

# LAS INVASIONES DE TIERRAS Y LA IZQUIERDA EN LA CIUDAD. MONTEVIDEO, URUGUAY, 1984-2011\*

*Squatter Settlements and the Left in the City. Montevideo,  
Uruguay, 1984-2011*

MARÍA JOSÉ ÁLVAREZ RIVADULLA

*Universidad del Rosario, Colombia*

## RESUMEN

En la última década del siglo XX la ciudad de Montevideo sufrió cambios drásticos. El número de barrios informales creció como nunca en la historia de la ciudad. Muchos de esos barrios se formaron a partir de invasiones organizadas, es decir, mediante un proceso en el que un grupo identificó un terreno disponible, lo invadió, trazó calles y lotes, negoció con las autoridades y se organizó para demandar servicios públicos. Este artículo se pregunta qué explica la ola de invasiones de tierra planificadas en torno a 1990 en Montevideo. A partir de análisis cuantitativo y cualitativo de eventos de invasión a través del tiempo, argumenta que el aumento de la competencia electoral y la llegada de la coalición de izquierda Frente Amplio al gobierno de la ciudad, constituyeron una oportunidad política clave para los pobres urbanos.

**Palabras clave:** Oportunidades políticas, movimientos sociales, asentamientos irregulares, Frente Amplio, partidos de izquierda, sociología urbana, sociología política, redes políticas.

## ABSTRACT

*The city of Montevideo changed drastically during the last decade of the twentieth century. The number of informal neighborhoods increased in an unprecedented manner. Many of these neighborhoods started as organized land invasions, that is, with a group identifying a piece of land, invading it, outlining streets and plots, negotiating with authorities and organizing to demand public services. This article asks what explains the wave of organized land invasions in Montevideo around 1990. Using qualitative and quantitative analysis of squatting events over time, it argues that the rising electoral competition and the arrival of the leftist coalition Frente Amplio to the city government, constituted a key political opportunity for the urban poor.*

**Key words:** Political opportunities, social movements, squatter settlements, Frente Amplio, leftist parties, urban sociology, political sociology, political networks.

\* Este artículo no hubiera sido posible sin la generosidad de mi casi centenar de entrevistados: líderes de asentamientos irregulares, residentes ordinarios de los mismos, funcionarios del gobierno y políticos, a nivel local, municipal y nacional. A ellos, mi enorme agradecimiento, que extendiendo a los evaluadores anónimos y al editor de la RCP, así como a los comentaristas que en distintas instancias enriquecieron este texto, en especial a Rosario Queirolo, Juan Bogliaccini, Carlos Aloisio, y, como siempre, a Juan Carlos Rodríguez-Raga y John Markoff.

## INTRODUCCIÓN

Mucho se ha hablado acerca del giro a la izquierda en América Latina en los últimos años (Levitsky, 2011; Queirolo, 2006). Uno de los casos emblemáticos de ese giro a la izquierda ha sido el de Uruguay (Luna, 2007). En este artículo propongo analizar un aspecto inexplorado del ascenso de la coalición de izquierda Frente Amplio (FA) al gobierno de la ciudad, quince años antes de que este partido alcanzara el gobierno nacional: el impacto en la movilización popular urbana, concretamente en las ocupaciones organizadas de tierras.

El año en que el FA asume el gobierno municipal, 1990, coincide con el pico más alto de invasiones de tierra en la ciudad en toda su historia. Muchas de ellas fueron ocupaciones planificadas, es decir, que comenzaron con un grupo que identificó un terreno disponible, lo invadió, trazó calles y lotes, negoció con las autoridades y se organizó para demandar servicios públicos. A partir de ese momento, el número de nuevas ocupaciones se mantuvo alto durante toda la década. Mi argumento es que esto no es una mera coincidencia. Y que no es producto de una correlación espuria. Ciertamente podría argumentarse que la aplicación de políticas de liberalización económica constituye la causa subyacente que está explicando ambos fenómenos, el aumento de asentamientos irregulares por un lado y el ascenso de la izquierda por el otro. Sin embargo, en este artículo intento mostrar que hay un efecto independiente del ascenso del FA en el electorado de la ciudad sobre el aumento de las ocupaciones de tierra, en particular las organizadas.

En la literatura han predominado las explicaciones puramente socioeconómicas para entender la formación de barrios irregulares en Montevideo. Una línea importante de estas miradas atribuye el crecimiento de la informalidad urbana a la precarización del mercado de empleo ocurrida a partir de la aplicación de políticas de liberalización económica (Álvarez Rivadulla, 2000; Cecilio, 1997; INTEC, 1995; Kaztman *et al.*, 2004). Otra línea apunta a la insuficiencia e ineficacia de las políticas de vivienda y planificación urbana en general, los problemas de funcionamiento del mercado de tierras urbanizables, la liberalización del mercado de alquileres y las excesivas garantías necesarias para alquilar, así como la descoordinación de políticas dirigidas a la regularización (Amarante y Caffera, 2003; Cecilio *et al.*, 1999; Nahoum, 2002; Viana, Zuccolini y Casanova, 2006; Villamide, s.d.).

Ambas perspectivas son imprescindibles para entender el crecimiento de la ciudad informal. En una ciudad que se diferenciaba de otras capitales latinoamericanas por su relativa igualdad y por haber sobrevivido la migración rural hacia el centro urbano sin una frontera de asentamientos irregulares de gran magnitud (Portes, 1989), y donde desde hace tiempo no hay crecimiento demográfico, hoy en día aproximadamente un 11% de su población habita en sus alrededor de 400 asentamientos irregulares (INE-PIAI, 2006). Esto tiene indudablemente que ver con condiciones socioeconómicas desfavorables para los menos privilegiados y con insuficientes políticas de vivienda.

Sin embargo, estas miradas no lo explican todo. No explican, por ejemplo, por qué hay ciertos momentos en que se producen más tomas de tierra o nuevos asentamientos que en otros, con similares condiciones de empleo y pobreza. No explican que el pico de ocupaciones haya sido en los años 1989 y 1990, cuando la ciudad y el país se estaban recuperando de los altísimos niveles de pobreza de la década de los 80. No explican tampoco por qué en 2002, luego de la devastadora crisis financiera, coletazo de la crisis argentina que dejó unos niveles de pobreza casi sin precedente en el país, si bien se dio una densificación de asentamientos ya existentes, no se produjo un aluvión de nuevas tomas de tierras. Ni explican el pasaje de ocupaciones primariamente por goteo a ocupaciones organizadas.

Basada en las teorías de acción colectiva y oportunidades políticas, así como en un extensivo trabajo de campo en Montevideo, y mediante el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas de análisis, mi argumento es que la interacción entre necesidad y política constituye una mejor explicación de la emergencia de distintos tipos de asentamientos en momentos particulares que una basada solamente en las dificultades socioeconómicas. En otras palabras, es más probable que la necesidad de vivienda se active y que se forme un nuevo asentamiento cuando las personas perciben oportunidades políticas.

