y el andino amazónico

Paradigma occidental	Paradigma andino amazónico
<ul style="list-style-type: none"> • Paradigma cartesiano, separado del ser estando. • Cuantitativo, extractivista, reduccionista. • Explota la naturaleza para acumular excedentes. • Mercantilización de la vida: apropiación de los medios de producción, búsqueda del lucro. • Ser humano dominador, utiliza a la naturaleza. • Antropocéntrico. Cosmovisión individual. • Dominación de la naturaleza. • Visión de depredación de la vida. • Basado en la propiedad privada. • Privatiza la naturaleza y con los seres humanos son recursos para generar riqueza. • Explota los bienes naturales y humanos, individualización, ambición, consumismo. • Pensamiento binario, sin opción a la contradicción (confrontación, negación del otro). • Dialéctica de lucha, excluyente, homogeneizante. • Universalista, uninacional. • Estructura de poder piramidal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Paradigma comunitario, relacional y holístico. • Cualitativo, crianza de la vida, complejo. • Toma lo necesario, redistribuye los excedentes. • Convivencialidad del respeto y el cuidado de la vida. • El ser humano es parte de la comunidad natural. • Cosmovisión y lógica ecologista. • Cosmo, agro y biocéntrico. Comunitario. • Pertenencia del ser humano a la naturaleza. • Cuida la vida, respeto a la Madre Tierra. • Ética del bien común. • Promueve el equilibrio y la armonía con la comunidad natural y humana, rige la reciprocidad. • Fomenta la espiritualidad, afectos, emociones, el equilibrio personal y colectivo. • Dualidad contrapuesta, tercero incluido como opción creativa y de resolución de conflictos. • Busca consensos, incluyente, reconoce la diversidad. • Pluriversalista, plurinacional. • Estructura de poder horizontal, rotación y consensos.

Fuente: Adriana Rodríguez Salazar (2016) en base a Medina (2006 y 2008), Macas (2019 y 2011), Choquehuancía (2010), Huanacuni (2010), Yampara (2005 y 2008), Canqui (2011) y Oviedo (2011)

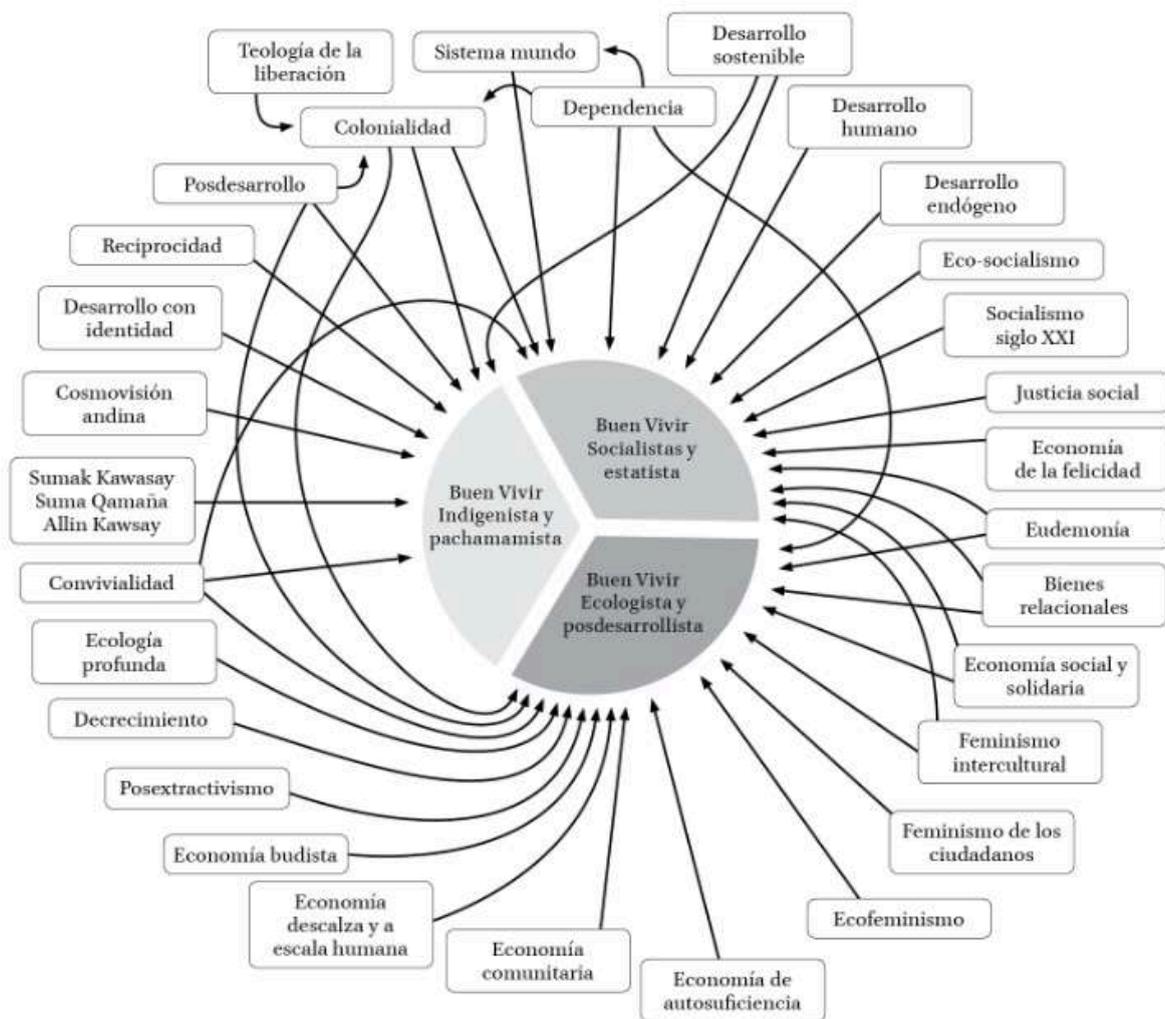
Como puede verse en base al cuadro, la forma de concebir la vida es muy distinta. El paradigma occidental hegemónico implica una lógica cartesiana, cuantitativa y reduccionista, que mercantiliza las distintas aristas de la existencia. Desde su antropocentrismo explota la naturaleza para su beneficio para generar riqueza y consumo, bajo el régimen de la propiedad privada. Su lógica es universalista, homogeneizante y excluyente. Por su parte, el paradigma andino implica una lógica comunitaria, cualitativa y

⁵ Según el autor las Disputas de tipo I se enfocan a reclamos instrumentales, es decir a abordar temas específicos, mientras que las disputas de tipo II abordan la temática del desarrollo buscando desarrollos alternativos. Por su parte, las disputas de tipo III abordan alternativas al desarrollo (Gudynas, 2014).

holística, que toma lo necesario y redistribuye el excedente. Desde su perspectiva biocéntrica y ecologista, el ser humano es considerado parte de la naturaleza, por lo que se promueve el equilibrio y la armonía, desde la ética del bien común. Es pluriversalista y reconoce la diversidad, bajo una estructura de poder horizontal (Rodríguez Salazar, 2016).

Autores plantean que existen tres vertientes del BV. Siguiendo a Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara (2017) se identifica por una parte la versión indigenista y pachamamista proveniente de intelectuales indígenas e indigenistas, muchos de ellos vinculados con los movimientos indígenas latinoamericanos (se prioriza la identidad). Por otro lado se presenta la versión socialista y estatista propia del pensamiento neomarxista de los intelectuales vinculados o cercanos a los gobiernos de Ecuador y Bolivia (se prioriza la equidad). En tercer lugar, la versión ecologista y posdesarrollista del BV vinculado con la crítica al desarrollo y con los movimientos sociales latinoamericano (se prioriza la sostenibilidad). Por otra parte, los autores identifican diversos “manantiales intelectuales del BV latinoamericano”, los cuales son presentados en el siguiente esquema.

Esquema 2: Los manantiales intelectuales del Buen Vivir latinoamericano



Fuente: Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara, 2017

Como puede verse, las fuentes teóricas del BV son muy ricas y diversas: ecología profunda, desarrollo humano, ecofeminismos, desarrollo endógeno, desarrollo sostenible, colonialidad, teología de la liberación, economía budista, etc. Cada una realizando su aporte a una cosmovisión de origen milenario.

Desde su visión cíclica del tiempo, el BV ve la vida como eternos renacimientos, una sucesión de ciclos que se suceden sin cesar de forma orgánica. “En muchas sociedades no occidentales, el tiempo es entendido como ciclos de eternos recomienzos, lo que favorece el florecimiento y consolidación de la contemplación, la adaptación y la homeostasis como pilares de sus cosmologías” (Lins Ribeiro, 2008, p. 185). Por su parte Rodríguez Salazar señalará “En general los cuestionamientos al modo de vida occidental se centran en el concepto de desarrollo (...) y de su lucha contra la homogeneización asociada a la idea de progreso de un futuro mejor, difícil de comprender para las comunidades que viven en el continuo presente (aquí y ahora) de los ciclos del tiempo-espacio determinados por los ritmos de la naturaleza” (2016, p. 157).

El ordenamiento territorial como campo de acción política⁶

El OT constituye un ámbito privilegiado para la promoción de cambios y/o continuidades en los modos de habitar los territorios. En tanto implica las reglas de juego formales para desarrollar procesos humanos en el espacio, su carácter presenta elementos que pueden favorecer o desestimular determinados modos de ser y hacer: se presenta entonces como un campo de acción política.

Aunque tiene ya varias décadas, el OT es un campo abierto, para el cual se presentan diversas definiciones. “El OT es un concepto aún en construcción, de carácter polisémico, sujeto a diversas interpretaciones, sin que exista una definición universal que satisfaga a todos” (Massiris, 2005, p. 18). El autor plantea la existencia de diversas interpretaciones y entiende que la idea común subyacente refiere al hecho de regular u organizar el uso, ocupación y transformación del territorio en pro de su aprovechamiento óptimo, asociado generalmente a la sustentabilidad en el uso de los recursos naturales, respecto a los patrones de distribución de asentamientos y actividades económicas. Según su planteo, implica “un proceso planificado, integral, coordinado, prospectivo-estratégico y democrático” (p. 21).

Siguiendo a Gómez Orea (2003), el OT es un concepto complejo con tres facetas complementarias: análisis, planificación y gestión territorial; el cual respecto a los elementos físicos busca la coherencia ecológica, paisajística, territorial, social e institucional. Para el autor “promoción, ordenación, regulación, funcionalidad, integración y equilibrio, son las palabras mágicas, los conceptos, que caracterizan a la ordenación territorial y a sus objetivos, los cuales si bien están presentes en cualquier plan, su importancia varía con la problemática de la zona a que se apliquen ” (p. 10).

⁶ El nombre del apartado surge a partir de un curso homónimo dictado por el docente Gonzalo Bustillo en Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), que resultó de inspiración y fuente relevante de enfoques y bibliografía.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio se ha constituido en una referencia en cuanto a la definición conceptual del campo, afirmando que “es a la vez, una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector” (1983, p. 2). Por su parte, Zoido afirma que “es una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesariamente pluridisciplinarias” (1998: s/d). Para el autor implica la acción pública que busca mejorar la localización y disposición de los hechos, particularmente de los que presentan características estructurantes o mayor significación en las necesidades y condiciones de vida de sus habitantes (Idem).

Como puede verse, en el ordenamiento territorial tiene implicancia “la política” y “las políticas”. Bustillo (2019) toma las definiciones de diversos autores para abordar dichos conceptos, muy vinculados pero diferentes, haciendo un análisis en el campo de la arquitectura y el urbanismo. Por una parte, define “politics” tomando aportes de Birkland (2015) quien siguiendo a Kumar (2014) lo define como el “(...) proceso mediante el cual las sociedades ayudan a descubrir cómo organizarse y regularse; es decir, cómo gobernarse a sí mismas” (Bustillo, 2019: s/d). Por su parte, siguiendo a Molina (1998), define “policies” como “(...) los programas sectoriales y a las acciones concretas que emanan de las instituciones de gobierno como resultado de la interacción política” (Idem).

En ese entendido, la política tiene que ver con las decisiones que se toman para generar una organización y regulación de las relaciones sociales, lo cual abarca por tanto las relaciones sociedad-naturaleza; mientras que las políticas refieren a las actuaciones concretas. En esa línea, Pallares aporta la definición de Peters (1982) sobre las políticas públicas, entendidas como “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Sobre esa base, Pallares afirma que dicha definición debe complementarse con la idea de considerarlas en tanto “proceso decisional”, a la vez que es necesario incluir las “no acciones” (1988, p. 143).

El OT en tanto campo de acción política, se traduce en política pública que define modelos territoriales, lo que implica la definición de modelos de desarrollo. Constituyen entonces modos de ser y hacer territorial, que responden a una perspectiva valorativa.

Desde un enfoque constructivista, Cejudo (2008) analiza la relación entre las políticas públicas y los discursos. Afirma que el vínculo entre las acciones de los individuos y la forma en que la sociedad moldea dichas acciones implica una relación de “constitución mutua” entre estructuras y agentes. Se entiende que las interacciones generan significados compartidos que se vuelven estructuras estables y estas generan normas y expectativas, en base a discursos legitimadores. Para el autor las políticas públicas “no sólo están determinadas por el marco institucional, por las organizaciones que les dan cobijo, las leyes que la sustentan y los valores que las justifican. Están influidas también por los discursos con los que se definen los problemas, se legitiman las decisiones, se presentan los resultados y se entienden los procesos” (p. 1).

En ese entendido, las distintas orientaciones del OT pueden verse como disputas políticas que forman parte de disputas por significados sociales. Constituyen distintas narrativas, algunas de ellas posicionadas en base a discursos legitimadores de un orden de las cosas que tiende a favorecer la reproducción del status quo, en tanto discurso hegemónico. De esta forma, logran quedar representados algunos actores que posicionan sus temas en la agenda pública y son favorecidos en el modelo de ordenamiento.

En palabras de Casar y Maldonado “El reconocimiento de que la gestión de demandas sociales en las sociedades complejas no es un proceso automático que refleja el equilibrio perfecto de intereses en competencia e igual representación, obliga a entender la naturaleza restrictiva, y elitista, de la esfera pública” (2008, p. 5).

Estructuración territorial del Uruguay

La estructuración territorial del Uruguay surge desde la conquista, a partir de la puja por hegemonizar modelos occidentalizados. La disputa por el territorio fue clave en el proceso histórico uruguayo. Robos y matanzas sucesivas durante la época colonial fueron desplazando a la población indígena que habitaba estas tierras desde hacía miles de años, con el objetivo de su apropiación y posterior definición de modelo territorial moderno. “El cazador fue perseguido, estigmatizado y exterminado frecuentemente en diversas ocasiones. Molestaba a los afanes de apropiación de la tierra y el ganado porque su forma de vida necesitaba de amplios territorios de caza y recolección, aún siendo demográficamente inferiores con respecto al grupo occidental” (Curbelo, 2008, p. 3). De esta manera fueron constituidos como enemigos del proceso, que debían ser combatidos. “El surgimiento de la República trajo como consecuencia la expansión de la propiedad privada sobre la tierra. El nuevo Estado requería de propiedades estables y lo que justamente “no necesitaba” son indígenas que no se ajusten a las reglas impuestas. De esta voluntad se desprende la matanza de Salsipuedes en 1831” (p. 4).

Más adelante, el alambramiento de los campos se constituye como hito fundante. Tras su comienzo en la década de 1870, en pocos años se completó, mediante lo cual “el país se ordenó y disciplinó (...) Esto simbolizó la definitiva integración dependiente y exportadora al capitalismo industrial internacional” (Carballal y Estellano, 1996, pp. 6 - 7). A la vez que despojó a más de 40.000 personas que no pudiendo dar respuesta a la medianería forzosa y fueron “expulsadas y empujadas a la vagancia” (Idem). Se señala que para abordar dicha situación se construyó en Montevideo el “Taller Nacional”, lugar para el cual se reclutó a los pobres del campo para la fabricación de los adoquines sobre los que se asentaron las calles de Montevideo.

Desde la creación del Estado moderno, en el país ha predominado la concepción del territorio desde una perspectiva productivista basada en la propiedad privada, lo cual ha generado importantes niveles de desigualdad social y degradación ambiental. Siendo la propiedad privada un estandarte, acciones ambientales y sociales han debido abordarse desde ámbitos marginales. “El marco legal y la matriz incuestionable Propiedad privada - Mercado dificultan la marcha atrás, obligando a seguir buscando nuevas configuraciones

para asegurar el desarrollo y la provisión de servicios ecosistémicos claves” (Mazzeo N. et al., 2017, p. 7).

La institucionalización del OT en el país constituye un mojón que, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, plantea la planificación territorial con posibles restricciones a la propiedad privada en base al llamado “interés general”. Con algunos de sus principales antecedentes en el Plan Regulador de Montevideo de 1930, la Ley de Centros Poblados de 1946 y el Plan Montevideo de 1998, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) de 2008 implica la culminación de un proceso. Según Ligrone (2012) la década del noventa constituye su período de incubación, con la creación del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) en 1990, el primer proyecto de la ley en 1993 y la reforma constitucional de 1996 en el que se incorpora la protección ambiental a la principal norma del país.

La Ley define el OT como “el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales” (2008, artículo 3). De esta manera, el mismo se institucionaliza y define como función pública “introduciendo el modelo de la planificación como conducta jurídicamente vinculante, no solo para las unidades estatales competentes en la elaboración y aprobación de las normativas resultantes, sino también para todas aquellas otras cuya gestión se relacione con el uso del territorio” (Castro Casas, 2018, p. 194). Será objeto de esta investigación evaluar posibilidades de que la misma incorpore principios de la cosmovisión del BV en sus instrumentos.

Antecedentes de ordenación desde el Buen Vivir

Los antecedentes teóricos sobre OT desde la perspectiva del BV son incipientes, como se mencionó, predominantemente se planifica con el objetivo del desarrollo y en el mejor de los casos, del desarrollo sustentable (Mattioli 2016, Yopez 2014, Orea 2003, Massiris 2005). Sin embargo, existen estudios y ensayos que presentan alternativas, algunas de ellas respecto al paradigma de ordenamiento y otros respecto a instrumentos innovadores que promueven alguno de los principios definidos para la investigación.

Existen leyes y decretos en Chile, Colombia, Ecuador, Brasil, Argentina, entre otros que han reconocido en particular el derecho de las comunidades indígenas que habitan los territorios a un uso consuetudinario de los recursos en ellos (Echevarría 2001, Cristóbal Balbontin-Gallo 2019, Bayona-Molano 2016) pero generalmente emergen conflictos por las contradicciones de uso en la división del territorio ya que la utilización con una lógica extractivista en un área, afecta enteramente el ecosistema o recurso, siendo aún débil el poder de negociación de las comunidades al respecto.

Destaca en el marco de esta investigación, la tesis de doctorado realizada por Luisa Mattioli (2016) titulada “Propuesta metodológica para el Ordenamiento Territorial del Buen Vivir. Territorios rurales de Oasis Andinos”. Su objetivo fue generar aportes para la promoción del OT en base al paradigma del BV. La autora abordó su trabajo desde la noción del enfoque ecosistémico, basado en el Convenio de Diversidad Biológica de ONU (1992) y en el estudio de sistemas globales complejos de Rolando García (2006), estableciendo una estructura metodológica en dos etapas: la etapa de diagnóstico y la del diseño del modelo territorial.

Resulta relevante para la tesis el abordaje de la autora, dado que parte desde un enfoque multidimensional y complejo, es decir, aborda la multiplicidad de dimensiones implicadas en la cuestión territorial desde su interrelación compleja, abandonando las jerarquías economicistas y dando lugar a una aproximación más integral de los procesos sociales, que contempla la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes. El marco epistemológico plantea asimismo un abordaje territorial que tiene en cuenta las relaciones entre subsistemas, así como los distintos niveles o escalas territoriales. El trabajo presenta matrices estratégicas que comprenden el acceso y manejo equitativo de recursos (distribución y función tanto social como ambiental del espacio público o privado), las que se concretan desde las necesidades comunitarias y desde la oferta ambiental del territorio.

En el marco de lo que la autora denomina “transición socio-ecológica”, el ordenamiento territorial para el BV se basa en una política de largo plazo que busca conciliar una forma equitativa de ocupación del territorio. Plantea la búsqueda de coherencia de la producción social y la regeneración natural, en articulación con las relaciones sociales-naturales y la articulación del espacio. “La implementación de normativa de Ordenamiento Territorial desde el Buen Vivir debe incorporar la función social y ambiental de la propiedad y debe ser un imperativo en la construcción de la equidad en cuanto al acceso, manejo y distribución de recursos” (Mattioli, 2016, p. 79).

Siendo el OT un campo en disputa, los modelos de desarrollo de un territorio y los objetivos del ordenamiento constituyen una cuestión por definir y modelos territoriales que respondan a otros horizontes civilizatorios pueden ser posibles. “El OT, se refiere a políticas de Estado, relacionado a ámbitos de actuación donde el alcance, objetivos, enfoques, como las formas de gestión, aún no están plenamente definidos ni existen consensos unánimes por lo que la esencia del mismo se define en función de juicios de valor sobre el territorio” (Mattioli, 2016, p. 59).

Desde ese punto, la incorporación de principios del BV como modelo territorial hacia el cual dirigir el ordenamiento, en contraposición de las aspiraciones hegemónicas de crecimiento y desarrollo, se constituye como una posibilidad real a ser abordada. Como ha sido presentado anteriormente, Mattioli (2016) analiza conceptualmente el modelo de OT para el BV, el cual se presenta en el siguiente esquema:

Esquema 3: Comparación síntesis Ordenamiento Territorial tradicional y Ordenamiento para el Buen Vivir.⁷



Fuente: Mattioli, 2016

Ordenar el territorio desde esta perspectiva, plantea sin dudas, un cambio en las prioridades. La dimensión colectiva toma relevancia en las definiciones de uso y ocupación del espacio, resignificando la función social y ambiental de la propiedad. En el marco de la hegemonía de un sistema que prioriza la dimensión económica de la propiedad por sobre las necesidades humanas y ambientales, el OT bajo estos principios debe entenderse, como lo señala Mattioli, como una transición, “un cambio paulatino para el logro de la equidad y la armonía en sus diferentes formas” (p. 66). Un cambio difícil, pero posible y necesario.

Otro trabajo identificado sobre el tema fue realizado por Cristina Echavarría “Reflexiones sobre el sentido de territorio para los pueblos indígenas en el contexto del ordenamiento territorial y el desarrollo minero” (2001). El mismo aborda la identidad indígena en Latinoamérica, y particularmente su identidad territorial, para analizar los obstáculos para implementar políticas de reconocimiento de derechos en relación con OT. Según indica el documento, desde los pueblos indígenas el territorio es concebido como identidad, autonomía, participación y desarrollo propio.

“El territorio trasciende el espacio geográfico y las formas de posesión y propiedad del mismo, sin desconocerlas, pero sin restringirse sólo a éstas, planteando la complementariedad existente entre las formas de apropiación y uso de recursos naturales, las redes sociales culturalmente legitimadas para hacerlo, los procesos ecosistémicos inherentes y las formas de humanizarlo, de cubrirlo de significación, pero sobre todo de sentido propio, de identidad” (p. 5).

⁷ El DE-DS del esquema significan desarrollo económico y desarrollo social.

En cuanto a la autonomía, destaca la posibilidad de tomar decisiones en base a su propio pensamiento y opciones de desarrollo. Por su parte, la participación considera las relaciones y formas de participación internas de las comunidades, así como las articulaciones con otros actores. El desarrollo propio implica la libre determinación para que los pueblos puedan:

“Poseer, controlar, administrar y desarrollar un territorio- actual o ancestral- jurídicamente reconocido y respetado, dentro del cual un pueblo, sin inferencias de ninguna especie, desarrolla, recrea y proyecta todos los aspectos de su cultura particular y específica. En esos territorios nuestros pueblos aplican su propio modelo y opción de desarrollo según sus propias concepciones cosmogónico-filosóficas de la economía y de su relación con la naturaleza, controlando efectivamente los recursos del suelo y del subsuelo” (Echevarría, 2001, p. 5).

El ensayo destaca que la reglamentación y operatividad intercultural de las esferas de articulación constituyen un desafío decisivo para el mantenimiento de la integridad étnica de los pueblos indígenas. Se señala que la falta de claridad sobre la implicancia de la autonomía territorial indígena, la descoordinación territorial de Estado y su debilidad de gestión en relación a lo normativo, la falta de estrategias de desarrollo institucional para la interculturalización, y las dificultades y “lastres discriminatorios” en la articulación e interlocución, constituyen los principales obstáculos para Implementar nuevas políticas de reconocimiento de derechos en relación con OT. Este último es definido como “esencialmente un proceso transformador, que requiere de una reflexión crítica y creativa sobre la naturaleza de las relaciones sociales y de producción dominantes, y en ese sentido debe comportar el afianzamiento y revaloración de su ética tradicional (la de los pueblos indígenas) fundada en el comunitarismo, la reciprocidad y el apoyo mutuo...implica ante todo un ordenamiento del pensamiento, encaminado a reconstruir la trama y la urdimbre del tejido social” (Organización Nacional Indígena de Colombia en Echevarría, 2001, p. 1).

Resulta interesante en el marco de esta tesis, tomar estos aportes para considerar las posibilidades que brinda el ordenamiento territorial del país de generar identidad, autonomía, participación y desarrollo propio, es decir, para dar lugar a que diversidad de modos de vida y de saberes tengan lugar en los territorios.

Buenas prácticas de acceso y gestión del suelo

En lo que sigue se exponen algunas experiencias de “buenas prácticas” de acceso y gestión del suelo, que si bien algunas no se generan bajo la consigna del BV, constituyen antecedentes relevantes debido a sus características.

Barrio intercultural sustentable “Comunidad de cambio”. San Martín de los Andes, Argentina

Se trata de un proyecto conjunto entre integrantes de la comunidad indígena Curruhuinca, pertenecientes al Pueblo Mapuche y la Asociación Civil “Vecina/os sin techo y por una vivienda digna” de San Martín de los Andes. En el marco de la restitución de 400has del Parque Nacional Lenin a la comunidad indígena, se concedieron 77has para la realización de un barrio intercultural diseñado mediante una metodología participativa bajo la perspectiva

de la producción social del hábitat. El proyecto involucra 250 familias y es el resultado de una alianza estratégica entre ambos colectivos, que comenzó en 2004.

A partir de diversos ámbitos de participación, se definió como ejes prioritarios del proyecto la sustentabilidad, interculturalidad y propiedad colectiva o comunitaria (Enet, 2015). Se definió un modo de tenencia de la tierra por el cual las mismas pertenecen de manera comunitaria al Pueblo Mapuche y se concede a los vecinos sin techo en carácter de uso a perpetuidad. Algunas particularidades del proyecto refieren a que la estructuración del barrio es orgánica (adaptada al terreno, cultura, etc.); se conserva una densidad baja; no se utilizan muros de material en la división entre unidades (cercos verdes) y la senda peatonal se prioriza al vehicular. Asimismo, se definieron distintos tipos y escalas comunitarias. En el terreno se desarrollan actividades productivas de carpintería, herrería y producción agroalimentaria (Habitat International Coalition, 2018). El barrio intercultural constituye un proyecto innovador que ha permitido poner en práctica ideales contrahegemónicos. “Como Territorios de Economía Social y Solidaria, han tenido y tienen tecnologías intelectuales alternativas (creativas, en ese sentido son innovadoras) que proponen iniciativas que responden a los intereses locales, con un sentido humanitario y respeto por el entorno natural” (Otero et al; s/d, p. 10).

Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña, San Juan, Puerto Rico

Constituye un instrumento novedoso que se creó en 2004 en asentamientos informales aledaños a un canal estuario contaminado, en una localización privilegiada de San Juan, Puerto Rico. Con el apoyo de colaboradores externos y mediante procesos de planificación-acción-reflexión participativa, los residentes adaptaron el community land trust a sus necesidades para prevenir la gentrificación como consecuencia no deseada de la recuperación ambiental del Caño. Ante la eventualidad de que la población local de ingresos bajos y medios, que reside en el lugar de manera informal, sea desplazada por el aumento de precios del suelo urbano debido al proceso de mejoramiento ambiental a partir de los planes gubernamentales, el fideicomiso se constituye como herramienta de garantía a la permanencia. Éste regulariza la tenencia de la tierra de aproximadamente 2.000 familias mediante la titularidad colectiva de 78,6 hectáreas que eran propiedad del Estado y la titularidad individual de derechos de superficie (Algoed et. al, 2018).

El Fideicomiso de la Tierra es una organización privada sin fines de lucro. Tiene personalidad jurídica y reviste existencia perpetua. La Junta Fiduciaria, integrada por representación de la comunidad, del sector privado y del sector gubernamental, es quien recibe la titularidad de los terrenos, con el mandato de poseerlos y administrarlos para beneficio de las comunidades. Tiene la capacidad de adquirir nuevos terrenos, vender y readquirir las estructuras con prioridad si se desea venderlas. Asimismo, tiene la autoridad para diseñar una fórmula de reventa que asegure la asequibilidad de la vivienda a perpetuidad (Algoed et. al, 2018). El fideicomiso brinda créditos y permisos necesarios para mejorar las casas; trabaja proyectos de realojo y nueva vivienda en beneficio de los miembros, y mediante el alquiler de parcelas vacantes y otras estrategias estimula la inversión privada, lo que fortalece la economía de las familias (fideicomisomartinpena.org).

Derechos de superficie en cooperativas de vivienda de Barcelona

El derecho de superficie es un derecho real que confiere al titular el poder de edificar y mantener en suelo ajeno, haciendo suya la propiedad de lo construido (Cambiasso, 2012). Es una modalidad que el Ayuntamiento de Barcelona ha impulsado para facilitar el acceso a viviendas de protección oficial, con una serie de ventajas que, a su entender, brindan estabilidad, seguridad y garantías en estos momentos de crisis. Cuando se accede a una vivienda con Derecho a Superficie, se compra la vivienda de entre 40 y 88 m², por 75 años, aunque el suelo continúa en manos de la administración. Transcurrido este período, la propiedad de la vivienda pasa a manos del Ayuntamiento. En caso de que el propietario no pueda pagar la vivienda, el Patronato Municipal de la Vivienda lo compra de nuevo: El adjudicatario queda libre de deudas y, además, recupera parte del capital amortizado (El Ayuntamiento ofrece viviendas de compra a precio de alquiler protegido, s.f.).

Una forma de aplicación de este instrumento es a través de la asignación de derechos de superficie a cooperativas de vivienda. “Ante la necesidad de incrementar el parque de vivienda asequible, se fomentará la promoción colaborativa de viviendas con fórmulas como la concesión en derecho de superficie por el tercer sector” (Hernández et al, 2009, p. 78). Tal es el caso de la cooperativa La Borda, que en 2015 constituyó un derecho de superficie por parte del Ayuntamiento de Barcelona. Basado en un modelo de tenencia “no especulativo que pone el centro en sus habitantes” implica cesión de uso (inspirado en el caso uruguayo), establece un máximo de cuota de uso asociada a la vivienda, buscando en cuanto sean asumibles por los sectores populares, uno de los objetivos centrales de la cooperativa. En el momento de su construcción, era el edificio de madera más alto del estado (Cooperativa La Borda, s.f.).

Cooperativas de vivienda por ayuda mutua nucleados en FUCVAM

Finalmente se presenta un ejemplo nacional de acceso no hegemónico al habitar. La Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), fundada en 1970 en Uruguay, nuclea más de 650 cooperativas de vivienda de usuarios, con base en la ayuda mutua y la propiedad colectiva. En ella se representan 350.000 personas aproximadamente. FUCVAM presenta una identidad clasista y gremial, definida a partir de su origen vinculado al Movimiento Sindical Uruguayo (FUCVAM, 1999). Las cooperativas de vivienda nucleadas constituyen un modo de acceso a la vivienda efectivo para una parte importante de la población trabajadora, que no podría tener garantizado dicho derecho a través de la lógica mercantil.

Diversas características son consideradas clave en el movimiento. Por un lado, la ayuda mutua, no sólo aporta a economizar la construcción de la vivienda, sino que es a partir de esto que las/os cooperativistas contribuyen al diseño y son partícipes en la “construcción de un modelo social alternativo”. Son destacadas las repercusiones sociales de este componente del modelo. La ayuda mutua “genera una cohesión muy importante en el colectivo y al mismo tiempo crea valores de solidaridad y el convencimiento que la unión y el esfuerzo conjunto permiten superar barreras que de otra manera serían infranqueables” (Nahoum, 2011, p. 225) Por su parte, el componente de la autogestión implica la responsabilidad de los cooperativistas en el proceso mediante distintos ámbitos de decisión, lo que “refuerza la pertinencia y el compromiso del grupo” (p. 225). La autogestión presenta además en sí, un carácter colectivo.

Un elemento central en el proyecto de FUCVAM es el hecho de que un gran porcentaje de cooperativas tiene propiedad colectiva y las familias son usuarias individuales, mediante la firma de un contrato de “uso y goce” de las viviendas. Dicho régimen de propiedad resulta interpelador a la perspectiva hegemónica de propiedad privada individual. Las viviendas son construidas a partir de financiación pública. Cuando se otorga el préstamo, la misma es asignada a la cooperativa y no a las familias, tratándose de una “hipoteca única”. Ese principio se relaciona con otro elemento fundamental del proyecto: la no incorporación de sus viviendas a la lógica del mercado. Cuando un usuario, por algún motivo, decide dejar la vivienda, la misma es devuelta a la cooperativa, la cual, según determinados mecanismos la adjudicará a una nueva familia. Es decir, la vivienda es propiedad de la cooperativa y no puede ser vendida. En ese caso, la cooperativa devuelve a la familia que deja la vivienda un monto que ya está determinado por ley, correspondiente al denominado “Capital Social”. Asimismo, la vivienda no está sujeta a hipoteca. “El no ingreso al mercado, la no aceptación de la regla de la oferta y la demanda, la aceptación estratégica de la distribución democrática del excedente en contra de la acumulación de ganancia o de rentas diferenciales, hacen que el cooperativismo constituya un modelo solidario desde el punto de vista económico también” (FUCVAM, 1999, p. 3).

El financiamiento público es clave para el funcionamiento del modelo. El programa para cooperativas del Ministerio de Vivienda es entendido como una propuesta sólida para garantizar el acceso y la permanencia en la vivienda de la clase trabajadora en tanto no tiene más requisitos que tener ingresos por núcleo familiar por debajo de las 60 UR y no tener propiedades. La cuota del préstamo es subsidiada por lo que no es requerido un análisis financiero de la familia y como el aporte de las familias es en trabajo, no requiere ahorro previo (Enforma, 2016). El apoyo económico del Estado resulta necesario en tanto “Sin los préstamos, no se hubiera podido construir; sin un financiamiento adecuado, no se hubiera podido pagar” (Nahoum, 2013, p. 231). Por su parte, el sistema de amortización de los préstamos es el que permite la sostenibilidad del modelo ya que permite que nuevas cooperativas puedan acceder a préstamos. Un elemento importante asociado a este punto refiere la cuestión de la disponibilidad de terrenos urbanizables. Sobre este punto se destacó la existencia de una Cartera de Tierras de la Dirección Nacional de Viviendas que fue eliminada por la dictadura, no volviéndose a generar. En los últimos años, han sido las Intendencias Departamentales las que las han ido generando, siendo la Intendencia de Montevideo destacada por su cartera de tierras, que es considerada como central para el movimiento cooperativo. En algunas situaciones el terreno es comprado por la cooperativa.



Imagen 3: Desembocadura del Arroyo Pando, Neptunia.

Fuente: elaboración propia

Capítulo 2

Objetivos, preguntas y estrategia metodológica

Objetivos de investigación

Objetivo general:

Analizar alternativas conceptuales e instrumentales para promover en el OT nacional y local el acceso y gestión del suelo, así como los derechos de la naturaleza, basadas en principios del BV.

Objetivos específicos:

OE1: Analizar la cosmovisión/paradigma del BV, desde la narrativa de experiencias territoriales y de los pueblos originarios.

OE2: Sistematizar institutos legales en Uruguay que protegen y promueven el acceso y gestión del suelo como espacio para habitar mediante el análisis de la legislación vigente y de los instrumentos de OT que tiene jurisdicción en el territorio objeto de estudio, a nivel espacial multiescalar (nacional, regional, departamental, municipal, local).

OE3: Abordar el caso de la Cuenca de la Laguna del Cisne (CLC), como un ejemplo de los derechos de la naturaleza en el territorio.

OE4: Generar un análisis territorial del Municipio de Salinas (Canelones) e identificar instrumentos y modalidades operativas basados en principios del BV para el acceso y gestión del suelo para habitar.

Preguntas de investigación

Pregunta orientadora: ¿Cómo integrar la territorialidad del BV en el OT uruguayo?

Preguntas específicas que se busca responder:

A - ¿Cómo se concibe el BV desde el territorio?

B - ¿Qué normativa existe en Uruguay sobre el derecho a la tierra para habitar?

C - ¿Qué transformaciones territoriales se han generado en el Municipio de Salinas?

D - ¿Qué modalidades operativas vinculadas al derecho a la tierra para habitar pueden ser aplicadas en el Municipio de Salinas, en el marco de instrumentos de OT desde una perspectiva postdesarrollista y decolonial?

E - Desde la perspectiva de los derechos de la naturaleza ¿Qué normativa de OT rige la CLC y cuáles son sus impactos?

Estrategia metodológica

Se trata de una investigación exploratoria de estudio de caso instrumental, basada en una metodología cualitativa de análisis territorial integrada por distintos componentes.

La metodología cualitativa puede definirse como *“la conjunción de ciertas técnicas de recolección, modelos analíticos normalmente inductivos y teorías que privilegian el significado de los actores, el investigador se involucra personalmente en el proceso de acopio, por ende, es parte del instrumento de recolección. Su objetivo no es definir la distribución de variables, sino establecer las relaciones y los significados de su objeto de estudio.”* (Sánchez Silva, 2005)

Para operacionalizar la cosmovisión/paradigma del BV se optó por abordarla desde dos de sus principios esenciales: derecho a la tierra para habitar y derechos de la naturaleza, sin desconocer que implica un recorte de la integralidad de una cosmovisión/paradigma inserta en otra lógica dominante⁸.

Se construyeron categorías de investigación que desglosan cada uno de estos principios:

- Promoción de acceso al suelo para vivienda popular
- Instrumentos de acceso al suelo no propietarios
- Modos de adquisición de derechos sobre el suelo no mercantiles
- Figuras de derecho colectivo
- Herramientas de protección ambiental
- Sentido atribuido a la tierra
- Relación con la naturaleza
- Percepción sobre los modelos de desarrollo y la cosmovisión del BV

La significación de las territorialidades, enlazando posibilidades normativas a reflexiones desde el sentipensar se basó en cuatro componentes:

1. Sistematización y análisis de la normativa vigente.

Se sistematizaron los institutos legales vinculados al acceso y gestión del suelo en Uruguay respecto a las variables definidas. Resumen de la principal legislación vigente en la materia (Constitución de la República, leyes, códigos, etc.) y los instrumentos de planificación territorial aprobados para el área de estudio (Directriz y ordenanzas departamentales, planes locales, planes especiales, etc.).

⁸ Se trata de abordar principios de una cosmovisión originaria en el marco de políticas públicas de un Estado Nacional, cuya lógica dominante es la mercantilización de la vida, siendo asimismo una institucionalidad vertebradora del desarrollo capitalista y deslegitimadora de otros sentipensares.

2. Realización de 30 entrevistas semi estructuradas.

Se realizaron entrevistas a informantes calificados sobre dimensiones vinculadas al OT y vivienda, sobre asuntos legales y socioambientales. Se entrevistó actores del gobierno departamental y municipal, así como a especialistas de la Universidad de la República. Su objetivo principal fue dar marco y complemento a lo relevado en el proceso de sistematización. Por otra parte, se realizaron entrevistas semi estructuradas a referentes de organizaciones sociales que habitan y/o promueven el BV en el territorio (algunas con identificación indígena), a partir de las cuales se analizaron sus discursos⁹. El esquema 4 de la página siguiente, presenta la codificación utilizada para las entrevistas.

3. Análisis geoespacial y elaboración de mapas.

Se realizó observación empírica del territorio a partir de recorridas por distintos puntos de interés. Asimismo se analizaron imágenes satelitales históricas a través de Google Earth a partir de los cuales se identificaron y elaboraron mapas comparativos de 5 áreas de importante transformación durante la última década (años 2013 - 2023). Mediante sistema de información geográfica en QGIS se utilizaron capas de categorización y zonificación elaboradas por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT) y capas de usos del suelo y cursos de agua del Ministerio de Ambiente, en base a las cuales se generaron cartografías temáticas.

4. Investigación acción participante en colectivos territoriales impulsores del BV.

Durante el proceso de investigación se llevó adelante un proceso de investigación-acción participante (IAP). En el marco del paradigma de la ciencia social crítica, la IAP puede reducir la diferencia entre sujeto y objeto en la práctica de la investigación (Fals Borda, 2022). “El investigador consecuente puede ser al mismo tiempo sujeto y objeto de su propia investigación y experimentar directamente el efecto de sus trabajo (..); pero tiene que enfatizar uno u otro papel dentro del proceso, en una secuencia de ritmos en el tiempo y el espacio que incluyen acercarse y distanciarse de las bases, acción y reflexión por turnos” (p. 198).

Desde ese lugar, en el proceso integré diversos colectivos que promueven el BV a nivel territorial. Formé parte de la Comisión de Vecinas/os en defensa de la Laguna del Cisne y el Arroyo Yasiri, en el marco del cual se llevó adelante un proyecto de extensión “Agua y territorio: aportes a la transición socio-ecológica desde un enfoque de cuencas”¹⁰. Asimismo participé de diversas iniciativas generadas de manera autoconvocada en el marco de la crisis hídrica del área metropolitana del año 2023 y en apoyo al proceso de la Comunidad Biguá en 2024¹¹.

⁹ Las entrevistas fueron realizadas entre diciembre de 2022 y abril de 2024.

¹⁰ Financiado por la Unidad de Extensión de Facultad de Ciencias Sociales- Udelar, en el marco de la Convocatoria a Actividades en el medio y de divulgación de resultados, año 2023.

¹¹ Personalmente formo parte de quienes habitan el territorio desde la promoción del BV, por lo que el proceso de investigación me involucra directamente.

Esquema 4: Caracterización de las entrevistas realizadas

Dimensiones de aproximación	Socio-ambiental	Ordenamiento territorial - vivienda	Derecho	Otro	Nro de entrevistas
Cantidad de entrevistas					
Organizaciones sociales (EO)	7	3	1		11
Intendencia de Canelones (EI)	5	3			8
Municipio de Salinas (EM)	1			1	2
Universidad de la República (EU)	6	2	1		9
Total de entrevistas realizadas	19	8	2	1	30
Código de la entrevista					
	SA	OTV	D	O	
EO	eosa1 : eosa7	eoov1 : eoov3	eod1		
EI	eisa1 : eisa6	eiov1 : eiov2			
EM	emsa1			emo1	
EU	eusa1 : eusa6	euov1 - euov2	eud1		



Imagen 4: Dibujo en el Parque de los pájaros,
Marindia.

Fuente: elaboración propia

Capítulo 3

Movimientos en diálogo con el Buen Vivir como horizonte de vida

“Para llegar a ese Buen Vivir tenemos que combinar muchísimas cosas, ser creativos, ser solidarios, ser humanitarios” (eosa1).

A distintas escalas territoriales se evidencian en el país una diversidad de colectivos y prácticas que responden a lógicas de acceso y gestión del suelo, así como en la defensa de los derechos de la naturaleza, compartidas con los principios del BV. Algunas enunciándolo directamente, la mayoría como afinidad de sentido. Existe una multiplicidad de iniciativas/modos de vida/proyectos que responden a la búsqueda de una vida más concordante con los ciclos naturales; movimientos en defensa de la tierra y la vida.

A nivel organizativo la Red de Agroecología, la Red de Semillas Criollas y Nativas, Colectivos de Descendencia Indígena, Red de comunidades, Red de Huertas comunitarias, asambleas en defensa del agua y la tierra, tales como Asamblea por el agua de Santa Lucía, Comisión de Vecinas/os en defensa de Laguna del Cisne y Yasiri, Colectivo de Guichón en defensa de los bienes comunes, Canelones Libre Soja Transgénica, Colectivos como La Ortiga, Colectivo Aruera, Espacio Cultural El Nido, Colectivo Charamusca, Colectivo Agua y Vida de Tambores, Economías Alternativas como Mercado Popular de Subsistencia y Asociación Barrial de consumo, radios comunitarias tales como Radio Pedal, Radio El Castillo, Originaria Medios, el movimiento cooperativo de FUCVAM, Colectivos Ecofeministas, ferias agroecológicas, ONGs tales como Redes Amigos de la Tierra, Grupo Guayubirá y otras, coordinadora solidaria, ferias feministas de trueque y muchos más.

Se trata de un movimiento diverso y no centralizado. Según un periodista especializado en movimientos sociales “Hay sectores de la sociedad, pequeños, minoritarios, pero no marginales, que viven de otro modo. Y hay, por una franja, que es más grande todavía, de personas que no vivimos de otro modo, pero dialogamos con ese otro modo de vivir” (eosa8). En dicha diversidad, los principios asociados al BV se manifiestan de distinta manera. Por ejemplo, en el movimiento de comunidades es muy claro el tema de ser comunidad, de vínculos horizontales entre las personas y tener un vínculo de complementariedad con la naturaleza (idem). Por su parte, desde la agroecología se plantea la defensa de una forma de habitar el territorio donde no está escindida la vida de la producción. Según un investigador de la Universidad de la República (Udelar), hay personas que viven “Al mismo tiempo que se producen nuestras semillas, que son las semillas de nuestros abuelos y abuelas” (eusa2).

“Hay cientos, miles de personas vinculadas a estas redes,(...) son grupos minoritarios pero no marginales, no son cuatro locos, es un movimiento, un sector de la sociedad, para mí es imposible de cuantificar, pero no importa cuantificarlo, y esa es la alternativa, no es una alternativa a la que se va a prender 3 millones y pico de personas, pero si es lo

suficientemente potente para que se sostenga a lo largo del tiempo” (eosa8). Se plantea la noción de pensar lo múltiple y diverso como una potencia en la producción de lo común.

Respecto al BV, según otra investigadora la visión decolonial cuesta en Uruguay por la fusión entre democratización - institucionalización, por la cual se hace muy difícil pensar luchas que no pasen por el Estado, así como “la “excepcionalidad uruguaya, que no nos hace sentirnos tan latinoamericanos”¹² (eusa1). En esa línea el otro entrevistado señala que la gran institucionalidad se asocia a las dificultades de los movimientos sociales¹³ (eosa8). Se afirma que los colectivos contemporáneos puede que se identifiquen más con la perspectiva territorial-vecinal, y no tanto como movimiento social¹⁴ (eusa1). Se plantea que a nivel de Uruguay, se aborda más el eje de trabajo-capital y cuesta correrse a capital-vida. “Somos una trama que si bien está organizada en frente al capitalismo y todo eso también es una trama que somos naturaleza. Todas esas perspectivas al pasar, digamos, por el PIT CNT, obviamente se encuentran frente a un bloqueo. Obviamente van permeando, pero de alguna manera en estos nuevos movimientos también es normal que se frustren o que se queden como más por fuera” (eusa1).

Por otra parte, se señala que lo que no tiene cierto grado de institucionalización tiende a quedarse invisibilizado. “Si nosotros cambiamos la mirada y entonces encontramos acá lo que ponemos en el centro de la vida, eso de la producción de lo común y todo eso, aparecen muchas otras cosas del territorio” (eusa1). Se plantea que las ciencias sociales tienen un rol dado que los esquemas conceptuales que muchas veces no se ajustan, lo que convive con el cuidado en la exposición, dado que en la invisibilidad se regeneran otras estrategias¹⁵ (eusa1). Se entiende que el BV no es un movimiento, sino es una sensibilidad. Uno de los entrevistados identifica en América Latina dos grandes movimientos: el de los pueblos originarios y el feminismo, los cuales no han creado grandes estructuras. “Son infinidad de grupos, una galaxia de grupos, que se articulan y se juntan, se abren y cierran. (...) sería contrario al BV que el movimiento creará un comité central” (eosa8).

Existe una especificidad del Municipio de Salinas como territorio con potencial de impulsar la cosmovisión del BV como horizonte emancipatorio. A nivel local existe una multiplicidad de colectivos/proyectos/modos de vida en defensa del territorio y que habitan desde sentidos vinculados a la cosmovisión del BV. Colectivo Bilú Atit, Espacio Comunal Cumbreiro, Vecinas/os en defensa de Laguna del Cisne y Yaysy, Colectivo Guardianes de las Cuencas, Colectivo Sembrando Comunidad en Neptunia, Colectivos Agroecológicos (Aldea Avatí, Espina Amarilla y muchos otros), Espacio Pachakuti, Espacio Comunitario La Placita de Marindia, Centro cultural El Octógono, Espacio El Terruño, Centro Cultural Templito de Marindia, Red Sabvia, Colectivo en defensa del Arroyo Tropa Vieja, escuelitas comunitarias, centros holísticos y muchos más.

Una diversidad de personas y colectivos habitan y tejen redes vinculadas a principios del BV. Iniciativas culturales, ambientales, espirituales y sociales se suceden en el territorio

¹² También lo relaciona con la amortiguación de los conflictos, los cuales se canalizan en general de forma institucionalizada” (eusa1).

¹³ Definición de Movimiento Social de Carlos Walter Porto, que es el deslizarse del lugar material y simbólico heredado, eso es moverse. El movimiento sindical remacha al trabajador a su lugar, o que no lo modifica (eosa8).

¹⁴ El cual se lo vincula generalmente con el PIT-CNT y FUCVAM.

¹⁵ Tema relevante para esta tesis.

diariamente, muchas veces de forma desapercibida en la vida cotidiana, tantas otras resistiendo públicamente la hegemonía moderna de mercantilización e individualismo.

La autogestión comunitaria teje redes a través de ferias de productos locales, redes de consumo y trueque, intercambios a través de una moneda social (Iki comunidad), etc. Asimismo existen redes de educación ambiental que se suceden a través de la recuperación y puesta en valor de parques y áreas costeras, mediante creación de senderos y diversas cartelerías. La medicina natural en base a plantas tiene amplio desarrollo y se entreteje con la economía local y la gestión ambiental comunitaria. En el territorio hay una importante acumulación de conocimiento y práctica en técnicas de bioconstrucción y saneamientos alternativos basados en procesos ecológicos. Por su parte, existen colectivos de identidad indígena que se integran y generan actividades locales, así como una diversidad de organizaciones en defensa del agua y el territorio.

Imagen 5: Invitaciones a actividades comunitarias



Como se verá en los capítulos siguientes, el territorio presenta una coexistencia de territorialidades. La territorialidad del BV convive con una territorialidad de vulneraciones múltiples, que se manifiesta en segregación socio-espacial, pobreza, desempleo y exclusión; precariedad habitacional y contaminación ambiental. Por último, está presente en el territorio lo que podrían ser definidos como otras territorialidades “convencionales”.

Dichas territorialidades constituyen el entramado complejo del Municipio de Salinas, los cuales deben ser vistos como “tipos ideales” y no compartimentos estancos, ya que es usual la integración de características de distintas territorialidades. Sin embargo, con el objetivo de analizar y generar propuestas para la visibilización y promoción de una de ellas, identificar las distintas territorialidades constituye una herramienta de gran valor.

Identidad del Buen Vivir desde los territorios

En las entrevistas se interpela la idea de progreso del paradigma occidental, el cual es visto como algo que está conduciendo a la humanidad hacia la destrucción. En palabras de activista indígena de la zona: “no sé hasta qué punto lo que nosotros hoy entendemos como un adelanto en realidad no es hundirnos en una ciénaga de la economía. (...) el resultado de esa lógica es la autodestrucción. No lo digo yo de tanto a las pruebas, basta revisar todos los parámetros en lo que quieras para darnos cuenta que vamos transitando hacia nuestro abismo. ¿Por qué seguimos abrazando ese paradigma? Sería la gran pregunta, solamente porque estamos sometidos ante ese pensamiento (...) la opción capitalista también es una opción. La modernidad y el desarrollo de occidente sienta sus bases hoy sobre el capitalismo. Ahora, el socialismo no fue mejor desde el punto de vista del cuidado de la naturaleza, no, no, no. Digamos, los sistemas socialistas y capitalistas venidos desde el ámbito occidental han sido profundamente destructores de la naturaleza” (eosa4).

Se afirma que la lógica occidental implica cosificar, cuantificar y un saqueo de la naturaleza que da por supuesto que no tiene fin. “Cuando el movimiento del BV trae lo que es el ecocidio, la conciencia de lo que estamos haciendo con nuestra ecología y lo asocia al femicidio porque la cantidad de femicidio que hay es producto de este sistema dominante, de dominación sobre la Madre Tierra, entonces como te das cuenta, no precisas mucho para ver cómo nos estamos enfermando, cómo este sistema nos va reprimiendo, cómo nos va desintegrado o sea no nos sentimos integrados a todo, nos vamos disociando y olvidando esas memorias y a todo esto se llama el terricidio todas las formas de matar que tiene el sistema que mata sobre el territorio todo, ya sea la mujer, la naturaleza, las aguas” (eosa2), en palabras de una mujer indígena de la zona.

Desde la perspectiva originaria la vida en armonía con la naturaleza es abundancia, se requiere cambiar la perspectiva. El alimento, la medicina, la vivienda, el abrigo, las relaciones de reciprocidad comunitarias, todo está disponible para vivir en armonía y mancomunidad. Se trata de la identidad de un pueblo vulnerado en sus derechos, con una multiplicidad de saberes para aportar desde una mirada multicultural (eosa2). Desde esta perspectiva, no hay posibilidad de que la tierra pertenezca a la humanidad porque la humanidad pertenece a la tierra. “Para nosotros no somos dueños. No hemos sido dueños de nada. No somos dueños de la tierra. Yo no aspiro a un título de propiedad” (eosa4).

La sabiduría indígena concibe a los seres humanos integrados a la naturaleza, y como tal, respondiendo a la ciclicidad propia de ésta. “Somos cíclicos. El mundo indígena es cíclico. Acompaña los procesos de la madre en su propia naturaleza” (eosa1), afirma otra referente indígena de la zona. Se entiende que la tierra siempre estará, los humanos somos pasajeros. Dicha ciclicidad se aborda asimismo en que “Nuestro futuro está en el pasado.”

Contrariamente a la linealidad en el tiempo que plantea occidente desde la cosmovisión originaria se reconoce el ciclo de la naturaleza (eosa4).

“Lo que está atrás es lo que nosotros visualizamos hacia adelante, no por amar el primitivismo, (...) nosotros usamos la tecnología, (...) sentimos que en nuestro pasado hay los elementos que pueden salvar una humanidad que está en decadencia y que no ha encontrado respuestas a un proceso civilizatorio que ha sido, o que viene siendo, digamos, de exterminio, que atenta profundamente contra la vida. (...) En el BV el futuro está en el pasado, en el futuro nos encontramos con el pasado” (eosa4). En el marco de esta perspectiva, otra mujer indígena del territorio aporta que el llamado es a conectar con lo que tenemos para aportar a la totalidad que nos trasciende. Encontrar lo que nos permite fluir y aportar a la armonía universal, en cooperación y complementación; se entiende que cuando se deja fluir lo que emana de forma orgánica, se está en la propia naturaleza (eosa 5). “Somos cooperativos, somos complementarios, porque somos naturaleza. La naturaleza se complementa y ahí se maneja y produce belleza. Eso es lo que hacemos” (eosa1).

Se trata de una vida simple “Una vida que es más simple, pero a su vez guarda otras complejidades¹⁶” (eosa4). Desde esa cosmovisión, la simpleza en la vida es una opción “No es que somos pobres, nos reconocemos empobrecidos económicamente porque sentimos y sabemos del saqueo, pero llevamos una vida humilde por voluntad (eosa4). Se indica que es difícil de entender en el marco del modelo hegemónico actual una perspectiva que desmercantiliza las distintas aristas de la vida . “Poder entender que alguien puede necesitar tierra para el autosustento sin tener que vender su fuerza de trabajo y su tiempo, cuesta cambiar ese pensamiento, esa concepción.” (eosa4). Por su parte, la horizontalidad, la no jerarquización, la circularidad en la toma de decisiones se constituyen en prácticas cotidianas.

Desde la cosmovisión originaria el concepto de salud se define como equilibrio, la enfermedad aparece cuando éste se rompe. En medicina indígena se busca recuperar el equilibrio, no “matar el síntoma” (eosa2). En ese marco, la medicina natural de las plantas se constituye en un conocimiento ancestral clave. Es requerido conectar con esa sensibilidad y estar atentos a lo sutil para ver qué medicina nos está brindando la naturaleza para volver al equilibrio. Por su parte, se señala que la lengua indígena se basa en expresar lo que se siente, no lo que se piensa. “Nosotros tenemos el gran problema de que descomponemos las ideas en palabras y en letras y eso mata el espíritu que es lo que no sentís. Vos querés transmitir una idea, pero cómo transmitís la emoción que sentís en una puesta de sol con una palabra, ellos crearon palabras para eso” (eosa2).

Varios entrevistados mencionan que existe una conciencia que se encuentra presente y en muchas ocasiones no está visibilizada; por lo que hay un llamado a despertar y hacer visible esa conciencia. “El movimiento de BV lo que hace es permitir o habilitar que esa memoria se levante o sea básicamente que la fuerza del territorio se manifieste (...) en BV emerge desde el territorio esa identidad, esa memoria, esos rituales, esos saberes de plantas, de medicina, de comunión con la naturaleza a través de rituales que siempre vivieron así los pueblos,

¹⁶ “No es hacia una mejor máquina menos contaminante para lo cual necesitamos 8 millones de técnicos ingenieros, desarrollo tecnológico, fábricas, china, explotación para desarrollar una máquina que contamina menos mientras tanto agujere una montaña, utilizo combustibles fósiles y le pongo un sello verde y lo vendo un poco más caro. Sino una tecnología más básica” (eosa4).

entonces es como traerlo simplemente dejar que suceda desde ese lugar (...). Cuando vos sembras conciencia te das cuenta que hay una memoria que se levanta por sí sola, que se levanta desde adentro, que se levanta de esas fuerzas, germina” (eosa2).

En ese mismo sentido se señala “Relacionar todo eso hace que empecemos a trabajar con este aquí y ahora, es dedicarnos al BV y recuperar lo que ya tenemos por naturaleza, dormida totalmente por estas cosas. Reactivar lo que tiene que ver con la naturaleza del humano presente, porque es el que va a hacer germinar lo que se siembre en estos tiempos tan críticos” (eosa1).

Por otra parte, en términos históricos considerar el corto período del modo de vida occidental en estas tierras, contribuye a dar lugar a la cultura precolombina. “Tener 200 años 250 en algunos lugares de reconocimiento cuando hay una población que habitó allí 8.000 12.000 años antes te lleva a cuestionarte que no puede haber sido tan adormecida la cultura (eosa2). Se entiende que el estilo de vida predominante actualmente es muy reciente, históricamente la humanidad ha vivido en conexión con la naturaleza. “Si rascas un poquito todos tuvimos ancestros que estaban conectados con la naturaleza” (eosa2) .

Se hace un llamado a descolonizar el pensamiento. “Es muy sesgada la globalización de ese aspecto entonces si hay personas que encuentran que su bisabuela era indígena o era afro o era la mezcla de estos y se siente más identificada con el monte nativo que con el Coliseo Romano, bueno algo pasa. Si naciste en el medio del cemento y lo único que querés es ir al interior del país y pasarte deambulando territorios recorriendo campos, monte y disfrutar más del río, que en 18 de julio y naciste ahí en Ejido y Colonia, (..) resulta que había un tatarabuelo que era indio y querés vivir tu vida como una indígena y interiorizarte de este aspecto cultural que ha sido negado históricamente, por qué está mal?” (eosa4). Se resalta las dificultades que se presentan respecto a la aceptación de ese modo cultural. “Abrazamos prácticamente cualquier marco teórico epistemológico, como quieran llamarle, que venga de las europas, de Norteamérica, desde el ámbito, digamos, occidental. Pero nos cuesta muchísimo aceptar los grandes y milenarios pensamientos que tiene nuestra Abya Yala, le diríamos nosotros, América Originaria” (idem).

El BV no refiere únicamente a una vida más ecológica que compartimenta la vida mental, material y espiritual. En la cosmovisión indígena hay una integración de los distintos componentes de la existencia y la espiritualidad es un pilar indisociable de la vida. “La cosmovisión de los pueblos indígenas tiene un componente, una dimensión espiritual que es la que manda, o sea, es el patrón, la dimensión espiritual. Y a partir de ahí surge todo lo demás, o sea, surge el BV, que no es solo modelos de desarrollo, sino que es una forma de vida, es una forma de vida y de organización de la vida desde todo punto de vista, lo económico, lo social, lo espiritual, o sea, todo junto con un enfoque más holístico” (eusa3), sostiene una investigadora e integrante del movimiento indígena. Respecto a los pueblos originarios de estas tierras, se afirma que la espiritualidad siempre fue una dimensión estructurante, que se manifestó con su especificidad. “Desde el punto de vista espiritual, religioso, éramos mucho más humildes, no levantábamos templos, apilábamos piedras. No levantábamos catedrales, hacíamos círculos de piedra arriba de los cerros. No hacíamos procesiones, vivíamos en el monte, íbamos al monte, todavía vamos. (...) No es una cultura del pasado, es una cultura que está presente y cada vez más presente” (eosa4).

Se señala que a nivel de nuestro país, debido al alto grado de secularización, la espiritualidad queda como un componente separado del relacionamiento con la naturaleza u oculto en la intimidad. Se pone como ejemplo al movimiento agroecológico en nuestro país, el cual solo una minoría integra la espiritualidad desde una perspectiva holística. “La agroecología como un modelo posible de BV (...) hay otras personas que tienen sumado a esa dimensión más económica, productiva y de vida la cuestión espiritual también, son los menos, o lo ven como algo aparte, o sea, no está tan integrado como el BV mismo andino. (...) saqué una partecita y me olvidé la otra, que es la cuestión espiritual, pero sí, yo creo que tiene algunos puntos de contacto, sobre todo en buscar una forma de vida acorde con la naturaleza, de autosustento, de respeto por el medio ambiente, de defensa de los recursos naturales, de la defensa del agua, la cuestión, por ejemplo, en contra de la minería a cielo abierto, al petróleo, a la llegada de las multinacionales, a ese modelo de desarrollo basado en la inversión extranjera” (eusa3).

Mundo indígena en Uruguay

Como se ha señalado anteriormente en esta tesis, la cosmovisión del BV surge como una perspectiva emancipatoria emanada de la forma de habitar de los pueblos originarios del Abya Yala (América Latina), que si bien ha sido mayormente intelectualizado por los pueblos andinos, responde a principios de habitar de la cultura indígena en general. A nivel de nuestro país, la presencia de comunidades que reivindican su ser indígena sigue generando resistencias en un país que durante años se consideró un “país sin indios”. Mediante el discurso de exterminio total de los pueblos originarios del país, por años se insistió en la idea de excepcionalidad uruguaya, la cual afirma que no hay presencia indígena y la ascendencia de la población es de inmigrantes europeos. “Un país que ha negado histórica y sistemáticamente la existencia de poblaciones indígenas” (eosa4).

Dicho relato, lentamente comienza a ser interpelado. Por una parte por la reconstrucción del propio movimiento, que desde fines de la década de 1980 comienza a pronunciarse y reivindicar su ascendencia, organizándose y reclamando autoidentificación y reparación. Se afirma que luego de la dictadura comenzó a perderse el miedo y se comenzó a hablar del tema. Por otra parte, la comunidad científica ha hecho aportes significativos en la última década para dar luz a esta realidad. Estudios desde la Antropología Biológica dan cuenta del alto porcentaje de aporte indígena por el lado materno en nuestro país. Según estudios del equipo de Monica Sanz, en base a datos genéticos de Uruguay por línea directa materna (ADNmt), el 35% de los habitantes poseen haplogrupos indígenas, “cuya única explicación es que todos ellos tuvieron, sin importar cuántas generaciones atrás, un antepasado indígena de sexo femenino” (Sanz, 2021).¹⁷ Para el caso de mujeres montevidéanas se estimaron aportes de 24.6% indígena, 67,7% europeo/mediterráneo y 7,7% africano por herencia materna. (Sanz, 2020)¹⁸. A nivel estadístico, el censo de 2011 incorporó por primera vez la pregunta de la ancestría y 5% reconoce ancestría indígena y 2,% la reconocen como principal ancestría. (INE, 2011)

¹⁷ [Mónica Sanz \(2022\) Invisibilidad indígena en el Uruguay: genética, historia y género. Runa, vol. 43, núm. 2, pp. 191-215, 2022](#)

¹⁸ [Ancestría genética y estratificación social en Montevideo. Sanz et al \(2020\)](#)

Desde los colectivos indígenas de nuestro país, se reivindica el reconocimiento de la existencia de comunidades habitando estas tierras previo a la conquista y el intento de su exterminio por parte del Estado Uruguayo. Distintos entrevistados señalan la invisibilización y reproducción de la idea de “país sin indios” en la formación curricular. “Uno lee los libros de Uruguay y aparece poco esa parte de la historia (...) es como que la historia uruguaya casi que empieza con la colonia, entonces es difícil” (eusa1). Asimismo se señala que “A nosotros nos enseñaron en nuestros libros de texto, decía que por suerte Uruguay había solucionado el problema indígena” (eosa4).

Se afirma que se está en un proceso de reconstrucción compleja que reviste diversas aristas: “Estamos en una etapa de reconstrucción de la cultura indígena, que no es reconstruir exactamente lo que sabemos o lo que fue, sino lo que pudo ser o lo que sentimos ahora que podría ser” (eusa3). Es decir, se constituye como idea de presente y futuro. Asimismo, se trata de un proceso individual y colectivo. Se relata que a nivel personal en general el proceso se ha dado con la identificación de la descendencia indígena y luego, en algunas realidades se continúa transitando hacia un sentir de identidad propio (idem).

Se señala la existencia de un “trauma histórico” que es necesario reconocer para sanar, reparar y poder avanzar en el camino hacia el BV. “Para lograr enfocarse al BV desde esa visión hay que primero recuperar el sentido real de lo que pasó en América durante la conquista y después de la conquista (...)” (eosa2). Distintos colectivos se encuentran trabajando para el reconocimiento por parte del Estado del Convenio 169 de la OIT¹⁹. “Para nosotros supone reconocer los genocidios, las matanzas, lo que hizo Rivera. Supone la posibilidad de poder proteger los lugares donde hay restos arqueológicos.²⁰(...) Que se reconozca la multiculturalidad de la población. En realidad no se reconoce. O sea, se reconoce como que venimos de los barcos, pero no de los pueblos originarios. Es increíble. Se reconoce en los genocidios judíos, armenios, y no se habla de los genocidios indígenas” (eusa3).

Según se afirma, el problema principal en nuestro país es su connotación política, ya que el reconocimiento indígena implica reconocer que la fundación del Estado uruguayo se basó en un OT que implicaba la eliminación de la vida indígena. “Reconocer que hay gente que estuvo antes para los terratenientes es un gran problema. (...) en Uruguay, en América, si empezamos a revisar los títulos, nos vamos a dar cuenta que la propiedad, efectivamente como decían los libertarios anarquistas, es un robo. Un robo certificado. Y si vamos a los papeles de qué pasó después de Salsipuedes con el reparto de Paysandú, de Salto y hacia Tacuarembó, nos vamos a dar cuenta por qué fue ese exterminio”²¹ (eosa4). Particularmente es relevante en términos políticos que el genocidio fue efectuado por el primer presidente constitucional del país, Fructuoso Rivera, fundador del Partido Colorado.

¹⁹ [Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales aprobado por la Organización Internacional del Trabajo en 1989](#)- Instrumento jurídico internacional que protege los derechos de esos pueblos y garantiza el respeto de su integridad.

²⁰ Por ejemplo, los Carritos de indios, los Caínes, las construcciones pétreas. Según se afirma, se encuentran en proceso de destrucción ya que no tienen protección (eusa3).

²¹ “El argumento era mi familia se lo compró a un Fulano y ese Fulano se lo compró a la corona española y tengo acá los papeles (...) La corona española ¿a quién se lo compró? y en esa lógica y antes de eso ¿qué? (..) Si empezás a desandar ese camino llegás a un punto que la lógica en la que estamos ahora, el paradigma, es ridículo. ¿A quién se la compraste? la corona española dijo esto es mio y punto” (eiotv2).

Actualmente a nivel de nuestro país conviven distintas realidades. Por una parte, existe una multiplicidad de colectivos a lo largo de todo el territorio nacional que reivindican su ser indígena. Algunos se encuentran nucleados en colectivos como CONACHA (Consejo de la Nación Charrúa), ADENCH (Asociación de Descendientes de la Nación Charrúa) o colectivo de Mujeres Hum Pampa. Se afirma que el auto conocimiento lleva a aumentar los niveles de organización y en ese marco el tema de las representatividades se constituye en un desafío dado que esa gobernanza se enmarca en una política occidental (eosa5). Por otra parte, a nivel territorial existe una diversidad de poblaciones habitando que no están organizadas, y por su propio modo cultural no les es de interés hacerlo. “Todavía en las zonas más suburbanas y rurales, no encontrás que estén adheridos a nada, no les interesa tampoco vivir de esa vida política tampoco, no se sientan representados tampoco” (eosa2). “Hay muchos hermanos y hermanas que están por fuera del sistema y que no quieren visibilizarse”²² (eosa4).

Un tema relevante es la vergüenza o el miedo asociado al ser indígenas en nuestro territorio debido al proceso de conquista y colonización de nuestros territorios. “Es increíble escuchar a los viejos decir que temían. Sus abuelas temían. Contaban llorando o avergonzados. No querían que se supiera, contaban en secreto” (eosa4). Se afirma que si bien se está en un proceso de reconocimiento y recuperación del pensamiento indígena, aún permanece en algunos sectores “vergüenza por ser indios” debido a la historia. “Tanto que hablan de folklore uruguayo, no, los gauchos la mayoría eran charrúas asimilados, disfrazados de europeos para sobrevivir, porque cuando andabas con tus ropas, tu pluma charrúa, después de lo que pasó con el Bernabé Rivera, tenías una sentencia de muerte” (eosa2). “Muchos de nuestros ancestros enfrentaba la realidad de la discriminación, de la persecución y del miedo, se callaron, omitieron y ocultaron su cultura (...) Nuestras abuelas se animan, empiezan a animar a hablar de sus abuelas y de sus bisabuelas y empiezan a, empezamos a reconocer una cultura que no tiene nada que ver con lo occidental. (...) nosotros somos un crisol de pueblos. Nosotros tenemos pueblos de ascendencia afro y de ascendencia indígena. (...)Tenemos cuatro abuelos, ocho bisabuelos, 17 tatarabuelos y 17 tatarabuelas. No todo el mundo bajó de los barcos” (eosa4).

Palabras indígenas

Charrúas

Hué: agua

It: fuego

Bajiná: caminar

Chalouá: muchacha

Itojmau: muchacho

Inchalá: hermana/o

Sepé: sabia/o

Chaná:

Hacer: ote

Cabore: festejar

Gipuai: imaginar y pensar

Gui: 1

Ama: 2

Geit: 3

Coli: 4

Nam: 5

Fuente: compilado de
Espacio Pachakutti

²² Respecto a las distintas etnias, además de Charrúa, se señala: “Tenemos una hermana de nuestro grupo se autoidentifican como Guaraní (..) En Salto tenemos una comunidad que se autoidentifican como Bouanes, tenemos en Artigas gente que son Guenoas. Los que viven por Rochas se autoidentifican como Arachanes (...) Los que viven en minas eran Minuanes. Por eso esto es un poco más relativo, me parece que lo más profundo es todo lo otro” (eosa4).

Se señala la necesidad de considerar la multiplicidad de formas de habitar desde el BV en la contemporaneidad, dado que no todas las personas que reivindican su ser indígena tienen como opción en estos tiempos, por ejemplo, residir en el medio rural. “Podemos aportar desde otro lado, desde el arte, desde la academia, desde el trabajo, desde una visión diferente. Pero no quiere decir que todos vayamos a tener una chacra y a plantar nuestras papas y nuestras zanahorias, en realidad no es eso. O sea, hay una visión diferente desde los bienes comunes, de un uso racional de los recursos naturales, otra forma de relacionamiento, otra forma de planteo de la economía, otra forma de planteo de la sociedad, otra cuestión desde lo espiritual. O sea, no es que volvamos a vivir como vivían nuestros pueblos originarios, sino que vivir de acuerdo con otros paradigmas” (eusa3).

Asimismo se indica que el reconocimiento originario no tiene necesariamente que ver con la vestimenta o la imagen exterior, se trata de las prácticas que se llevan a cabo día a día. “Si trajéramos la máquina del tiempo con un charrúa o un par de familias charrúas a esta época acabarían vistiendo como nosotros. Quizá porque en el ideal racista lo seguimos viendo y visualizando con su taparrabo, con su chipá y cosas así. Eso no existe más. Ser indígena no es folklore. (...) Empezás a reconocer en tus propias prácticas, en tu propia vida, cuáles son los elementos que no pertenecen a la cultura occidental. Y entonces llega un momento que muchos de nosotros nos damos cuenta que tenemos muchos más elementos que pertenecen a nuestro pueblo originario de los que creíamos. Que eso, que la medicina de las plantas era nuestra medicina (...), que entendimos la sensibilidad que teníamos para la naturaleza, lo que estábamos escuchando, lo que estábamos percibiendo. Además de aspectos filosóficos o religiosos” (eosa4).



Imagen 6: Comunidad Biguá, Neptunia.
Fuente: elaboración propia

Capítulo 4

Derecho a la tierra donde habitar

Existimos, y como tal, habitamos. Pero, ¿cómo lo hacemos? Desde las perspectivas ancestrales, habitamos la tierra formando parte de ella, *somos naturaleza*. Una parte de la diversidad que habita el cosmos desde sus distintas especificidades. Cumplimos ciclos en una totalidad orgánica y como tal, respetarlo y respetarnos es nuestro llamado.

Este capítulo se pregunta sobre la normativa vigente de escala nacional en cuanto al amparo y fomento de garantizar el derecho de las personas a contar con un lugar en la tierra para habitar, en particular, sobre la situación en el Municipio de Salinas. Según estimaciones del MVOT, en el marco del Plan Quinquenal de Vivienda 2020 - 2024, existe un déficit habitacional cuantitativo de entre los 50.000 y los 60.000 hogares (4% y el 5% de los hogares particulares) y un déficit cualitativo del entorno de los 164.000 hogares, es decir, 21% del total de hogares particulares²³ (MVOT, p. 50). Se parte de la hipótesis de que la incongruencia es explícita: bajo la ficción de la tierra como mercancía, el derecho a tener un lugar para habitar dignamente para el conjunto de la población no puede ser alcanzado. En ese marco se analiza la normativa legal vigente a partir de su revisión y complementación con entrevistas a informantes calificados, considerando derechos y modalidades operativas que brindan posibilidades que no se implementan en nuestros territorios. Territorios fragmentados, segregados, distanciados. En los que subiendo la escala y yendo a los extremos, conviven realidades de ostentación y derroche, con otros de vulneraciones múltiples y extremas urgencias.

El OT ha incorporado modalidades operativas innovadoras que habilitan procesos desmercantilizantes y colectivos, cuya aplicación es marginal. Asimismo, otras normativas vigentes desde hace siglos brindan derechos, a la vez que otras los restringen. Como se analizará, en la normativa vigente el Código Civil otorga derechos a quienes habitan de forma pacífica mediante los derechos posesorios, incluso permitiendo la propiedad luego de 20 años, a la vez que el Código Penal criminaliza esa misma acción con el Delito de Usurpación, generando formalizaciones y procesamientos que retroalimentan a la vez la vulnerabilidad social. Asimismo están vigentes otras posibilidades como la prescripción adquisitiva quinquenal que incluso se puede tramitar colectivamente, pero hasta el momento solo está en papel. Por su parte, los derechos de superficie habilitarían a la política pública de vivienda a garantizar el acceso y mantener el suelo en el ámbito de lo común para evitar procesos de expulsión y gentrificación ante valorizaciones y especulaciones, instrumento que tampoco se ha extendido.

Este capítulo explora la Constitución de la República, la Ley de Vivienda, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, el Código Civil, el Código Penal, la Ley de Vivienda, las Directrices Nacionales de Ordenamiento Territorial y DS y el Decreto reglamentario de las Directrices Nacionales de OT. Posteriormente se presenta la situación específica del Municipio de Salinas, a partir de información secundaria y de entrevistas a informantes

²³ [Plan Quinquenal de Vivienda 2020 - 2024, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial](#)

calificados. Por último, se presentan algunas reflexiones sobre el manejo de información sobre el tema; la relación entre oferta de viviendas y su efectivo acceso y permanencia; y sobre la propiedad como dogma que dificulta otras posibilidades de acceso. El cuadro que se presenta a continuación resume la normativa relevada:

Esquema 5: Síntesis del aporte normativo al derecho a habitar

	Normativa nacional e internacional
Constitución de la República de 1967	Todo habitante tiene derecho a la vivienda decorosa (art. 45). Discusión entre carácter programático o interpretación moderna de carácter social por la cual un derecho puede ser exigido.
Ley de vivienda N° 13728 de 1968	Es función del Estado crear condiciones para el cumplimiento del derecho de toda familia a una vivienda adecuada (art. 1). El MVOT dispondrá la ejecución de planes a través de convenios con otros organismos, tales como las Intendencias y otros actores (art. 119 y 121).
Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales (ONU)	Todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Los estados deben adoptar medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares (Observación general No 4).
Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de 2008	El OT es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales (art. 3). Son principios rectores del OT la adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial (art. 3, a); la promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial (art 3, d); la creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando el acceso equitativo a un hábitat adecuado (art 3, i).
Decreto reglamentario de la directrices nacionales de OT	Los Gobiernos Departamentales y las demás instituciones involucradas, definirán conjuntamente acciones y proyectos que contribuyan a implementar una oferta habitacional diversificada, atendiendo a los siguientes criterios: A) La promoción de un tejido residencial social y económicamente heterogéneo y la mezcla de usos y características tipo-morfológicas diversas que colaboren con la integración social. B) La adopción de acciones integrales en áreas territoriales de contexto crítico con proyectos interinstitucionales. C) La promoción de nuevas normativas e instrumentos de gestión territorial que permitan acceder al suelo y admitan regular y asegurar una mejor ocupación, desarrollo y uso del mismo (art. 17).
	Modalidades operativas territoriales
Derecho de posesión - Código Civil - Ley N°16.603 de 1994	Quien ha poseído tranquila y públicamente por un año completo, sin interrupción, adquiere el derecho de posesión y se excusa de responder sobre ésta. (art. 649, inciso 3). Puede prescribir el dominio y demás derechos reales, concurriendo las circunstancias requeridas por la Ley. (art. 649, inciso 5) No garantiza el derecho a la vivienda por contradicción con el Delito de Usurpación y la posibilidad del Juicio Reivindicatorio.