A lo largo del ciclo de formación de invasiones de tierras en esta ciudad, desde mediados del siglo pasado, aquellos años electorales y postelectorales que coincidieron con momentos de dificultades económicas han sido los años en que se formaron nuevos barrios informales de distintos tipos (Álvarez Rivadulla, 2009). En particular, para las invasiones planificadas que son a las que nos dedicaremos en este artículo, son los años electorales los determinantes si miramos todo el ciclo.

Más allá del rol general de la competencia electoral, aquí quiero enfatizar un factor político coyuntural para explicar el ciclo de las ocupaciones organizadas: la llegada de la izquierda al gobierno de la ciudad. Ciertamente, y de manera independiente de su signo político, el avance de la izquierda en la ciudad tiene un efecto decisivo porque aumenta la competencia electoral por los votos de los pobres urbanos de la ciudad al romper con el bipartidismo histórico y con el monopolio que los partidos tradicionales tenían de los votos de los sectores populares. Que el impacto en el aumento de la competencia haya sido decisivo es coherente con la respuesta de Michelle Taylor Robinson (2010) a su pregunta sobre si los pobres importan en las democracias de América Latina. Solamente lo hacen, nos dice, cuando existe competencia electoral (o instituciones que garanticen el monitoreo y la sanción de los votantes menos privilegiados hacia los políticos). Sin embargo, la llegada de la izquierda no solo importa porque aumenta esta competencia sino porque además transforma el tipo predominante de ocupaciones. Las que promovían sus simpatizantes o las que se promovieron desde algunas de sus fracciones tendieron a ser organizadas, transmitiendo los saberes organizativos del partido, las cooperativas de vivienda y los sindicatos.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Agradezco a un par evaluador anónimo de la RCP por señalarme que debía enfatizar el rol de la competencia electoral en general y ayudarme así a afinar el argumento.

Esta llegada constituyó una ventana de oportunidad política para las personas con necesidad de vivienda y se tradujo en una ola de invasiones. Esto ocurrió, argumento, a través de tres mecanismos principales: (1) un esfuerzo deliberado por parte de la coalición de izquierda por ganar electorado en los sectores populares de la ciudad y en los asentamientos en particular, (2) la existencia de un gobierno amigo o aliado influyente y (3) la promoción directa de ocupaciones de tierra por fracciones del FA por razones ideológicas.

Esta oportunidad política tuvo sin embargo una duración limitada, que se extendió durante la década de los 90 pero no más allá. La relación entre los asentamientos y el gobierno municipal va cambiando a medida que el partido de izquierda se consolida en el gobierno de la ciudad y luego en el gobierno nacional, y a medida que disminuye la competencia electoral por los pobres urbanos.

En el artículo, primero, se expone la teoría de las oportunidades políticas para la movilización y su utilidad para observar las ocupaciones organizadas de tierras. Después de presentar brevemente la metodología se pasa a describir el ciclo de invasiones organizadas, su pico y su decadencia, y a generar hipótesis que expliquen este movimiento a lo largo del tiempo. Se ilustra el ciclo con viñetas de casos específicos de ocupaciones y su relación con las autoridades. Finalmente, se discuten más explícitamente los resultados a la luz de la teoría de las oportunidades políticas.

## OPORTUNIDADES POLÍTICAS

La idea de que el contexto político importa para la emergencia, desarrollo e impacto de los movimientos sociales constituye el centro de la perspectiva teórica enfocada en el papel de las oportunidades políticas. Más específicamente, oportunidades políticas son dimensiones del sistema político que sugieren a los actores que la acción efectiva es posible y por tanto los estimulan a participar de lo que algunos autores llaman política contenciosa o conflictiva (Gamson y Meyer, 1996; McAdam, McCarthy y Zald, 1996; Meyer, 2004; Meyer y Minkoff, 2004; Tarrow, 1998; Tilly, 1978).

La perspectiva de las oportunidades políticas surge como reacción a la visión de los movimientos sociales como algo caótico y por fuera de las instituciones. La idea de sus promotores era mostrar estrategias racionales en diálogo e interrelación con los cambios en la política institucional. Así, esta línea ha dado lugar a una serie de estudios empíricos reveladores sobre diversas formas de acción colectiva contenciosa (ver por ejemplo Jenkins, Jacobs y Angone, 2003; McAdam, 1988; Minkoff, 1995; Tarrow, 1989).

Si bien esta perspectiva surge en Estados Unidos y en Europa, se ha aplicado más recientemente a América Latina (Almeida, 2003; Inclan, 2009, 2008; Strawn, 2005), donde la visión de los movimientos sociales durante las transiciones a la democracia en el continente estuvo por muchos años permeada por el enfoque europeo de los “nuevos movimientos sociales” (Evers, 1985; Escobar y Álvarez, 1992; Oxhorn, 1995). Este último enfatizaba el poder transformativo de la sociedad civil, proponía una dicotomía entre identidad y estrategia, y admiraba profundamente la movilización autónoma, es decir,

al margen del Estado y los partidos (Davis, 1999; Roberts, 1997). La perspectiva de las oportunidades políticas, por el contrario, enfatiza las relaciones entre Estado, los partidos y la movilización.

Adoptar esta línea para iluminar aspectos de las invasiones de tierras en América Latina parece apropiado dada la relación cercana que muchos de estos barrios han tenido con el Estado. A diferencia de lo que sucede en otras zonas del mundo, como en algunas ciudades del Medio Oriente donde los barrios informales permanecen en la invisibilidad del Estado (Bayat, 2004; Alsayyad, 1993; Alsayyad y Roy, 2003) o donde la respuesta estatal está fundamentalmente basada en la represión, muchos estudios dan cuenta de esta intensa interacción en ciudades de América Latina. Entre éstos están Collier (1976), Dietz (1998) y Stokes (1996, 1991) para el caso de Lima; Eckstein (1977) y Cornelius (1974) en Ciudad de México; Roberts (1973) en Ciudad de Guatemala; Portes (1972), Castells (1983), Handelman (1975), Hipsher (1997, 1998), Schneider (1995) y Özler (2003) para el caso de Santiago de Chile; Burgwal (1995) en Quito; Gay (1994, 1990) en Rio de Janeiro; Auyero (1999, 2000) y Merklen (1991, 1997, 2003, 2005) en Buenos Aires; así como el trabajo de Dosh (2010) para los casos de Lima y Quito.

Así, tanto la teoría como los estudios específicos de asentamientos informales en las ciudades de la región invitan a explorar la relación entre la política institucional y ciudad informal.