<p>Delito de usurpación en el Código Penal - Ley N° 9155 de 1967</p>	<p>Será castigado con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría el que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, ocupare en forma arbitraria, parcial o totalmente el inmueble ajeno. (1) Constituye una circunstancia agravante, el hecho de que la usurpación se cometa en inmuebles ubicados en zonas balnearias, delimitadas por los respectivos Gobiernos Departamentales. Este delito será perseguible de oficio o a instancia de parte, en cuyo caso la denuncia podrá ser presentada por cualquier persona y en cualquier momento” (art. 354 - modificado en el año 2007). Presenta una contradicción con el Código Civil y puede ser interpretada como la norma que vulnera directamente el derecho a habitar.</p>
<p>Prescripción adquisitiva quinquenal</p>	<p>Constituye la manera de adquirir el dominio de la tierra por el hecho de habitar durante 5 años de manera ininterrumpida una parcela, de modo pacífico y otras especificidades. Está destinado a personas cuyo núcleo familiar se encuentre en situación de precariedad habitacional y sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario (art. 65).</p>
<p>Derecho de superficie</p>	<p>Implica desmembrar la titularidad de la tierra y de lo construido, por un período de tiempo. Atribuye temporalmente parte o la totalidad de la propiedad y comprende el derecho a utilizar el bien según las disposiciones generales conforme al contrato respectivo. El propietario lo podrá conceder a otro por un tiempo determinado, en forma gratuita u onerosa (art. 36).</p>
<p>Cartera de tierras</p>	<p>Los Gobiernos Departamentales, a través de los IOT impulsarán las políticas habitacionales y de suelo delimitando áreas de territorio categoría urbana o con el atributo de potencialmente transformable en su caso, destinadas a las carteras públicas de tierras y calificando suelo destinado a vivienda de interés social en coordinación con el Plan Quinquenal de Vivienda. Se declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras (art. 63).</p>

Normativa de alcance nacional

Derecho a la vivienda en la Constitución de la República

El derecho a la vivienda está plasmada en la Constitución de la República, norma de mayor jerarquía del país. Esta afirma que “Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin”²⁴ (1967, artículo 45).

Especialistas plantean que la discusión en este caso versa respecto al carácter de la norma. De ser solamente programática, la obligación de los estados simplemente implica diseñar planes de vivienda y como dice la letra del artículo, propender a la adquisición de una vivienda digna, decorosa, higiénica, etcétera. Por el contrario, desde una lectura más moderna, este artículo plantea obligaciones de resultado. En el marco de una democracia constitucional de mayor carácter social e interpretación moderna, un derecho puede ser exigido, según informa un experto en el campo del derecho (eud1).

²⁴ [Constitución de la República, artículo 45](#)

Ley de Vivienda

La Ley 13728, llamada Plan Nacional de Vivienda, reglamenta y hace operativo el artículo 45 de la Constitución, declarando que:

“Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho”²⁵ (1968, artículo 1) .

Asimismo indica:

“Declárase de interés general el establecimiento de una política planificada de vivienda, integrada en los planes de desarrollo económico y social, tendiente a atender las necesidades de vivienda en todo el país, que preste preferente atención a los grupos de escasos recursos y evite generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas. (...)” (1968, artículo 3).

“El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente dispondrá la ejecución de los planes a través de convenios con otros organismos de derecho público habilitados legalmente para construir viviendas o con entidades privadas, por los cuales éstos se obligan a tomar a su cargo la promoción o construcción en forma no lucrativa de conjuntos de vivienda comprendidos dentro de aquellos planes. Estos convenios dispondrán los aportes de ambos organismos, que podrán ser de tierras, urbanizaciones, servicios, dinero, trabajo o especies” (1968, artículo 119).

“Las Intendencias Municipales podrán celebrar los convenios a que refiere el artículo 119 aportando a su costo las tierras necesarias urbanizadas y dotadas de servicios de agua, alcantarillado, alumbrado público, pavimentos y energía domiciliaria” (1968, artículo 121).

“En los convenios con entidades privadas se exigirá que éstas tomen a su cargo como mínimo el 25% (veinticinco por ciento) del costo total del programa, incluyendo construcción, tierra, urbanización y servicios. Ese 25 % (veinticinco por ciento) podrá ser integrado en dinero, trabajo o especie” (1968, artículo 123) .

En ese marco, la Ley define quiénes son los sujetos de los derechos consagrados en el artículo 45 de la Constitución, a saber, toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, y quién es el responsable de garantizarlo: el Estado. Como se menciona en los artículos citados, es deber del Estado generar una política pública para atender la situación de la vivienda, y para ello, el MVOT²⁶ podrá establecer convenios con otros organismos, tales como las intendencias o entidades privadas.

²⁵ [Ley de Vivienda](#)

²⁶ El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) fue dividido en 2 en el año 2020, con la creación del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) y el Ministerio de Ambiente (MA).

Normativa internacional de derechos humanos respecto al derecho a la vivienda

Por su parte, tratados internacionales que el estado uruguayo ha ratificado reconocen el derecho a la vivienda adecuada. Particularmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 11° reconoce el derecho a la vivienda como parte de un adecuado nivel de vida²⁷. (PIDESC, 1966). En ese marco, la Observación General No 4 del Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales²⁸ detalla qué se entiende por vivienda adecuada, siendo especialmente relevante para el enfoque de este trabajo lo que refiere a seguridad jurídica de la tenencia. Sobre esto indica:

“(…) Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los estados partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados” (RIDESC, s/d) .

El experto en derecho señala la relevancia de considerar los derechos económicos, sociales, culturales en la misma jerarquía que los derechos civiles y políticos. Señala que los derechos sociales siempre estuvieron de alguna manera subordinados a los derechos civiles y políticos, por una razón histórica. Los derechos civiles y políticos eran la bandera del bloque de Estados Unidos y los derechos económicos, sociales y culturales eran la bandera de la Unión Soviética (eud1) .

Objetivos sociales del Ordenamiento Territorial

La Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (LOTDS) del año 2008, tiene entre sus objetivos acciones transversales para mejorar la calidad de vida y el aprovechamiento democrático de los recursos presentes en un territorio. Asimismo se propone objetivos sociales y de cohesión social, a la vez que entre sus principios rectores plantea el acceso equitativo a un hábitat adecuado.

“A los efectos de la presente ley, el ordenamiento territorial es el conjunto de acciones transversales del Estado que tienen por finalidad mantener y mejorar la calidad de vida de la población, la integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.(…)”²⁹ (2008, artículo 3) .

“El ordenamiento territorial y desarrollo sostenible comprende: a) La definición de estrategias de desarrollo sostenible, uso y manejo del territorio en función de objetivos sociales, económicos, urbanísticos y ecológicos, a través de la planificación.(…) (2008, artículo 4).

La Ley declara como principios rectores del ordenamiento territorial y desarrollo sostenible:

²⁷ [Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales \(PIDESC, 1966\)](#)

²⁸ [Observación General No 4 del Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales](#)

²⁹ [Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible](#)

“a) La adopción de las decisiones y las actuaciones sobre el territorio a través de la planificación ambientalmente sustentable, con equidad social y cohesión territorial.(...) c) La descentralización de la actividad de ordenamiento territorial y la promoción del desarrollo local y regional, poniendo en valor los recursos naturales, construidos y sociales presentes en el territorio. d) La promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial. (...) g) La conciliación del desarrollo económico, la sustentabilidad ambiental y la equidad social, con objetivos de desarrollo integral, sostenible y cohesionado del territorio, compatibilizando una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades y el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios existentes. h) El desarrollo de objetivos estratégicos y de contenido social y económico solidarios, que resulten compatibles con la conservación de los recursos naturales y el patrimonio cultural y la protección de los espacios de interés productivo rural. i) La creación de condiciones para el acceso igualitario de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a equipamientos y a los servicios públicos necesarios, así como el acceso equitativo a un hábitat adecuado.j) La tutela y valorización del patrimonio cultural, constituido por el conjunto de bienes en el territorio a los que se atribuyen valores de interés ambiental, científico, educativo, histórico, arqueológico, arquitectónico o turístico, referidos al medio natural y la diversidad biológica, unidades de paisaje, conjuntos urbanos y monumentos” (2008, artículo 5).

La ley es un marco bastante genérico que por un lado llama instrumentos a las distintas escalas de planificación y presenta una variedad de modalidades operativas que refieren a un esquema de cómo actuar sobre un territorio, afirma un experto en ordenamiento territorial (euotv2). Como se aborda en secciones siguientes, algunas de las modalidades operativas que plantea presentan gran potencial para garantizar el derecho a un lugar para habitar del conjunto de la población, independiente de su capacidad económica, los cuales sin embargo actualmente no se implementan.

Directrices Nacionales de OT

Otra normativa relevante identificada es el Decreto reglamentario de la directrices nacionales de OT del año 2020³⁰, el cual plantea la articulación interinstitucional necesaria entre el MVOT y las Intendencias para llevar adelante programas de recalificación de áreas urbanas en situación de precariedad socio habitacional, aportando a la dignificación del hábitat. Asimismo plantean que las Intendencias promoverán nuevas normativas e instrumentos de gestión territorial para el acceso al suelo, que admitan regular y asegurar su uso.

“(...) El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en coordinación con los Gobiernos Departamentales, promoverá programas de recalificación de las centralidades urbanas considerando criterios de conservación urbano-arquitectónicos, priorizando áreas urbanas centrales degradadas y aquellas con situación de precariedad socio habitacional o donde se ubiquen sectores de la población de mayor vulnerabilidad. En todos los casos se deberá asegurar la calidad

³⁰ [Decreto reglamentario de la directrices nacionales de OT](#)

de las propuestas, aportando a la dignificación del hábitat y el espacio urbano en su conjunto. A los efectos previstos en este artículo, los Gobiernos Departamentales llevarán adelante acciones tendientes a: A) Identificar inmuebles en situación de abandono y propiciar el desarrollo de programas que faciliten la rehabilitación urbana, intensificando usos cuando la normativa lo admita, a través de fondos destinados al financiamiento para compra de vivienda usada, refacción y recuperación de inmuebles y reciclaje con aumento de unidades en sus distintas modalidades, entre otros. B) Definir criterios a ser aplicados en los procesos de valoración de programas y herramientas que promuevan la calidad de las propuestas, así como la intensificación y densificación del suelo destinado a proyectos habitacionales. C) Promover el uso de inmuebles que por razones físicas o jurídicas se encuentren en desuso, elaborando propuestas al efecto. D) Propiciar la participación de las diversas instituciones públicas ejecutoras de políticas sociales, así como la diversidad de expresiones organizativas de la comunidad” (2020, artículo 10).

Respecto a diversidad tipo-morfológica e integración social, la misma norma indica:

“Los Gobiernos Departamentales y las demás instituciones involucradas, definirán conjuntamente acciones y proyectos que contribuyan a implementar una oferta habitacional diversificada, dirigida a distintos sectores y grupos sociales de la población, atendiendo a los siguientes criterios: A) La promoción de un tejido residencial social y económicamente heterogéneo y la mezcla de usos y características tipo-morfológicas diversas que colaboren con la integración social. B) La adopción de acciones integrales en áreas territoriales de contexto crítico con proyectos interinstitucionales. C) La promoción de nuevas normativas e instrumentos de gestión territorial que permitan acceder al suelo y admitan regular y asegurar una mejor ocupación, desarrollo y uso del mismo” (2020, artículo 17).

Normativa nacional que incorpora modalidades operativas

Derechos posesorios

El Instituto de la Posesión se encuentra en el Código Civil desde 1869³¹ y constituye una modalidad operativa que brinda algunas protecciones jurídicas a quienes cumplen determinadas condiciones en el habitar, pero según expertos en derecho no garantiza el derecho a la vivienda. Es un instituto de origen romano que fue recogido por el Código Napoleónico Francés e inspiró a Tristán Narvaja en la redacción del Código Civil uruguayo.

Según el Código Civil:

“La posesión da diferentes derechos al que la tiene: 1º.- Se le presume dueño, mientras no se pruebe lo contrario. 2º.- Puede instaurar las acciones posesorias, con sujeción a lo que se dispone en el capítulo siguiente. 3º.- El que ha poseído tranquila y públicamente por un año completo, sin interrupción, adquiere el derecho de posesión y se excusa de responder sobre ésta. (Artículo 1196). 4º.- Hace suyos los

³¹ [Código Civil](#)

frutos percibidos hasta el día de la contestación de la demanda, cuando posee de buena fe. 5º.- Puede prescribir el dominio y demás derechos reales, concurriendo las circunstancias requeridas por la Ley. 6º.- Perdida la posesión, puede usar de la acción reivindicatoria, aunque no sea dueño, contra el que posea la cosa con título inferior al suyo” (1994, artículo 649).

Según el abogado, es el único derecho del Código Civil que permite la más amplia posibilidad de acreditación. En éste el codificador puso ejemplos de lo que implica la posesión, citando por ejemplo “el efectuar cerramientos, plantaciones, edificaciones, etcétera ”³² (eud1).

Se señala que la posesión de un inmueble que tiene como objeto vivienda no garantiza el derecho a la vivienda, dado que por sí solo no cumple con los requisitos de seguridad en la tenencia. Se indica que la posesión es muy débil antes de un año³³, ésta se fortalece en cierta medida luego de transcurrido un año de la posesión, dado que el propietario debe realizar un juicio de reivindicación para obtener el bien, el cual tiene una duración de al menos uno o dos años. De esta manera, por la vía civil no es un proceso rápido ni sencillo, aunque luego del juicio es altamente probable que el juez determine el desalojo de los poseedores, pudiendo solicitarse el abono de las mejoras (entre ellas el pago de contribución inmobiliaria). “Entonces es bastante complejo si tanto me da derecho o me saca derecho, yo no lo tengo muy claro. En realidad se está valorando más el derecho a la propiedad, que el derecho a la vivienda” señala una técnica del área social del Municipio (eisa3) .

Por otro lado, la posesión tiene la capacidad de transformarse en un instrumento para lograr, por ejemplo, la propiedad de ese inmueble a través de una declaración de prescripción adquisitiva. La norma indica: “La propiedad de los bienes inmuebles y los demás derechos reales se prescribe también por la posesión de veinte años, sin necesidad de parte del poseedor, de presentar título y sin que pueda oponérsele la mala fe, salvo la excepción establecida en el artículo 633” (Código Civil, art. 1211).

Es decir, es un elemento que sí constituye el primer paso, por ejemplo, para transformarse en propietario de un inmueble. A nivel judicial, la sentencia que declara que alguien adquirió la propiedad por posesión es un proceso que tiene que promover el que cumple con los requisitos de la posesión, particularmente los años que se requieren de posesión. Por su parte, la declaración de poseedor se genera en el marco de una acción posesoria, cuando el poseedor se ha visto turbado por otro y debió recurrir una acción posesoria para conservar la posesión, se trata de dos escenarios diferentes. El experto señala que una homologación judicial de la posesión (que un juez reconozca un poseedor) a su entender no genera nuevos efectos respecto a los que ya se tenía, siempre que la posesión se pueda acreditar (eud1).

³² El especialista señala que el pago de la contribución inmobiliaria es un elemento más de prueba, aunque no es de los más importantes. Los verdaderos actos de posesión son los actos materiales, tal como se señala en la norma. “Si yo sobre un terreno que nunca pisé, que nunca viví, que nunca cerré, que nunca fui, pago la contribución durante 20 años, lo único que hice fue pagar la contribución a otro. Le podré reclamar al dueño que me devuelva la plata que yo pagué por la contribución que tenía que haber pago él, pero nada más” (eud1). Asimismo, existe confusión al respecto del posible reintegro. Una técnica territorial señala “En realidad le estás pagando la contribución al dueño. Cuando venga el dueño te dice, gracias, tú me dejaste sin deuda. Yo te voy a pagar lo que esté sobre el terreno, lo que pagaste la contribución, no” (eisa3). Ver Art. 666.

³³ A esa condición se le llama “ocupante precario”.

Existen distintos tipos de solicitud de desalojos que pueden ser presentados ante los poseedores. El plazo común que rige para los poseedores para presentar una respuesta es de 30 días, en el caso de un ocupante precario (quienes no cumplen con los requisitos de derecho posesorio) son solo 15 días³⁴. Sin embargo, se plantea que hay casos en los que aunque se esté en conocimiento de que el ocupante tiene los derechos de posesión, se presenta una solicitud de desalojo precario porque en la estructura del juicio de desalojo precario el juez antes de escuchar al demandado ordena el desalojo y le da 15 días para demostrar lo contrario, y en caso de no efectuarse la respuesta, el juez determina el desalojo.

Contradicción con el Delito de Usurpación

Un tema de gravedad es la contradicción entre el Instituto de la Posesión del Código Civil, con las disposiciones que se fueron incorporando al Código Penal bajo el formato del delito de Usurpación³⁵. El mismo indica:

“Será castigado con tres meses de prisión a tres años de penitenciaría:

1. El que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, ocupare en forma arbitraria, parcial o totalmente el inmueble ajeno.
2. El que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, remueve o altera los mojones que determinan los límites de un inmueble.
3. El que, con fines de apoderamiento o de ilícito aprovechamiento, desvíe el curso de las aguas públicas o privadas.

Constituye una circunstancia agravante, el hecho de que la usurpación se cometa en inmuebles ubicados en zonas balnearias, delimitadas por los respectivos Gobiernos Departamentales.

Este delito será perseguible de oficio o a instancia de parte, en cuyo caso la denuncia podrá ser presentada por cualquier persona y en cualquier momento.” (Código Penal, art. 354)

En ese punto se hace explícita una gran contradicción entre el Código Penal y el Código Civil que ya había sido advertida en la reforma penal de 1934, dado que el Instituto de la Posesión permanece como se definió en 1869. Urieta Goyena, quien es señalado como “el padre” de la reforma del Código Penal, ya advertía que “no podía ser que lo que el Código Penal establece como delito, el Código Civil establece como derecho”. En ese marco, al delito de Usurpación se le definió una serie de requisitos, debiendo ser colectiva, organizada, clandestina, etc. De esta manera, el Código de 1889 definía a la usurpación como un delito mucho menos gravoso de la que rige actualmente. Eso se ha agravado con las modificaciones efectuadas, dado que todas las modificaciones que se hicieron en el ámbito penal fueron para agravar las penas, ampliando las figuras delictuales vinculadas a la usurpación (eud1).

Antes de la reforma efectuada en el año 2007 (en el marco de la era progresista), se interpretaba de un modo señalado como “pacífico”, aunque no estuviera escrito, que decía que las denuncias de usurpación tenían que hacerse dentro de las 24 horas de la ocupación. La reforma del 2008 eliminó requisitos e incluyó agravantes, como lo es la ubicación en zonas balnearias. La ley 18.116 (mediante la cual se modificó el artículo del Código Penal)

³⁴ Si se oponen las defensas dentro de los primeros 10 días ese plazo queda sin efecto y se discute en el juicio. (Ley No 14.219)

³⁵ [Delito de Usurpación en el Código Penal](#)

estableció que toda ocupación de un inmueble es un delito penable con cárcel, con lo cual en el 2007 se manda a la cárcel a quien el código civil brinda derechos bajo la figura de poseedor y a quien, como se verá más adelante, al año siguiente cuando se vota la LOTDS, se le da la posibilidad de hacerlo propietario mediante la prescripción adquisitiva quinquenal, la misma cosa por la cual había ido a la cárcel.

Los cambios en el Código Penal se realizaron en 2007 a raíz de una ocupación extorsiva que hubo en Maldonado en la cual un grupo de personas ocupó un chalet de Argentinos en Punta del Este y pidió rescate. En ese marco diputados blancos por Maldonado presentaron el proyecto de modificación y el parlamento lo votó por unanimidad, generando una tipificación que criminaliza todas las ocupaciones, independientemente de su carácter (eootv1). Sobre los distintos escenarios de una ocupación, la referente de una organización social por el derecho a la vivienda señala: “No es lo mismo que mañana venga alguien y se ponga mi casa y claro es mi casa pero yo vivo acá, soy una laburante o sea no estoy lucrando ni especulando con esta casa entendés, por eso te digo que es fácil de dilucidar todas esas contradicciones cuando hay voluntad” (eootv2).

Dado el sistema jurídico vigente, ante suelos ocupados (también llamados recuperados desde un enfoque reivindicativo de derechos), quienes tienen intención de desalojar a los ocupantes pueden utilizar diversas vías, siendo la denuncia penal la que se viene utilizando por las facilidades que presenta al demandante, debido a que en la tramitación por el ámbito penal las protecciones civiles no cuentan. En ese caso se define si la persona comete un delito o no, no si es poseedor o no, es decir, si se efectuaron actos posesorios. El problema asimismo se acentúa teniendo en cuenta que la reforma del código del proceso penal de 2017, toda esa etapa judicial se realiza en el ámbito de fiscalía, no habiendo control de un juez.³⁶

Se señala que lo correcto sería iniciar un juicio de desalojo de esa persona por la vía civil, si no es poseedor un juicio de desalojo precario (con plazo de 15 días) o si es poseedor un juicio de reivindicación. Para lo cual se debe contratar un abogado y el juicio tiene una duración de uno, dos o tres años. La denuncia de usurpación se realiza en una comisaría, la policía da cuenta a fiscalía y se define a partir de la resolución del fiscal si toma el caso. Algunos fiscales toman este tipo de situaciones y otros lo derivan a la órbita civil. De tomarse el caso, el fiscal cita a las personas a la policía, un patrullero va al lugar y se lleva la gente a la fiscalía, no interviene el juez. El fiscal informará sobre la denuncia, advirtiendo que de no retirarse del inmueble se iniciará un expediente penal por usurpación.³⁷

Según se señala, en ese marco la situación de vulnerabilidad del denunciado juega un rol central. Por ejemplo, para una persona migrante que se encuentra tramitando residencia, un guardia de seguridad, una persona con antecedentes penales o libertades vigiladas, el inicio de un expediente penal puede generar considerables complicaciones (además del hostigamiento que implica). En estos casos no solamente puede hacer perder la casa, sino también la libertad, el trámite de residencia, perder el trabajo, etc., agravando la situación de vulnerabilidad. Ante este tipo de situaciones de vulnerabilidad, en general se abandona el

³⁶ Para hacer la denuncia por usurpación no es necesario estar al día con la contribución, mientras que para hacer un juicio de desalojo hay una norma que establece que hay que acreditar estar al día con la contribución, aunque no todos los jueces lo exigen (eud1).

³⁷ El proceso implica varias etapas: intimación de fiscalía, solicitud de formalización, formalización por parte del juez, inicio del juicio y condena. La condena es la única que deja antecedentes penales.

inmueble. “Ya la alternativa ya no es la calle o el rancho, la alternativa es la calle o la cárcel, entonces entre la calle o la cárcel todos elegimos la calle, nadie elige la cárcel” señala el experto en derecho (eud1). “Para alguien que tuvo que ocupar un terreno por necesidad que se enfrenta con esa cuestión de que vienen a desalojar la policía, el alguacil, la posibilidad de que el jefe de familia o la jefa de familia termine la cárcel, con chiquilines en banda y toda una cantidad de cosas bueno, no hace falta más, se van.” señala por su parte el referente de una organización social por el derecho a la vivienda (eootv1). Todo un procedimiento que, como se comentó, es realizado sin el contralor de un juez que garantice la legitimidad del proceso, lo que reviste importancia significativa³⁸.

Un entrevistado señala que el delito de Usurpación analizado en conjunto con la falta o el delito menor definido como la indebida ocupación de espacios públicos tipificada en el Código Penal³⁹ representa una situación vergonzante para el sistema jurídico uruguayo (eudi). Dicha norma indica:

“El que fuera del ejercicio del derecho consagrado en el artículo 57 de la Constitución de la República⁴⁰, ocupare espacios públicos acampando o pernoctando en ellos, será intimado por parte de la autoridad nacional, departamental, o municipal a retirarse en forma inmediata y a que desista de su actitud. De permanecer o persistir, será castigado con una pena de siete a treinta días de prestación de trabajo comunitario. Siempre que se constaten las conductas referidas, la persona será trasladada por parte de la autoridad nacional, departamental, o municipal a una dependencia del Ministerio de Desarrollo Social a los efectos de que se recabe su identidad, se le ofrezca una alternativa adecuada a su situación y se dé cuenta al juez competente” (Código Penal, artículo 368).

Interpretando de forma simultánea estas dos normas, queda en evidencia que una persona sin vivienda comete un delito tanto al permanecer en el espacio público, como si ocupa un terreno que no es de su propiedad. Es decir, además de tener vulnerado un derecho, la normativa penal lo deja en un callejón sin salida.

“Por lo tanto, cualquier conducta que despliegue por ser pobre va a significar un delito y va a significar su persecución penal. La conjunción de esas dos normas es creo que lo más avergonzante que tiene Uruguay hoy en materia legal o normativa respecto al derecho a la vivienda” (eud1).

Prescripción adquisitiva quinquenal

Se trata de una modalidad operativa que la LOTDS introduce, la cual no ha sido aplicada en nuestro país a pesar de varios intentos en curso. Constituye la manera de adquirir el dominio de la tierra por el hecho de habitar durante 5 años de manera ininterrumpida una parcela, de modo pacífico y otras especificaciones. Se basa en la posesión de la tierra, en ese sentido se adquiere la propiedad reconociendo un derecho, no a partir de una transacción de mercado. Es decir, no se adquiere por un pago, sino por *darse de hecho*.

³⁸ En la demanda de usurpación para que las familias recuperen sus mejoras deben realizar un juicio independiente de enriquecimiento sin causa.

³⁹ [Falta por indebida ocupación de espacios públicos](#)

⁴⁰ Refiere al derecho de huelga.

La prescripción es un instituto del derecho romano que integra el sistema jurídico desde hace siglos. Dicha modalidad ya estaba referida en el Código Civil, antes por 30 años y a partir de los cambios introducidos en la Ley de Urgente Consideración (LUC)⁴¹ en el año 2020, por 20 años. Ya estaba dentro de las formas de adquirir el dominio tanto de bienes muebles, por ejemplo animales silvestres, como en bienes inmuebles, es decir la tierra, según expresó un experto en OT (euotv2). La novedad en el marco de la LOTDS es la reducción a 5 años de ese plazo y la posibilidad de prescribir de forma colectiva, es decir en común, no a escala predial individual. De esta forma, la propiedad de la tierra no es de alguien en especial sino del conjunto de personas que viven ahí. Tiene algunas similitudes con la propiedad horizontal.

La LOTDS indica:

“Aquellas personas cuyo núcleo familiar se encuentre en situación de precariedad habitacional, de acuerdo con los criterios establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, no siendo propietarias de inmuebles, sean poseedoras de un predio, no público ni fiscal, con aptitud de ser urbanizado, destinado a su vivienda y la de su núcleo familiar durante un período de cinco años, podrán solicitar a la Sede Judicial competente se declare la adquisición del dominio sobre el mismo por el modo prescripción. La posesión deberá ser ininterrumpida y con ánimo de dueño, pública y no resistida por el propietario.

Podrán adquirirse a través de las disposiciones de este artículo, predios o edificios con una superficie habitable necesaria para cumplir el fin habitacional básico conforme a los criterios dispuestos por los artículos 12, 14, 18 literal A) y 19 de la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968, hasta un máximo de trescientos metros cuadrados.

No se reconocerá este derecho más de una vez al mismo poseedor.

Cuando el predio sea parte de un inmueble en que existan otros en similar situación, la prescripción adquisitiva podrá gestionarse colectivamente. En esta situación podrán considerarse colectivamente las áreas del territorio que determinen los instrumentos de ordenamiento territorial. Las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos prescribirán en favor de la Intendencia Municipal.

La prescripción será declarada por el Juez competente a instancia de los beneficiados, a través del proceso judicial correspondiente el cual estará exonerado de toda tributación; a su vez, podrá ser opuesta como defensa o excepción en cualquier proceso judicial.

En los litigios en aplicación de este instituto, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o posesoria, que pueda llegar a interponerse con relación al inmueble” (2008, artículo 65).

Por su parte, en la rendición de cuentas del año 2013 se avanza en su reglamentación:

“Le compete a la Intendencia Departamental, informar si el predio cuya prescripción adquisitiva se pretende, tiene la aptitud de ser urbanizado.

Si el informe no se presentara con la demanda de prescripción, el Juez de la causa lo solicitará a la Intendencia Departamental, la que deberá pronunciarse en un plazo de

⁴¹ [Ley de Urgente Consideración](#)

ciento veinte días, bajo apercibimiento de considerarse el predio con aptitud de ser urbanizado.

Se consideran terrenos con la aptitud de ser urbanizados aquellos predios que se encuentren dotados o que, en ausencia de ello, sea viable que se doten en el futuro de redes de agua potable, drenaje de aguas pluviales, red vial pavimentada, evacuación de aguas servidas, energía eléctrica y alumbrado público (*)” (2013, artículo 284).

“En los procesos de prescripción colectiva de predios que sean parte de un inmueble, a que refiere el inciso cuarto del artículo 65 de la Ley N° 18.308, de 18 de junio de 2008, los solicitantes deberán presentar un proyecto de urbanización y fraccionamiento, que podrá ser elaborado por la Intendencia Departamental correspondiente o por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, sujeto a la aprobación de la Intendencia del lugar. Estas Instituciones podrán a su vez realizar convenios con UDELAR, a sus efectos.

El proyecto de urbanización y fraccionamiento deberá identificar las parcelas que prescribirán a favor de cada solicitante y determinar las áreas necesarias para las infraestructuras, servicios y espacios públicos, que pasarán de pleno derecho a favor de la Intendencia Departamental una vez que se haya efectuado el correspondiente fraccionamiento del padrón en mayor área y el empadronamiento de cada una de las parcelas cuya prescripción se declare.

En estos casos, cada solicitante deberá acreditar la posesión de un predio que sea parte del inmueble cuya declaración de prescripción se solicita, sin importar que dicho predio no coincida, en ubicación o dimensión, con la parcela que se le asigna en el proyecto de urbanización.

Cuando un solicitante no logre acreditar el cumplimiento de los requisitos exigidos para la declaratoria de prescripción, continuará su posesión en la parcela que le fuera asignada en el proyecto de urbanización (*)” (2013, artículo 286).

Por su parte, el Código Civil establece “Para poder prescribir los bienes inmuebles se necesita una posesión continua y no interrumpida, pacífica, pública, no equívoca y en concepto de propietario” (1994, artículo 1196).

“La propiedad de los bienes inmuebles y los demás derechos reales se prescribe también por la posesión de veinte años, sin necesidad de parte del poseedor, de presentar título y sin que pueda oponérsele la mala fe, salvo la excepción establecida en el artículo 633” (1994, artículo 1211).

En la modalidad operativa de la prescripción adquisitiva quinquenal (regularización fundiaria) se tomó como referencia el estatuto de la ciudad de Brasil, la cual es una modalidad que hicieron exclusivamente para regularizar las favelas. (euotv2) Desde la Constitución de 1988 se estableció a iniciativa de los movimientos sociales la función social de la propiedad, instrumento que se llama usucapión. (euotv1)

En nuestro país no se ha implementado aún esta modalidad de operar el territorio, a pesar de que hay varias iniciativas en curso. Según se indica, tiene un problema operativo y para su aplicación se necesita conocimiento y apoyo, tanto desde la sociedad civil como del propio sector público, tanto a nivel local como departamental y nacional (euotv1).

Expertos en el tema señalan que los requisitos solicitados no permiten su implementación efectiva por distintos motivos. “Los requisitos son muchísimos, no son sencillos y son caros, Por ejemplo, se necesita un plano de prescripción que realiza un agrimensor, con costos de 800 dólares aprox” (eud1).

La escala de la ocupación juega un papel importante y en lo relevado para esta investigación no hay acuerdo entre actores sobre la posibilidad de realizar parámetros específicos para la regularización. Entrevistados señalan que para la regularización se requiere cumplir el metraje mínimo de las ciudades que es de 300 metros y en general son inferiores, por lo que no cumple los parámetros de regularización (euotv1). Se señala que quienes tienen las condiciones sociales para prescribir generalmente cometen tantas infracciones en el padrón que hace que sea irregularizable, dado que no cumple las condiciones de habitabilidad de la norma. Otro experto en OT señala que para solucionar la situación de condominio irregular, se pueden realizar parámetros constructivos específicos para el área, para no tener que tirar todo abajo y hacerlo de nuevo, sino que con pequeñas modificaciones se pueda alcanzar parámetros regularizables. Requiere estudiar la situación y su solución. Identificar la infraestructura que se conecta con el saneamiento y servicios básicos como agua y luz (euotv2).

Su puesta en práctica requiere, entre otras cosas, la existencia de un instrumento de OT, siendo generalmente un plan parcial a escala de perímetro. El instrumento debe indicar el perímetro de la regularización. Se trata de un proceso complejo en el que en general hay intereses inmobiliarios y políticos que interfieren. Asimismo se destaca la dificultad de llevar adelante este tipo de procesos en contextos de vulnerabilidad por el requerimiento de sostener procesos de forma coordinada por varios años. “Lo difícil que es cuando querés trabajar a nivel comunitario viste a mantener la cohesión de un objetivo común sostenido del tiempo (...) la participación social en sí mismo es un tema complejo pero en estos contextos y con este desgaste viste se hace cada vez más difícil” (euotv2).

El experto en derecho señala que la LOTDS por primera vez permitió que la prescripción adquisitiva, que hasta ese momento se podía hacer valer siendo el actor en el juicio (es decir, siendo el demandante), la pudiera hacer valer cuando soy demandado. Por ejemplo, se puede utilizar en un juicio como defensa ante una demanda de desalojo. Según se indica, el tema central son los plazos. Los plazos en la mayoría de los procesos de desalojo son muy breves, si por ejemplo el propietario inicia un desalojo precario, son 10 días para presentar la defensa. En esos 10 días puede señalarse que no corresponde el desalojo porque se es poseedor y se cumplieron los requisitos de la LOTDS. Sin embargo, todo lo que se requiere conseguir para ganar esa defensa es imposible conseguir en 10 días. Se afirma por ejemplo que no es posible encontrar un agrimensor que haga un plano en 10 días. Además se debe identificar los límites de la propiedad, identificar los últimos propietarios del predio ocupado, sacar certificados, etc.

Se señala que es imposible para la gente que está en esa situación conseguir todo eso, entonces se transforma en una “trampa” dado que la mayoría de las veces se opone como defensa sabiendo que lo que se puede conseguir es tiempo (de tres meses a un año aprox.) pero sin expectativa en ganar el juicio porque no da el tiempo de juntar los elementos de la prueba (eud1).

Dada la dificultad técnica, se incluyó en una rendición de cuentas financiamiento público para equipos técnicos mediante un artículo que habilitaba de forma explícita al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización el asesoramiento técnico para estos casos, de forma análoga a los IAT del cooperativismo y a un equipo técnico en un proyecto de urbanización de un asentamiento o un realojo. Podía ser a través de la Universidad de la República, a través de algún sistema como el Consultorio Jurídico o algún convenio con alguna organización, para asesorar grupos de familias que estaban en esta situación. La conformación de esos equipos nunca llegó a concretarse (euotv1).

La Coordinadora Nacional de Asentamientos ha realizado decenas de asambleas tratando el tema con el asesoramiento de Daniel Tristán, quien redactó la norma. Sin embargo, hasta el momento no hay experiencias que hayan logrado el resultado, aunque hay varias en curso. En el barrio Casavalle, en el asentamiento 23 de octubre y el San Vicente, están tramitando la prescripción quinquenal. En el caso del primero hace años que está en trámite y no hay un fallo. “Eso un bajón tremendo porque vos le decía algo a la gente y después la gente te dice en qué quedamos, no sé, no me contestan nada, no saben”, señala la referente de una organización social en defensa del derecho a la vivienda. Se afirma que a nivel comunitario es un desafío porque alguien se encarga de recibir los comprobantes o han ido puerta a puerta con la responsabilidad que eso implica “pasan dos años y la gente dice y el papel que te di hace dos años” (eootv2).

Derecho de superficie

Constituye una modalidad operativa del suelo de gran potencial para aplicarse en vivienda social, que se presenta en la LOTDS de la siguiente manera:

“El propietario de un inmueble, privado o fiscal, podrá conceder a otro el derecho de superficie de su suelo, por un tiempo determinado, en forma gratuita u onerosa, mediante escritura pública registrada y subsiguiente tradición. El derecho de superficie es el derecho real limitado sobre un inmueble ajeno que atribuye temporalmente parte o la totalidad de la propiedad y comprende el derecho a utilizar el bien según las disposiciones generales de la legislación aplicable y dentro del marco de los instrumentos de ordenamiento territorial y conforme al contrato respectivo. El titular del derecho de superficie tendrá respecto al bien objeto del mismo iguales derechos y obligaciones que el propietario del inmueble respecto de éste.”

“Extinguido el derecho de superficie, el propietario recuperará el pleno dominio del inmueble, así como las accesiones y mejoras introducidas en éste, salvo estipulación contractual en contrario.”

“Es de aplicación al derecho de superficie la misma normativa sobre dimensiones mínimas de predios o lotes que establece la legislación nacional o departamental (IOT). Lo establecido en el inciso anterior no le será de aplicación a aquellos derechos de superficie promovidos por MEVIR - Dr. Alberto Gallinal Heber. (2008, artículo 36 y 36 BIS).

Desde el punto de vista jurídico el derecho de propiedad ha ido cambiando desde la revolución francesa hasta nuestro tiempo y el gran cambio es la posibilidad de desmembrarlo y descomponerlo. Inicialmente se tenía la propiedad de todo lo que estaba encima y debajo, actualmente lo que está debajo y arriba es del Estado. Por su parte, en la capa superficial se

puede discriminar la construcción de la superficie, lo que abre múltiples oportunidades, afirma un experto en OT (euotv2).⁴²

Como se afirmó en Baillo y Beder (2022) a nivel de nuestro país dicho instrumento se ha utilizado entre privados en áreas rurales productivas, grandes áreas de galpones industriales y parques eólicos pero no existe experiencia acumulada en la aplicación para construcción de vivienda⁴³. Una excepción está dada por el programa MEVIR, en el cual este instrumento ha permitido brindar solución habitacional a familias que no cuentan con la propiedad del suelo, por ejemplo habitando terrenos de familiares. Asimismo permite mejorar el aprovechamiento del padrón ya otorgado a una familia, incorporando una nueva familia, por ejemplo hijo/a del beneficiario original.

Según se indica “bajo esta modalidad se puede otorgar el derecho de superficies a las familias y no darlas en propiedad o incluso ceder el derecho para la construcción de viviendas de manera que por un plazo determinado la administre el organismo que las ejecute. El instrumento es beneficioso para una multiplicidad de actores del sistema habitacional urbano. Por una parte, las personas con derechos habitacionales vulnerados acceden al suelo urbano para la construcción de sus viviendas. En el caso de los privados que tienen propiedad de terrenos ociosos, aseguran la permanencia del dominio del suelo, evitando posibles expropiaciones o usucapiones. Por último, en el caso de Gobiernos Departamentales o a nivel de otros organismos públicos, se verán beneficiados por la incorporación de los privados en la construcción de viviendas y la contribución en la solución de problemáticas socio-urbanas” (2022, 4).

Autores señalan que una limitación refiere a que la LOTDS no profundiza sobre dicho derecho, presentando elementos con demasiada generalidad que dificultan su aplicación concreta (Castro Casas, 2018).

A nivel internacional dicho instrumento se ha utilizado en diversidad de casos, especialmente en Europa. Uno de los casos más conocidos es Alemania, donde se utilizó este instrumento para posibilitar la reconstrucción de vivienda social en posguerra. Otro caso es el centro de Londres en el cual se lleva adelante esta modalidad, siendo en ese caso la propiedad de la Reina de Inglaterra. Dicho instrumento es aplicado asimismo por el Ayuntamiento de Barcelona para facilitar el acceso a viviendas, por la cual se asignan derechos de superficie a cooperativas de vivienda y el suelo permanece en propiedad pública. “Ante la necesidad de incrementar el parque de vivienda asequible, se fomentará la promoción colaborativa de viviendas con fórmulas como la concesión en derecho de superficie por el tercer sector” (Hernández et al, 2009, p. 78).

En el caso del sistema cooperativo de Uruguay se ha informado que este instrumento no puede utilizarse debido a que el sistema se basa en sistemas de préstamo para la construcción de las viviendas y la garantía está constituida por la hipoteca del terreno (eootv1). Se afirma que en la experiencia del cooperativismo en Barcelona, es probable que los actores participantes (técnicos y pobladores) tengan una afinidad ideológica con la

⁴² Entrevistados señalan que otra modalidad similar es el derecho de uso que instrumenta el BPS para los pasivos con pensiones bajas, el cual garantiza el derecho a la vivienda de una forma no propietarista (eudi).

⁴³ Según se afirma, antes de su aplicación en la ley, se amparaba en los art. 749 y 751 del Código Civil.

propuesta. En ese caso, la modalidad no solo no se constituye en un problema, sino que al revés, es probable que “sea una cosa atractiva para llevar a la práctica algunas ideas de vida”, sostiene el referente de una organización social vinculada al derecho a la vivienda (eootv1).

La aplicación de dicha modalidad operativa en la política de vivienda tiene la ventaja de que en la medida que la propiedad del suelo del sector público no se transfiere, el Estado no pierde el control de la política pública sobre ese suelo. De esta forma el Estado conserva la propiedad de la tierra con objetivos más estratégicos. Según un experto en OT “es mucho más racional eso que darlo en propiedad” (euotv2).

Cartera de tierras

La LOTDS indica:

“Los Gobiernos Departamentales, a través de los instrumentos de ordenamiento territorial y desarrollo sostenible, impulsarán las políticas habitacionales y de suelo delimitando áreas de territorio categoría urbana o con el atributo de potencialmente transformable en su caso, destinadas a las carteras públicas de tierras y calificando suelo destinado a vivienda de interés social en coordinación con el Plan Quinquenal de Vivienda. La aprobación de la delimitación del área será considerada como de declaración de utilidad pública a los efectos de su eventual expropiación.” (2008, artículo 52). Por su parte, sobre viviendas de interés social: “En los sectores de suelo urbano con el atributo de potencialmente transformable en que se desarrollen actuaciones de urbanización residencial, los instrumentos de ordenamiento territorial preverán viviendas de interés social de cualquiera de las categorías previstas en la Ley N° 13.728, de 17 de diciembre de 1968 y sus modificativas. El número de éstas se situará entre el 10% (diez por ciento) y el 30% (treinta por ciento) de las viviendas totales que se autoricen en el ámbito de actuación. El porcentaje mínimo será concretado por el instrumento atendiendo a las necesidades de viviendas de interés social y a las características de los diferentes desarrollos residenciales” (2008, artículo 52).

“Se declara de utilidad pública la expropiación por la Administración de los inmuebles en estado de abandono que teniendo potencialidades productivas o de utilidad social, no hayan sido explotados por más de diez años, a efectos de integrar las carteras de tierras” (2008, artículo 63) .

“Los Gobiernos Departamentales podrán crear carteras de tierras para fines de ordenamiento territorial en el marco de sus instrumentos, reglamentando su destino y utilización en el marco de sus respectivas competencias. Los inmuebles afectados al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) constituirán la Cartera Nacional de Tierras, estando dicho Ministerio habilitado a cederlos, venderlos, permutarlos, y aun donarlos, en cumplimiento de los instrumentos de ordenamiento territorial previstos en la presente ley y demás legislación aplicable” (2008, artículo 67).

Por su parte, las Directrices Nacionales de OT señalan que “Los instrumentos de ordenamiento territorial departamentales deberán identificar y delimitar las áreas mencionadas en el artículo anterior, con la finalidad de: A) Promover la localización de planes y programas de vivienda. B) Recalificar las centralidades urbanas considerando criterios de conservación urbano-arquitectónicos. C) Orientar la adquisición de terrenos e inmuebles para la conformación de las carteras de tierras, tanto a nivel nacional como departamental” (2017, artículo 20).

La cartera de tierras del departamento de Montevideo fue pionera en el país, constituida en 1990 por un decreto de la Junta de Montevideo. Según un experto en OT fue un avance legislativo y de gestión, con resultados importantes, tratándose de un esfuerzo institucional sostenido en el tiempo muy valioso (euotv1).

En el momento de creación de dicha cartera se manejaron dos alternativas: otorgar en propiedad o tenencia, lo que estaba condicionado por el hecho de pedir un préstamo hipotecario o no. Si la persona, la familia o la cooperativa no pedía préstamo hipotecario al Estado, la solución que se manejó era que se otorgaba el derecho de uso y goce por un plazo de 30 años, que es el máximo legal permitido, y existiera posibilidad que una vez construida la vivienda se podía solicitar comprar el terreno. De esa forma el dinero disponible se podía utilizar para la construcción de la vivienda, no gastando en el terreno. El derecho de uso y goce era la garantía de que la vivienda no se iba a sacar. Sin embargo, según se señala hubo mucha resistencia por parte de la población, dado que era una fórmula no usual y no pudo ser aplicada, en parte debido a que está asociado culturalmente la seguridad en base a la propiedad. Por otra parte, se entiende que la intendencia es compleja y en general cuestiones intrincadas y de largo plazo no son preferencia de los organismos públicos. En esa posibilidad la intendencia seguiría manteniendo la propiedad. “Por más que venga toda una legión de abogados a decirte que el derecho de uso y goce es tan seguro como el otro y todo lo demás, la persona o la familia realmente fue muy difícil poder aplicar ese sistema porque la gente no lo quería. A toda costa insistían que quería la propiedad. Y entonces, bueno, eso implicaba obligarla a pagar el terreno”, afirma un referente social en el tema (eootv1).

Dicha modalidad también se intentó aplicar en la regularización de asentamientos, dado que permite solucionar un problema sin necesidad de hacer inversiones o establecer compromisos de pago. El entrevistado recuerda que en su momento se iniciaron conversaciones con un asentamiento en el Cerro y hubo gran resistencia de tramitarlo por esa vía.

Actualmente, además de la cartera de tierras del Ministerio de Vivienda y de la Intendencia de Montevideo, varios departamentos han aprobado el decreto de cartera de tierras pero no lo aplican. Los terrenos se otorgan de una manera más discrecional lo cual sirve para las acciones clientelistas y para la gente organizada que tiene mayor capacidad de presión. Canelones es uno de los departamentos que tienen una cartera de tierras pero en los hechos la adjudicación de tierras se realiza por fuera del sistema (eootv1).

Las carteras de tierras departamentales tienen su réplica a nivel del estado nacional con la creación de la Cartera de Inmuebles de Interés Social CIVIS en el año 2010. Sin embargo, según se indicó el entrevistado, ésta nunca manejó un volumen considerable debido a distintos motivos, entre ellos que el patrimonio público está muy disperso y es difícil

ubicarlo. Puntualmente dio resultados en distintos niveles, en Montevideo y en el interior, siendo parte importante de las obras ejecutadas directamente por el Ministerio de Vivienda o por grupos cooperativos.

Habitar en el Municipio de Salinas

En la Costa de Oro - departamento de Canelones, se encuentra el Municipio de Salinas, integrado por los balnearios Neptunia, Pinamar, Salinas, Marindia, Fortín de Santa Rosa y el sector rural hacia el norte. Pertenece a la Microrregión 4 de la Planificación Territorial de Canelones. Salinas es su mayor balneario y en el año 1982 se lo declaró Ciudad por la Ley 15.283.

Según se relata en el POT, Costa de Oro revistió desde sus inicios un carácter de destino de turismo de temporada de clases medias uruguayas y de algunos segmentos argentinos, siendo la década del 30 del siglo pasado el *boom* de creación de los diferentes balnearios. En dicho territorio, sociedades forestales iniciaron la plantación de pinos marítimos con el objetivo de controlar las dunas, considerados en aquella época sin valor, “Sin saberlo, además, estaban construyendo el paisaje que en el futuro se constituiría en el modelo de paisaje de soporte por excelencia para el turismo de sol y playa en el territorio nacional” (POT Costa de Oro - Memoria de Información: 2017, p. 13).

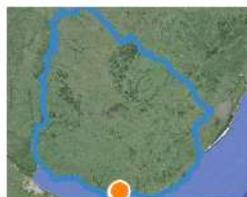
La construcción de la Ruta Interbalnearia a mitad de siglo, constituye un hito importante en su conformación ya que modificó la direccionalidad norte - sur generada por el acceso inicial a partir de las estaciones de tren y el Camino Maldonado. Desde fines de la década del 80, la costa del país comenzó un proceso de crecimiento y transformación territorial, el cual según se indica, este proceso respondió entre otros factores a la relación costo-beneficio de las propiedades inmobiliarias en relación con los barrios centrales de Montevideo, al servicio de transporte vinculado a la Avda. Giannatasio y a la Ruta Interbalnearia, y al deseo de vivir en contacto con la naturaleza. Si bien este proceso representa particularmente a la Ciudad de la Costa, presenta la misma lógica en los primeros kilómetros de la Costa de Oro, constituyendo asimismo su escenario tendencial.

“La continua búsqueda de vivir en zonas alejadas de las urbes, la cercanía al área metropolitana sumado a la existencia de la costa en dicha región hizo que el crecimiento demográfico en los últimos años fuera explosivo, y en muchos casos en situación de alta vulnerabilidad habitacional y legal en relación con la tierra. A pesar de todo esto esta zona sigue manteniendo aún el aire de ciudad balneario” (POT Costa de Oro- Memoria de Información, 11). Según se indica “Mantienen aún cierto carácter de Ciudad Jardín de soporte forestado, característico de su fase turística inicial. o sea, espacios que se han conservado como eran originalmente (...)” (POT Costa de Oro- Memoria de Información, p. 18).

Mapa 1

Municipio de Salinas
Departamento de Canelones

-  Municipio de Salinas
-  Localidades Municipio de Salinas



Mapa 1- Municipio de Salinas

Fuente: elaboración propia

Por su parte, el importante crecimiento en los últimos años muestra, tal como se informó en el POT, la efectivización de ese escenario tendencial. Un territorio en constante crecimiento y transformación. Una transformación que interpela el vínculo sociedad-naturaleza y que, como se verá, no responde a los lineamientos dictaminados por la planificación territorial.

La población del Municipio ha tenido una explosión bastante rápida. En base a datos del Censo del año 2011 contaba con 23.447 habitantes. Desde el Municipio se han realizado estimaciones en base a la encuesta permanente de hogares, cruzado con datos de UTE (que igualmente no son la totalidad) y se estiman actualmente entre 40 y 45 mil personas⁴⁴.

Vulnerabilidad social y habitacional en el territorio

A nivel territorial, hubo entre 1940-1950, un proceso de división de la tierra en pequeños lotes que en muchos casos al norte de la interbalnearia no fueron ocupados o vendidos formalmente. La mayoría de esos terrenos son propiedad de Neptunia S.A.⁴⁵, empresa que no vendió ni pagó la contribución inmobiliaria, generando importantes deudas y abandono del lugar. Con los años se dio un proceso de ocupación informal en algunos sectores, los cuales no fueron denunciados ni desalojados⁴⁶. “La gente viene por un pedazo de tierra y por lo menos donde poder hacer un techo. Y esa es la realidad que tenemos. Por eso la gran expansión que hubo”, se señala desde el Municipio (emo1). Según se relata, las ocupaciones recorren un proceso mediante el cual se transitan distintas etapas y en el territorio existen varias en distintos momentos:

“Todos los lugares que se ocupan tienen una cierta curva, o sea, primero entra a ocuparse, tiene un pico de curva que está complicado y después empieza a quedar la gente que realmente precisa un lugar donde vivir. Eso ha sido más o menos la curva que han hecho todos y que algunos están en distintas etapas, pero están en ese proceso” (emo1).

Particularmente, en algunas áreas de la zona definida en el Plan Costa de Oro como Zona de Desarrollo por el Gobierno Departamental (ZDGD) se reconoce una situación de alta vulnerabilidad social asociado a una situación de alta vulnerabilidad habitacional. En determinadas zonas se identifica una ausencia muy grande de infraestructura, servicios, drenaje pluvial, saneamiento, “ausencia totales de abordajes institucionales”. Según se señala desde la Intendencia, se está intentando mejorar las condiciones de vida y no hay voluntad de frenar las ocupaciones, dado que la pérdida de vivienda es notoria. Se identifica

⁴⁴ Se está a la espera de los resultados del último Censo, aunque se señala que ya están en conocimiento de que hay zonas que quedaron sin censar.

⁴⁵ Empresa constituida en 1946 que en el año 2008 reformó su estatuto social.

⁴⁶ Se señala que se trata de ocupaciones y no de asentamientos. El entrevistado señala que el asentamiento es cuando se trata de un único padrón, cuando ya existía fraccionamiento de habla de ocupaciones. (emo1) Sin embargo, dicha definición no concuerda con la definida por el Programa de Mejoramiento de Barrios que define un asentamiento como: “Agrupamiento de más de 10 viviendas, ubicados en terrenos públicos o privados, construidos sin autorización del propietario en condiciones formalmente irregulares, sin respetar la normativa urbanística. A este agrupamiento de viviendas se le suman carencias de todos o algunos servicios de infraestructura urbana básica en la inmensa mayoría de los casos, donde frecuentemente se agregan también carencias o serias dificultades de acceso a servicios sociales.” Siendo la ocupación menor a 10 viviendas (PMB, 2012)

como una situación que va empeorando y requiere políticas que trasciende el tema de contralor, constituyendo un tema de políticas sociales (eiotv1).

Fuentes de la intendencia indican que en el territorio existen tres grandes asentamientos, que en total suman 500 familias aproximadamente⁴⁷ (eisa4). Se afirma que en las ocupaciones la gente no tiene una seguridad jurídica, entonces por lo general empieza haciendo algo muy precario y después depende del tiempo y los recursos que cuente como siguen. Según un entrevistado del Municipio, en los predios privados (que son la mayoría de las ocupaciones) “tendrían que encargarse los dueños que se desentendieron. A mi entender, se desentendieron, una porque ya no les interesaba, porque ya eran muy lejos de la carretera, o sea, muy metidos para adentro.” Asimismo, en algún momento la intendencia les exigió que si tenían cientos de terrenos con deuda de contribución, para venderlos debían estar al día con la totalidad de los padrones, “los abandonaron y no se interesaron más por ello. Ese es el gran problema” (euotv1). Se generó una situación bastante confusa, desde el punto de vista de los derechos de propiedad y de posesión de esos terrenos. Tiempo después vienen algunos intereses económicos con proyectos para esas tierras, porque se ven más valiosas de lo que se veía décadas atrás, generando algunos conflictos (idem).



Imagen 7: Viviendas en Comunidad Biguá

Fuente: elaboración propia

Según se informa, la Intendencia no está interesada en quién tiene la propiedad de la tierra, su interés principal es la regularización impositiva para contar con recursos para brindar los servicios que se requieren⁴⁸. A nivel de la Intendencia, se definió la figura de Titular de Pago, que restringe los derechos posesorios ante la especulación⁴⁹. Esta figura implica que el derecho que se genera es al pago de los impuestos departamentales, el trámite de prescripción corre por otra vía.

⁴⁷ Se presentan en el siguiente apartado (Comunidad Biguá; Cumbres de Neptunia; “Colón al fondo”)

⁴⁸ Los municipios tienen ciertas limitaciones en cuestiones jurídicas porque no tienen personería jurídica, por lo tanto todo juicio que se realice depende de la órbita de la intendencia respectiva. Asimismo no tienen el seguimiento de los juicios en curso, a no ser que llegue un expediente para informar por alguna cosa en particular.

⁴⁹ Se relata que había cierto tráfico de los derechos posesorios. Por ejemplo, se tomaban 6 terrenos y se les realizaba el derecho posesorio para luego venderlos. Con las nuevas disposiciones se habilita un solo padrón por persona y otras condiciones que restringen la especulación (emo1).

“La Intendencia es un ente recaudador, por lo tanto, no le interesa mucho quién es el dueño de los terrenos. O sea, el tema es que se regularice, que pague, por supuesto porque la Intendencia en sí para mantener calle, luces, etcétera, necesita recaudación. (...) Después, digo, por ahora no se está intimando a pago, no se está apretando a la gente, pero bueno, en algún momento, no sé, más adelante se verá cuáles son las directivas, pero en sí no hay una orden de que tengan obligación, aunque la gente igual reclama calle, reclama luces, todo, pero la realidad es que en una cuadra capaz pagan tres” (emo1).

Según se afirma desde el Municipio, hay personas que hace muchos años están asentadas que creen que el derecho posesorio les brinda una estabilidad y seguridad ante el posible reclamo de un dueño. Asimismo, hay una nueva oleada de gente que no está interesada en este instrumento debido a la dinámica flexible de su vida. “Entonces hay algunos que le decimos que son como golondrinas, van y vienen, y pasan varias veces incluso por el municipio en cinco años. Entonces también se hace más difícil que puedan tener una estabilidad” (emsa1). Un experto en OT plantea el tema de cómo esas familias acceden al conocimiento de algunas posibilidades y cómo transitarlas “porque también la gente sola no puede hacer esas cosas, necesita asesoramiento jurídico, asesoramiento técnico, social” (euotv1).

Se señala la falta de información sobre el tema de derechos vinculados al habitar en contextos de vulnerabilidad, el tema es complejo y las personas quedan sin respaldo respecto a asesoramiento legal. Los abogados son caros y los de oficio “no sabe ni quiénes son ni nada, le dan la carpeta en el momento”, se entiende que no es una prioridad del Estado (emsa1). Ante esta situación, la única referencia es el Consultorio Jurídico de Udelar. “Hay una cantidad de me dijeron, les dije, me dijeron, pero yo no sé qué tanto la gente sabe. Creo que hay una desinformación. Creo que la gente no quiere algo que sea mucha palabrería, que necesitan un título y ya está”, se afirma desde el Municipio (idem). Por otra parte, fuentes de la intendencia señalan que hay desconocimiento y vulnerabilidad de las personas ante determinadas situaciones y hay cierto “prefiero no saberlo”. Manejarse en esas “reglas de juego que son las que puedo entender” (eiotv1).

Se indica que en el territorio al norte de la ruta Interbalnearia hay gran falta de servicios (salvo los centros educativos), dado que están centralizados en el sur. No hay centros de salud, cajeros automáticos y muy pocos servicios de ómnibus. El traslado interno es complejo y para el nivel de ingresos de la población que habita, su costo es demasiado alto. Según fuentes del Municipio, eso genera que la población no se movilice mucho, lo cual asimismo dificulta la generación de identidad local. “Yo estoy re lejos de la playa, porque si estoy en el fondo, el fondo en la calle sesenta. ¿Sabes cuando voy a la playa? Una vez o dos, si tengo que ir a vender algo a la playa. Entonces, también eso. Hasta la representación del lugar que estoy, no es la misma según donde vivís” (emsa1). En esas zonas existen problemáticas de alta vulnerabilidad. Se indica que hay muchas problemáticas de salud mental, que no se acompaña con disponibilidad de servicios de atención. “Está todo saturado. (...) hay un psiquiatra infantil en Ciudad de la Costa, uno. Para cinco municipios. Una locura” (idem). La situación es de gran complejidad para muchas familias. “Yo creo que ahí hay una cuestión de mucho descontento, mucho desasón, de mucho descreimiento de que vas a mejorar tu situación. Que haces o qué reacciones en forma violenta o que te enfermes emocionalmente y termines con alguna patología psiquiátrica” (idem).

Según se informa, a nivel comunitario está muy trancada la intervención en la dimensión social. Existe muy poca intervención del Estado (a nivel Municipal hay una sola técnica), peleas entre vecinos, se desarmaron organizaciones y no hay un lugar físico de socialización que se constituya en referencia Estatal para el barrio. En casos extremos hay zonas que quedan aisladas porque no se permite el acceso “Eso que hace truncar las posibilidades y tienes a varias familias en esa cuadra que sin comerlas ni beberla quedaron por fuera de una posible intervención estatal.” Se entiende que las acciones comunitarias asimismo van a contra corriente ante procesos sociales de individualismo que se agudizaron con la pandemia, sumado al retroceso del Estado en atención a necesidades básicas. “Ya veníamos en un proceso de individualismo. Y esto fue como que les vino como anillo al dedo. Esto dos años de pandemia. Entonces claro, se retrocedió, se volvió al asistencialismo, se dejó en manos de la comunidad un servicio tan vital como es la comida. (...) Y pasa lo mismo con la ocupación de las tierras. Sos vos responsable. Nadie hace una autocrítica de qué pasa en el proceso que esa persona fue transcurriendo por su vida y no puede acceder a los mínimos básicos de sus necesidades básicas” (emsa1).

Queda planteada la dificultad de realizar acciones transformadoras en el territorio si no se conforman equipos grandes que nucleen varias instituciones y permitan un abordaje desde diversas aristas. “Si no se hace un desembarco en los barrios que están complejo no va a haber un cambio, no va a haber porque la gente está mal. ¿Y qué le vas a decir? La está pasando mal. Vení a reunirse por tu derecho, no tengo que comer te va a decir. Se me está cayendo la casa. Me pega mi marido, mi hijo hace convulsión y no tengo para medicamentos, no tengo que llevarlo. Entonces me decís, priorizan el minuto a minuto” (idem). En ese marco se apuesta a procesos que involucran distintos actores y de largo plazo para intentar revertir una situación de gran complejidad. “Necesitás socios, porque uno solo no puede, ni un vecino solo ni una institución solo necesitan socios para poder que todos se empiecen (...) son acciones muy chicas y te lleva años. (...) Eso se puede mejorar de 3, 4, 5 años, o sea, no va a ser por 3, 4 reuniones el barrio está divino. Si el barrio no se destartalo en tres reuniones, se destartalo en años” (idem).

Apreciaciones sobre el derecho a habitar

Información dispersa y poco conocimiento

Expertos en OT y derecho sostienen que la población en general tiene bastante desconocimiento de muchas cuestiones vinculadas a las condiciones de vida, de habitación y particularmente sobre lo que tiene que ver con la propiedad (euotv1). “La información legal está sumamente dispersa, siendo un parquet de normas bastante complejo de analizar, los cuales admiten distintas interpretaciones, además de muchas veces ser contradictorias. Ante ésto, la normativa legal depende mucho más de los impulsos coyunturales, políticos de cada época” (eud1).

Ante ésto organizaciones de la sociedad civil quedan más vulnerables dado que no cuentan con ningún asesoramiento jurídico, más allá de alguna reunión puntual con algún abogado. Se demanda mayor número de abogados y abogadas especializados en la temática y accesibles a las personas, o al menos asesoramiento a las referentes institucionales para

replicarlo. Tener a disposición un horario semanal de consulta y apoyo legal sería bienvenido por la Coordinadora de Asentamientos por ejemplo⁵⁰ (eootv2).

Problema de acceso y permanencia, no de falta de viviendas

El problema de la vivienda, o de no tener un lugar para habitar, no se reduce a la disponibilidad de viviendas sino al acceso del conjunto de la población. Expertos en el tema afirman que haciendo el ejercicio de contar el número de viviendas que están construidas y las familias del país, queda poca gente sin vivienda. El tema es que hay mucha vivienda ociosa. Existe una mala utilización de la ciudad, con barrios y ciudades “fantasmas”. “Uruguay no tiene un problema de falta de viviendas, Uruguay tiene un problema de gente sin vivienda, pero no tiene un problema de falta de viviendas” (eud1).

Por otra parte se señala que el aumento de la oferta de vivienda no soluciona el problema habitacional y la ampliación del suelo por nuevos fraccionamientos no genera bajas en el precio. Puede afectar en situaciones particulares pero no puede ser considerada una solución, se necesita una batería de medidas para abordar el tema (eiotv1.)

El mercado del suelo, por tratarse de un mercado monopólico los precios no bajan, las propiedades inmuebles siempre se valorizan. “No hay evidencia empírica ni en el Uruguay ni en el mundo de que aumentando la oferta bajen los precios de los inmuebles”, afirma un experto en OT (euotv1). Por una parte está el incremento de la oferta, o el incremento del stock de vivienda, y otra cosa es la posibilidad de acceso y permanencia en una vivienda adecuada. Estas cuestiones no están relacionadas per se, podrían tener que ver si se dan determinadas condiciones. “Hay un problema generalizado de incompreensión de estas cosas, y no de la gente de menores recursos, sino a nivel de la población más supuestamente informada (...) aunque algunos quizás incluso lo hagan confuso a propósito” (idem). Por tanto el aumento de la oferta no redundan en reducción del precio, dado que la construcción no se realiza para obtener una renta específicamente por alquileres, sino como una forma de ahorro (euotv2).

La inversión inmobiliaria en países de latinoamérica es una modalidad de ahorro de capital con seguridad jurídica. “Lo único seguro que vos tenés en latinoamérica es si compras un terreno te haces una casa, la casa no se la lleva nadie”. Incluso se considera una modalidad de mayor seguridad que la compra de bonos del tesoro o los plazos fijos. Esa situación, según el entrevistado, se hace evidente en Punta del Este. La continua construcción de edificios, incluso cuando se maneja la cifra de 5000 apartamentos sin vender, responde a procesos de especulación inmobiliaria, se afirma (euotv2).

La ley 18.795 del año 2011 de promoción de la inversión privada en vivienda social es un ejemplo de generar un incremento de la oferta muy exitoso. Según relata un entrevistado, viendo que esa situación no estaba coordinada con las políticas públicas de viviendas, o sea que se aumentaba la oferta pero las familias no accedían, se dictaron dos reglamentaciones, en 2014 y 2017. La primera estableció que el 10% de las unidades nuevas tenían un tope de precio, y en la de 2017 se dispuso que esas unidades tenían que ser ofrecidas al MV para que el Ministerio, mediante llamados abiertos, las colocara entre la población que aspirara a eso. Al asumir el nuevo gobierno esa reglamentación fue derogada, incluso hacia atrás (euotv1).

⁵⁰ Habitan 160.000 personas en asentamientos según cifras de la Coordinadora de Asentamientos.

“La vivienda promovida fue promovida por los promotores privados, el gobierno la compró y de vivienda social no tiene nada”, afirma un representante de las organizaciones sociales (eootv1). Actualmente el sistema vigente busca dinamizar la industria de construcción a través de los beneficios fiscales, sin ningún enganche con el problema de la vivienda. Las viviendas construidas se dirigen hacia el estrato de la población que no tiene problemas de vivienda. La política busca aumentar la obra y dinamizar la industria de la construcción. Según un experto en el tema “hacen viviendas, pero podrían hacer obeliscos” (eud1).

Por otra parte se afirma que los planes de vivienda no acompañan los requisitos respecto a la flexibilización del mercado laboral, muchas familias cumplen todos los criterios de vulnerabilidad pero no los de estabilidad laboral. “Yo siempre digo que las personas son cuadradas y que las políticas son ovales.” Asimismo, se señala que es frustrante para la población vulnerable tener que estar todo el tiempo demostrando ser merecedor. “Todo el tiempo tenés que demostrar que sos merecedor de una canasta, merecedor de la casa, merecedor de un trabajo, merecedor de una hora en el médico. ¿Por qué? Si supuestamente es un derecho. Solamente por ser humanos”, afirma una técnica del Municipio (emsa1).

Asimismo, los entrevistados señalan que el acceso y la permanencia en una solución habitacional o solución de vivienda adecuada, no es definitiva a pesar de instrumentos jurídicos y políticas públicas que busquen garantizar el derecho a la vivienda. Un experto en OT señala “Hay dinámicas sociales, económicas, etcétera, que pueden ser muy complejas y pueden, en algunos casos, forzar procesos de expulsión o desplazamiento. Aún cuando en algún momento se haya facilitado, se haya generado condiciones para que esa población o familias o personas se asienten en determinados lugares” (euotv1). Se señala que si no hay una gestión de acompañamiento de los procesos, hay bastante experiencia en que los procesos se reviertan. Un ejemplo muy conocido y estudiado son los procesos de gentrificación, fenómeno que se produce cuando la valorización de un territorio genera una propensión a expulsar a la población de menos recursos por diferentes mecanismos. Se destaca para evitar estos procesos, la tenencia colectiva de la tierra, opción que la LOTDS admite.

Propiedad privada como dogma que dificulta otras opciones

Referentes de organizaciones sociales señalan un dogma muy fuerte en Uruguay que vincula estrechamente el derecho a habitar o el derecho a la vivienda con la propiedad. Se referencia la estatización del Banco Hipotecario y la impronta del batllismo como posibles impulsores de esa imagen.

Por su parte, desde la intendencia se señala que la cultura uruguaya está muy asociada al patrimonio de la tierra. “La gente quiere ser dueña de su tierra” (eiotv1). Asimismo se señala que no se ha desarrollado el derecho de superficie por un tema cultural “nadie quiere los derechos de superficie” (idem).

Investigadores señalan la responsabilidad de los medios hegemónicos de comunicación, quienes reproducen dicha mirada, a veces por intereses económicos o políticos, o por ignorancia. No se estudian los problemas y se genera una asociación “un poco infantil” en

notas o reportajes sobre el tema, reforzando “el famoso sueño de la vivienda propia”, el cual es entendida de forma individual y en propiedad (euotv1).

Por otra parte, se señala que lo que realmente se requiere es un vínculo de estabilidad entre la tenencia de la vivienda, pero no necesariamente la propiedad (eud1). “Lo que la gente quiere es vivienda” (euotv2). “Ese mito del sueño de la casa propia se ha transformado en una cuestión que conspira porque hace que no se exploren, salvo la experiencia del movimiento cooperativo, otros formatos jurídicos de “vínculo con la cosa” que también garantizan el derecho a la vivienda. Cuestionar la propiedad de la tierra es entendida como enfrentarse a la resistencia más grande que ninguna administración ha hecho” (eud1).

La hegemonía e imposición de la lógica propietarista, es evidente en el caso de la Regularización de Asentamientos de nuestro país. De forma idéntica en la región a modo de receta, a través de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el Programa de Mejoramiento de Barrios,⁵¹ los procesos de regularización culminan con la división de la tierra y la escrituración de los lotes a favor de las familias. Se ha señalado que que la escrituración individual muchas veces no es favorable ante situaciones de vulnerabilidad social debido a que la familia queda expuesta ante procesos de gentrificación o situaciones particulares (deudas, estafas, etc.) por las cuales una familia puede perder la solución habitacional luego de algunos años. Como se ha mencionado, alternativas de propiedad colectiva no han sido exploradas en Uruguay, (salvo el sistema cooperativo) lo que implica ciertos niveles de protección contra posibles procesos de expulsión (euotv1).

El sistema cooperativo en nuestro país presenta unas reglas de juego, que por una parte reviste una lógica de mayor carácter colectivista pero presenta una importante restricción para las innovaciones al explorar otras modalidades de tenencia del suelo. Debido al pedido de préstamos al MV, la garantía es la hipoteca y eso requiere la propiedad. “Si no pidieran préstamos, podrían inventar otras cosas”, afirma un entrevistado desde las organizaciones sociales (eootv1). La variante se efectúa sobre el acceso a la vivienda, la cual son otorgadas mediante derecho de uso y habitación. Se afirma que desde el cooperativismo se tiene un “sentimiento colectivista”, por lo que más allá de dificultades, se mantiene la preferencia colectivista. La propiedad de la tierra es de la cooperativa y eso se mantiene, aún luego de pagar el préstamo, “no hay ninguna cooperativa que se haya dividido en propietario horizontal”, a pesar de que al inicio algunxs se hayan integrado más bien por la accesibilidad y no tanto por la integralidad del modelo.⁵² Las fortalezas del sistema permiten determinar que funciona perfectamente y evita la especulación de la vivienda (eootv1).

⁵¹ Antes llamado Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI).

⁵² Luego de finalizado el pago del préstamo, la cooperativa puede optar por pasar a régimen de propiedad horizontal.



Imagen 8: La Laguna del Cisne vista desde un mirador de la Intendencia de Canelones, barrio Naturaleza.

Fuente: elaboración propia

Capítulo 5

Derechos de la Naturaleza: salud de las aguas en la Cuenca de la Laguna del Cisne

Abordar el territorio desde sus aguas implica un giro de perspectiva biocéntrico. Un cambio necesario si partimos de la base de que desde la perspectiva del BV somos naturaleza y como tal lo que le suceda, nos sucede. Desde la cosmovisión originaria de nuestros territorios, el agua fluye en la tierra, con alegría, frescura, abundancia. Su salud es reflejo de nuestra salud; el agua es la Vida.

Este capítulo se focaliza en las condiciones ambientales de una de las cuencas del territorio abordado. Particularmente se enfoca en la Cuenca de la Laguna del Cisne (CLC), ecosistema de gran relevancia que forma parte del Municipio de Salinas y es regulado por el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Costa de Oro.

Como se verá en el capítulo, a partir de un conflicto socioambiental se generaron medidas cautelares de protección a la laguna que luego fueron incorporados en el POT, entre cuyas determinaciones está la obligatoriedad de que la cuenca transiciones hacia la producción agroecológica. A pesar de un impulso institucional al inicio del proceso, ésta no se ha implementado y la calidad del agua se encuentra en estado crítico.

La Laguna del Cisne es el mayor sistema léntico⁵³ natural de Canelones, formado en la última década del siglo XIX debido a la obstrucción del curso del arroyo Tropa Vieja por el transporte eólico de arena. Recibe aportes de una cuenca de menos de 50 km², siendo el Arroyo Piedra del Toro y la Cañada del Cisne sus principales tributarios. Desde el año 1971 es utilizado por la OSE como fuente de agua para potabilización para suministrar a una parte importante de Costa de Oro⁵⁴ (Goyenola et al. 2011).

El POT de Costa de Oro (2017)⁵⁵ la declara “Ecosistema de alta prioridad, debido a que la calidad del agua es prioritaria para todos los intereses antrópicos” (Decreto: 2019, 19). Asimismo establece que “La Producción agroecológica será obligatoria para el ámbito de cuenca de la Laguna del Cisne, como uso de suelo que no agrede el ecosistema, evitando otros usos agresivos; y se promoverá dicha producción en otros ámbitos de la microrregión” (Decreto: 2019, p. 23).

⁵³ Cuerpos de agua cerrados que permanece en un mismo lugar sin correr, ni fluir.

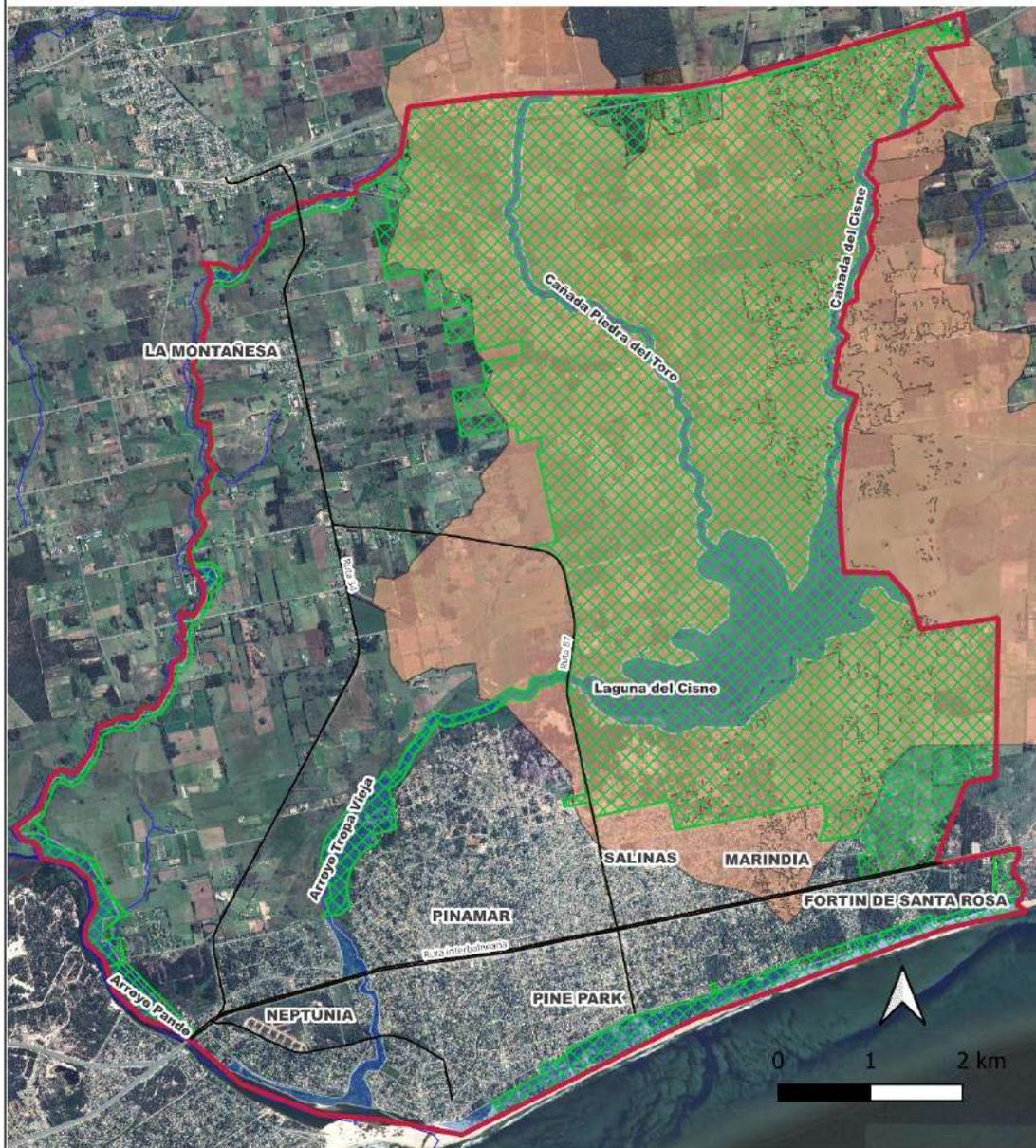
⁵⁴ Actualmente abastece a 30.000 usuarios de OSE.

⁵⁵ [Decreto Plan Costa de Oro, 2017](#)

Mapa 2

**OT vigente en
Cuenca de la Laguna del Cisne
en el Municipio de Salinas**

-  Municipio de Salinas
- Zonificación
-  Zona de conservación y protección ecosistémica
- Categorización Secundaria
-  Rural Natural
-  Cuenca de la Laguna del Cisne



Mapa 2 - Municipio de Salinas y Cuenca de la Laguna del Cisne

Fuente: elaboración propia

El Plan establece categorías de protección ambiental.

Por una parte, en el marco de la categorización secundaria define como Suelo Rural Natural al:

“Cuerpo de agua de la Laguna del Cisne, sus humedales, y el canal adyacente y una franja de 100 (cien) metros desde el punto del álveo para el espejo de agua, y de la cota máxima registrada para el agua libre en el humedal y el canal adyacente. El área comprendida por los montes de ribera asociados a todas las cañadas y/o cursos de agua comprendidos en el ámbito. Una franja de 40 (cuarenta) metros a ambos lados de la línea media de todas las cañadas y/o cursos de agua comprendidos en el ámbito” (Decreto, art. 23.1.5).

En esa categoría:

- “No se admitirán ningún uso que pudiera generar contaminación al ambiente
- No se admitirán usos asociados con actividad humana que signifique remover el tapiz vegetal existente y/o roturar el suelo y la tala de monte nativo;
- No se admitirá el acceso directo de los individuos de cualquier especie animal doméstica bajo manejo humano
- Toda instalación, construcción, uso o actividad incompatible con el destino rural natural, rural productivo o incompatible con la preservación de la cuenca, deberá presentar un plan de abandono para ese uso, con un plazo máximo de 3 (tres) años.
- Queda restringido a las rutas nacionales el transporte de sustancias consideradas peligrosas (reactivos, químicos, hidrocarburos) en volúmenes mayores a 1000 litros, dentro de la cuenca de la laguna del cisne” (Decreto, art. 41.2.9).

Por otra parte, como ya se ha señalado, en el marco de la zonificación define una Zona de conservación y valorización ecosistémica:

“A efectos de implementar la conservación y puesta en valor del ambiente y del patrimonio natural. Serán manejadas principalmente con fines de proteger los recursos naturales, los ecosistemas relevantes, comunidades, la sustentabilidad del medio rural, y el paisaje en beneficio humano y de la naturaleza. Su protección se basa en primera instancia en la restricción de usos, a los efectos de preservarlas de acciones del proceso urbanizador. Asimismo, busca revertir daños que puedan existir, y garantizar su conservación a futuro” (Decreto, art. 48.6).