## DATOS Y METODOLOGÍA

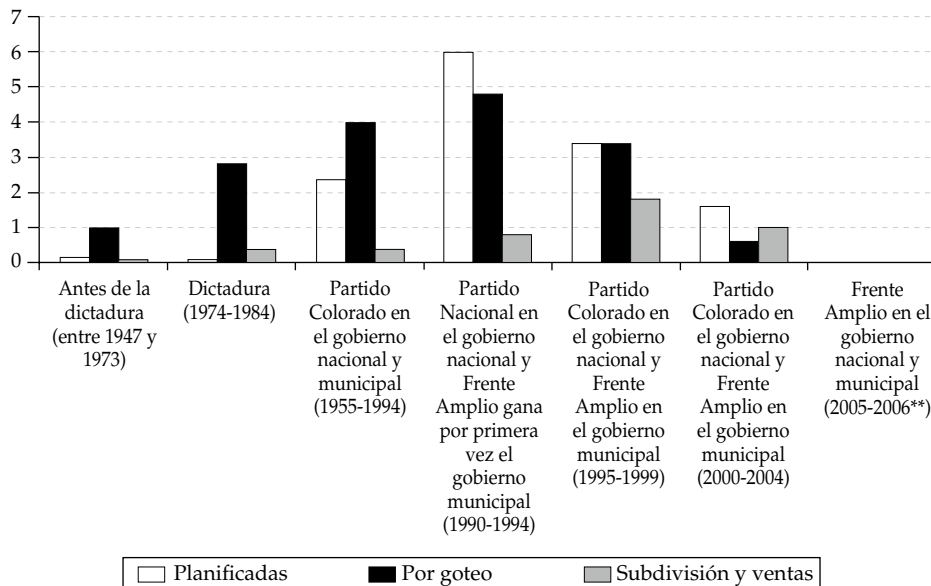
Este artículo se basa en un trabajo de campo realizado en Montevideo durante 2006 y 2007, además de un seguimiento realizado en la campaña electoral más reciente de 2009 y de una revisión de prensa actualizada. Es parte de un proyecto multi-método más amplio que combina análisis estadísticos de eventos desde 1947 a 2011 (mediante el uso de modelos estadísticos para predecir la formación de nuevos barrios irregulares en cada año) y estudios de caso de 25 barrios (Álvarez Rivadulla, 2009). En este proyecto, la evidencia cuantitativa se interrelaciona con la evidencia cualitativa no sólo en el análisis sino también en su producción: parte de los datos cuantitativos se obtuvieron a raíz del trabajo de campo cualitativo mientras que la selección de los casos para dicho trabajo de campo se orientó por los resultados cuantitativos que iban surgiendo en el análisis preliminar. El foco de este artículo está en la última parte de este ciclo, entre la salida de la dictadura y el presente.

## RESULTADOS

### Las invasiones planificadas de tierras

Hasta finales de la década de los ochenta las ocupaciones de tierra en Montevideo eran eventos raros y ocurrían primordialmente por goteo, es decir, se formaban progresivamente con una familia a la vez y se caracterizaban por una precariedad extrema y la falta de planeación urbana. La reapertura democrática y fundamentalmente los primeros años

Figura 1: Promedio de ocupaciones anuales según período político y tipo de ocupación\*. Montevideo 1947-2006 (N = 334)



\* El tipo de ocupación por subdivisión y venta fraudulenta de terrenos, lo que en algunos países llaman “invasiones piratas”, es una modalidad novedosa que comienza a hacerse más frecuente a mitad de los 90 y luego tiende a desaparecer. Estas ocupaciones son, según mis estimaciones un 11% del total de lo que hoy el Estado considera asentamientos en Montevideo. Las planificadas constituyen un 32% y las por goteo son aproximadamente un 57%.

\*\*Tengo información confiable sobre año de surgimiento de los distintos tipos de ocupación hasta mediados de 2007, cuando terminé trabajo de campo. La información sobre ocupaciones organizadas sí la tengo hasta 2011 porque son más visibles que las otras y las he rastreado a través de informantes calificados y en la prensa. No he encontrado ninguna ocupación organizada en el período 2005-2010. Hubo una en 2011 que fue evacuada y resistida por el gobierno nacional y la policía.

de la década de los noventa traen un cambio en la cantidad y tipo de ocupaciones de tierra por parte de sectores pobres urbanos. No solamente se produce un pico de nuevas invasiones de terrenos sino que las ocupaciones planificadas se vuelven la modalidad más frecuente (ver Figura 1). En ese momento las ocupaciones organizadas se transforman en una posibilidad de vivienda para parte de las clases populares que, aunque ya vivían en otros sitios de la ciudad, veían que su situación se hacía cada vez más vulnerable. Las ocupaciones planificadas ocurren masivamente en un momento particular, más allá de que luego sigan sumándose más habitantes. Y, como ya se mencionara, requieren organización para buscar un terreno, invadirlo, dividirlo y negociar con las autoridades para quedarse primero y para obtener servicios públicos después.

Algunas de estas ocupaciones planificadas de los 90 tuvieron una intención utópica, al menos al inicio. Sus primeros residentes querían algo más que resolver sus necesidades

de vivienda. Querían formar una organización social de base, horizontal, que resolviera todo en asambleas sin necesidad de representantes. Los líderes de estos grupos pertenecían a la izquierda y tenían por lo general experiencia participativa previa en sindicatos, sectores de la izquierda o cooperativas de vivienda. Veían en las ocupaciones una forma de redistribución de la tierra y una crítica a las políticas de vivienda. De todas las ocupaciones son las que más se parecen a lo que la teoría define como un movimiento social, con objetivos comunes orientados al cambio y en oposición a la autoridad e identidad de sus miembros en torno a ellos.

Otras, aunque menos utópicas, también se organizaron para la ocupación y el mejoramiento del barrio, demandando al Estado directamente o, muy frecuentemente, utilizando contactos con diversos partidos políticos que facilitaron la obtención de distintos favores o servicios, desde información acerca de tierra disponible hasta agua, luz y otros servicios.

### **Democratización, liberalización y movilización popular**

Los procesos de democratización constituyen oportunidades políticas por excelencia para la movilización (Tarrow, 1998). Los procesos de democratización combinados con políticas de liberalización económica que recorrieron América Latina en las décadas de 1980 y 1990 constituyeron un terreno fértil para la protesta a lo largo del continente (Johnston and Almeida, 2006). Uruguay y Montevideo en particular no fueron la excepción.

Es en este marco que debemos entender la ola de ocupaciones organizadas. Si bien durante la dictadura siguieron apareciendo barrios informales de la ciudad, se trataba de barrios formados por goteo, invisibles, sin demandas organizadas al Estado. Y si bien hubo algunas pocas tomas organizadas antes de la dictadura, como el barrio Casabó, organizado por caudillos locales colorados, la modalidad de invasiones organizadas de tierras entra en el repertorio de los pobres urbanos de Montevideo a partir de la reapertura democrática. Y ello ocurre en un contexto de liberalización económica que afectó la seguridad laboral de los sectores populares de la ciudad (Kaztman, 2001).