En esa zona:

- “Queda prohibida la fumigación aérea y la terrestre con pulverizadoras autopropulsadas. Para la utilización de cualquier otro equipo de aplicación de agroquímicos distinto a los anteriores se deberá presentar ante la Agencia de Desarrollo Rural un plan de manejo anual de agroquímicos. (...).
- Queda prohibido en toda la cuenca el establecimiento de emprendimientos de cría intensiva de animales, así como emprendimientos productivos de carácter industrial u de otras características, que sean capaces de generar efluentes contaminantes. (...)
- Toda actividad que involucre modificaciones relevantes del balance hídrico como el desarrollo de proyectos de riego, represas y canalizaciones, abrevaderos, impermeabilizaciones de grandes superficies deberá ser autorizada por la

Intendencia de Canelones. A tales efectos deberá presentarse la solicitud ante la Agencia de Desarrollo Rural.

- Para proyectos de desarrollo forestal mayor a 10 hectáreas, se deberá presentar solicitud de aprobación de Proyecto Forestal, ante la Agencia de Desarrollo Rural.
- Queda prohibida la tala de especies arbóreas nativas.
- Queda prohibida la actividad extractiva en toda la cuenca, salvo en aquellos casos en que se demuestre previamente, a través del estudio y permisos correspondientes que dicha actividad no afecta el sistema de drenaje pluvial ni el medio ambiente, conforme con lo dispuesto en Art. 44.1.2. (...)” (Decreto, art. 41.2)

Las medidas de protección establecidas en el POT Costa de Oro incorporan una normativa anterior (medidas cautelares) que se generaron a partir de un importante conflicto socio-ambiental que se sucedió entre 2011 y 2015. A partir del conflicto se generaron prohibiciones y regulaciones que brindaron cierto nivel de protección y detuvo el proceso de deterioro exponencial de la Laguna, pero como se verá, no solucionaron el problema, debido a que la norma presenta contradicciones, a la vez que una parte de las resoluciones generadas no se cumplen, dejando a la Laguna en una situación de extrema vulnerabilidad.

Por su parte el Plan Sectorial Ruralidades Canarias (PRC) (2019) lo incorpora señalando: “(...) Se entiende de alta prioridad, continuar con la gestión en toda el área rural productiva integrante del ámbito de la cuenca, de un proceso de reconversión de los sistemas productivos actuales a sistemas sostenibles de producción (Agroecológicos, Orgánicos, Integrados)” (EAE, 2019, p. 41).

El PRC incorpora el Proyecto de asistencia a la transición agroecológica de sistemas productivos en Laguna del Cisne. “Este proyecto dará apoyo al rediseño de los sistemas de producción existentes hacia sistemas más sostenibles de producción. Para cumplir con estos objetivos, se buscará complementar acciones propias con las de instituciones de investigación de manera de facilitar el acceso y la adopción de tecnologías y conocimiento e ir validando y sistematizando los cambios que se operen en los sistemas de producción de la cuenca” (Memoria de ordenación, 2019, p. 33).

Antecedentes

La Cuenca de la Laguna del Cisne ha sido un territorio muy estudiado, constituyéndose en un caso emblemático con varias publicaciones que dan cuenta del proceso que atravesó en la década pasada. A partir de 2008 comienza un proceso de transformación productiva, con la incorporación de producción de soja transgénica y uso intensivo de agroquímicos, que desde el año 2011 puso en riesgo el suministro de agua potable y generó problemas entre los pobladores y usuarios, desatando un importante conflicto, cuya fase más fermental fue hasta el año 2015. En 2010 pobladores y productores afectados por fumigaciones realizaron denuncias ante la Intendencia de Canelones (IC), la cual respondió puntualmente. En 2011 la IC junto a Facultad de Ciencias, publica el primer informe sobre la situación ambiental de la Laguna, dando cuenta de los riesgos a lo que estaba expuesta debido a los cambios en el uso del suelo, recomendando medidas cautelares y la elaboración de un plan de ordenamiento de las actividades productivas de la cuenca. En 2013 se agudiza el conflicto, deteniendo una fumigadora autopropulsada (mosquito) a partir de la denuncia de una familia y generando asambleas barriales para informar sobre la situación. Ese año la IC solicita a la Dirección

Nacional de Aguas (DINAGUA) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA)⁵⁶, la creación de la Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne (CCLC) en el marco de la Ley 18.610 Política Nacional de Aguas⁵⁷. En 2014 continúan las denuncias por las fumigaciones, afectando incluso a la escuela rural de la zona y ocurren episodios de afectación en el agua potabilizada.

En agosto de 2014, el MVOTMA crea la CCLC, dentro del Consejo Regional de Recursos Hídricos del Río de la Plata y su Frente Marítimo, y en noviembre sesiona por primera vez. A partir de la CCLC, parte de los actores a nivel local (organizaciones sociales y pequeños productores) actuaron en coordinación con actores gubernamentales a nivel departamental y con el sector académico. “Esta articulación multinivel, por un lado, fortaleció la propuesta de medidas de OT (que es responsabilidad del Gobierno Departamental), y, por otro lado, implicó establecer un alcance participativo para la escala más local (de la cuenca hidrográfica), ampliar las voces y el poder de influencia de los actores locales (por ejemplo, organizaciones sociales y pequeños productores rurales). De esta manera, fue posible identificar un proyecto o imaginario hidrosocial, mínimamente compartido entre esta diversidad de actores multinivel para fortalecer un modelo productivo (basado en agroecología) y de usos alternativos del suelo (y, en consecuencia, del agua) para la cuenca” (Díaz Tadeu et al., 2022, p. 20).

En setiembre 2014 la IC, aprueba el Decreto Departamental 84/014 “Cautelares de Exclusión de actividades en el uso del suelo en las cuencas hídricas en Canelones” que establece medidas de protección de 100 metros del álveo de la Laguna del Cisne y el canal adyacente. Las fumigaciones y afectaciones siguieron, profundizando el conflicto. En respuesta la IC propuso la elaboración de una normativa específica y la Junta Departamental determinó la importancia de preservar el territorio en el marco del proceso de elaboración del Instrumento de OT para Costa de Oro, estableciendo medidas cautelares en 2015 que fueron discutidas en la CCLC y aprobadas mediante Resolución 15/06959⁵⁸.

La Agencia de Desarrollo Rural (ADR) de la IC jugó un rol central en el impulso inicial hacia una transición agroecológica y la implementación de las medidas cautelares. En ese marco se generaron 3 subcomisiones que trabajaron durante algunos años: Reconversión Productiva, Cartografía y Línea de Base y Monitoreo⁵⁹ (Orcasberro et al., 2022). En 2016 la IC comienza a realizar un relevamiento voluntario de padrones, llegando a aproximadamente 140 padrones y conociendo el sistema productivo de cerca de 60 productores (en la CLC existen

⁵⁶ Actual Ministerio de Ambiente.

⁵⁷ [Ley de Política Nacional de Agua](#)

⁵⁸ [Categorización Cautelar de la Laguna del Cisne](#)

⁵⁹ La metodología de intervención en la Laguna del Cisne era en tres etapas: visitar a cada productor, hacer un diagnóstico del predio, y en base a ese diagnóstico proponer y acordar con el productor un plan de manejo acorde a las líneas definidas y líneas de apoyo, que podían ser insumos, capacitación o asesoramiento. “Se requiere hacer un trabajo mano a mano con los productores, es un trabajo muy intenso para el que se dispone de pocos recursos. Requiere de mucho tiempo y gente, dado que es necesario hacer un seguimiento” (eisa4). Un tema clave es el acompañamiento necesario para acompañar las transformaciones productivas (ver las dudas, los problemas que se generaron y recalculan el proceso) y los plazos de trabajo de la Intendencia. “Cuando terminas de recorrerlo a todo, pasa como un año y medio, entonces el que fuiste primero, está con los pelos así esperando que vos vuelvas y no te da la vida para ir una vez cada 15 días, es como un asesoramiento técnico privado que la intendencia no lo puede cubrir” (idem).

poco más de 550 padrones)⁶⁰. Ese año, en un contexto de tensión entre actores, se modificó la Reglamentación cautelar mediante el Decreto 0012/016 eliminando la obligación a transitar hacia “sistemas sostenibles de producción (agroecológicos, orgánicos, producción integrada)”, tal como lo mencionaba la Reglamentación anterior, y estableciendo un procedimiento, “casi que alternativo, para permitir que los sistemas productivos [...] siguieran con las actividades que fueran necesarias, en el marco de la aplicación de fitosanitarios o de cualquier otro trabajo, por ejemplo, movimiento de tierra para abrevadero, tajamares, etcétera”⁶¹ (Sassano et al, 2016, p. 9).

Sobre las respuestas de los actores al conflicto planteado por la incorporación de cambios en el modo productivo de la cuenca, Sassano et al. (2016) identifican tres grupos de actores con posturas diferentes. Por una parte, grandes empresarios y sectores del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca (MGAP) visualizan a la agroecología como un atraso y a la contaminación de la laguna como consecuencia de prácticas históricas; En segundo lugar, productores familiares que no tienen seguridades o conocimiento tanto sobre esta modalidad de producción así como sobre el estado y evolución de la Laguna, les genera miedo y falta de orientación por lo que a priori tienen una posición de rechazo hacia la agroecología; En tercer lugar, la IC, otras instituciones gubernamentales, los productores organizados alrededor de la agroecología y los vecinos suburbanos, comparten una visión a favor de la transición del modelo productivo (p. 17).

En 2017 la Red de Agroecología y la IC establecen un convenio con el fin de “Apoyar los procesos de transición agroecológica en la Cuenca de la Laguna del Cisne, en el marco de participación de la Comisión de Cuenca de la Laguna del Cisne” y el Centro Uruguayo de Tecnologías Adaptadas (CEUTA) lanza el proyecto “Zonas Buffer productivas” integrando un predio de la CLC (en el marco del Programa de Pequeñas Donaciones) y “Tecnologías Más 2da edición” del MGAP. Ese mismo año se comienza a trabajar en un proyecto llamado “El agua y la vida” con la finalidad de posicionar a la Laguna del Cisne como un punto de referencia de turismo rural, proyecto impulsado por los Municipios de la cuenca (Salinas, Atlántida y Empalme Olmos) en el marco del programa de la OPP denominado “Gobiernos Locales: Desarrollo sostenible y equidad”. En el 2018 se aprueba el Plan Local para la Microrregión de Costa de Oro, el cual integra y vuelve a modificar la normativa cautelar, estableciendo que “La Producción agroecológica será obligatoria para el ámbito de cuenca de la Laguna del Cisne” (normativa presentada al inicio del capítulo).

Sobre el proceso de reconversión productiva se señala: “Es muy probable, a la luz de los hechos actuales que no quedan comprendidos en este análisis, que la sostenibilidad a largo plazo de este proceso solo se vea en aquellos predios que lograron autonomía en las prácticas de manejo y que no se sostenga el proceso de escalamiento a nivel cuenca en tanto se descontinúen las intervenciones y los apoyos de política pública” (Orcasberro et al, en base a Mier y Terán, 2022, p. 102).⁶²

⁶⁰ El Censo se realizó en dos etapas: una parte en el 2016 y una etapa en el 2018-2019. Actualmente el registro de producción es en base a dicho censo de 2016 con algunas actualizaciones. En 2022 la ADR visitó 18 productores o habitantes, por ejemplo. Se afirma que el cambio demográfico es veloz, cada vez más pobladores de la ciudad que vienen casi al fin de semana o extranjeros que se radican ahí.

⁶¹ [Nueva normativa](#) - Decreto 12/016

⁶² [El proceso de transición agroecológica en la cuenca de la laguna del Cisne, Canelones, Uruguay: Un análisis desde los principios agroecológicos y los factores de escalamiento de la agroecología en el período 2010-2020](#)

En el mismo sentido otro estudio concluye: “Una evidencia de ésto es el poder limitado que encontramos en este estudio para la materialización del proyecto hidrosocial vinculado a la transformación de los modos productivos en el Departamento de Canelones, en el cual las medidas aprobadas chocan con los intereses de un importante sector económico del país (agroexportación), a pesar de toda la articulación multinivel y “saltos de escalas” como estrategias para empoderamiento de los actores del nivel local. Con este estudio, fortalecemos la tesis de que los recursos políticos y económicos son recursos de poder importantes para promover la materialización de proyectos e imaginarios hidrosociales” (Díaz Tadeu et al. 2022, p.25).⁶³

Implementación del Plan de OT - Comisión de Cuenca

A partir de la investigación realizada se puede dar cuenta que actualmente no existe un ámbito institucional de implementación del Plan Costa de Oro. El ámbito interinstitucional que se implementa respecto a la temática rural es a nivel de todo el departamento, en base al Plan de Ordenamiento Territorial Rural: Ruralidades Canarias⁶⁴, el cual constituye el mayor desafío de la gestión departamental, según fuentes de la IC. En ese marco se reúne un Comité de Gestión integrado por las direcciones de Planificación Territorial, Gestión Ambiental y Desarrollo Rural. No existe un ámbito similar a nivel local. Se señala que se busca tener un equilibrio entre ese trabajo y las cuencas, que incluye a la Laguna de Cisne, el Área de Protección ambiental de Solís Grande y el Santa Lucía, la cual se destacó en 2023 a causa de la crisis hídrica.

Entrevistados de la IC señalan que se está retomando el trabajo con la ADR y los Municipios de Salinas, Atlántida y Empalme Olmos. Asimismo, se quiere fomentar el trabajo con las organizaciones sociales (eisa3). Según se informa, actualmente es imposible la existencia de equipos técnicos específicos por territorio, aunque se entiende que sería ideal⁶⁵. Los recursos no son suficientes tratándose de un departamento muy grande y diverso con una realidad productiva muy compleja. El requerimiento de locomoción es grande, a veces se tiene técnicos disponibles, pero no hay locomoción (idem). A nivel territorial el espacio que centraliza la institucionalidad vinculada a las intervenciones sobre la Cuenca de la Laguna del Cisne de modo oficial es la CCLC. Según se señala, desde la intendencia se busca dar fuerza a ese espacio, el cual sin embargo, actualmente no tiene una convocatoria dinámica.

⁶³ [DIAS TADEU, Natalia; TRIMBLE, Micaela; GIORDANO, Gabriel y TORRES, Pedro. Conflictos del agua y del territorio en Laguna del Cisne \(Canelones, Uruguay\): proyectos hidrosociales en disputa. *Rev. urug. Antropología y Etnografía* \[online\]. 2022, vol.7, n.2](#)

⁶⁴ [Plan de OT Ruralidades Canarias](#)

⁶⁵ Se informa que la ADR tiene una gran cantidad de trabajo. En su órbita tiene 42 proyectos y entre otras funciones se realizan inspecciones, se atiende el tema de huertas comunitarias, se realizan anualmente inspecciones a los padrones que han pasado de ser rurales a suburbanos para la exoneración de contribución inmobiliaria, etc. Todo con 20 funcionarios, de los cuales 5 realizan gestiones administrativas.

Obligatoriedad de transicionar hacia la producción agroecológica y aplicación de agroquímicos

Investigadores en el tema señalan que la verdadera implementación de la planificación territorial depende de la voluntad del actor de turno para darle impulso, habiendo actualmente un incumplimiento de la norma. Se afirma que se hizo un esfuerzo muy grande por unos años y actualmente no se evidencian esfuerzos en ese sentido. Cuando cambiaron los responsables del área se replegó el esfuerzo en ese territorio (eusa4). Según referentes de la IC la transición no se puede realizar por decreto, de un año para el otro. Se entiende que desde un punto de vista conceptual y pragmático, no es posible obligar a los productores a que se hagan agroecológicos. La forma es trabajando con la gente de forma paulatina, con plazos de hasta 30 años. “Lo que no queremos tampoco, es caerles con la masa de que se tiene que volver agroecológico porque eso es una gran falacia. O sea, es un sin sentido y además no es real, eso nunca va a pasar. Entonces, es un proceso de construcción paulatino y que tiene que necesariamente tener a los productores como protagonistas (...)” (eisa3). Se señala que las preocupaciones de los productores suelen ser otros vinculados a la subsistencia, así como temas de caminería.

Con respecto al fomento a la agroecología en la Cuenca, el objetivo de la ADR es tratar de aquellos que ya están en un proceso de transición por voluntad propia o ya son agroecológicos, continuar el apoyo. Por otra parte, empezar a trabajar con aquellos que no están en ese camino, que están más abiertos a considerar alternativas o recibir opiniones. A más largo plazo, lentamente, trabajar con aquellos que no tienen ningún tipo de interés en modificar su sistema de producción. “Hay actores que están muy permeables a ésto y hay otros que están impermeables con cinco pilots y no le entramos ni con las balas. Pero bueno, es parte del trabajo que tenemos que desarrollar. (...) Los productores tienen que estar totalmente convencidos de que quieren transitar eso, porque si no es una trampa al solitario” (eisa3).

No hay estimación actualizada del número de productores agroecológicos de la Cuenca. El único dato es una encuesta voluntaria realizada en 2016 por 40 productores, en la que se indica que el 18% realiza una producción agroecológica. Esos datos no son representativos dado que al no ser obligatorio, además de haber encuestado pocos productores, los resultados se encuentran direccionados a quienes optaron por responder. Según señala un entrevistado, hubo mucha resistencia y pocos que se encuestaron, generando poca información. “Hubo tantas dificultades y tan pocos recursos que quedó como en el aire”, afirman fuentes de la IC” (eusa4).

Para la Red de Agroecología las medidas son totalmente insuficientes. Se entiende que para proteger la Cuenca habría que proteger todos los cauces que la alimentan. Se afirma que actualmente hay cultivo de soja transgénica y uso de agrotóxicos. “En su momento se plantaron unos árboles para fomentar la zona buffer, pero no hay recuperación de monte nativo, fue absolutamente insuficiente” (eosa6). Se afirma que “la intención está pero no se destinan fondos y no hay una forma, tampoco un plan propio de los gobiernos, ni nacional ni departamental” (idem). Actualmente se está llevando adelante un proyecto junto a la Red de Semillas Criollas para el trabajo con solo 10 productores del total de la Cuenca.

La aplicación de agroquímicos con maquinaria tirada por tractor está permitida en la cuenca, incluso en la Zona de conservación y valorización ecosistémica. La única zona en la que se encuentra prohibido es en zona buffer (Suelo Rural Natural)⁶⁶. La prohibición actual es la aplicación aérea o con maquinaria autopropulsada (conocido como “mosquito”), al igual que en todo el departamento.

Sobre esto, existe una discusión técnica sobre la pertinencia de utilizar máquinas de baral tirada por tractor, en vez de con mosquito, siendo que éste es una máquina diseñada para aplicaciones. Se señala que en su momento, el problema social se generó por la mala aplicación, dado que hay que tener en cuenta la velocidad del viento y la dosis del producto. Sin embargo, el mosquito genera miedo en la población, por lo que es necesario evaluarlo en términos simbólicos, como respuesta a la demanda social, más allá de la mejora ambiental que implica. “No se si es preferible, pero políticamente fue a lo que se llegó”, afirma un investigador (eusa4).

Algunos afirman que la normativa hace volver tecnológicamente atrás obligando a emplear métodos que pueden incluso generar mayor impacto ambiental. “La cantidad de producto que puede recibir el ambiente a veces es más beneficioso por decirlo de alguna manera en una máquina más moderna que en otra. Lo que pasa que eso va sumado al tamaño de la máquina porque por más que sea de precisión una gotita y todo, si es tres veces más grande, es mucho mayor el impacto y el impacto visual, el impacto social, todo el impacto de lo que vos estás mirando, entonces por eso el mosquito generó tanta reacción, pero no quiere decir que lo otro sea bueno, o sea la otra aplicación tampoco es buena” (eisa2).

Según fuentes de la IC, el Plan de Manejo de Agroquímicos definido en la norma no se aplica, solo se realiza de forma voluntaria por algunos productores. La ADR no tiene incidencia sobre el universo de todos los productores de la Cuenca. En la práctica, algunos productores que están próximos a la Laguna y quieren realizar una aplicación de agroquímicos (glifosato o cualquier plaguicida o fertilizante) piden autorización. “Es un intercambio que tenemos con aquellos que siempre fue un poco más fácil de vincular. Que ellos quieren hacer cosas bien, entonces nos consultan, bueno, miren, quiero hacer un tal día, quiero hacer una aplicación, solicitamos autorización, se evalúa y bueno, se autoriza” (eisa3). Se plantea la intención de implementarlo con el grupo de productores con los que se llevará a cabo el proyecto en curso con 10 productores. Con el resto, todavía esa línea no está planteada. Lo que se quiere es trabajar hacia el Plan de Manejo Predial, el cual va en sintonía también con el permiso de emprendimiento agroproductivo del Plan Ruralidades Canarias.

Las inspecciones se realizan entre Gestión Ambiental y ADR, a veces en conjunto y a veces de forma independiente. Además ambos tienen técnicos que concurren puntualmente cuando hay denuncias. Gestión Ambiental tiene 2 guardaparques trabajando en territorio para todo Canelones⁶⁷, una de ellas con competencia en la CLC. Según se indica, la manera de enterarse de una aplicación fuera de la norma es por denuncia o cuando se realiza el vuelo mensual, no hay mucha capacidad institucional de fiscalizar. Sin embargo, con respecto a la prohibición de fumigar con maquinaria autopropulsada, es decir, mosquito, se entiende que se trata de una máquina grande y el control es social, por lo que es probable que no se esté

⁶⁶ Según indicó un técnico, se hace mucho hincapié en las normas de sanidad vegetal de la normativa nacional.

⁶⁷ Además hay otras personas asignadas al área del SNAP y áreas específicas.

aplicando. Agricultores grandes hay dos, que utilizan otro tipo de maquinaria para las aplicaciones de agroquímicos (eisa2).

Se señala que la IC cuenta con herramientas jurídicas que no son tan fáciles de implementar. Por ejemplo, la Intendencia puede multar a quien no se adecua a la norma pero se sugiere evaluar el objetivo de la multa y el posible resultado que se obtenga. Se afirma que el camino punitivo no necesariamente genera mejores resultados que otros caminos que tiene la IC. “Hay casos varios de productores a los que se los ha mutado por manejos que no se adecuaron a la normativa en instancias sucesivas. Eso después termina procesos judiciales que demoran años, mientras tanto el productor sigue haciendo lo que se le da la gana, hasta que en algún momento eso desde el punto de vista judicial se termina dilucidando. Son procesos largos, son procesos costosos, son procesos que insumen muchos recursos para la Intendencia, que no necesariamente, dan un resultado positivo, pero que sí son los mecanismos formales que existen y que también los podemos implementar en la laguna” (eisa3).

Un entrevistado de la IC señala que el problema del vertido de agroquímicos es puntual en determinada época del año y se tiran en el campo, aunque puede haber arrastre por la lluvia y deriva por el viento. Se afirma que un tema con el monitoreo de agroquímicos es que todo el tiempo están llegando cosas diferentes al agua que no hay como controlar y se debería monitorear de alguna forma. “Es imposible porque tú tomas una muestra y el resultado te sale a la semana. Es decir, te enteraste que te llegó una semana después y ya la gente se lo tomó” (eisa3).

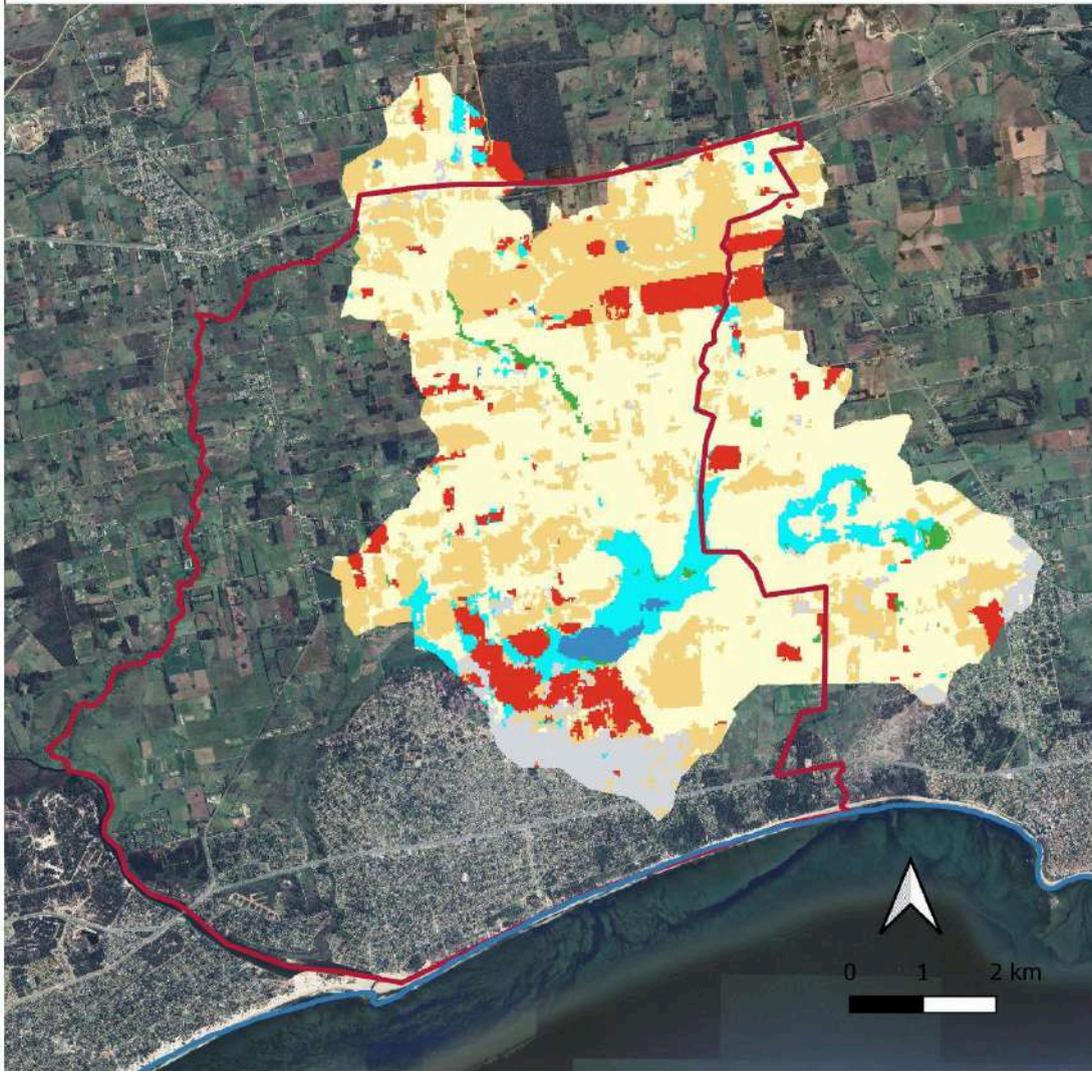
Funcionamiento de la cuenca y calidad del agua

La conexión entre lo que sucede en la cuenca y la calidad del agua es direccional, según expertos en calidad de agua. “Vos sabés que lo que va a pasar en la cuenca va a repercutir aguas abajo.” Las consecuencias se dan a posteriori, por el principio de gravedad. Si se usa herbicida o plaguicidas, depende del patrón de lluvia cuando llegue a la Laguna. Respecto a las medidas de protección de las zonas buffer se afirma “Cuando vos ponés la zona de buffer, estás atacando la consecuencia. Pero en este sistema además de atacar la consecuencia, tienes que atacar las causas y entender los funcionamientos del sistema y saber qué es relevante. Hay muchas cosas que tienen que jugar al mismo tiempo. No lo podés descomponer en solo zona buffer” (eusa4).

Mapa 3

Cobertura del suelo Cuenca de la Laguna del Cisne

- Cobertura del suelo (año 2021_2022)
- 1- Agua
 - 2 - Forestación
 - 3 - Bosque nativo
 - 4 - Campo Natural/pradera
 - 5 - Agrícola
 - 6- Suelo desnudo/ Infraestructura
 - 7 - Humedales
 - Municipio de Salinas



Mapa 3 - Cobertura del suelo en la Cuenca de la Laguna del Cisne en base a datos de 2021-2022.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de Ambiente

Se afirma que si el sistema hubiese revertido su funcionamiento, de forma de que ya no haya aporte de nutrientes, el sistema debería lavarse y volver atrás, algo que no está ocurriendo. Sin embargo, se señala que es una incertidumbre las presiones productivas que puedan estar generando que el sistema se mantenga tan alto, dado que algunos entrevistados entienden que no es un sistema que esté bajo un nivel de producción intensiva, industrial y de uso de fertilizantes por los cambios que se han dado en el territorio. Antes hubo dos tambos muy grandes que se reconvirtieron en soja. Según se afirma actualmente la soja está en retroceso y hay una utilización del territorio más residencial, con fraccionamientos y viviendas.

Por otra parte, hay efectos que son acumulativos porque los ecosistemas tienen mecanismos funcionales de retroalimentación positiva que puede hacer que determinado producto que llegando al ecosistema esté siendo capturado e inmovilizado. Entonces, si bien el estado del sistema va cambiando, no hay posibilidad de medirlo. Por otra parte, hay procesos que son acumulativos y por ejemplo el fósforo que le estuvo llegando durante 20 años ahora está retenido en los sedimentos. Cuando baja un poco la concentración del fósforo en la columna de agua, los sedimentos tienden a llegar al equilibrio y le vuelven a dar fósforo a la columna de agua. Es decir, la carga interna de nutrientes del lago fue alimentada durante décadas y cuando ese fósforo ha tenido tiempo de escapar de los sedimentos a la columna de agua, se lava aguas abajo, proceso que desde la ecología del lago se denomina histéresis. Es decir, los cambios se dan diferidos en el tiempo o en el espacio, pero además están sujetos a mecanismos de retroalimentación positiva.

El monitoreo de la calidad del agua de la laguna se encuentra en la órbita departamental⁶⁸. La Intendencia mediante Gestión Ambiental realizó un convenio con el Centro Universitario Regional Este (CURE) de la Universidad de la República (UDELAR) para realizar controles de calidad de agua, dado que el laboratorio de la IC no cuenta con los insumos para hacer análisis de los parámetros de la calidad de las lagunas. Los resultados están disponibles en el Sistema Integrado de Monitoreo de Aguas y Playas de Canelones (SIMAS), disponible en la web.⁶⁹ Se reconoce que el SIMAS tiene un carácter técnico ya que no es fácil interpretar los datos debido a que no están claras las referencias. La idea de la IC es presentar un informe anual en el que se interpreten los resultados.⁷⁰

Se hizo un trabajo en conjunto para definir los parámetros de medición dado que se afirma que no es posible medir todo. Se mide lo que se considera más relevante, siendo la referencia oficial el decreto 253 del año 1979⁷¹ (eisa3). Ese decreto fija estándares de calidad de agua para distintas clases pero solo se usa la escala C3. Se afirma que dicha referencia no es adecuada para Uruguay por ser un país relativamente bajo, pero sobre todo, es muy antiguo

⁶⁸ A nivel del MA, DINACEA hace controles en algunas cuencas: Río Santa Laucía, Cuenca del Río Uruguay, Cuenca del Río Negro, Laguna Merim. No tiene capacidad como para analizar todo el país.

⁶⁹ [Sistema Integrado de Monitoreo de Aguas y Playas de Canelones - SIMAS](#)

⁷⁰ Por su parte, hay dos tipos de monitoreo participativo. Uno es un programa de monitoreo con grupos de vecinos, el cual hay tres puntos en la zona de la costa. Son grupos de vecinos que quieren monitorear y lo que se hace es monitorear en conjunto con Calidad de Agua de la IC, la cual les da cursos para aprender cómo monitorear. El otro tipo de monitoreo participativo es el que se realiza todos los años con niños de las escuelas. Se les enseña y monitorean un punto cercano a la escuela, utilizando equipos de campo que dan el resultado instantáneamente.

⁷¹ [Decreto 253 del año 1979](#). El decreto también regula los parámetros de efluentes industriales, es decir, una norma de casi 50 años.

y se encuentra desactualizado para lo que se ha avanzado a nivel mundial respecto a la calidad de agua. El Ministerio de Ambiente (MA) tendría que presentar un proyecto nuevo para su actualización pero no lo ha hecho⁷² (eisa3).

Sin embargo, en el caso del fósforo que es el problema principal de la laguna, más allá de que el parámetro no se ajuste, el exceso es innegable: el decreto 253 establece un umbral de 25 microgramos o 0,025 miligramos y el último valor disponible en el SIMAS es de 800 microgramos. Es decir, como muestran los esquemas 6 y 7 respecto a la evolución de las concentraciones de fósforo en la laguna, actualmente ese valor es el máximo histórico registrado.

En el Informe Ambiental Geo Canelones (2022) se señaló que el aumento de nutrientes había sido controlado, sin embargo los niveles de fósforo seguían siendo muy altos 450+-89 P/L. (p. 59)⁷³. En el último informe presentado en julio de 2024, se presentaron los últimos datos disponibles, alertando del aumento a 800 a finales de 2023.

LAGUNA DEL CISNE

Dirección: INGRESO POR PLANTA DE OSE COSTA DE ORO

Vigencia Desde: 2020-06-24

Tipo de acceso: EMBARCADO

Compilación datos Cuenca Laguna del Cisne

Datos de Lectura:

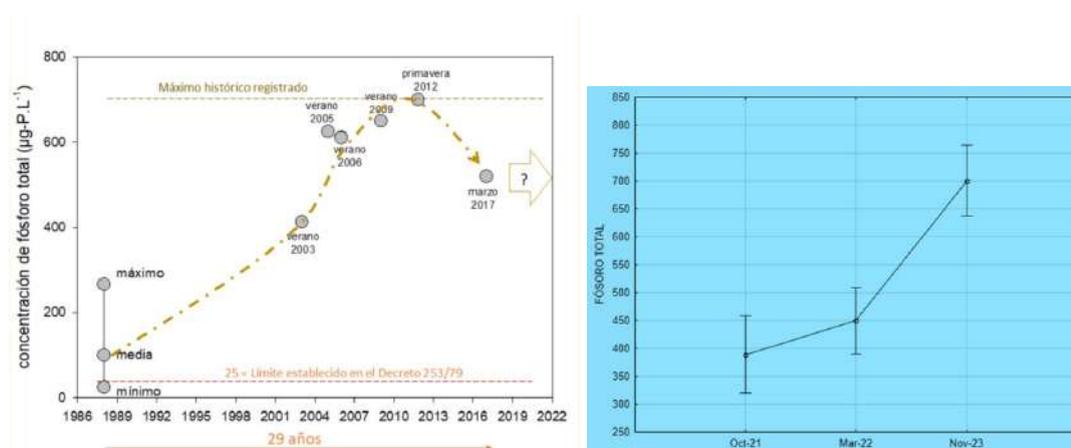
Fecha de muestra	27/11/2023 18:30:00
Muestreo	2023
T agua (°C)	23.20
pH	7.30
OD (mg/L)	6.60
OD (%)	77.00
NH4 (µg/L)	24.00
NO3 (µg/L)	284.00
NTD (µg/L)	980.00
NT (µgN/L)	1104.00
PRS (µg/L)	646.00
PTD (µg/L)	721.00
PT (µgP/L)	800.00
Transparencia (Secchi,cm)	80.00
Conductancia especifica (µS/cm)	7.00
Clo-a (extraccion etOH, µg/L)	32.46
Alcalinidad total (mg CaCO3/L)	70.00
Color real (Pt-Co)	271.00
Color aparente (Pt-Co)	305.00
Prof. max. punto (m)	2.20

Fuente: Sistema Integrado de Monitoreo de Aguas y Playas de Canelones (SIMAS)

⁷² En general se toma como referencia un índice de estado eutrófico que se calcula a partir de los datos de las concentraciones de nutrientes y que es lo que se toma como referencia para definir si el curso está eutrofizado o no, pero no es utilizado en caso de lagunas.

⁷³ [Informe Ambiental Geo Canelones \(2022\) Intendencia de Canelones](#)

Esquema 7: Tendencia al aumento del fósforo total en la Laguna del Cisne



Fuentes: (A la izquierda) Informe Sistemas Acuáticos Canarios. Estado del Conocimiento y Gestión ambiental. Informe Ambiental Estratégico (2019) y (A la derecha) Goyenola, G., Fleitas, V., Urtado, L., Fosalba, C., Acevedo, S., Cabrera, S. 2024. Sistemas Acuáticos Canarios: Estado del conocimiento y gestión ambiental. Plan Estratégico de Aguas. DGGa; IC - CURE

Tanto desde el punto de vista como fuente de agua potable, como desde el punto de vista ambiental ecosistémico se trata de una situación de mucha vulnerabilidad. A partir de las medidas cautelares se evidenció una estabilización del sistema, pero a niveles muy elevados, y no hubo una reversión de la tendencia en los elevadísimos niveles de fósforo, los cuales actualmente vuelven a aumentar de forma alarmante⁷⁴. Se señala que hay científicos que desde hace años consideran que se trata de un sistema tan impactado que el riesgo de pérdida como cuenta agua potable es inminente. “Es como caminar sobre el filo de la navaja que no sabes cuándo te vas a cortar (...) El tema es que los mecanismos que están sosteniendo el estado actual del ecosistema, nosotros tenemos claro que están cerca del punto de quiebre en donde harían que el lago se convierta en un caldo verde lleno de cianobacterias tóxicas” (eusa4). Los expertos no saben cual es el umbral de cambio dado que no hay posibilidad de saberlo, una tormenta extrema podría causarlo por ejemplo, pero saben que recuperar el sistema va a ser mucho más costoso.

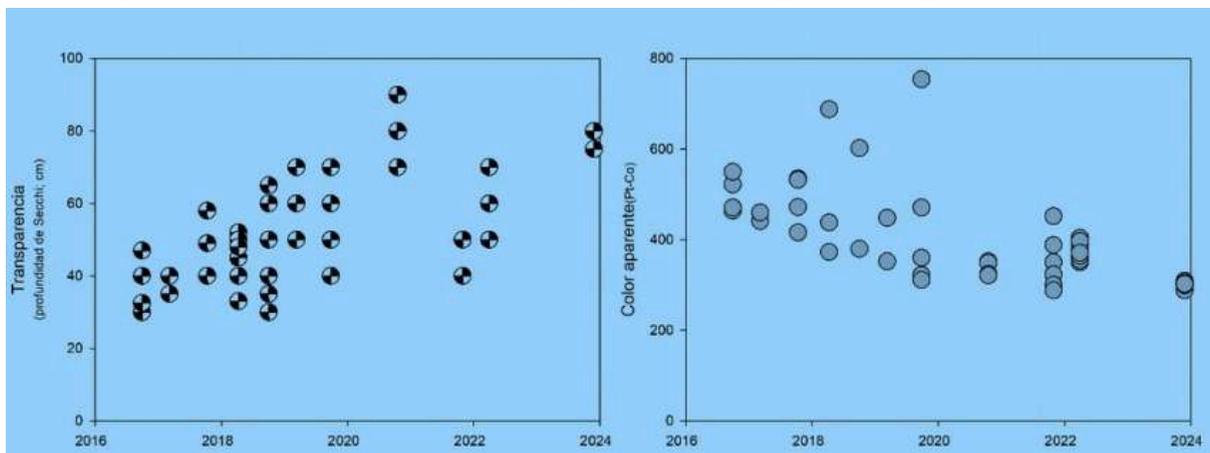
Según se informó por parte de los expertos, el sistema desde el punto de vista de los nutrientes podría ser clasificado como hipereutrófico. Sin embargo se encuentra en un estado de distrofia, ya que existe un nivel de discrepancia entre la productividad potencial y la productividad expresada del sistema, que tiene que ver con que la producción primaria se encuentra limitada por materia orgánica disuelta coloreada. Es decir, no se ha generado los niveles de floración de cianobacterias tóxicas asociadas a las concentraciones de fósforo actuales, porque el color del agua no permite que penetre la luz y se realice la fotosíntesis. Los efectos de la turbidez por resuspensión de sedimentos y los elevados contenidos de aporte de materia orgánica disuelta coloreada por parte de un extenso humedal denominado El Estero, disminuyen el riesgo de ocurrencia de floraciones cianobacterianas potencialmente tóxicas (eusa4).