Sin embargo, y a diferencia de otras ciudades de la región como Santiago (Hipsher, 1997, 1998), la protesta popular no estuvo liderada en ese momento por las invasiones de tierras. Otras formas de organización social lideraron la primavera de movilización que efectivamente ocurrió en Montevideo (Filgueira, 1985), como los sindicatos, el movimiento de cooperativas por ayuda mutua (FUCVAM) y el movimiento estudiantil. Sólo cuando esta ola de movilización se disipó y los partidos asumieron una vez más su rol central canalizando y cooptando las demandas de la sociedad civil (Canel, 1992) es que ocurre la ola de ocupaciones organizadas de tierras en Montevideo.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> La movilización de los pobres urbanos por la vivienda no estuvo totalmente ausente durante la apertura. En primer lugar, sí hubo en 1985, primer año postelectoral luego de la dictadura, un pico de ocupaciones, dos de ellas organizadas. Pero este pico no fue comparable al ocurrido en 1989 y principalmente en 1990. Asimismo, un integrante importante de la movilización popular del final de la dictadura fue MOVIDE, el Movimiento Pro Vida Decorosa, integrado precisamente por habitantes de los asentamientos más precarios de la ciudad, los *cantegriles*, y por ONG's promotoras de las comunidades de base (Rodé, Marsiglia y Piedracueva, 1985).

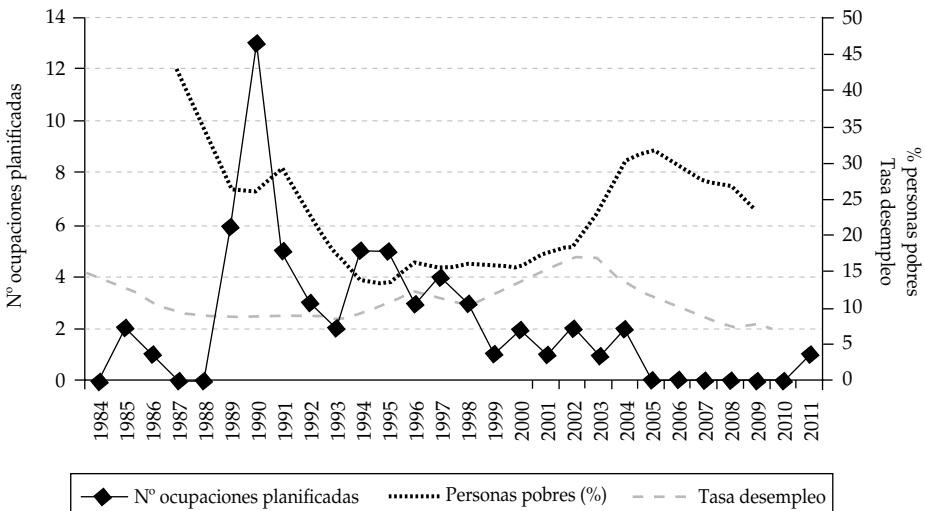
## El FA y las ocupaciones

El pico de ocupaciones organizadas coincide con la llegada del FA al gobierno de la ciudad en 1990. La Figura 2 muestra el ciclo de ocupaciones organizadas de tierra en Montevideo desde la reapertura democrática hasta hoy. Con el objetivo de refutar la idea de que las invasiones están relacionadas únicamente con necesidades económicas, la Figura 2 también muestra series de tiempo de pobreza y desempleo en la ciudad.

Lo primero que nos muestra esta gráfica es que la necesidad, particularmente medida como el nivel de pobreza, puede ser una condición necesaria pero no suficiente para que se produzcan nuevos barrios informales. Años con altas tasas de desempleo y pobreza, como la primera parte de la década de 2000, no produjeron un pico de nuevas invasiones. Para explicar el pico entre 1989-1991 es importante mirar, además de los factores relacionados con necesidad de trabajo, de vivienda, de dinero, factores asociados con la política.

El año 1989 es un año electoral. Los años electorales frecuentemente generan movilización de diverso tipo en la sociedad civil y por eso es común incluir años electorales u otros indicadores de competencia electoral como oportunidades políticas. Estudios en otros contextos urbanos han sugerido una relación entre competencia electoral y la movilización en barrios informales específicamente (Özler, 2003; Schneider, 1995). Como ya se mencionara, en el análisis estadístico, los años electorales, así como los posteriores a las elecciones, aparecen asociados a un mayor número de ocupaciones de tierras en Montevideo (Álvarez Rivadulla, 2009).

Figura 2: Número de ocupaciones organizadas por año 1984-2011 y distintas medidas de necesidad





El año 1990 es un año post-electoral. La mayor frecuencia de ocupaciones en estos años seguramente tenga que ver con el pago de favores electorales o el *constituency service* de los partidos una vez ganan. Los asentamientos buscan apoyo de quienes tienen el poder para obtener lo que más necesitan: servicios y seguridad en la tenencia de la tierra. Los oponentes pueden darles promesas o recursos organizativos pero es normal que se relacionen con quienes tienen el poder. Y ese primer año de gobierno aparece como clave.

Pero ha habido muchos años electorales y post-electorales en Uruguay y nunca se dio un pico de ocupaciones como éste. La competencia electoral por los pobres urbanos aumentó considerablemente con la entrada del FA al mercado de los votos populares. La llegada del FA al gobierno municipal tuvo un impacto positivo en el número de ocupaciones organizadas. Y esto se produjo a través de tres mecanismos principales: (1) un esfuerzo deliberado por parte de la coalición de izquierda por ganar electorado en los sectores populares de la ciudad y en los asentamientos en particular, (2) la existencia de un gobierno amigo o aliado influyente, utilizando el lenguaje de Tarrow (1998) y (3) la promoción directa de ocupaciones de tierra por parte de fracciones del FA por razones ideológicas.

## Mecanismos

### (1) *Esfuerzo deliberado por parte de la coalición de izquierda por ganar electorado en los sectores populares de la ciudad y en los asentamientos en particular*

Varios estudios han mostrado cómo la izquierda en Montevideo fue conquistando poco a poco las zonas populares de la ciudad (Mieres, 1988, 1994; Luna, 2006; 2007; Moreira, 2005). El gran salto electoral en las zonas más pobres se dio en la elección de 1994, luego de la primera administración municipal.<sup>3</sup> Para ello el FA tuvo que acercarse a líderes locales tradicionalmente vinculados a redes políticas de los partidos tradicionales, particularmente de las fracciones más populistas del Partido Colorado, a las cuales el FA terminó ganándoles ese electorado.<sup>4</sup> En otro trabajo, me dedico en profundidad a ilustrar

<sup>3</sup> Es en las elecciones de 1994 cuando la correlación entre zonas pobres y voto por el FA aumenta y se vuelve significativa. Sigue subiendo en las elecciones de 1999 y ya entre ésta y la de 2004 no hay grandes cambios en el electorado popular (cálculos propios con base en censos de población y encuestas continuas de hogares para diversos años, y datos de voto por partidos por unidades administrativas CCZ de Moreira (2005) que corroboran lo que Moreira (2005) y Luna (2007) también encuentran). Resulta difícil separar el efecto de zonas pobres y zonas con asentamientos por escasez de datos y por la alta correlación de esas variables. De todas formas, de acuerdo a mis estimaciones, la correlación de zonas con asentamientos y voto por el FA también se dispara en 1994.

<sup>4</sup> Si comparamos por ejemplo dos de las zonas electorales con más asentamientos irregulares de la ciudad en 1989 y 2004, vemos cómo el FA fue desplazando al PC. Las zonas son Cerro Norte-Casabó (BTB y BTA), al noroeste de la ciudad, tradicionalmente más votante del FA y donde está la mayor parte de las invasiones organizadas de tierras, y Casavalle, Manga, Piedras Blancas (BOA, BOB), al noreste de la ciudad, zona tradicionalmente votante del PC y también con muchos asentamientos pero primariamente formados por goteo. Comparando 1989 con 2004 vemos que en ambas zonas sube el FA y baja el PC, lo que sucede en casi toda la ciudad en distinta proporción. El desplazamiento del PC y el crecimiento del FA son mucho más fuertes en la zona de Casavalle, Manga y Piedras Blancas puesto que, como se mencionara, la zona del Cerro ya era más frentista en 1989. Pero, si analizamos más en detalle, vemos que en ambas zonas una de las grandes perdedoras del PC es la fracción más populista, la fracción de tradición pachequista (para 1989, las listas 123 y 94, y para 2004, la lista 321). Esa fracción pierde, durante el período analizado, un 13% de los votos en el Cerro y un 23% de

esta cooptación de líderes locales de partidos tradicionales a partir de un estudio de caso y desde la racionalidad de los líderes (Álvarez Rivadulla, 2012). Sobre ello, un miembro del Partido Socialista involucrado en la formación de varios asentamientos durante la década de los 90 me decía:

–Bueno, pero eso tiene que ver con otro debate que tuvimos en la interna de la izquierda, yo siempre partí de la base que la militancia de izquierda es sectaria, y más cuando nací yo en los 70, no? Es decir, este, tú tenías que fumar La Paz Suave, usar el pelo largo, tener botas, Montgomery, vaquero, este.... escuchar a Los Olimareños, Viglietti y Numa Moraes. Los Beatles eran de la pequeña burguesía. (...) [Pero] tú no podés ganar [gente] sobre la base de “tomá acá están las Tesis de Abril, léetelas y después me decís”. (...) Ese fue un gran trabajo. [“Los líderes de barrios periféricos] eran de Derecha, pero de Derecha, anticomunistas. Hoy son todos militantes de izquierda, es decir, a mí eso me parece un logro espectacular, y fue producto de que nos embarramos con la gente. ¿No? Es decir que no fuimos con el librito, no, no, tuvimos la ocupación, defendimos, trabajamos, vimos y aprendimos, aprendimos también, porque esa historia de que yo vengo y soy el que las tengo todas, no.

Como señala Luna (2007), la penetración en las zonas periféricas de la ciudad, que eran habitualmente trincheras de los partidos tradicionales, no fue fácil. Como un asesor de la campaña para las elecciones municipales del FA me contaba:

[Antes] los asentamientos no eran territorio de la izquierda y no había interés por que lo fueran. No se entraba, no existían. No estaban en el campo visual de la izquierda, en el imaginario. En el 89 sí pero [...] la llave fue Tabaré,<sup>5</sup> una figura carismática. Pero era una novedad. ¡La izquierda entrando a un asentamiento! Fue algo muy nuevo. Y en el 94, ¡¡¡puf!!! Se desplomó todo, entrabas y era la apoteosis.

Los asentamientos, como lugares de pobreza localizada, se transformaron en sitios privilegiados para hacer campaña. Este interés de la izquierda hizo crecer la competencia electoral por estos votantes y esto, a su vez, aumentó la cantidad de nuevos asentamientos. Por un lado, distintos partidos, fracciones de éstos y en la mayoría de los casos personas perteneciente a algún partido con influencia a nivel local, facilitaron recursos como información sobre terrenos disponibles para ocupar o contactos para obtener servicios. Y, por otro, hablar de represión o simplemente pronunciarse en contra de las ocupaciones se convirtió en ese momento en algo inviable políticamente. “Hasta el propio intendente tenía miedo de desalojar”, me decía un presidente de Junta Local.

Esto es similar a lo ocurrido en otros sitios, como en Santiago durante el gobierno de Allende, cuando distintas fracciones de la izquierda se peleaban a los votantes de las poblaciones. El número de nuevas poblaciones se disparó en ese período allí también (Espinoza, 1988; Schneider, 1995).

los votos en Casavalle, en ambos casos por encima del promedio de pérdida de votos en la ciudad que fue de 11% (comparación realizada con datos de Mieres (1988) para 1989 y datos proporcionados por la Corte Electoral para 2004).

<sup>5</sup> Se refiere a Tabaré Vázquez, intendente de Montevideo entre 1990 y 1995 y presidente de la República entre 2000 y 2005.

El FA amplió y agudizó la competencia electoral, lo cual benefició a los asentamientos. Muchos asentamientos se formaron y se fueron consolidando en este entorno político, donde nadie quería decir que no a unos votantes potenciales en un contexto de competencia electoral. El crecimiento de la izquierda en la ciudad y su consolidación en el gobierno municipal alteró los incentivos de todos los actores políticos para apoyar a los asentamientos. Como argumento más adelante, es sólo a partir de la consolidación de la izquierda en la ciudad, y por tanto a partir de la disminución de la competencia electoral, que la tolerancia con las nuevas invasiones comienza a bajar.

## **(2) *La existencia de un gobierno amigo o aliado influyente***

Una vez que el FA gana el gobierno municipal, no sólo tiene una cercanía ideológica con los sectores populares sino que cuenta con recursos materiales que puede brindarles, incluyendo algo fundamental: tierra. El gobierno municipal apoyó muchos asentamientos, principalmente si estaban organizados y si estaban localizados en terrenos municipales. Este mecanismo se hace visible en el primer caso presentado más abajo.