⁷⁴ Una dificultad es que el equipo técnico del CURE no tiene datos históricos para saber cuál era la condición pretérita, prístina del sistema. Se está reconstruyendo a partir de datos de colegas de la década del 90, pero los primeros datos propios son de 2005.

Ya en el Informe de evaluación ecosistémica de 2011 “Diagnóstico del Estado Ambiental de los Sistemas Acuáticos Superficiales del Departamento de Canelones. Plan Estratégico Departamental de Calidad de Agua (PEDCA)” se indicaba que la concentración de fósforo total resulta tan elevada, que son esperables respuestas sistémicas abruptas (catastróficas) de dificultosa previsión y la transparencia del agua juega un papel fundamental (PEDCA, 2011)⁷⁵

Hay un umbral de cambio “catastrófico” que no se sabe cuándo se puede dar, pero el problema es que no se está tan lejos de esas condiciones. “Si seguimos forzando el sistema, el sistema va a cambiar y seguramente pierda capacidad de brindar servicios, particularmente agua para potabilizar de calidad adecuada” (eusa4). Se señaló que se ha encontrado un aumento de la transparencia del agua bastante sostenido, habiendo llegado hasta 80-90 centímetros de transparencia. El umbral es un metro y se está muy cerca ese umbral, lo que debe considerarse una situación de alarma.

Esquema 8: Aumento en la transparencia del agua en Laguna del Cisne



Fuentes: Goyenola, G., Fleitas, V., Urtado, L., Fosalba, C., Acevedo, S., Cabrera, S. 2024. Sistemas Acuáticos Canarios: Estado del conocimiento y gestión ambiental. Plan Estratégico de Aguas. DGGA; IC - CURE

Sobre la presencia de agroquímicos en la laguna se afirma que el estudio de agroquímicos en el agua es muy dificultoso y costoso, se requieren capacidades que recientemente existen en el país, las cuales las de la UDELAR están distribuidas en el CURE Rocha y en el Polo de Paysandú. Se entiende que el riesgo en Laguna del Cisne de plaguicidas no es tan elevado como para justificar una inversión de esas características. “No quiere decir que no haya plaguicidas, plaguicidas hay en todos lados (eusa4). Sin embargo, en el marco de la línea de base a partir de las medidas cautelares, se realizó una investigación sobre presencia de agroquímicos en la laguna, realizado por un equipo de Investigadores de la Facultad de Ciencias a través del MA, con el apoyo de la FAO titulado “Aportes a la construcción de capacidades nacionales para el monitoreo ambiental de plaguicidas utilizando la cuenca de la Laguna del Cisne como caso de estudio. (..)”⁷⁶. El estudio estuvo a cargo de Franco Texeira

⁷⁵ [Diagnóstico del Estado Ambiental de los Sistemas Acuáticos Superficiales del Departamento de Canelones. Volumen III: Laguna del Cisne \(2011\) Plan Estratégico Departamental de Calidad de Agua.](#)

⁷⁶ [Teixeira de Mello F., Rodríguez-Bolaña C., Tesitore G., Kröger A., Goyenola G., PérezParada A., Heinzen H. Aportes a la construcción de capacidades nacionales para el monitoreo ambiental de plaguicidas utilizando la cuenca de la Laguna del Cisne como caso de estudio. Enmarcado en el](#)

del CURE y midió las trazas de agroquímicos en el agua, sedimentos y peces. Fue una investigación puntual, no hay perspectivas de repetir ni avanzar en esa línea.

Las muestras fueron tomadas desde marzo - abril 2018, mensualmente durante un año. Se analizó agua, biota (peces en particular) y sedimentos, de algunos afluentes y desde la propia laguna en varios puntos. Dio toda una gama de resultados que se presentaron en la CCLC (eisa2). Se analizaron 120 productos diferentes tratando de entender qué era lo que estaba presente, dando algunos resultados que no se esperaban. Por ejemplo, algunos productos químicos que por décadas han estado prohibidos, siguen estando presentes en el sistema. El DDT es un ejemplo, el cual no se puede definir si hay presencia porque se siguió usando o porque están ahí desde ese momento, dado que son sumamente persistentes. También llamó la atención algún producto funguicida sistémico, insecticidas de uso de ganado, garrapaticidas (eusa4). “El análisis de muestras de agua tanto de los cursos como de la propia laguna, permitió evaluar la presencia y los aportes recientes de plaguicidas en el sistema y sus efectos en la calidad del agua. Se detectaron 26 plaguicidas, varios de uso prohibido en Uruguay (Etión, Atrazina; p-p'-DDT y sus metabolitos p-p'-DDD y p-p'-DDE) y de otros plaguicidas con solicitudes de prohibición y de severa restricción (Diazinon, Permetrina y Clorpirifós). De las 120 muestras de agua analizadas, solamente 18 no presentaron ningún compuesto” (2020, p. 8). Asimismo se señala que se detectaron 7 compuestos con elevada toxicidad (Etión, Bifenthrin, Cipermetrina, Clorpirifós, p,p'-DDE, p,p'-DDD y Permetrina) que generan niveles de riesgo ecotoxicológico elevados.

El informe destaca: “Se debe resaltar la existencia de una gran dificultad para poder acceder a la información sobre el uso de plaguicidas en la cuenca. Entre otros factores, esto deriva de la naturaleza coyuntural del proceso de toma de decisiones por parte de los productores, la no obligatoriedad en los hechos de la declaración de uso de plaguicidas, las dificultades institucionales en generar los registros previstos en la normativa (ver medidas cautelares específicas), y el potencial uso de compuestos no admitidos por la normativa. Esta complejidad es válida para todo el territorio nacional” (2020, p. 11).

Por su parte, la OSE realiza un programa periódico de monitoreo, pero esos datos no están integrados al SIMAS. La interacción entre OSE y los encargados del monitoreo por el CURE es muy compleja, los monitoreos van por carriles separados sin interacción sistemática. Un ejemplo de ellos es que en 2023 la OSE puso una gran boya de monitoreo automático con telemetría de datos sin notificar a quienes realizan el control de calidad del agua para la IC. Según se informó, la interacción institucional entre la centralidad y lo local está bastante cortado por temas políticos, lo que repercute en el flujo de información. Durante la administración anterior se firmó un acuerdo y se compartió información, a partir de 2020 eso se cortó (eusa4). En la comisión de cuenca de julio 2024 este hecho se hizo notorio tras la presentación independiente de los monitoreos de ambas instituciones. Los datos actualizados de OSE muestran datos aún mayores de fósforos de los manejados por el CURE-IC.

[Proyecto: Fortalecimiento de las capacidades para la gestión ambientalmente adecuada de plaguicidas incluyendo COPS, GCP/URU/031/GFF-MSP-MGAP-MVOTMA-FAO-GEF- 2016-2020. Montevideo, Uruguay. 150pp.](#)



Imagen 9: Presentación de OSE en la Comisión de Cuenca de julio 2024, sobre sus monitoreos sobre el nivel de fósforo de la Laguna del Cisne (información no incorporada en el SIMAS).

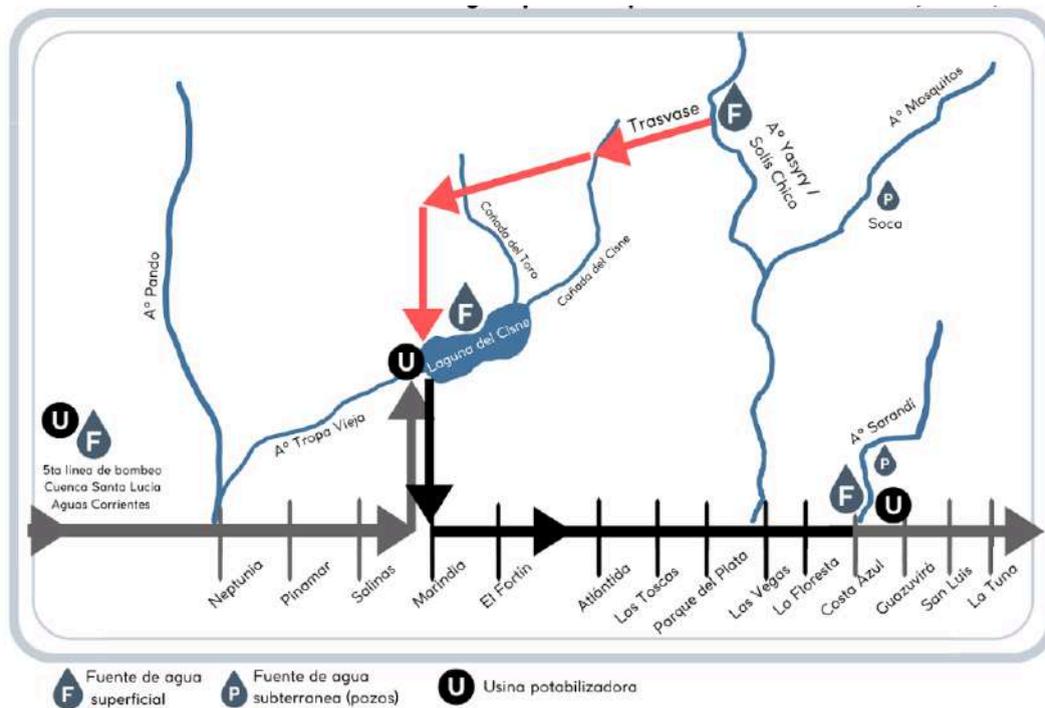
Fuente: elaboración propia

Otras presiones antrópicas de la Laguna

Además de las presiones derivadas de la carga de nutrientes y agroquímicos que llegan al agua de la laguna, ésta se encuentra bajo otras presiones antrópicas. Por un lado, para aumentar la disponibilidad de agua para potabilizar, en el verano 2019-2020, OSE comenzó a construir por etapas un proyecto de trasvase de aguas desde el Arroyo Yasyry-Solis Chico hasta la Laguna del Cisne. Desde el año 2013, las aguas del Yasyry (Solís Chico) están reservadas por resolución presidencial para uso de OSE con el objetivo de asegurar el agua potable a la población de la Costa de Oro. Según se indica, inicialmente la OSE solo logró hacer el primer tramo el cual se construyó dos veces dado que en la primera toma llegaban las aguas saladas del Río de la Plata. (Comisión de vecinas y vecinos en defensa de la Laguna del Cisne y Yasyry, 2024). Luego de discontinuar las obras, en el marco de la crisis hídrica de 2023 OSE realiza obras de canalización a cielo abierto hacia la Cañada del Cisne, uno de sus afluentes, mezclando distintas aguas y degradando la biodiversidad. En ese contexto no se respetó las medidas restrictivas en la zona buffer, dado que contrató maquinaria y destruyó la zona de amortiguación de la Cañada para transformarla en un canal de flujo rápido de agua hacia la Laguna. Ese procedimiento se realizó sin comunicación a la CCLC, sin solicitud de permiso a la IC, sin presentación del informe ni de proyecto previo, ni a posteriori. Particularmente se señala “La forma en que el proyecto del trasvase fue concebido y decidido, pues excluyó la participación de organizaciones sociales, de la academia, de los niveles departamental y municipales de gobierno, entre otros sectores. Las coordinaciones realizadas entre actores institucionales de nivel nacional (OSE y MA), por la búsqueda de financiación para la viabilización de la obra hidráulica (por el BID), seguidos por una mínima transparencia de información para los demás actores de la cuenca se justificaron bajo el argumento de una garantía de la seguridad hídrica y cumplimiento de la Constitución. Las decisiones sobre las mejores alternativas, así como la comprensión del problema no es compartida por los demás actores y toda la articulación ocurre de forma concentrada en las instituciones del gobierno nacional, en comunicación con instituciones internacionales de financiación” (Díaz Tadeu et al. 2022, p. 23).

Actualmente se encuentra en curso el trasvase completo desde el Yasyry- Solís Chico, directo a la planta de potabilización por cañería, demanda realizada en forma reiterada por parte de las organizaciones sociales y la academia. Sin embargo, según se informó en la CCLC de julio de 2024, el proceso está demorado por asuntos legales. Resulta importante destacar que la mezcla de distintas aguas pone en riesgo el frágil equilibrio del ecosistema.

Esquema 8: Sistema de abastecimiento de agua potable para la Costa de Oro (2023)



Fuente: boletín de la Comisión de Vecinos en Defensa de la Laguna del Cisne (2024)

Por otra parte, se encuentra en agenda un proyecto de autopista presentada por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) la cual según el trazado presentado atravesaría las cuencas de la Laguna del Cisne y del Arroyo Pando. Anunciada a través de los medios de comunicación y puesta en conocimiento en la última CCLC del año 2023, es resistida por organizaciones locales y actores de la academia, debido a los impactos en la biodiversidad y en los cortes de la trama social⁷⁷. Se entiende que se trata de proyectos generados por equipos de ingeniería que desde oficinas en Montevideo diseñan obras para minimizar costos y distancias, sin comprender la complejidad de los territorios donde se proyectan.⁷⁸

⁷⁷ Se ha anunciado a través de los medios de comunicación la suspensión del proyecto.

⁷⁸ Al momento de la entrega de la tesis, colectivos socioambientales de la zona denuncian una nueva amenaza a la laguna. A sus orillas se proyecta la construcción de un barrio privado de chacras que ocupa más de 200has. Se trata de un fraccionamiento de 73 padrones de 3has en suelo Rural Productivo - Zona de Conservación y Valorización Ecosistémica, aprobado por la Intendencia de Canelones sin previa autorización del Ministerio de Ambiente ni discusión en la Comisión de Cuenca.

Esquema 9: Propuesta de trazado de autopista



Fuente: Colectivo Guardianes de las Cuenas

Como se vio, las aguas de la Laguna del Cisne están en una situación de extrema vulnerabilidad. Los monitoreos arrojan altos niveles de nutrientes (particularmente fósforo) y de agroquímicos. La laguna no se ha transformado en un “cultivo de cianobacterias” debido a su color rojizo natural, pero cualquier cambio en el nivel de turbidez puede conducir a un “cambio catastrófico” de difícil retorno. Los últimos monitoreos evidencian una tendencia al aumento en la transparencia, lo que se constituye en un escenario de alta probabilidad de contaminación extrema y pérdida de fuente de agua para potabilizar. Por su parte la normativa de OT plantea tímidas restricciones, permitiendo la aplicación de plaguicidas y fertilizantes que llegan al agua. La norma plantea que para su aplicación se requiere presentar ante la ADR un plan de manejo anual de agroquímicos, el cual no se cumple. A la vez, se dispone la obligatoriedad de realizar una transición agroecológica, la cual en los hechos la institucionalidad no fomenta. Por otra parte, la cuenca sufre otras presiones además de la que resultan de la producción; el trasvase de aguas desde el Arroyo Solís Chico y la posibilidad de una autopista, amenazan un equilibrio muy frágil. Desde la perspectiva del Buen Vivir somos naturaleza y como tal lo que le suceda, nos sucede. En ese sentido, la salud de los ecosistemas es nuestra salud, una salud que como vimos, se encuentra interpelada.

Como se mencionó en el capítulo 3, una diversidad de colectivos territoriales socioambientales generan acciones de forma articulada, con el objetivo de defensa del territorio y sus aguas. Entre otros, la Comisión de Vecinas y vecinos en defensa de la Laguna del Cisne y el arroyo Yasiri, organización vecinal con años de trabajo en el ámbito de la CLC,

plantea asambleas periódicas y otras actividades desde las que se promueve la participación popular informada para la gobernanza de las aguas. Además se apuesta a “fortalecer la red de organizaciones locales en defensa del territorio, el agua y la vida, contribuyendo a la conformación de alternativas al modelo productivo y de desarrollo hegemónico que ha derivado en la crisis sistémica actual, la cual entendemos se está profundizando a pasos acelerados. Otro de los objetivos es profundizar el vínculo con nuestro territorio para fortalecer la identidad y sentido de pertenencia, a través del conocimiento y la conexión, para así contribuir al anclaje de la defensa del mismo. Tejer redes, conocer y conectar como herramienta de defensa y co-construcción de alternativas.” (Comisión de Vecinos en Defensa de la Laguna del Cisne: 2024, p. 4)

Imagen 10: Afiche de invitación a asamblea abierta de la Comisión de Vecinas/os en Defensa de la Laguna del Cisne y el Arroyo Yasyry





Imagen 11: Niñas y niños durante una salida escolar en la playa, Salinas.

Fuente: elaboración propia

Capítulo 6

El Plan Costa de Oro y modalidades operativas para el Buen Vivir

En términos de OT, en el Municipio de Salinas se encuentra vigente el Plan Local Directrices de Ordenamiento Territorial de la Microrregión de Costa de Oro (POT Costa de Oro) aprobado en el año 2017. Según se indica por fuentes de la IC, el Plan es “transversal” a la gestión. Por un lado, la Unidad de Planificación Territorial construye y da seguimiento al Plan, ubicándose institucionalmente en la órbita de Secretaria General desde 2015, momento en el que se retiró de todas las microrregionales. Por otra parte, a la Unidad de Gestión Territorial le compete las habilitaciones de lo que se sucede en los territorios.

Durante el período se implementó una mesa semanal de trabajo que funciona a modo de “guía técnica”, la cual está constituida por las Unidades de Planificación Territorial, Gestión Territorial, Tránsito, Obras y Gestión Ambiental. Se trata de una unidad de trabajo en el cual se abordan los proyectos relevantes que consolidan y/o modifican un territorio (eisa4). La escala de trabajo es departamental (permite aunar criterios generales que se aplican en todos los departamentos). Se entiende que generar una oficina o mesa de cada Plan, “no es sano” dado que la multiplicidad de actores, incluyendo los gobiernos locales a un ámbito de gestión, produce un trabajo “muy cortoplacista”. Se evalúa que para instrumentos de largo plazo y de mirada estratégica, la escala local no era la adecuada. Se optó por tener el vínculo con los actores locales en el momento en el que se suceden los desarrollos de una zona de ese ámbito (eisa4). No existe “Oficina del Plan” tal cual está formulado y el Alcalde de Salinas no participa de ningún ámbito de seguimiento e implementación del mismo. Salinas no tiene en su Municipio oficinas técnicas (el Municipio de Atlántida sí las tiene) y no existen mesas interinstitucionales, salvo las conformadas por los centros educativos para abordar situaciones complejas.

Las líneas de implementación del Plan, según se informó, son principalmente obras de drenaje pluvial; incorporación de áreas de desarrollo social; y captar suelo para la cartera de tierras asociado a la deuda de padrones. El proyecto de obras de drenaje pluvial tiene como objetivo asegurar la no inundabilidad para mejorar las condiciones de muchos predios que están por debajo de la cota R100. Por su parte, la incorporación de áreas de Desarrollo Social en donde están trabajando la cultura y mecanismos de convivencia ciudadana para mejora de los vínculos. Durante la investigación no se identificó esta línea de trabajo, una sola técnica formaba el “área social del Municipio” y no estaba al tanto de dicha línea de trabajo en el momento de la entrevista.

Por último, se plantea captar suelo para la cartera de tierras asociado a la deuda de muchos padrones. La Cartera de Tierras está en la órbita de la Secretaría General y según se afirma se está en proceso de adquisición de algunos predios que son los que están más críticos para hacer procesos de regularización. El mecanismo de canje de tierras por deuda es un mecanismo de incorporar suelo que viene aplicando Canelones, siendo una política que se aplica casi exclusivamente en situaciones de vulnerabilidad social. Sin embargo, se señala

que no es un tema que se hable públicamente dado que existen mercados vinculados a la ocupación de suelo de la cartera de tierras.

Según se informó, se está trabajando en la Ordenanza de Instrumentos de OT para la consolidación de la Cartera de Tierras con fines de vivienda, más allá de que algún entrevistado de gran responsabilidad entiende que no es el objeto del Gobierno Departamental abordar la problemática de la vivienda. Contrariamente a lo que indica la normativa, se ha señalado en el marco de esta investigación que las carteras de tierras no tienen como finalidad resolver los problemas habitacionales, resolver el problema de la ocupación del suelo ni regularización de asentamientos, etc. “A veces se confunde” (eiotv1). Se entiende que su finalidad concierne a los espacios públicos, tierra para servicios básicos como escuelas, policlínicas, etc. Cabe señalar que, tal como se señalará en la sección de modalidades operativas destacadas del Plan Costa de Oro: “La Intendencia cuenta con una Cartera de Tierras para el desarrollo de Programas de Vivienda Social y dotación de equipamientos, que está enmarcada en la Política de Reserva de Tierras a nivel departamental”⁷⁹ (POT Costa de Oro: Memoria Ordenación, Gestión y Seguimiento, p. 34).

Se está trabajando en un mecanismo de incorporación de suelo en la Ordenanza que implica una innovación institucional denominado “Fondo de Gestión de Carteras Económicas”. Se trata de mecanismos sobre las sesiones obligatorias de los fraccionamientos⁸⁰, en los que se pide más del 10 por ciento del suelo y en algunos casos el suelo es cedido en otro lado. Asimismo se utiliza el pago en dinero de las cesiones de suelo, para unir el dinero de varios desarrollos y que la IM pueda acceder a suelo más caro (eiotv1).⁸¹

Desde Gestión Territorial se está trabajando activamente a nivel territorial en tres importantes polígonos territoriales, los cuales serán abordados en la siguiente sección: Fraccionamiento de monte Bilú Atit-Fideicomiso Terrazas de Neptunia; Comunidad Biguá; y Pinamar Norte-Colón al fondo. El primero implica un importante fraccionamiento en una zona categorizada como de desarrollo urbano. Los otros se tratan de importantes desarrollos que implican re-categorización de suelo y adjudicación de parte de la cesión obligatoria del suelo para la regularización de la población que habita actualmente.

⁷⁹ Junto con la Cartera de Tierras se creó el Inventario de Tierras Públicas Municipales. Las tierras incluidas tienen como destino los programas de urbanismo, de soluciones habitacionales de interés social, de equipamientos e infraestructuras, de espacios recreativos, de esparcimiento, y de todos aquellos usos vinculados con una solución integrada del ámbito residencial. (Plan Costa de Oro, 2017)

⁸⁰ Hasta 2005 se entregaba suelo inundable (casi no apto para nada). (eiotv1)

⁸¹ Según el Municipio no hay mucha tierra disponible por la cartera de tierras “Algunos se han dado, otros están en proceso de otorgar. Digo, pero no es mucho lo que hay.” (emo1) Cuando le llegan solicitudes se reciben, arman un expediente y se envía a la intendencia para ser evaluado por Cartera de tierras y jurídica.

Esquema 10: Ideas Fuerza del Plan Costa de Oro

Costa de Oro - Costa Parque

Afirmar el perfil particular de la microrregión, definiéndola como Parque Costero Canario con trascendencia Metropolitana.

Costa de Oro - Patrimonio Canario

Promover la identidad de la región, a partir de sus valores históricos patrimoniales, sus paisajes y valores culturales.

Costa de Oro - Comarca de Oportunidades

Fortalecer y desarrollar los elementos que otorgan competitividad y sostenibilidad para el desarrollo local.

Costa de Oro - Territorio Inclusivo

Mitigar desigualdades, favorecer la accesibilidad, fortalecer la participación, combatir la fragmentación: Construir en común, asumiendo la multiescalaridad como estrategia.

(Plan Costa de Oro - Memoria de Ordenación, Gestión y Seguimiento: 2017, 15)

SOPORTE NATURAL COMO OPORTUNIDAD

“El soporte natural sobre el cual se ubica esta microrregión es la principal fuente de oportunidad del territorio. Cuenta con un potencial ecológico de extensas playas, parques, bosques, amplias dunas y ruralidad que le confieren características de alto valor paisajístico. Estas características naturales del territorio le confieren a esta microrregión un sin fin de oportunidades, por lo que se entiende importante la puesta en valor a efectos del desarrollo de la zona” (Plan Costa de Oro - Memoria de Información: 2017, 15).

Fuente: Plan Costa de Oro, 2017

Categorización y zonificación vigente en el marco del Plan Costa de Oro

El Plan Costa de Oro define en el marco de la LOTDS la categorización del suelo, tanto en su definición primaria -Urbano, Suburbano y Rural- como secundaria⁸² (Pot Costa de Oro, Decreto, art. 20). En el marco de la categorización secundaria se destaca en el territorio la categoría de urbano no consolidado, la cual refiere a aquellas partes del territorio amanzanadas y fraccionadas que cuentan ciertas infraestructuras pero no son suficientes para brindar el servicio a los usos definidos en el Plan, particularmente lo que refiere a redes de saneamiento y drenaje pluvial. Como puede verse, toda la urbanización del Municipio está catalogada como tal, no habiendo presencia de categoría urbano consolidado.

Asimismo está presente la categoría suburbanos, constituidos por enclaves con usos, actividades e instalaciones de tipo urbano o zonas en que éstas predominen, dispersos en el territorio o contiguos a los centros poblados. La categoría suburbano habitacional comprende aquellas fracciones de territorio de suelo suburbano destinadas a residencias permanentes, la categoría suburbano turístico refiere a usos vinculadas directamente o asociado al desarrollo turístico, deportivo, hotelero, cultura o comercial y/o al disfrute de tiempo libre, aunque tengan uso agropecuario.

Por último, el suelo rural comprende en su categoría rural productiva a aquellas partes del territorio destinadas a explotaciones agropecuarias, forestales, extractivas o similares, en producción o no, y en su categoría rural natural a las áreas de valor paisajístico, natural o ecosistémico. Se destacan en el ámbito la categoría rural natural la faja costera no urbanizada y los márgenes de los cursos de agua: Arroyo Pando, Arroyo Trova Vieja, Laguna del Cisne, Cañada del Toro y Cañada del Cisne. Asimismo, se destaca en el Municipio un área importante categorizada como rural productivo⁸³.

En el territorio están definidos ámbitos con el atributo de potencialmente transformable, particularmente de suelo rural productivo a suburbano⁸⁴.

⁸² [Artículo 30 de la LOTDS](#)

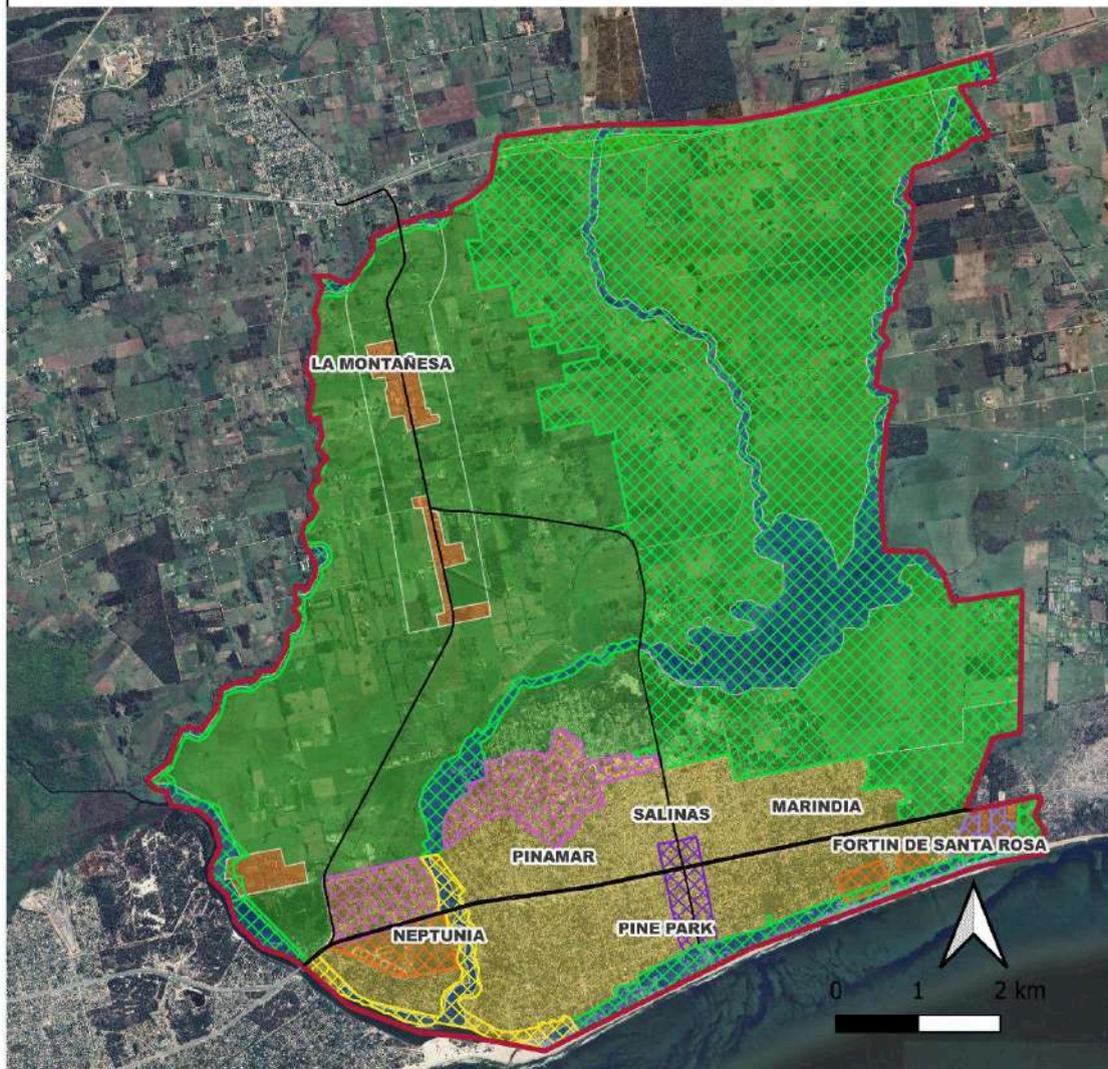
⁸³ Como se verá más adelante, en suelos categorizados como Rural Natural hay una diversidad de urbanizaciones establecidas y en expansión.

⁸⁴ Para la transformación es requerida la elaboración de un Plan de Actuación Integrada ([art. 34 de la LOTDS](#))

Mapa 4

Categorización secundaria y Zonificación Municipio de Salinas

Categorización secundaria	Zonificación
Urbano No Consolidado	Area de desarrollo urbano
Suburbano Residencial	Area de oportunidad
Rural Productivo	Area de renovación
Rural Natural	Corredor paisajístico
	Zona de conservación y protección ecosistémica
	Zona de desarrollo proyectada por el Gob. Dptal.
	Zona de recuperación ambiental



Mapa 4 - Categorización secundaria y zonificación - Municipio de Salinas

Fuente: elaboración propia en base a DINOT

Zonificación

El Plan establece Unidades Territoriales, en base a criterios y orientaciones generales para lo que describe como “un uso racional del suelo y de sus recursos, la protección del medio ambiente y la distribución y organización de las actividades.” (POT Costa de oro - Memoria de ordenación, gestión y seguimiento: 2017) Busca organizar adecuadamente el desarrollo de los diferentes usos, con el fin de garantizar una “óptima convivencia de actividades”. A nivel territorial destacan:

Zona de conservación y valorización ecosistémica (ZCVE). Dicha unidad territorial definida para la cuenca de la Laguna del Cisne, apuesta a la conservación y puesta en valor del medio ambiente y del patrimonio natural. Su fin es proteger los recursos naturales, la sustentabilidad del medio rural y el paisaje en beneficios humano y de la naturaleza. Implica la restricción de usos a los efectos de preservarlas de acciones del proceso urbanizador y revertir daños que puedan existir, garantizando su conservación a futuro.

Zona de Recuperación Ambiental (ZRA) Constituido como espacios territoriales fuertemente deteriorados, los cuales presentan un estado de degradación incompatible con actividades humanas y/o son causa de deterioro creciente para los ecosistemas a ellos vinculados. Se señala que los procesos de deterioro ambiental serán mitigadas por la actuación conjunta y coordinada de todos los actores afectados, sean personas públicas o privadas. En el ámbito de estudio quedan comprendidos el Arroyo Tropa Vieja y Arroyo Pando y su desembocadura.

Áreas de Desarrollo Urbano (ADU) Son parte de la trama urbana que cuentan con accesibilidad, población, calles, servicios y equipamientos básicos; pero que tienen escaso grado de consolidación, existiendo una alto porcentaje de vacíos. El instrumento propone la consolidación y mejora de esas tramas urbanas, con provisión de infraestructuras y servicios faltantes, e incentivos para la promoción de proyectos y programas públicos y privados concordantes con los principios de uso sustentable del recurso turístico. Destaca en el ámbito de estudio el caso de Neptunia, Marindia y Fortín de Santa Rosa.

Áreas de Oportunidad (AO) En Fortín de Santa Rosa, constituido por un vacíos intersticial, grandes predios (contiguos o no) entre las tramas urbanas mas consolidadas, en el cual el Plan promoverá grandes equipamientos de uso principalmente turístico, y/o comercial y/o para emprendimientos como parques costeros.

Áreas de Renovación urbana (ARU) Ubicada en Salinas, el cual se entiende necesario generar acciones de renovación, dado que cuentan con la fortaleza, existencia de servicios, y ubicaciones estratégicas dentro de suelo urbano; pero según se afirma, carece de actuaciones inmobiliarias, o de servicio que hayan contribuido al desarrollo de la zona.

Zona de desarrollo Planificado por Gobierno Departamental (ZDP) se definen piezas en Neptunia y Marindia. Ubicados en suelo urbano no consolidado, requieren de la intervención del Gobierno Departamental a efectos de llevar a cabo el proyecto urbano

integral correspondiente, y la mejora de la calidad de su entorno; así como la consideración de acciones departamentales en el marco de las previsiones del plan.

Esquema 11: Algunos conflictos territoriales señalados en el Plan Costa de Oro

Aguas residuales: La evidencia indica que casi la totalidad de los depósitos de aguas residuales que existen en esta zona son filtrantes, sin un tratamiento adecuado, lo que es una cuestión dramática, si se considera que esta área se abastece, en gran medida, de agua proveniente de perforaciones (p. 34).

Irregularidad jurídica: en este sentido existen dos aspectos importantes, por un lado la ocupación ilegal acelerada de los predios y su mercado; por otro lado, la otra cara, predios fraccionados sin un propietario claro que han quedado en situación de abandono (p. 35).

Fraccionamientos aprobados sin consolidar: En gran parte de la Costa de Oro, cuenta con fraccionamientos aprobados en décadas anteriores, sin consolidar y sin los servicios fundamentales. Estos son elementos que contribuyen a la consolidación de un territorio disperso, promotor de la expansión de la mancha urbana (p. 35).

Fuente: Plan de OT Costa de Oro - Memoria de información, 2017

Transformaciones territoriales

La zona de estudio se encuentra en un proceso de profunda y acelerada transformación. Tal como previó el plan, la continuidad del proceso de urbanización que se inició en Ciudad de la Costa se ha expandido hacia el este, siendo las transformaciones evidentes a simple vista para quien transita la Ruta Interbalnearia como desde la visión satelital. Como se ha señalado, amplios contingentes de población se han asentado en la zona de manera formal e informal generando procesos de completitud, tanto en suelo apto como en suelos no aptos, entre estos últimos destacándose los que se encuentran en los márgenes de los cursos de agua. Asimismo, nuevos fraccionamientos van cambiando el paisaje y las dinámicas del habitar. El esquema que se presenta a continuación identifica 5 áreas específicas que han experimentado una importante transformación en los 10 años que transcurrieron entre 2013 y 2023. Las imágenes que le siguen realizan una comparación en base a imágenes satelitales de Google Earth.⁸⁵

⁸⁵ Resulta importante destacar que al momento de la entrega de la tesis, el territorio se encuentra tensionado por otras posibles transformaciones de gran impacto socioambiental. Se proyectan al menos dos nuevas urbanizaciones cerradas de gran escala sobre ecosistemas relevantes. Una de ellas se ubica en Marindia sur e involucra aproximadamente 13has; otra se sitúa a orillas de la Laguna del Cisne e implica la construcción de un barrio privado de chacras ocupando más de 200has. Organizaciones locales se encuentran movilizadas denunciando la falta de participación social y de estudios de impacto ambiental de los proyectos, a la vez que los identifican como manifestaciones del avance del extractivismo inmobiliario sobre territorios de relevancia ecosistémica, lo que evidencia el incumplimiento de la normativa de OT vigente.

Mapa 5

Transformaciones territoriales Municipio de Salinas

5 casos identificados de cambios entre los años
2013 y 2023



Mapa 5 - Transformaciones territoriales identificadas en el Municipio de Salinas

Fuente: elaboración propia

Fraccionamiento y urbanización del monte Bilú Atit

Una de las principales transformaciones generadas en el territorio refiere al desmonte y fraccionamiento de un predio de 24has ubicado sobre la Ruta Interbalsearia “Gral. Liber Seregni” y Ruta 10 “Juan Díaz de Solís”, en Remanso de Neptunia. Se trata de un proceso que generó un importante conflicto socioterritorial dado que implica un proceso de urbanización a cargo de agentes privados de un predio de gran valor ambiental, arqueológico y constitutivo de identidad para una parte de la comunidad.

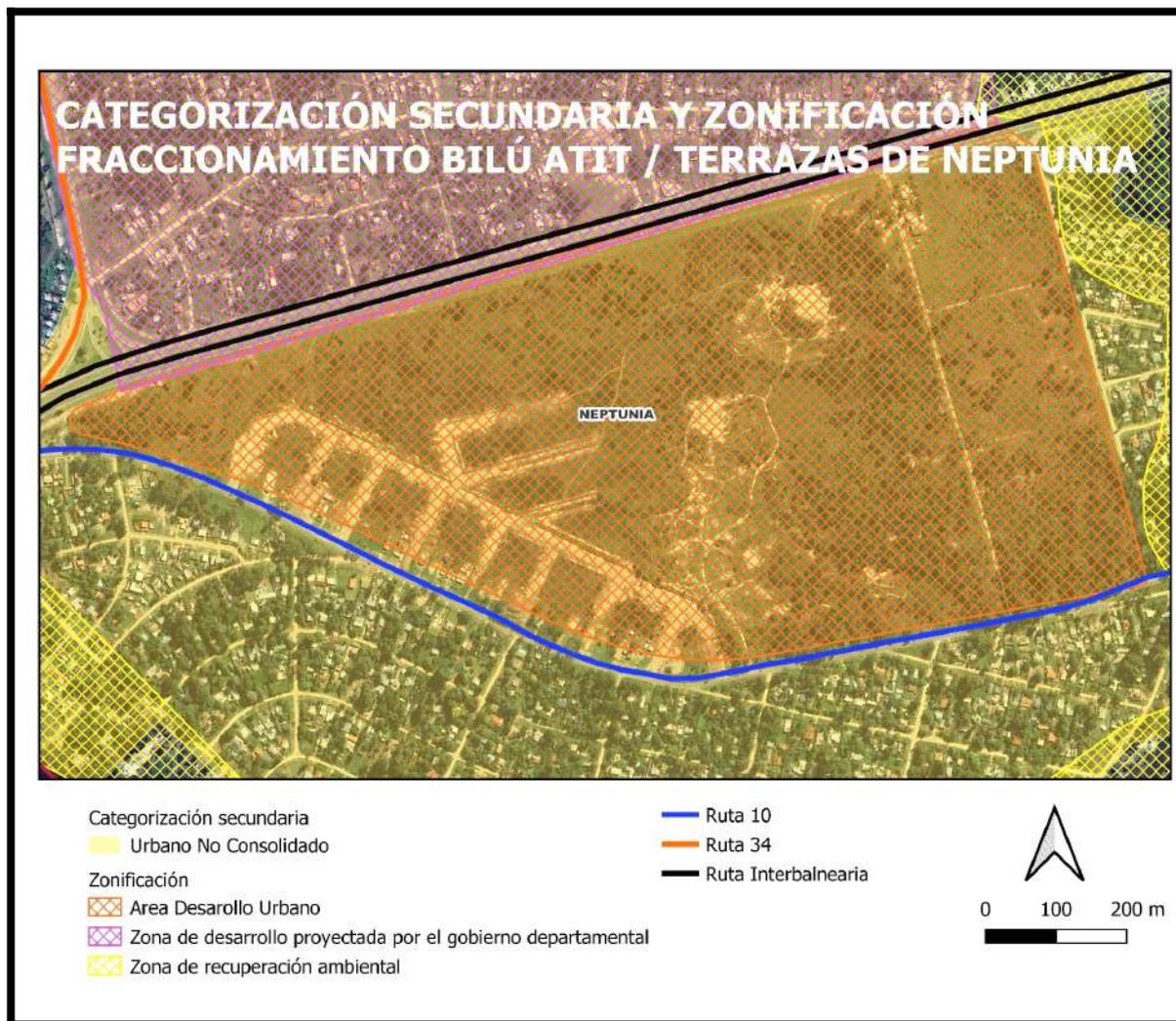
Mapa 6 - Transformaciones territoriales en fraccionamiento Bilú Atit



Fuente: elaboración propia en base a imágenes satelitales de Google Earth

Categorizada en el POT Costa de Oro como Zona Urbana no Consolidada y Zona de Desarrollo Urbano, el predio pertenecía a Neptunia S.A.⁸⁶, y al igual que una multiplicidad de terrenos en esas condiciones, tenía una deuda muy importante. En ese marco, se realizó un fideicomiso, en el cual Maxi Plus SA actúa como fiduciaria del Fideicomiso “Terrazas de Neptunia” para su desarrollo.