El proceso de descentralización llevado a cabo por el FA con la creación de 18 gobiernos locales acercó mucho el gobierno a las demandas de los ciudadanos, en particular de los sectores más vulnerables (Canel, 2010; Goldfrank, 2002; Veneziano Esperón, 2005). Muchos de los líderes de asentamientos entrevistados, al preguntarles por la institución o persona que más los ayudó, mencionan al gobierno local (Centros Comunales Zonales o CCZs). Varios de ellos se incorporaron rápidamente a los mecanismos de participación propuestos por la descentralización, convirtiéndose por ejemplo en concejales o en miembros de la Comisión de Tierras del gobierno local.

Pero el apoyo a los asentamientos en este período no vino solamente del gobierno municipal. También el gobierno nacional en sus distintas agencias se convirtió en un aliado crucial. Muchos recursos necesarios para los asentamientos, como los servicios públicos básicos, estaban en manos del gobierno nacional que pertenecía a los partidos tradicionales (Partido Nacional entre 1990 y 1994 y Partido Colorado entre 1995 y 2004). A su vez, por el pacto histórico de coparticipación entre los partidos tradicionales, el gobierno nacional incluía personas del otro partido en algunos ministerios y entes públicos. Así, en los primeros años del FA en la ciudad, el Partido Nacional tenía el gobierno nacional pero el Ministerio de Vivienda, clave para las ocupaciones en terrenos públicos no municipales, estaba en manos del Partido Colorado (lo opuesto ocurrió cuando el Partido Colorado tuvo el gobierno nacional y el Partido Nacional el Ministerio de Vivienda). Y durante la segunda intendencia del FA, con gobierno nacional colorado, la presidencia del ente encargado del agua (OSE) era del Partido Nacional.

En este contexto los líderes de asentamientos, cualquiera fuera su filiación partidaria, tuvieron que desarrollar lazos con varios políticos a la vez para poder obtener los distintos servicios necesarios para el barrio. “Aquí no se le cierra la puerta a nadie”, o “acá somos apolíticos”, fueron frases reiteradas en mis entrevistas y que se entienden en un contexto en el cual obtener los bienes y servicios que se necesitan para el barrio dependía de varios postores y no de lealtades partidistas.

Los distintos partidos, desde sus lugares de gobierno y en un contexto de alta competencia electoral, contribuyeron entonces a la formación y consolidación de barrios informales.

### **(3) *La promoción directa de ocupaciones de tierra por parte de fracciones del FA por razones ideológicas***

Un tercer mecanismo por el cual la llegada del FA al poder municipal impactó en el número de invasiones organizadas fue la promoción directa de ocupaciones por parte de personas pertenecientes a algunas fracciones de la izquierda (como el Partido Socialista y el Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros), por razones principalmente ideológicas. Para estas fracciones apoyar las organizaciones de base era parte de la transformación o insurrección necesaria (dependiendo de la fracción). Los asentamientos eran una buena forma de darle uso a tierra vacante, una especie *sui generis* de reforma de la propiedad de la tierra. Pero las ocupaciones debían ser organizadas.

El exponente más claro de esta visión es Jorge Zabalza, otrora miembro del movimiento guerrillero Tupamaros, preso durante la dictadura, luego miembro del Movimiento de Participación Popular dentro del FA, ahora independiente, edil municipal entre 1995 y 2000 y quien vive hoy en día en un asentamiento irregular. Varios líderes de ocupaciones organizadas a lo ancho de la ciudad con los que hablé conocían a Zabalza y habían recibido algún asesoramiento de él en los inicios de la ocupación. “Él siempre nos daba ideas de cómo organizarnos e información sobre qué terrenos eran del gobierno municipal y cuáles no”, me decía una líder sobre él, evidenciando no sólo el apoyo de Zabalza sino la noción de que ocupando un terreno municipal bajo la intendencia del FA se estaba más a salvo de un desalojo.<sup>6</sup>

Aun más, a diferencia de otros políticos que me hablaron de forma elusiva sobre su rol en la formación de asentamientos, Zabalza contó su parte de la historia orgullosamente:

Y yo me involucré mucho con los asentamientos porque en primer lugar nosotros [MPP] habíamos definido, teníamos una idea de que era bueno que la gente gestionara la resolución de sus problemas. El problema de habitación o de techo llegó a ser un problema bastante importante y masivo por ahí por el 87-88 dentro de Montevideo. Yo ahora no tengo cifras, pero nosotros trabajábamos con los compañeros de FUCVAM.<sup>7</sup> Se hicieron las ocupaciones. (...) Hubo varias que ocuparon y bueno, con la idea siempre de que la gente se organizara para hacer ella misma las cosas. (...) Porque claro, era una especie de pico en el cual la gente se organizaba, ocupaba, se repartían solares, en asamblea. Se funcionaba por asamblea. Se marcaban las calles, los lugares comunes o comunitarios para un merendero para la plaza o la canchita de baby football, según la voluntad de cada asentamiento. Y después comenzaban las gestiones... la del agua, la de la luz (...) Todavía puedo darme el lujo de recorrer

<sup>6</sup> Además de Zabalza, otro político del MPP que aparece mucho en mis entrevistas es Helios Sarthou, principalmente en su rol como abogado, brindando asesoramiento. Pero también aparecen repetidamente ediles del Partido Socialista como José Tognola apoyando ocupaciones organizadas.

<sup>7</sup> Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua.

algunos lugares y encontrarme con gente que tiene recuerdos de una especie de momento estelar de su vida, se sintió siendo protagonista, haciendo las cosas, luchando. (...) El resultado fue muy bueno porque la cifra que leí hace poco es que el 11% de la población de Montevideo está en terreno ocupado.

Este tipo de análisis, del éxito medido en cuántos asentamientos hay hoy en la ciudad, refleja el tipo de tensiones analizadas por Garcé (2006) entre los tupamaros de los 90 y la posición oficial del FA en la intendencia municipal. Pero no sólo los tupamaros aparecen vinculados a las tomas organizadas. El Partido Socialista y FUCVAM, movimiento cooperativista muy asociado a la fracción socialista del FA, también son mencionados recurrentemente en mis entrevistas.

Como se describe más arriba, estas dos fracciones no fueron en absoluto las únicas que promovieron ocupaciones. Personas asociadas a diversas fracciones y todos los partidos aparecen mencionadas en la pregunta de ¿Quién los ayudó más en la formación del barrio? Pero éstas fueron las que más explícitamente lo hicieron, en particular el MLN.

## **El final del ciclo**

El nivel de ocupaciones organizadas se mantiene alto durante la primera administración municipal del Frente Amplio (1990-1994), tiene un nuevo pico en el año electoral de 1994 y el post-electoral de 1995, y comienza a bajar. Por una parte, la competencia electoral comienza a disminuir en tanto el Frente Amplio se consolida como el partido mayoritario en los sectores populares de la ciudad. Pero además, factores internos al FA también jugaron su rol. Una vez en el gobierno municipal, hubo distintas perspectivas dentro de la coalición de izquierda acerca de cómo manejar la ciudad, principalmente en relación con los más necesitados dentro de ella. Mientras unos promovían las invasiones, otros eran partidarios de la planificación central con un gran control de la expansión de la superficie de la ciudad. Poco a poco fue ganando esta segunda visión.

Para ilustrar la evolución del efecto del FA sobre la formación de nuevas ocupaciones, presentaré tres casos comparables, que sólo varían en la fecha de ocupación. Se trata de tres ocupaciones organizadas, con líderes afines al Frente Amplio, que ocurrieron en la misma zona de la ciudad, pero que recibieron respuestas diferentes por parte del gobierno municipal dependiendo del momento en que ocurrieron. Por último mencionaré un nuevo caso, muy reciente, de ocupación con desalojo por parte de las autoridades que ilustra la nueva posición del gobierno de izquierda, ahora también en el gobierno nacional, ante las ocupaciones de tierras.

### ***Caso 1. La "luna de miel"***

El caso *Juventud 14* ejemplifica la receptividad por parte del gobierno municipal de izquierda en sus primeros años hacia las demandas de las ocupaciones organizadas. Esta ocupación surge en el año 1993 en el Cerro, barrio tradicional de clase trabajadora en el oeste de la ciudad. Sus líderes, miembros de la Juventud Comunista, lograron reunirse con el propio intendente Tabaré Vázquez luego de ocupar un terreno privado y empezar

a seleccionar a los habitantes y a pensar el reglamento barrial. Según recuerda uno de ellos, a pesar de estar asustado antes de ir a la reunión:

(...) fue una reunión de trabajo. Tabaré nos recibió con el plano arriba de la mesa y a ver cómo avanzábamos. Incluso, había una parte del terreno que nosotros no la habíamos ocupado, porque no teníamos muy claro; porque los datos nuestros eran datos de transmisión oral, no eran documentados de ninguna manera. Entonces, había un terreno que es enorme, que ahora hay... debe haber medio barrio, medio Juventud 14 está de la calle para allá. Ahí vimos que era en el mismo padrón y que tenía las mismas características, y le dijimos: "porque nosotros tenemos un montón de gente en lista de espera, gente que se ha venido a anotar y bueno, ¿la ubicamos ahí?". Acordamos ahí de palabra y bueno, vinimos con esa noticia y se pudo agrandar la familia.

Salieron de la reunión con más de lo que fueron a pedir. Este caso ilustra al menos dos de los tres mecanismos mencionados por los cuales el FA en el gobierno estimuló las ocupaciones organizadas. Primero, el intendente Tabaré Vázquez no podía decir que no cuando recién empezaba en el gobierno municipal y quedaba por ganar el nacional. Y segundo, sólo un aliado influyente podía haberles dado más tierra de la que pedían y asegurarles que no los iban a sacar de un terreno que era privado y que por tanto el municipio debía expropiar. No ejemplifica necesariamente, sin embargo, el tercer y último mecanismo. A pesar de que los organizadores de la ocupación eran jóvenes del Partido Comunista, y de que llevaron la experiencia de su organización partidaria a la organización barrial, esta fracción del Frente Amplio no apoyó ideológicamente a las ocupaciones de tierras como sí lo hicieron otras. Poco después surge en una zona relativamente cercana, otra ocupación que no tuvo el mismo éxito, al menos al inicio.

### *Caso 2. Visiones encontradas de la ciudad*

Villa Libre surge en la segunda administración municipal del Frente Amplio, más precisamente en diciembre de 1995. A pesar de que el grupo originario venía reuniéndose y averiguando dónde podrían ocupar desde hacía un mes, los primeros intentos fallaron. Fueron desalojados primero de un predio privado de un frigorífico abandonado y luego de un área considerada parque público. Según los primeros residentes, quien dio la orden de desalojo fue el propio intendente, que en ese momento era Mariano Arana, un urbanista cuya visión racional y planificada de la ciudad reflejaba la fracción que comenzaba a ganar terreno en el gobierno municipal.

Finalmente, Villa Libre logró instalarse en un predio, luego de negociar con el gobierno local. "Y después ya empezaron las luchas con la gente de la Junta Local que fue la que nos dio acá el predio" –recuerda uno de los líderes de la ocupación.

Porque, ¿qué pasa? Somos todos de la izquierda pero dentro de la izquierda hay distintos sectores, ¿viste? Entonces hay discusiones internas, ¿viste? Entonces estábamos y la ocupación y había que dar terrenos. Y bueno hasta que nos dieron acá.

Según otro de los líderes, el hecho de que en la ocupación hubiese personas de la misma fracción política que los miembros del gobierno local (MPP) facilitó que se llegara a un

acuerdo, pero la discusión fue intensa. Este caso muestra la utilidad de tener un aliado influyente en el gobierno (segundo mecanismo), pero también cómo esta utilidad varía con el tiempo y con las distintas pugnas de poder al interior del gobierno.

### *Caso 3. Comienza el divorcio*

El lema de la coalición FA en la campaña que la llevó al gobierno nacional en 2004 fue “El Cambio”. En clara alusión a ese lema, se instala en octubre de 2004, a un mes de las elecciones, una ocupación organizada llamada precisamente “El Cambio” en un terreno de propiedad municipal. Se instala, como los dos anteriores casos, en la zona de El Cerro, zona con una gran cantidad de ocupaciones, muchas de ellas planificadas, con una tradición larga de organización de clase trabajadora y una más reciente de voto a la izquierda. El gobierno local de esta zona (del CCZ 17, más exactamente) había sido relativamente permisivo con las ocupaciones de tierras.

Las opiniones contrarias al asentamiento del equipo técnico local y los rumores de desalojo no tardaron en llegar (aparentemente porque ese terreno iba a ser utilizado con otro propósito). Lograron no ser desalojados en esa oportunidad. La cercanía a las elecciones y un contacto personal con el Presidente de la Junta Local fueron seguramente de mucha ayuda. Pero no lograron el apoyo que esperaban del gobierno local ni municipal.

Un artículo en prensa alternativa del momento se titulaba: “Cerro Norte: ¿La Intendencia de Montevideo contra los pobres?”<sup>8</sup> mostrando la perplejidad con que algunos recibieron la falta de apoyo del gobierno municipal. Un entrevistado en este mismo artículo, habitante de un asentamiento cercano y militante de izquierda, mostraba su persistente expectativa ante la llegada de la izquierda ahora al gobierno nacional:

Hay mucha expectativa sobre lo que pueda hacer el nuevo gobierno nacional. (...) Incluso eso acá en la ocupación es la traba principal. (...) Se dice: ‘Vamos a esperar, no nos van a dejar tirados.’ Hay mucha más permeabilidad ante los planteos [del gobierno], porque si se tratara de un gobierno colorado, ante el mismo planteo la gente se pararía de otra forma.