Mapa 7 - Categorización secundaria y zonificación en fraccionamiento Bilú Atit



Fuente: elaboración propia en base a capas de DINOT

Se trata de un polígono caracterizado por la IM como vacío urbano y zona de riesgo debido a los incendios (sobre los cuales ciertos actores señalan intencionalidades dado el patrón identificado de generación de incendios sin indicios claros y posterior urbanización), por lo que desde la comuna se impulsó su fraccionamiento. Desde este ámbito se entiende que mejora la conectividad de la zona a partir de la apertura de calles, además de la asignación de

⁸⁶ Padrones identificados por Catastro con los números 4393, 4394, 4395 y 4400.

tierra para servicios tales como la construcción de una escuela pública como resultado de la cesión de suelo.

Desde los colectivos locales se ofreció importante resistencia, destacando la riqueza ambiental de ese suelo. Se señala que el predio presenta remanentes herbáceos de ambientes serranos, especies psamófilas, humedales costeros y un número significativo, en su contexto, de especies nativas. Se indica que las especies vegetales integradas brindan una variedad de servicios ecosistémicos: estabilizan las lomas presentes de la erosión hídrica y eólica; amortiguan impactos físicos mediante la interceptación de las precipitaciones anulando la erosión y deposición de materiales en zona bajas; colabora en el proceso de infiltración y evaporación de las aguas; es fuente de material combustible; fuente de alimentos silvestres y medicinas naturales; funciona como centro microzonal de biodiversidad y fuente de dispersión de especies; brinda servicios culturales de recreación y deporte, esparcimiento, inspiración para las artes; espacio de encuentro y fortalecimiento social y local; amortiguación de impactos lumínicos, visuales y sonoros provenientes de ruta Interbalnearia y alto valor patrimonial y paisajístico (por ser una zona de altura posee particular visual de la desembocadura del Arroyo Pando sobre el Río de la Plata), con alto potencial turístico (Informe Ambiental Bilú Atit, 2021)

BILU ATIT

Bilú = Bello, hermoso /, / Atit = Pie /

Una oportunidad para reconstituir nuestros vínculos con la naturaleza, recreando formas amables de habitar.

Hace referencia al “guatá porá”, “bello caminar” guaraní. Una acción humana (caminar, estar de paso, dejar huella) sucediendo en una trama de relaciones, de seres e interrelaciones. Abarca aspectos éticos, estéticos, ambientales, políticos y espirituales, pero no de manera fragmentada sino como aspectos indivisibles de la experiencia de hacerse humano junto a otros en el transitar por la vida.

Fuente: fragmento de un documento comunitario el colectivo Bilú Atit, 2021



Imagen 12: Abrazo comunitario en Bilú Atit, 2021. Resumenlatinoamericano.org

La Coordinadora de vecinos por el cuidado de la naturaleza de Neptunia (COVECUNAT), colectivo creado para la defensa del monte, denunció en reiteradas ocasiones la irregularidad del proceso respecto a autorizaciones y procedimiento

definidos en la normativa para estos casos. Uno de ellos es el requerimiento de Autorización Ambiental Previa, con Puesta de Manifiesto y Audiencia Pública, definida en el decreto reglamentario Nro 349/05⁸⁷ (art 2, l. 24) para fraccionamientos superiores a 10has. A pesar de todas las gestiones realizadas, el proceso desarrollista siguió su curso. Según se informó, para evitar los procedimientos correspondientes, la empresa desarrolladora dividió el proceso de urbanización en tres etapas y comenzó por un área de 8has.

Amparados en el Plan Costa de Oro, la respuesta a las denuncias presentadas sostiene que se trata de un “vacío de la trama urbana” y un “área de oportunidad”.

“Desde nuestra condición de habitantes de este barrio nos preguntamos: *¿oportunidad para quién?*, y afirmamos que no se trata solo de un espacio vacío sino de un espacio pleno que aporta calidad a nuestras vidas, esencial para mantener la salud del aire, agua y tierra, que brinda servicios ecosistémicos básicos a la zona así como valor paisajístico y patrimonial, por lo que decididamente necesitamos este espacio libre de urbanización. En todo caso, se trata de un espacio de oportunidad para la salud, la recreación, el disfrute y el aprendizaje sobre la naturaleza para las familias de la zona.” (Manifiesto Pulmón Verde, 2021)



Imagen 13: Apertura de calles en el monte Bilú Atit .

Fuente: elaboración propia

En la Demanda de Amparo, el colectivo COVECUNAR denuncia que “desde finales del mes de diciembre del año 2020 y principios del 2021 pudimos observar como lentamente -en épocas festivas- pero sin pausa, en horarios nocturnos, en días inhábiles, se iniciaron obras de construcción de calles de por lo menos 2000 mts. hacia adentro del monte, así como también tala indiscriminada, sustracción de leña, destrucción con retroexcavadoras, desechos de podas de gran tamaño y diversos movimientos de suelos (...)” (2021, p. 3). Según se señala, debido a la inminencia de las obras sin fiscalización ni autorización, se realiza entre otras acciones una Solicitud de Acceso a la Información Pública por la cual se informa que las solicitudes de fraccionamientos se encuentran en trámite no aprobados por Decreto y sólo aceptada “viabilidad de emplazamiento, en carácter precario y revocable, para el Fraccionamiento en los padrones Nos. 4393, 4394 y 4395, de la localidad catastral Neptunia, cuya vigencia es por el plazo de 180 días a partir de la fecha de la presente Resolución...”

2022-200-81-00945	PRESIDENCIA	MINISTERIO DE AMBIENTE REMITE OF.1217/022 CON COPIA DE RESOLUCIÓN MINISTERIAL N°654/022 DE FECHA 2 DE AGOSTO DE 2022 CONCEDIENDO AUTORIZACIÓN AMBIENTAL PREVIA A LA EMPRESA MAXI PLUS S.A. RESPECTO DEL PROYECTO DE FRACCIONAMIENTO TERRAZAS DE NEPTUNIA.	13/09/2022 04:08:56 p.m.
-------------------	-------------	---	-----------------------------

⁸⁷ [Reglamento de evaluación de impacto ambiental y autorizaciones ambientales.](#)

Como puede verse a continuación, la Junta de Canelones recibe la Autorización Ambiental Previa en noviembre de 2022.⁸⁸

Por su parte, desde la IC se lo señala de la siguiente forma “De los mayores conflictos que se han dado, están asociados a que históricamente yo he vivido en un bosque y es mi bosque y ahora me lo quieren desarrollar” (eiotv1). Se indica que cada vez está más presente la idea de pequeños núcleos de aislarse y no abrir a gente diferente. “Eso que históricamente se buscaba en los barrios privados, ahora es en todos los territorios. La búsqueda de microcomunidades” (idem). Según se informó, en ese caso se trata de una asociación público-privada, que tiene zonas para vivienda social y dejó importante porcentaje para la cartera de tierras. Asimismo, según se indica, ha realizado todos los estudios de impacto social, ambiental e hidráulico.

El colectivo COVECUNAR nunca recibió estudios de impacto. Solamente le han presentado un informe ambiental descriptivo de la zona y se está en conocimiento de informes de valoración de pluviales que se adjuntaron al expediente, los cuales en su momento observaron técnicos de la IC.⁸⁹ Por su parte, desde la IC se señala que la intendencia realizó los análisis correspondientes y se trata de un proyecto con aprobación de la Dirección Nacional de Calidad y Evaluación Ambiental (DINACEA - MA) por lo que no se requieren otras evaluaciones ni audiencia pública.

⁸⁸ [Versión taquigráfica de Sesión Ordinaria de la Junta Departamental de Canelones - setiembre 2022](#)
⁸⁹ [Proyecto de tesis en Educación Ambiental](#)

Conformación de Comunidad Biguá

Otra de las principales transformaciones experimentadas en el territorio durante la última década es la conformación del barrio Comunidad Biguá. Se trata de un proceso de urbanización sobre los márgenes del Arroyo Pando, la Ruta Interbalnearia y Ruta 34, al norte del Peaje Pando.

Mapa 8 - Transformaciones territoriales en Comunidad Biguá 2013 - 2023

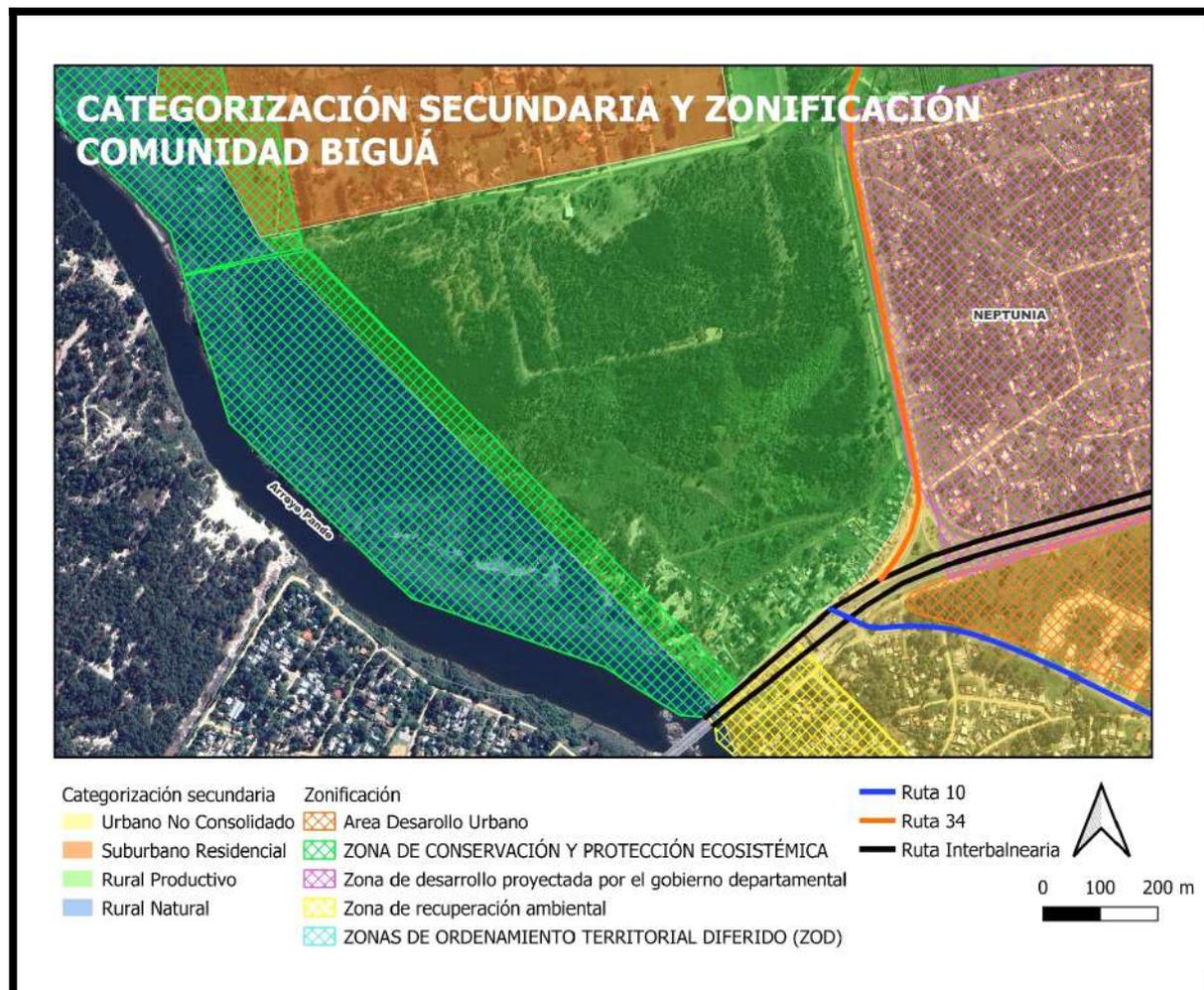


Fuente: elaboración propia en base a imagen satelital de Google Earth

Es un barrio conformado por 80 familias aproximadamente, algunas de las cuales habitan el lugar desde hace 20 años aproximadamente, la cual tuvo un importante proceso de expansión en los últimos años, particularmente durante la pandemia. “El 2 de abril del próximo año cumpla 27 años viviendo en ese lugar. Fui la primera persona en llegar ahí, junto con mi hijo, que ahora tiene 28 años. Tengo, además, una hija de 26 años, un hijo de 24 años y una hija de 15 años. Eso quiere decir que no solamente tengo a mis hijos, sino que también tengo a mis nietos. Son seis; van desde los 2 a los 6 años. Tenemos toda una vida ahí. Mis hijos y mis nietos lo único que conocen como su hogar es ese lugar”⁹⁰ (Versión Taquigráfica de Comisión de Vivienda y Territorio del Senado).

El predio forma parte de un único padrón de 80has y se estima que las familias ocupan 3has del total, está categorizado en el POT de Costa de Oro como suelo categoría Rural Natural Productivo. La faja costera del Arroyo Pando está definida en la zonificación como Zona de Conservación y Protección Ecosistémica, el resto es zona genérica.

Mapa 9 - Categorización secundaria y zonificación en Comunidad Biguá 2013 - 2023



Fuente: elaboración propia en base a capas de DINOT

⁹⁰ [Versión taquigráfica del Parlamento](#)

Dicho padrón⁹¹ forma parte de los terrenos que, como se comentó anteriormente, se encuentran a nombre de Neptunia SA, los cuales fueron abandonados y acumularon una deuda de contribución millonaria. Se ha informado que dicha deuda fue comprada por una empresa gestora de deudas, mediante el cual se implementaría un instrumento de Fideicomiso para el desarrollo del predio (similar al realizado en el proceso de urbanización del monte Bilú Atit comentado anteriormente).

En ese marco, desde el año 2023 se iniciaron en nombre de dicha empresa procesos judiciales de inspección ocular para el posterior inicio de juicio de reivindicación de los terrenos en el ámbito Civil, al mismo tiempo que se iniciaron procesos en el ámbito Penal a través de la figura del Delito de Usurpación⁹². Ante esta situación los vecinos comenzaron un proceso de movilizaciones y contactaron abogadas. En una primera instancia, como mecanismo para solucionar la situación se consideró la posibilidad de gestionar la prescripción adquisitiva quinquenal de forma colectiva⁹³ (eosa8).

Ante el aumento de tensiones derivado de las presiones judiciales y la posterior movilización de la comunidad con el apoyo de otros colectivos locales y nacionales denunciando la posibilidad del desalojo ante los medios de prensa, redes sociales y carteles en la vía pública, la IC se presenta como un actor intermediario entre la empresa y el barrio. Se genera un proceso de negociación, acordando un plazo de 2 meses para que la IC presente un proyecto de regularización, a cambio del cual el barrio se compromete a no manifestarse públicamente. Es relevante señalar el contexto de campaña electoral que da marco al proceso.

La negociación se está procesando entre Neptunia SA/AFISA y la IC, y entre comunidad Biguá y la IC simultáneamente. Según la información brindada, el proyecto en proceso de elaboración tiene como base un cambio en la categorización del suelo de todo el padrón a Suelo Urbano, mediante el cual se generan dos áreas de desarrollo.

Por una parte, en el marco del proceso de cesión obligatoria del suelo para carteras públicas (10% según art. 38 de LOTDS) la intendencia le cede parte de esos terrenos a la comunidad y las familias que habitan permanecen en el predio siendo realojadas o regularizadas en aproximadamente 5 has. La modalidad que se estudia consiste en fraccionamientos privados de 200mts de superficie aprox. similares a proyectos de realojos llevados adelante recientemente por parte de la IC y el Ministerio de Vivienda. En particular una referencia está constituida por la reciente regularización en el barrio Paso Carrasco mediante un convenio entre el Fideicomiso de Integración Social y Urbana (FISU) con la Asociación Civil Cireneos para el “desarrollo barrial, físico y social, seguimiento de obra y post obra de la relocalización del Asentamiento de Paso Carrasco sur, Rambla Costanera” (IC, 2024).⁹⁴

⁹¹ Padrón 3966

⁹² Ambas normativas se analizarán en el capítulo 5

⁹³ Idem

⁹⁴ [Regularización en el barrio Paso Carrasco](#)

Por otra parte, para el resto del padrón se habilitarían otros desarrollos inmobiliarios a partir de directrices del desarrollo urbano definidas por la IC, las cuales contemplan fraccionamientos de 500 o 600mts⁹⁵, el trazado vial (auxiliares en las rutas, ampliación de caminería principal, etc.), una zona pública asociada al Arroyo Pando, con un área buffer específico que se está en proceso de definición y un área de centralidad de uso público destinado a comercios y servicios.

Como parte del proceso de negociación, como se ha mencionado, las deudas fiscales de la empresa serían canceladas con cesión de tierras en otras zonas.

Desde Comunidad Biguá se trabaja simultáneamente en la integración barrial y en la definición de las características de un proyecto de urbanización que contemple las características de la especificidad local. Debido a la coexistencia de territorialidades presente, tal como se señala en apartados anteriores, se presenta como posibilidad la construcción de un proyecto de hábitat de impronta comunitaria y sustentable, poniendo en valor el conocimiento y la identidad local vinculada al BV y la Permacultura. En ese marco se ha conformado un equipo de trabajo en el que se manejan posibilidades de generar un diseño participativo del hábitat que integre la bioconstrucción y gestión integral de las aguas (saneamientos ecológicos), además de explorar opciones de titularidad colectiva del suelo. El proceso está en curso.



Imagen 14: Invitación para actividad en Comunidad Biguá

⁹⁵ No se habilitarán barrios privados pero sí régimen de propiedad horizontal.

Otras Transformaciones territoriales relevantes identificadas:

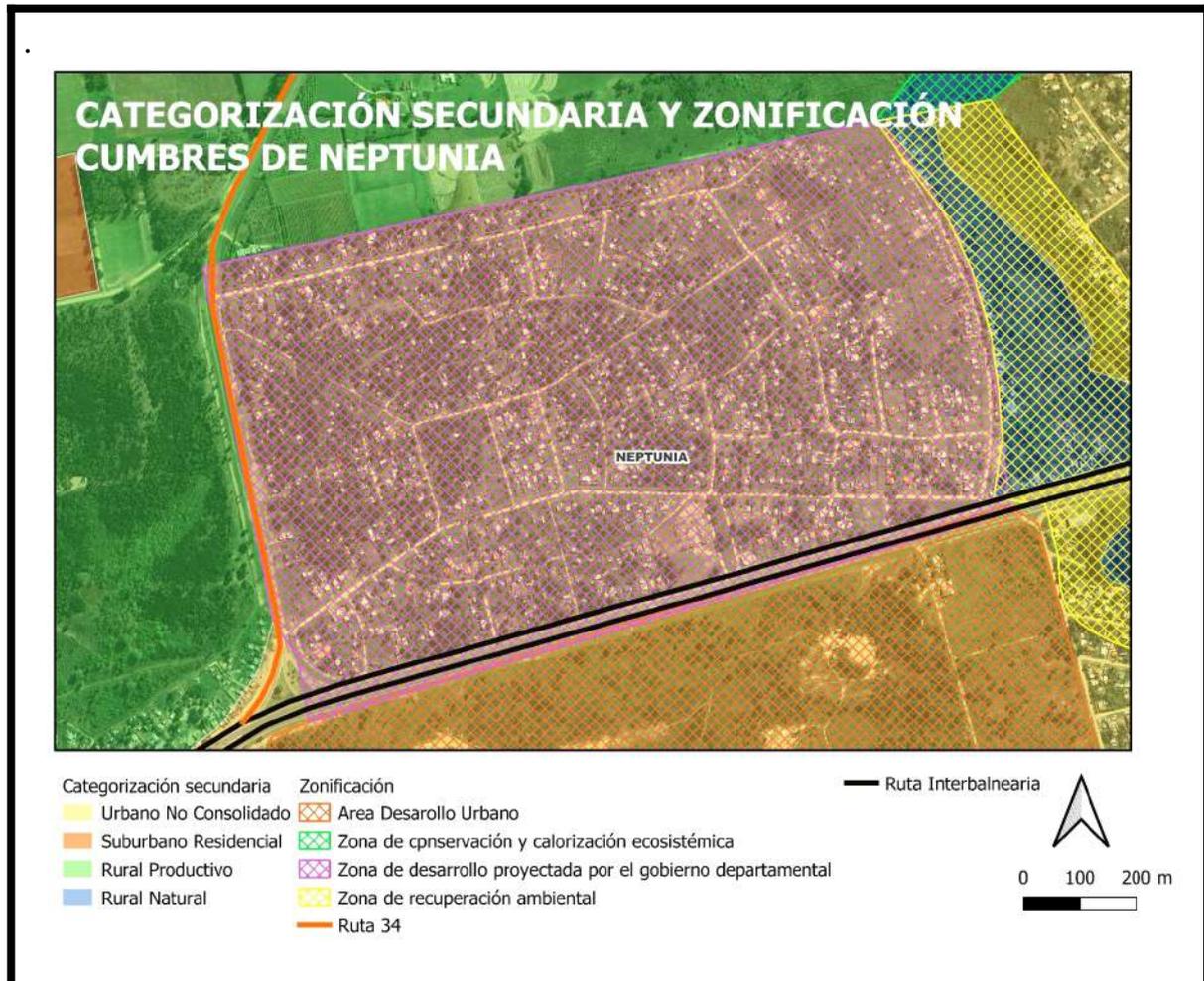
Mapa 10 - Transformaciones territoriales en Cumbres de Neptunia 2013 - 2023



Fuente: elaboración propia en base a imagen satelital de Google Earth

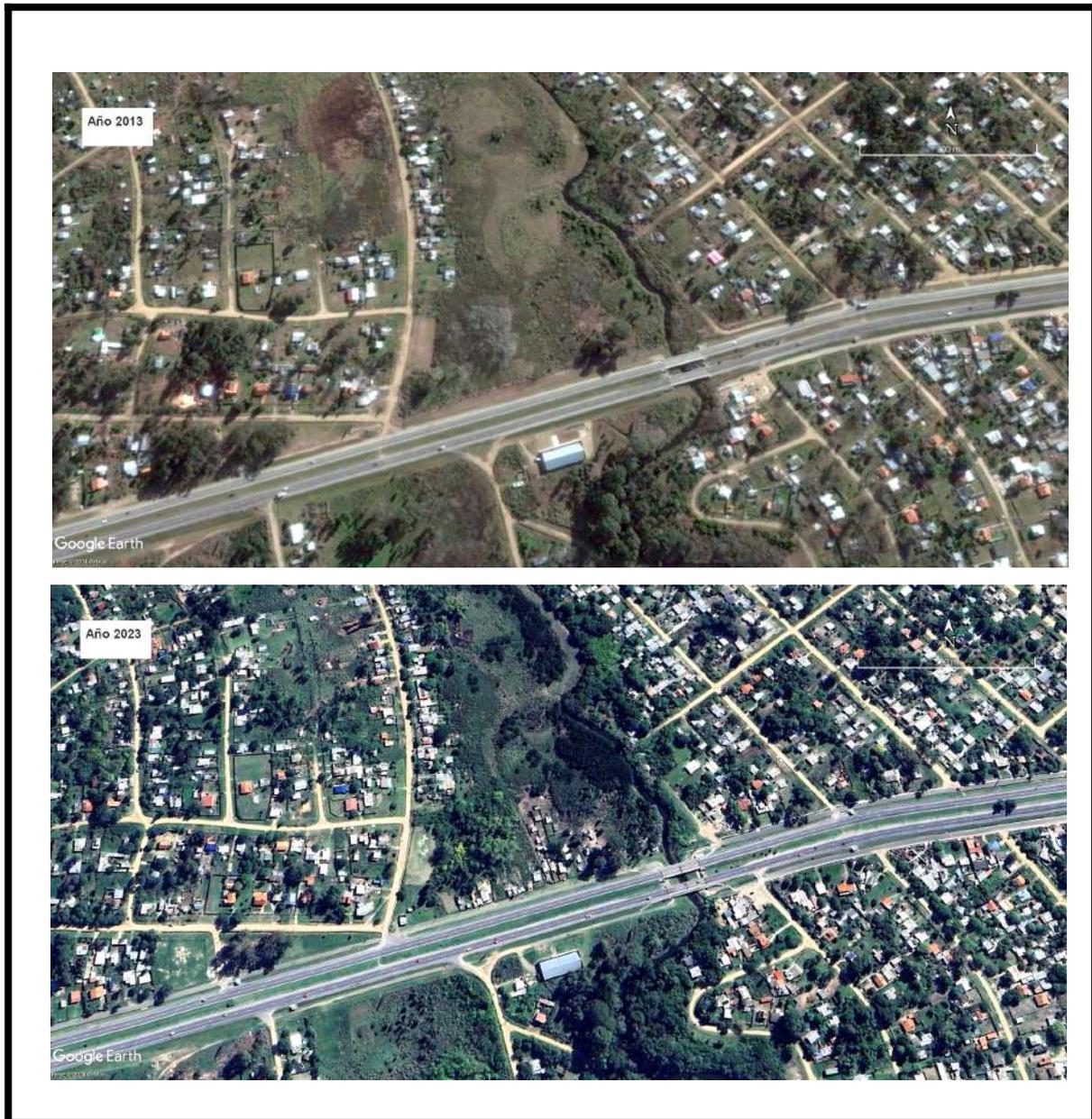
Descripción: Imágenes satelitales que evidencian el proceso de transformación vinculado al completamiento urbano en Cumbres de Neptunia. El área está categorizada en el POT de Costa de Oro como suelo categoría Urbano no Consolidado, definido en la zonificación como Zona de Desarrollo Proyectado por el Gobierno Departamental.

Mapa 11 - Categorización secundaria y zonificación Cumbres de Neptunia



Fuente: elaboración propia en base a DINOT

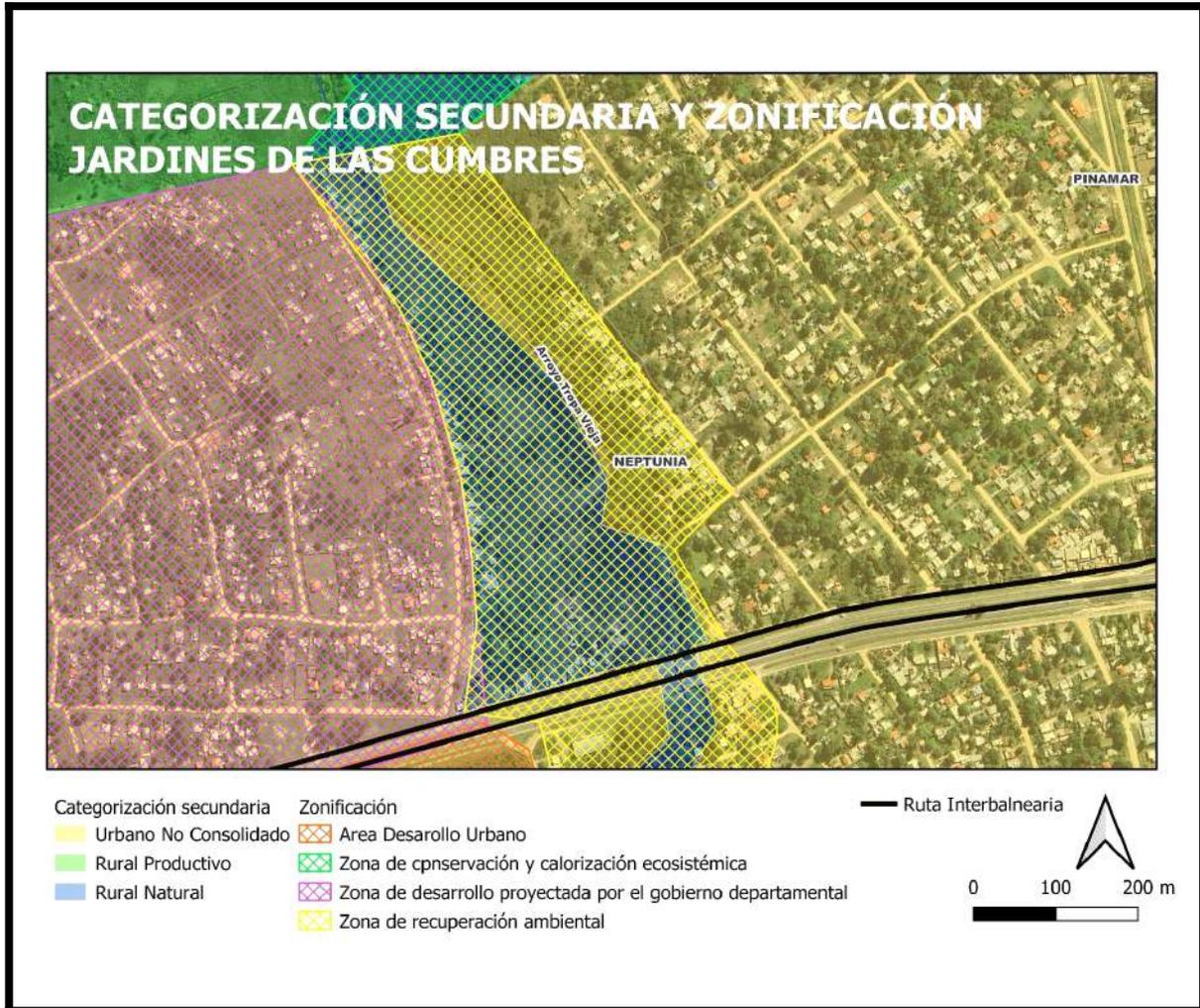
Mapa 12 - Transformaciones territoriales en Jardines de las Cumbres 2013 - 2023



Fuente: elaboración propia en base a imagen satelital de Google Earth

Descripción: Imágenes satelitales que evidencian el proceso de crecimiento de la mancha urbana hacia los bordes del Arroyo Tropa Vieja, sobre Ruta Interbalnearia al norte, con la conformación del barrio Jardines de las Cumbres. El área está categorizada en el POT de Costa de Oro como suelo categoría Rural Natural, definido en la zonificación como Zona de Recuperación Ambiental.

Mapa 13 - Categorización secundaria y zonificación Jardines de las Cumbres



Fuente: elaboración propia en base a DINOT

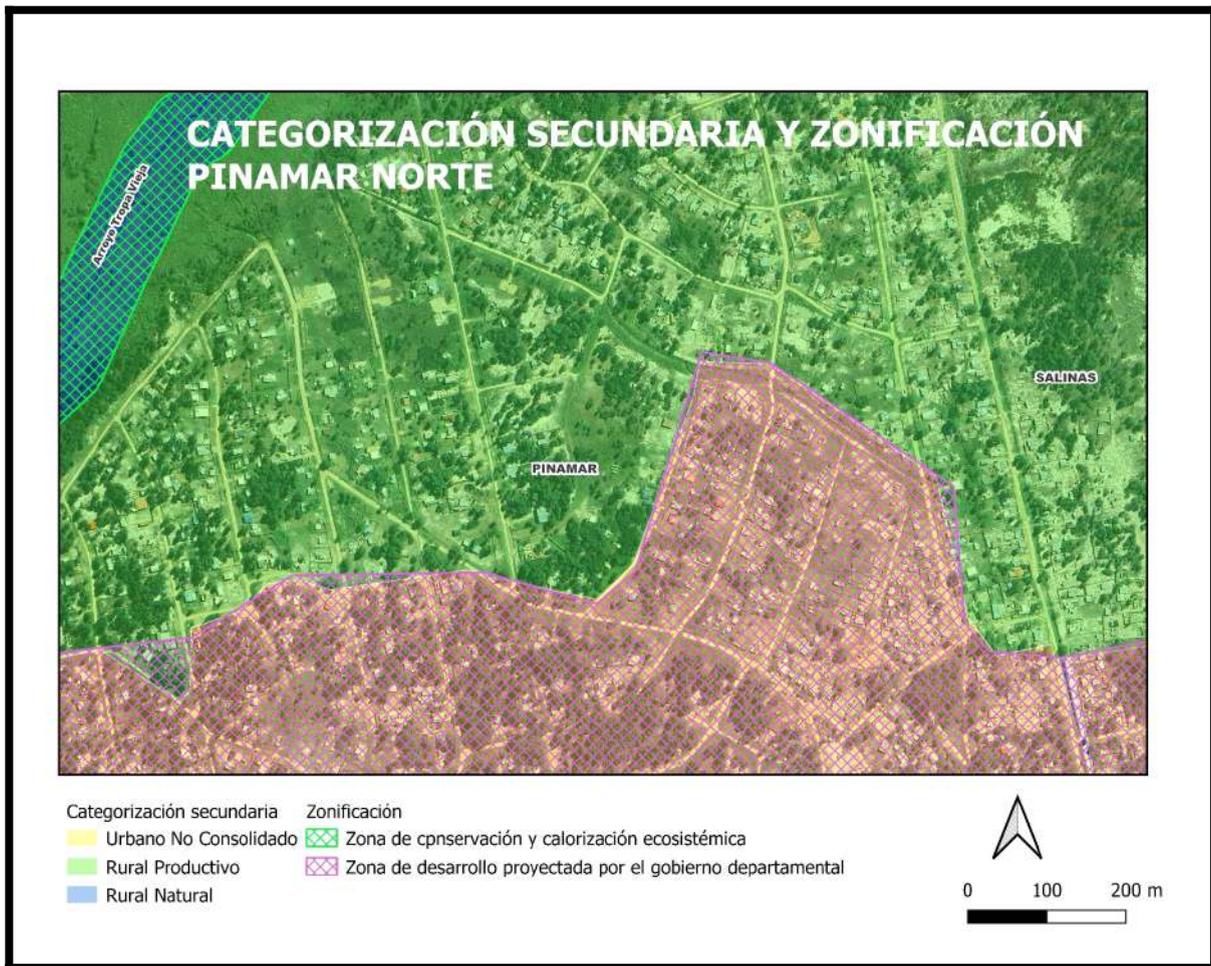
Mapa 14 - Transformaciones territoriales en Pinamar Norte 2013 - 2023



Fuente: elaboración propia en base a imagen satelital de Google Earth

Descripción: Imágenes satelitales que evidencian el proceso de crecimiento de la mancha urbana en Pinamar Norte. Gran parte del área está categorizada en el Plan de Ordenamiento de Costa de Oro como suelo categoría Rural Natural Productiva, definido en la zonificación como zona genérica. El polígono que queda comprendido en la categoría de Suelo Urbano no consolidado está zonificado como Zona de Desarrollo Proyectada por el Gobierno Departamental. Actualmente se están realizando negociaciones similares a las de Comunidad Biguá para su re-categorización, y posterior regularización y desarrollo urbano.

Mapa 15 - Categorización secundaria y zonificación Pinamar Norte



Fuente: elaboración propia en base a DINOT

Modalidades operativas del Plan destacados en el marco del derecho a habitar:

1- Plan Parcial de infraestructura y Desarrollo de Macro zona 1 desde Neptunia a Fortín. “El crecimiento de población que ha tenido lugar en esta macrozona no ha venido acompañada por el desarrollo de infraestructuras de servicios básicos para atender a este crecimiento. Este proceso de crecimiento y expansión ha resultado en una urbanización no planificada con la población ocupando áreas de riesgo junto a los márgenes de arroyos por ejemplo. El crecimiento poblacional ha conllevado la aparición de asentamientos irregulares, y el desarrollo de un área urbana que se ha consolidado como ciudad, por lo que surge la necesidad de definir políticas territoriales que contribuyan en la mejora de la calidad de vida de sus habitantes. Por lo que el plan deberá atender aquellas porciones del territorio con alta densidad de población con un alto grado de vulnerabilidad ambiental, generando un plan integral que dé solución a las infraestructuras necesarias.” (Memoria de ordenación, i 8.2)

2- Plan sectorial de Reparcelación de fraccionamientos no consolidados y reparcelación – realojos de asentamientos irregulares. - Programa de consolidación y desarrollo urbano / Tierras y Vivienda. Regularización de asentamientos y realojos. “Se promoverá la consolidación de los procesos socio-territoriales, a través de la regularización de asentamientos y realojos de los mismos. De ésta manera se conformará un territorio uniforme en la manera de habitar, sin desigualdades sociales, y con una calidad de vida más aceptable para todos sus habitantes.” (Memoria de ordenación, i 8.2 y 10.4)

3- Proyecto cartera de tierras La Intendencia cuenta con una Cartera de Tierras para el desarrollo de Programas de Vivienda Social y dotación de equipamientos, que está enmarcada en la Política de Reserva de Tierras a nivel departamental. Junto con la Cartera de Tierras se creó el Inventario de Tierras Públicas Municipales. Las tierras incluidas tienen como destino los programas de urbanismo, de soluciones habitacionales de interés social, de equipamientos e infraestructuras, de espacios recreativos, de esparcimiento, y de todos aquellos usos vinculados con una solución integrada del ámbito residencial. (Memoria de ordenación, 10.4)

4- Programa de vivienda de interés social La aplicación de los programas vinculados a la Ley de Vivienda de Interés Social se visualizan como una oportunidad de actuaciones concretas que pueda sintetizar la demanda de vivienda no resuelta aún, con un impacto urbano habitacional significativo que recupere el dinamismo de producción de vivienda social de calidad y dinamice las áreas con infraestructuras instaladas. Complementado esto con el desarrollo de proyectos especiales en base a la concurrencia de lo público y lo privado. (Memoria de ordenación, 10.4)

5- Expropiaciones. “La expropiación por razones de ordenamiento territorial o acondicionamiento urbano, se aplicará de conformidad con las disposiciones previstas en la Ley 18,308: (...). C) Para la incorporación de terrenos en la Cartera de Tierras. D) Para llevar a cabo las acciones de conservación o protección ambiental que correspondan.” (Decreto, artículo 75)

6- Proyecto de detalle. “Son los mecanismos de gestión, a través de los cuales se materializan las actuaciones sobre el territorio en la búsqueda de la concreción de los objetivos planteados en el instrumento. A través de ellos se concretarán actuaciones estructurales: habitacionales, viales, de espacios públicos, etc., enunciados en el presente Plan.” (Decreto, artículo 72.1)

7- Proyecto de saneamiento alternativos. “Se prevé el estudio de la factibilidad de incorporar sistemas alternativos al saneamiento para las macrozonas donde sea necesario.” (Memoria de ordenación, 10.4)

Esquema 12: Directrices departamentales de OT

DIRECTRIZ 6.- Optimizar las infraestructuras instaladas en el suelo urbano. El cumplimiento de esta directriz supone: a) Promover la integración de centros urbanos en sistemas mediante la complementariedad de servicios. Asegurar la accesibilidad a los equipamientos urbanos. Definir instrumentos que aseguren la calidad del hábitat humano en los centros urbanos, atendiendo a la complementariedad de servicios en vías de su configuración en un sistema integrado. Se definirá un marco normativo que asegure la accesibilidad a los equipamientos y servicios, y el establecimiento de pautas ambientales. b) Revisar la delimitación de suelo suburbano y establecer las áreas para posibles expansiones urbanas y localizaciones productivas. c) Promover a través de políticas activas la localización de viviendas en áreas urbanas con infraestructuras suficientes, en concurrencia con los Planes Nacionales para el hábitat. Se entiende necesario en coordinación con la política nacional en el sector, definir planes, programas y políticas mixtas, de corto, mediano y largo plazo, en busca de orientar e incentivar a los emprendimientos de desarrollo de viviendas en el ámbito departamental. d) Atender y prevenir los procesos de precarización y degradación urbana. A los efectos de responder a esta recomendación se entiende pertinente atender con prioridad la ocupación de suelos en zonas inundables o protegidas, así como facilitar el acceso a tierras urbanizadas con servicios e infraestructuras necesarias para garantizar el hábitat humano en concordancia con las estrategias nacionales. e) Priorizar la densificación sustentable del stock habitacional en zonas con infraestructura, desestimulando operaciones de extensión urbana sobre suelo sin servicio.

Esquema 13: Plan Estratégico Canario, 2019

Visión 2040: Ser un departamento que potencia su heterogeneidad intrínseca a partir del reconocimiento y fomento de sus cualidades, compatibles con sus escalas territoriales y las identidades locales, donde la articulación multinivel de las políticas públicas permite un desarrollo de planes transversales, integrales e inclusivos apoyados por un sistema de participación canario.



Imagen 15 (arriba): Plaza pública frente al Municipio de Salinas

Imagen 16 (abajo): Encuentro comunitario en Comunidad Biguá

Fuente: elaboración propia

Capítulo 7

Conclusiones: Aportes para la transición de territorios hacia el Buen Vivir

A partir de los análisis desarrollados en esta tesis, se presentan algunas recomendaciones para avanzar hacia un sistema de planificación y gestión de políticas vinculadas al acceso y gestión del suelo, que integre principios del BV, en diálogo con la realidad uruguaya. Se trata de una propuesta para que el sistema institucional transite en etapas sucesivas y acumulativas, con horizontes de corto (5 años), mediano (10 años) y largo plazo (30 años), habilitando la coexistencia de modelos territoriales diferentes. Dada la existencia de muchos grupos que viven y reivindican paradigmas desmercantilizantes de los bienes comunes, la planificación y gestión multiactoral tiene la posibilidad de promover prácticas que los incorporen, dando lugar a programas públicos en esa dirección. La crisis sistémica contemporánea - ambiental, social, económica y cultural- y la “desorientación global de la especie sobre la tierra” (Quijano, 2014), reclama la necesidad de repensar los modelos de desarrollo desde una perspectiva sistémica -multidimensional y multiescalar- (Morin, 1990) y dar un giro civilizatorio integrando otras perspectivas en la institucionalidad dominante.

Esquema 14: Recomendaciones para transitar hacia el Buen Vivir desde los territorios



Fuente: elaboración propia

1- Dar lugar a narrativas del Buen Vivir vinculadas a la cultura de los pueblos originarios.

El concepto de desarrollo, como se ha comentado anteriormente, presenta su concepción original moderna basada en la idea de acumulación, modernización y progreso material, propio del auge del capitalismo a partir de la segunda posguerra. A medida que suceden las décadas, esta perspectiva es criticada desde la dimensión social y ambiental, reconfigurándose en gran medida hacia el paradigma del desarrollo humano sustentable o desarrollo sostenible. Este promete satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias, compatibilizando el crecimiento económico con el cuidado ambiental y el bienestar social. Tras ese tipo de conceptualizaciones se enfilan organizaciones de base, programas políticos, políticas públicas y recomendaciones internacionales. Ese concepto, sobre el que se basan los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas (antes los Objetivos de Desarrollo del Milenio) ha sido interpelado desde diversos ámbitos, por tratarse de una invención que pretende homogeneizar a la población mundial bajo la cultura de occidente. Entre ellos destacan las corrientes del postdesarrollo (Escobar 2005, Svampa 2011, Gudynas 2014, Esteva 1996) quienes plantean la necesidad de trascender la idea de desarrollo, que se concibe asentado desde la hegemonía capitalista occidental e incrustada en la institucionalidad y sentido común, como parámetros de validación de nuestro ser en la tierra, que refuerzan y reproducen la colonialidad. Desde la perspectiva del postdesarrollo se plantea la necesidad de buscar otros horizontes emancipatorios y generar transformaciones en las prácticas de saber y hacer interpelando tanto la noción de desarrollo, como de subdesarrollo.

En ese marco, el Buen Vivir como modo de vida y propuesta civilizatoria desde los pueblos originarios de América Latina/Abya Yala, se plantea como una alternativa. Definido como vida en armonía -con uno mismo (identidad), con la sociedad (equidad) y con la naturaleza (sustentabilidad)- (Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara, 2017). Hombre/mujer y naturaleza se conciben como parte de la Madre Tierra. Se ha señalado en el marco de las entrevistas realizadas que históricamente la humanidad ha vivido en conexión con la naturaleza, siendo el estilo de vida predominante muy reciente. En ese sentido, el llamado es a despertar y hacer visible una conciencia que ya se encuentra presente pero adormecida o invisibilizada; se trata de un llamado a descolonizar el pensamiento. Desde ese paradigma la simpleza en la vida se presenta como opción, asimismo lo es la horizontalidad, la no jerarquización y la circularidad en la toma de decisiones. Existe una integración de los distintos componentes de la existencia y el concepto de salud se define como equilibrio. La espiritualidad es un pilar indisoluble de la vida y la visión cíclica del tiempo es clave en este cambio de paradigma: “El tiempo es entendido como ciclos de eternos recomienzos, lo que favorece el florecimiento y consolidación de la contemplación, la adaptación y la homeostasis como pilares de sus cosmologías” (Lins Ribeiro, 2008). Asimismo se ha señalado que el mundo indígena es cíclico, “acompaña los procesos de la madre en su propia naturaleza”.

La visibilidad de la reivindicación originaria está creciendo en nuestro país, aunque aún queda camino por andar. Sin embargo, constituye un potencial para el fortalecimiento de la opción del BV como horizonte emancipatorio, en articulación con otros colectivos/proyectos/experiencias en defensa de modos de vida alternativos.

Particularmente, en un país que desde la institucionalidad ha reforzado la idea del “país sin indios”, sigue generando resistencias. Desde la década de 1980, el movimiento indígena del país toma fuerza, reclamando autoidentificación y reparación, en proceso de reconstrucción de lo que fue y de lo que ahora puede ser. Por su parte, la comunidad científica desde distintos ámbitos apoya dichos procesos (por ejemplo la antropología biológica ha contribuido dando cuenta del alto porcentaje de aporte indígena genético por el lado materno y la arqueología evidencia la cultura de un modo de habitar que dejó rastros en los territorios). Actualmente conviven distintas realidades; una multiplicidad de colectivos a lo largo de todo el territorio nacional se encuentran nucleados, a la vez que existe una diversidad de poblaciones habitando que no están organizadas y por su propio modo cultural no les es de interés hacerlo. Por otra parte, desde las entrevistas se subraya la necesidad de considerar la multiplicidad de formas de habitar desde el BV en la contemporaneidad, la cual muchas veces es a través de la práctica cotidiana en base a sus valores y no necesariamente a partir de habitar el campo del modo que se hizo antes de la conquista.

Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara (2017) identifican distintas vertientes del BV. La aproximación al tema en el marco de esta tesis, da cuenta de un eco local en el que coexisten la versión indigenista y pachamamista, proveniente del propio movimiento indígena del país (desde el cual se prioriza la identidad) y la versión ecologista y postdesarrollista, con predominancia del ecologismo y menos postdesarrollismo (desde el cual se prioriza la sostenibilidad) a través de colectivos territoriales y organizaciones de la sociedad civil. Ambas vertientes tejen redes en defensa del territorio, el agua y la vida. No se identifica la vertiente estatista, como se señaló anteriormente citando algunos países como Bolivia y Ecuador.

Resulta importante señalar que esta tesis realiza un esfuerzo conceptual por hacer dialogar paradigmas distintos, tal como se presentó a partir de Rodríguez Salazar (2016) en el capítulo 2. La opción metodológica fue operacionalizar el BV a partir de dos de sus principios: derecho a la tierra donde habitar y derechos de la naturaleza. Ha quedado claro a partir de los aportes bibliográficos y las entrevistas realizadas, que incorporar principios holísticos ancestrales en políticas públicas de los estados modernos (instituciones occidentales) es una tarea muy difícil. Sin embargo, se ha demorado que resulta necesario y urgente.

2- Favorecer a través del Ordenamiento Territorial el acceso al suelo urbano para habitar con modalidades colectivas y post-propietaristas.

El OT se constituye en un ámbito de relaciones de poder que puede habilitar la incorporación de procesos de transformación hacia territorialidades alternativas. En tanto planear, proponer, significar e interpretar son verbos que explicitan poder, las disputas en las orientaciones de la política pública implican disputas de significados, constituyen modos de ser y hacer territorial que responden a una perspectiva valorativa (Fernandez Mancano 2008, Cejudo 2008). Como ámbito transversal que tiene como objetivo el equilibrio de las acciones en el territorio, el OT se plantea como un espacio político que brinda posibilidades para un abordaje sistémico que incorpore innovaciones institucionales.

La tesis plantea el derecho a habitar como uno de los principios básicos del BV. A partir de los resultados de esta investigación, se da cuenta de importantes amenazas respecto a su garantía, así como de algunas interesantes posibilidades. Como se señaló, el problema vigente se vincula al acceso y permanencia, más que a la falta de viviendas. Este problema responde a las reglas de juego que tratan la vivienda como mercancía, lo cual constituye un obstáculo para una parte importante de la población. En términos normativos, la legislación es ambigua. Por una parte, Uruguay reconoce el derecho a la vivienda en su Constitución y en tratados internacionales. En cuanto al reconocimiento del derecho a la tierra por su uso, a nivel del Código Civil se brinda algunas protecciones jurídicas a quienes cumplen determinadas condiciones en el habitar, pero según los entrevistados no garantiza el derecho a la vivienda dado que por sí solo no cumple con los requisitos de seguridad en la tenencia. Por la vía civil no es un proceso rápido ni sencillo y luego de un juicio de reivindicación es altamente probable que el juez determine el desalojo de los poseedores, debiendo el propietario abonar las mejoras. Además, existe una contradicción entre el Instituto de la Posesión del Código Civil, con las disposiciones que se incorporaron al Código Penal bajo el formato del delito de Usurpación. La tipificación de 2007 criminaliza todas las ocupaciones, independientemente de su carácter, generando formalizaciones y procesamientos que retroalimentan a la vez la vulnerabilidad social, todo un procedimiento que es realizado sin el contralor de un juez que garantice la legitimidad del proceso. Si a esto se le agrega la tipificación de delito menor de la indebida ocupación de espacios públicos establecido en el Código Penal, queda en evidencia que la normativa penal deja a las personas sin vivienda en un callejón sin salida, en tanto comete un delito tanto al permanecer en el espacio público, como si ocupa un terreno que no es de su propiedad. Esto implica la necesidad de políticas habitacionales de acceso al suelo urbano, que brinden garantías reales al derecho de habitar.

Como se vio en el capítulo 4, ya existen modalidades disponibles en la normativa vigente nacional que permiten el acceso a la tierra para habitar desde modos no propietarios: derecho de superficie (Ley 18308 art. 36 y 36bis), prescripción adquisitiva colectiva (Ley 18308 art. 65) y cartería de tierras (Ley 18308 art. 52). A partir de la bibliografía, la revisión de normativa y las entrevistas realizadas, la tesis problematiza el vínculo entre seguridad en la tenencia y la propiedad privada individual, interpretándose como un dogma naturalizado como resultado de la colonización del pensamiento, reforzado desde la institucionalidad pública y los medios de comunicación, el cual es interpelado desde una perspectiva decolonial. Se ha señalado que la verdadera necesidad se vincula a la seguridad de las familias de tener una vivienda, siendo la propiedad solo una de las opciones para su realización. Por su parte, la tenencia colectiva constituye un desafío dada la hegemonía individualizante, pero favorece la permanencia en el suelo y brinda protección frente a los procesos de gentrificación. Asimismo, respecto a diversas situaciones, implica un sistema de gestión que apoya la formación de redes de entramado comunitario que expande posibilidades y además brinda apoyo en contextos de vulnerabilidad social.

Experiencias de tenencia colectiva del suelo, tales como las que se presentaron en el capítulo 2: Fideicomiso de Tierras en Costa Rica; la Comunidad de Cambio en San Martín de los Andes - Argentina; las cooperativas en Barcelona y en Uruguay, son ejemplos a considerar.

En tanto la vida está transcurriendo y los procesos territoriales se están sucediendo, desde una perspectiva territorializada el conocimiento se pone al servicio de la práctica y

transformación. “El punto de partida es la sociedad humana en proceso, es decir, realizándose” (Santos, 2000). Como se abordó en el capítulo 6, existen en el Municipio de Salinas importantes procesos de transformación territorial vinculados a nuevas urbanizaciones, los cuales incluyen relocalización con cesión de la propiedad de la tierra. Incorporar modalidades operativas no convencionales a través de proyectos de detalle, constituyen posibilidades de gran valor en el marco de los procesos de transformación de los perímetros territoriales de reciente fraccionamiento y desarrollos urbanos en proceso de diseño Fraccionamiento del monte Bilú Atit-Fideicomiso Terrazas de Neptunia; y Comunidad Biguá/ Neptunia SA. Se ha visto la posibilidad de llevar adelante diseños del hábitat socio-ecológicos basados en la armonía, ciclicidad y no propiedad, propio de la cosmovisión originaria del BV. La herramienta de Proyectos de detalle podría implementarse siendo “Mecanismos de gestión, a través de los cuales se materializan las actuaciones sobre el territorio en la búsqueda de la concreción de los objetivos planteados en el instrumento. A través de ellos se concretarán actuaciones estructurales: habitacionales, viales, de espacios públicos, etc., enunciados en el presente Plan.” (Plan de OT de Costa de Oro, 2017, art. 72)

Esta tesis propone un proyecto urbano en base a diseño participativo del hábitat⁹⁶, bajo los principios del BV: derecho a la tierra y derechos de la naturaleza. Entre sus principales características destacan: titularidad colectiva del suelo, propiedad familiar de lo construido, espacios colectivos, protección de espacios naturales no construidos, viviendas ecológicas, reutilización de las aguas, sistema de compostaje comunitario, saneamientos ecológicos acompañados colectivamente y otros. El Plan de OT Costa de Oro (2017) define los siguientes enunciados que brindan el marco: “mantener las calidades paisajísticas específicas” y “Satisfacer las necesidades habitacionales”, planteando las siguientes modalidades operativas que podrían aplicarse en este caso: Plan Parcial de infraestructura y Desarrollo de Macro zona 1 desde Neptunia a Fortín; Plan sectorial de Reparcelación de fraccionamientos no consolidados y reparcelación – realojos de asentamientos irregulares. - Programa de consolidación y desarrollo urbano / Tierras y Vivienda. Regularización de asentamientos y realojos; Programa de vivienda de interés social Expropiaciones; Proyecto de saneamiento alternativos.

3- Fortalecer y promover figuras institucionales mixtas de gobernanza territorializada.

Como se plantea en el capítulo 3, existe en Uruguay una multiplicidad de iniciativas/modos de vida/proyectos que responden a la búsqueda de otros principios rectores de la vida, una vida más concordante con los ciclos naturales. Se trata de un movimiento diverso y no centralizado, presente en todo el país, el cual por tratarse de un movimiento no institucionalizado tiende a quedar invisibilizado. Sin embargo, aunque no son numerosos de forma aislada, en las coordinaciones y encuentros territoriales logran tener impactos significativos y ser aliados estratégicos para disputar narrativas y proyectos territoriales. A nivel local existe una especificidad como territorio impulsor de la cosmovisión del BV como horizonte emancipatorio. Grupos que habitan reivindicando lo comunitario, mediante redes de economías comunitarias, preservación ambiental y defensa de los bienes comunes.

⁹⁶ Puede implementarse la metodología de diseño participativo del hábitat, tal como el llevado adelante en la Comunidad de Cambio, liderado por Mariana Enet.

En tanto es espacio apropiado, el territorio implica un ejercicio de poder por determinado grupo o clase social y sus respectivas territorialidades cotidianas, que son constituidas por su expresión material e inmaterial (Raffestin 1980, Saquet 2015, Mancano 2008). En ese marco, resulta importante fortalecer las figuras institucionales mixtas de gobernanza, las cuales permiten dar voz a diversos grupos no representados por el poder político e impulsan la gestión colectiva de los bienes comunes (Ostrom, 2016).

Surge a partir de la investigación la necesidad de implementar formas de coordinación interinstitucional territorializadas entre los diferentes niveles de gobierno, aumentando el rol y la responsabilidad de los municipios como gobiernos de cercanías, con mayores potestades en el OT. A partir de la Ley de descentralización y participación ciudadana del año 2010, hubo un impulso descentralizador que se discontinuó y es necesario retomar. El trabajo da cuenta que en el Municipio de Salinas no hay equipos técnicos y éste no cumple un rol preciso en la planificación y gestión territorial. Es requerido fortalecer la gobernanza local, mediante un sistema de articulación que favorezca un territorio activo en generar los procesos que se planifican.

La planificación territorial necesita integrarse a la gestión, coordinando con la diversidad sectorial que le influye y con los actores locales organizados y no organizados. Se plantea por tanto la recomendación de superar la lógica sectorializada de la política nacional, en yuxtaposición a la política de escala departamental, la cual, deja grupos sociales y ecosistemas territorializados al afán del poder del mercado. En su lugar, se propone la conformación de equipos territoriales fortalecidos que integren y lideren procesos participativos.

Por su parte, teniendo en cuenta lo señalado en el capítulo 5, las Comisiones de Cuenca se constituyen en un ámbito vigente privilegiado para la participación y control ciudadano de la gestión territorial ambiental. En particular, en el caso de la Laguna del Cisne, la cual se encuentra gravemente comprometida ecológicamente a pesar de los avances en la normativa de OT, se requiere cumplir dicha normativa y profundizarla, para lo cual la participación de colectivos sociales resulta fundamental. Como se señaló, existe actualmente una serie de aspectos incumplidos, como la obligatoriedad de transicionar hacia la agroecología y tener un control de la aplicación de los agroquímicos usados en la cuenca. Debido a los cambios en la correlación de fuerzas en el ámbito departamental y a las presiones de distintos agentes, hacer cumplir la norma no resulta fácil ante la ausencia de presión social en los ámbitos de gobernanza y la inexistencia de equipos territoriales fortalecidos. Además, es notorio que el tipo de participación en la Comisión de Cuenca se limita a una deliberación no vinculante, solamente consultiva, lo que facilita que dicho espacio sea ignorado. Para una participación efectiva de los territorios, es necesario avanzar hacia espacios de toma de decisiones de funcionamiento periódico y con carácter vinculante respecto a la gestión.

4- Cambio de normativa hacia incentivar hábitats basados en principios socio- ecológicos en construcción de vivienda y saneamientos.

La perspectiva del BV reivindica la construcción de hábitats humanos integrados a los ecosistemas presentes en cada territorio. Desde una búsqueda de armonía con el entorno y en el entendido de que la humanidad forma parte de la naturaleza, el “desarrollo urbano” debería acoplarse a los preceptos de conservación y bajo impacto ambiental de sus infraestructuras.

A nivel territorial existe acumulación de modalidades constructivas que se plantean desde una perspectiva de preservación y conexión ambiental. Los sistemas constructivos que utilizan materiales naturales (madera, barro, paja, totora, etc.), conocida popularmente como “bioconstrucción” y los sistemas de saneamientos con tratamiento interno de las aguas en base a procesos ecológicos, están presentes, con potencia de expansión y réplicas.

Sinergias territoriales son posibles ante la revalorización de conocimientos ancestrales, de carácter orgánicos con los ciclos de la Madre Tierra: construcción natural, saneamientos ecológicos, reutilización de las aguas. Los derechos de la naturaleza se conciben en armonía con los derechos de la tierra para habitar; bajo los principios de armonía, ciclicidad y no propiedad.

Según la información obtenida, respecto a la construcción con materiales naturales, su impulso es posible debido a que no existe prohibición a tal respecto. Sin embargo, dicho proceso se ve dificultado por la falta de acumulado técnico respecto a tipologías edilicias y parámetros de referencia. Una parte importante de la experiencia se basa en el conocimiento popular de la técnica que a veces se apoya en saberes de la academia. Es usual tratarse de viviendas autoconstruidas, que muchas veces se construyen acompañadas de *mingas* comunitarias (jornadas solidarias). Su impulso en el marco de políticas de vivienda requiere tanto la puesta en valor del conocimiento popular, así como la definición de parámetros de edificación urbanos que los involucren.

Por su parte, el tratamiento de aguas residuales domésticas mediante procesos ecológicos, es una técnica de saneamiento alternativa bastante extendida en el territorio, el cual sin embargo la normativa no avala ya que no se permiten sistemas con filtraciones a terreno. En tanto existen evidencias de que el sistema de pozos negros permitido no funciona, como la contaminación de la napa freática y la poca incidencia de las barométricas (en una entrevista se afirmó que haciendo la cuenta de los pozos negros y del tránsito de barométricas, resulta evidente que hay filtraciones). Asimismo, es altamente cuestionable la modalidad de etapa final que consiste en volcar el contenido de los camiones a cielo abierto en sitios alejados, lo que resulta en un estrés ecosistémico y deterioro ambiental de esos sitios.

El tratamiento a través de saneamientos ecológicos constituye una alternativa que se basa en imitar desde el diseño los ciclos bioquímicos de la naturaleza, para favorecer la depuración natural de las aguas residuales. De la mano de la experiencia popular, se recomienda explorar estas alternativas orgánicas, que implican “hacerse cargo” de los desechos

generados, innovando mediante diseños de construcción, mantenimiento y monitoreo, con diversos mecanismos.

5- Promover la transición productiva y agroecológica a través de fondos de apoyo a economías comunitarias

Resulta relevante desde la perspectiva del BV impulsar fondos de apoyo a proyectos productivos locales que dinamicen la economía local a través de procesos de bajo impacto ambiental, con valorización de los saberes locales. Como se comentó anteriormente, a nivel local existe una multiplicidad de proyectos autogestionados y redes de intercambio comunitario, que generan economías con redistribución. El fomento de las ferias de productos locales, redes de consumo y trueque, intercambios a través de moneda social, etc. son mecanismos de economías comunitarias que implican una alternativa al mecanismo concentrador del mercado.

La medicina natural en base a plantas forma parte de una red de sabiduría popular extendida que tiene la potencia de multiplicarse y ponerse en valor. Se trata de un conocimiento ancestral de las propiedades de las plantas del territorio que propone mejoras en el bienestar. Asimismo, es valioso dar a conocer y expandir experiencias de educación ambiental que se suceden a través de la recuperación y puesta en valor de parques y áreas costeras. El entretendido de la economía local y la gestión ambiental comunitaria, se constituye en un horizonte sinérgico inspirado en los principios del BV.

En esa línea, la difusión y fomento de la producción agroecológica se constituye en otro elemento clave de la transformación productiva. Con impactos tanto ecológicos como sociales, la producción de forma orgánica de base agroecológica se plantea como un modo de habitar y producir en armonía entre personas y el entorno. Favoreciendo la salud de las personas y el resto del sistema ambiental, necesita el impulso decidido para constituirse en un modelo pujante que plantee una alternativa a la producción en base al uso intensivo de agroquímicos.

Particularmente, como se ha señalado en esta tesis, según la normativa vigente la CLC está mandatada a la realización de una transición agroecológica para la protección de la calidad del agua y su cuenca. Sin embargo, dado que el modelo predominante empuja a la intensificación y aumento de la productividad del suelo, el fomento a la agroecología debe ser una decisión política con recursos destinados a tal fin. En distintos aspectos va a contracorriente de un sistema económico que compite mediante el rendimiento económico. Retomar el impulso y generar retroalimentaciones entre dicha forma de producción y la educación ambiental, explorando las potencialidades por ejemplo con el ecoturismo, constituye una posibilidad más de generar una identidad territorial con principios del BV.



Imagen 17- Un panadero de diente de león
(*Taraxacum officinale*), Pinamar

Fuente: elaboración propia

Habitar *co-creando* el territorio

Epílogo

La investigación da cuenta de un escenario complejo con potencia de transformación. El BV como alternativa al desarrollo sostenible desde los movimientos territoriales en Uruguay, está en proceso. La construcción de otras narrativas y experiencias socio ecológicas de base territorial, proyectos alternativos urbanos y la reemergencia de la identidad indígena, constituyen movimientos que pulsán hacia encauzar la vida en armonía. Armonía con un/a misma/o, con otras/os y con la naturaleza. Movimiento que disputa narrativa con la fuerza del capital, que se despliega con su dinero y poder del status quo.

El territorio investigado cuenta con una amplia gama de colectivos autogestionados de perfil comunitario y socio ecológico, que tiene la potencia de articular con otros actores procesos de transformación hacia modelos territoriales inspirados en los principios del BV. Se identifica una multiplicidad de actores dispersos e invisibilizados que se mueven por otros valores: economías comunitarias, medicina natural, defensa del ambiente, pueblos originarios, permacultura, agroecología, etc. Se destaca que dichos colectivos forman parte de un entramado de organizaciones presentes en distintos puntos del país y de toda la Abya Yala/América, lo que multiplica la potencia de su accionar articulado en la promoción de nuevas territorialidades.

Desde el análisis de las posibilidades que brinda el OT para promover el derecho a habitar y los derechos de la naturaleza, se identifica como debilidad una gobernanza “desde arriba”, regida por escalas que no integran la identidad y red de actores locales. De esta manera, la escala local - barrial / municipio / cuenca - no es tomada en consideración en tanto actor activo de los procesos, sino implementador de definiciones tomadas desde otras escalas superiores de carácter sectorial, muchas veces incluso en forma paralela a lo determinado por los instrumentos de OT. Desde una perspectiva del BV (y también desde los enfoques del desarrollo local), ésto dificulta la identidad territorial, el entramado comunitario y la red de integración multiactoral para la promoción de sinergias endógenas. A partir de la investigación no se identifica un actor institucional, ni una red de actores que dirija actualmente esos procesos en el Municipio de Salinas. Asimismo se señala el obstáculo en la compartimentación de la planificación y la gestión territorial, la cual intensifica la fragmentación de la política pública en el territorio.

Modalidades operativas están disponibles, constituyendo posibles innovaciones para la construcción del hábitat desde principios del BV. Por su parte, la Universidad desde la integralidad de funciones y en particular desde la función de extensión universitaria, puede apoyar procesos transformadores de mediano plazo, como un aporte significativo a la sociedad y al cuidado de los ecosistemas. La conformación de equipos territoriales transdisciplinarios, que apoyen e integren distintas disciplinas junto a organizaciones locales y la institucionalidad multinivel, de forma articulada entre distintos territorios, se constituye en un soporte valioso con potencial para la innovación territorial.

En tiempos en que tanto se habla de innovación, redireccionarla a favor de la vida retomando lo esencial, resulta fundamental.

Bibliografía

Algoed, Line et al (2018). *El Fideicomiso de la Tierra del Caño Martín Peña Instrumento Notable de Regularización de Suelo en Asentamientos Informales*. Documento de Trabajo WP18LA1SP. Lincoln Institute of Land Policy

Balbontin-Gallo, Cristóbal (2019). *Los instrumentos de planificación territorial como mecanismo adecuado para proteger el derecho humano de los indígenas al territorio*. Ius et Praxis vol.25 no.3 Talca dic. 2019

Bayona-Molano, Paola Alejandra (2016). *CAR y comunidades indígenas en el ordenamiento ambiental territorial: Propuestas para la determinación de competencias en el post acuerdo*. Revista Bitácora Urbano Territorial, vol. 26, núm. 2, julio-diciembre, 2016, pp. 121-128. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia

Bilú Atit (2021). *Manifiesto pulmón verde*. Documento comunitario (s/p)

Bilú Atit (2021). *Informe ambiental comunitario*. (s/p)

Borja, Jordi (2013). *Revolución urbana derechos ciudadanos*. Alianza Editorial. Madrid

Bustillo, Gonzalo (2019). *Politics, Policies: cuatro ensayos sobre la arquitectura y el urbanismo como formas de acción política* [en línea] Tesis de maestría. Montevideo

Carballal Susana y Estellano Washington (1996). *Los orígenes de la estructuración del territorio en Uruguay*. Cátedra de Sociología. Facultad de Arquitectura Universidad de la República

Camagni, Roberto (2005). *Economía Urbana*. Barcelona: Antoni Bosch

Cambiasso, Susana (2012). *El derecho de superficie en el derecho uruguayo*-Exposición brindada en el marco de LII Jornadas Notarial Uruguaya. Atlántida, Uruguay

Casar, Ma. Amparo y Maldonado, Claudia (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. CIDE. Número 207. México

Castro Casas, Carlos (2018). *La Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible: A 10 años del inicio del proceso de institucionalización del ordenamiento territorial*. Cuadernos Del Claeh, 37(108), 189-206. <https://doi.org/10.29192/CLAEH.37.2.9>

Cejudo, Guillermo (2008). *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. CIDE. Número 205. México

Consejo de Europa (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio. Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio*. Torremolinos, España

Cooperativa La Borda (s.f.). Recuperado de <http://www.labordacoop.es> (18/02/2021)

Comisión de vecinas y vecinos en defensa de la Laguna del Cisne y del Arroyo Yasiri - Solis Chico (2024). *Entretejiendo luchas en defensa del agua y la vida*. Boletín marzo 2024.

Curbelo, Carmen (2008). *Lo indígena en Uruguay: desde la creación del Estado Nación hasta la actualidad*. En Atti del Convegno Internazionale Identità de i Popoli Indigeni: aspetti giuridice, antropologicie linguistici. (A. Palmisano y P. Pusto rino e ds.) pp . 225-244. Instituto Italo-Latinoamericano. Roma

Diaz Tadeu, N; Trimble, Micaela; Giordano, Gabriel y Torres, Pedro. *Conflictos del agua y del territorio en Laguna del Cisne (Canelones, Uruguay): proyectos hidrosociales en disputa*. Rev. urug.

Antropología y Etnografía [online]. 2022, vol.7, n.2, e648. Epub 01-Dic-2022. ISSN 2393-7068. <https://doi.org/10.29112/ruae.v7i2.1648>.

Echavarría, Cristina (2001). *Reflexión sobre el sentido de territorio para los pueblos indígenas en el contexto del ordenamiento territorial y el desarrollo minero*. Iniciativa de Investigación sobre Políticas Mineras (IIPM) Mendoza, Argentina

El Ayuntamiento ofrece viviendas de compra a precio de alquiler protegido (s.f.) Ayuntamiento de Barcelona. Recuperado de <https://ajuntament.barcelona.cat> (18/02/2021)

Equipo docente Problemas del desarrollo (2020). *Manual de curso Problemas del desarrollo*. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República

Escobar, Arturo (2005). *El "postdesarrollo" como concepto y práctica social*. En Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela

España, Valeria (2019). *Análisis de las experiencias de exigibilidad del derecho a la vivienda. Una radiografía crítica del activismo judicial en Uruguay*. En: Aguiar, Sebastián et al (coords) *Habitar Montevideo: 21 miradas sobre la ciudad*. La Diaria. Montevideo

Esteva, Gustavo (1996). *Desarrollo*. En W. Sachs (editor) *Diccionario del desarrollo*. Una guía del conocimiento como poder. Lima: PRATEC

Fals Borda, Orlando (2022). *Por La Praxis: El Problema De Cómo Investigar La Realidad Para Transformarla*. Espacio Abierto, vol. 31, núm. 1, 2022, Enero-Marzo, pp. 193-221. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela

Foucault, Michel (1978). *Microfísica del poder*. Ed., La Piqueta, Madrid

Gómez Orea, Domingo (2003). *La ordenación territorial: carácter, alcance y contenido*. Universidad Politécnica de Madrid.

Gonzalez, Gustavo (2011). *La ciudad democrática y el acceso al suelo*. En: González, Gustavo y Nahoum, Benjamin. *Ensayos sobre los sin tierra urbanos. Causas, propuestas y luchas populares*. Montevideo, Trilce

Goyenola, G., S. Acevedo, I. Machado y N. Mazzeo (2011). *Diagnóstico del Estado Ambiental de los Sistemas Acuáticos Superficiales del Departamento de Canelones, Volumen III: Laguna del Cisne*. Plan Estratégico Departamental de Calidad de Agua. Intendencia de Canelones, Uruguay.

Goyenola, G., N. Vidal, S. Acevedo, S. Cabrera, C. Fosalba, F. Teixeira-de Mello, C. Calvo, G. Tesitore, L. Gaucher, C. Iglesias, A. López-Rodríguez, M. Burwood, N. Corrales, D.

Olsson, P. Levrini, J. P. Pacheco, L. Capuccio and L. Urtado (2019). *Sistemas Acuáticos Canarios. Estado del conocimiento y gestión ambiental. Informe Ambiental Estratégico*. Canelones, Centro Universitario Regional Este/Universidad de la República; Comuna Canaria

Goyenola, G., Fleitas, V., Urtado, L., Fosalba, C., Acevedo, S., Cabrera, S. (2024). *Sistemas Acuáticos Canarios: Estado del conocimiento y gestión ambiental. Plan Estratégico de Aguas*. Dirección General de Gestión Ambiental; Intendencia de Canelones. Centro Universitario Regional del Este; Universidad de la República. Fundación para el Desarrollo de las Ciencias Básicas. 84 pp.

Gudynas, Eduardo (2014). *Las disputas sobre el desarrollo y los sentidos de las alternativas*. Revista Kavilando

Guimaraes, Roberto (1998). *Modernidad, medio ambiente y ética: un nuevo paradigma de desarrollo*. Ambiente y sociedad

Harvey, David (1973). *Urbanismo y desigualdad social*. Madrid, Siglo XXI.

Hernández Aja, Agustín, Rodríguez Suárez, Iván y Álvarez del Valle, Lucas (2019). *Derecho a la vivienda, derecho a la ciudad. Por una acción municipalista*. Papeles de relaciones ecosociales y cambio global 71 N° 148 2019/20, pp. 71-84

Hidalgo-Capitán y Cubillo-Guevara (2017). *Deconstrucción y genealogía del “buen vivir” latinoamericano. El (trino) “buen vivir” y sus diversos manantiales intelectuales*. En: *Alternative Pathways to Sustainable Development: Lessons from Latin America*, International Development Policy series No.9 (Geneva, Boston: Graduate Institute Publications, Brill-Nijhoff), pp. 23-50.

Jaramillo, Samuel (2017). *El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas*. Territorios 2

Ligrone, Pablo (2012). *Teoría de la arquitectura, teoría del espacio*. Montevideo, Comisión Sectorial de Investigación Científica - Universidad de la República

Lins Ribeiro, Gustavo (2008). *Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento*. Novos estudos 80

Mancano, Bernardo (2008). *Territorio, teoría y política*. En Memorias del Seminario Internacional “Las configuraciones de los territorios rurales en el siglo XXI”

Massiris Cabeza, Ángel (2005). *Fundamentos conceptuales y metodológicos del ordenamiento territorial*. Tunja, Colombia: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

Mattioli, Luisa (2016). *El ordenamiento territorial del buen vivir: territorios rurales de oasis andinos- 1a ed-* San Juan: Universidad Nacional de San Juan. Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño

Mazzeo N., Zurbriggen C., Trimble M., Bianchi P., Gadino I., Steffen M. (2017). *Sostenibilidad ambiental del Uruguay: aportes desde el pensamiento resiliente*. Instituto Sudamericano para Estudios sobre Resiliencia y Sostenibilidad (SARAS2). Bella Vista, Maldonado, Uruguay

Morin, Edgard (1990). *Introducción al pensamiento complejo*. Gedisa. Ed

MVOTMA (2017). *Guía Metodológica de las herramientas de gestión territorial*. Montevideo

Nahoum, Benjamín (2012). *La tensión entre el derecho y el negocio*. En: Arévalo, Martha et al. *Derecho al suelo y a la ciudad en América Latina. La realidad y los caminos posibles*. Trilce - Centro Cooperativo Sueco, Montevideo.

Orcasberro Tarallo, G., González Fernández, L., & Carámbula Pareja, M. (2022). *El proceso de transición agroecológica en la cuenca de la laguna del Cisne, Canelones, Uruguay*. Tekoporá. Revista Latinoamericana De Humanidades Ambientales Y Estudios Territoriales. ISSN 2697-2719, 4(2/1), 83-104.

Ostrom, Elinor (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Universidad Nacional Autónoma de México.

Pallares, Francesc (1988). *Las políticas públicas: el sistema político en acción*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) Núm. 62.

Paraías Durán, Adriana (2010). *Reseña de: Hacia una Teoría de la Renta del Suelo Urbano. Samuel Jaramillo González*. Segunda edición revisada y ampliada. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico - CEDE-, Ediciones Uniandes, 2009. Territorios, 22

Polanyi, Karl (1947). *La Gran Transformación*. Madrid: Ed. De la Piqueta

Prada, Raúl (2011). *El vivir bien como alternativa civilizatoria: modelo de Estado y modelo económico*. En Lang, Miriam y Dunai Mokrani. 2011. Más allá del desarrollo. Grupo Permanente de

Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. 1era. edición: Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala. Quito, Ecuador

PMB/MVOTMA (2012). *Informe técnico: Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del censo 2011.*

Quijano, Anibal (2014). *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder.* CLACSO

Raffestin (1980). *Por una geografía del poder.* San Pablo. Ática

Rodríguez Salazar, Adriana (2016). *Teoría y práctica del Buen Vivir: orígenes, debates conceptuales y conflictos sociales. El caso de Ecuador.* Tesis doctoral. Universidad del País Vasco

Sachs, Wolfgang (2009). *Fair Wealth. Pathways into Post-development.* En: EijaPalosuo (ed): *Rethinking Development in a Carbon-Constrained World.* Helsinki: Ministerio de Relaciones Exteriores

Salhins, Marshall. (1974). *Economía de la Edad de Piedra.* Madrid: Akal

Saquet, Marcos Aurelio (2015). *Por una geografía de las territorialidades y las temporalidades: Una concepción multidimensional orientada a la cooperación y el desarrollo territorial.* La Plata

Sánchez Silva, Modesto (2005). *La metodología en la investigación cualitativa.* Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional . México

Santos, Milton (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción.* Editorial Ariel. Barcelona

Sassano, K., Icardi, P., Giordano, G., García, R., Parrilla, G., Reyes, A., y García, P. (2019). *Análisis del conflicto ambiental de la Cuenca de la Laguna del Cisne: territorio en disputa.*

Swampa, Maristella (2011). *Extractivismo, neodesarrollismo y movimientos sociales. ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas?* En: Más allá del desarrollo. Quito: Ed. Abya Yala

Teixeira de Mello F., Rodríguez-Bolaña C., Tesitore G., Kröger A., Goyenola G, Pérez-Parada A, Heinzen H. *Aportes a la construcción de capacidades nacionales para el monitoreo ambiental de plaguicidas utilizando la cuenca de la Laguna del Cisne como caso de estudio.* Enmarcado en el Proyecto: Fortalecimiento de las capacidades para la gestión ambientalmente adecuada de plaguicidas incluyendo COPS, GCP/URU/031/GFF -MSP-MGAP-MVOTMA-FAO-GEF- 2016-2020. Montevideo, Uruguay. 150pp.

Unceta, Koldo (2019). *Desarrollo, postcrecimiento y buen vivir, debates e interrogantes.* Ediciones Abya Yala. Ecuador. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. (Biblioteca Humanidades ; 36). En Memoria Académica.

Yépez Salazar, Amanda (2014). *La configuración territorial de la comuna Kichua Pañacocha en el marco de la planificación estatal. Un análisis comparativo desde el Buen Vivir y el Ordenamiento Territorial.* Tesis. Pontificia Universidad Católica del Ecuador

Zoido, Florencio (1998). *Geografía y ordenación del territorio.* Scripta Vetera, edición electrónica de trabajos publicados sobre geografía y ciencias sociales. Barcelona. Reproducido de: Iber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e historia, Barcelona: No. 16, abril 1998. Nuevas fronteras de los contenidos geográficos, pp 19-31