Luego de un período de duda por parte del gobierno local y del cambio de autoridades, la nueva Junta Local decidió oponerse a esta invasión. Más aun, escribió una declaración oponiéndose a cualquier nueva ocupación en la zona. La vulnerabilidad electoral del FA ya no estaba en juego.

### *Caso 4. Divorcio*

En enero de 2011 se produjo un desalojo masivo de una ocupación organizada. Se trató de una ocupación en el noreste de la ciudad, muy cerca a otros barrios que han surgido

<sup>8</sup> El Gato, “Cerro Norte: ¿La Intendencia de Montevideo contra los pobres?”, Indymedia, 9 de abril de 2005, consultado el 25 de enero de 2012, <http://uruguay.indymedia.org/news/2005/04/33598.php>

por fraccionamiento y venta de terrenos, en un predio privado.<sup>9</sup> Doscientas setenta familias fueron desalojadas. La rareza del evento y la respuesta unívoca de todas las instituciones del Estado, respaldando la decisión judicial, hizo que la noticia apareciera en los periódicos nacionales durante varios días. La noticia llegó hasta la vecina orilla: “Decenas de familias se instalaron en un baldío de los suburbios de Montevideo, pero fueron desalojadas; el gobierno de Mujica transmitió tolerancia cero a las usurpaciones”, afirmó el diario *La Nación*.<sup>10</sup>

A pesar de que los ocupantes estaban organizados y trataron de negociar con el juez con ayuda de un abogado, no hubo acuerdo posible. Ésta no es la primera vez que actúa un juzgado ni que la policía desaloja. De hecho ese procedimiento se hace por rutina cada vez que se detecta una ocupación. Pero en otras ocasiones la negociación sí había sido posible, por lo general argumentando el “estado de necesidad”, una figura legal que exime a quien comete un delito en el Código Penal uruguayo cuando éste puede probar que el móvil de dicho delito es una situación de necesidad extrema. Cambios jurídicos y políticos están detrás del evento descrito en los párrafos anteriores. Se usó la categoría legal de *usurpación*<sup>11</sup> para una toma de tierra de este tipo, lo que lleva al desalojo inmediato por la vía penal. Y fue la primera vez que el Poder Ejecutivo se declara públicamente en contra de una invasión. La ocupación “no es el mecanismo para exigir vivienda” declaró el Subsecretario de Vivienda a uno de los periódicos nacionales.<sup>12</sup>

Estas breves viñetas muestran un cambio en la relación del FA en el gobierno respecto a las ocupaciones, cambio que los propios jefes del gobierno municipal reconocen, como en esta cita de un expresidente de Junta Local:

“[durante los primeros años de la administración] Dudamos [no dimos una respuesta clara], (...) cometimos muchos errores. Es imposible gobernar sin experiencia (...) La gente es mucho más gobernable de lo que parece. Lo que tiene que haber es gobernante. Yo, te digo la síntesis de mi experiencia, donde hubo señas claras de que no [se podía] la gente no ocupó. (...) Éramos muy blandos, sabían que éramos blandos, lo intuían y lo sabían”.

La dureza de la que habla este jerarca local fue llegando a medida que los problemas y costos urbanos de llevar servicios a viviendas en zonas lejanas, inundables o no urbanizables se hacían evidentes. La experiencia de ejercer el gobierno municipal fue

<sup>9</sup> A pesar de que la mayoría de las ocupaciones de tierras de la ciudad ocurrieron en terrenos públicos, la ocupación de terrenos privados ha sido también muy común (40%). Esa proporción ha subido con el tiempo, a medida que se agotaban los terrenos públicos abandonados o no controlados. El hecho de que se tratara de un terreno privado no explica el desalojo en este caso. Ha habido muchas tomas en terrenos privados que no ocasionaron esta reacción por parte de las instituciones estatales, entre ellas la de Juventud 14 mencionada en el primer caso.

<sup>10</sup> Nelson Fernández, “Un argentino buscó liderar una toma de terrenos en Uruguay”, *La Nación*, 22 de enero de 2011.

<sup>11</sup> Una reciente reforma del Código Penal, creada para penalizar invasiones de casas en el balneario Punta del Este, pero válida para todos los casos, facilita la declaración de la figura de “usurpación” a partir de 2007. Este cambio fue aprobado unánimemente por todos los legisladores y criticado por organizaciones sociales.

<sup>12</sup> *El Observador*, “La ocupación no es el mecanismo para exigir vivienda”. 19 de enero de 2011.



generando una responsabilidad creciente por la expansión descontrolada de la ciudad informal.

Asimismo y de forma fundamental para el argumento que persigo en este artículo, esa dureza que lleva al primer desalojo mediático, con pronunciamientos de autoridades nacionales,<sup>13</sup> de una ocupación incipiente fue posible sólo cuando la seguridad electoral ya no estaba en juego para el Frente Amplio. Sólo cuando la izquierda se consolidó en el gobierno municipal y fundamentalmente en el nacional, los desalojos aparecen como una opción viable que no pone en riesgo un electorado popular que tanto había costado obtener.

## DISCUSIÓN Y COMENTARIOS FINALES

Según Tarrow, “lo que necesitamos explicar no es por qué la gente periódicamente pide, hace huelga, se manifiesta, hace motines, saquea y quema sino más bien por qué tantos lo hacen en momentos particulares de la historia, y si existe alguna secuencia lógica en sus acciones” (1989: 13). En otras palabras, en el *cuándo* las personas se movilizan, hay pistas acerca del *por qué* y del *cómo*. Este artículo presta atención a cuándo ocurren las ocupaciones organizadas de tierras en Montevideo.

Ocupar organizadamente no requiere solo necesidad. Requiere también que exista un ambiente político favorable para ello. Esto puede verse comparando países o ciudades, pero también puede verse en el tiempo en una misma ciudad. La entrada del FA al gobierno de la ciudad constituyó una oportunidad política para los ocupantes, principalmente los más organizados.

El Estado uruguayo se ha caracterizado siempre por su gran permeabilidad. Y los partidos, a través del clientelismo o de otro tipo de relaciones cara a cara que no necesariamente implican un intercambio directo de favores por votos, han sido los intermediarios por excelencia entre la sociedad y el Estado (Panizza y Pérez Piera, 1988; Rama, 1971; Luna, 2004; Álvarez Rivadulla, 2012). Sería raro que no estuvieran involucrados de alguna forma con el fenómeno de los barrios irregulares. Y de hecho, a través del trabajo de campo y del análisis de datos detrás de este artículo y de otros trabajos queda claro que sí lo estuvieron (Álvarez Rivadulla, 2009; Ávila *et al.*, 2003).

El FA tuvo que ver con las ocupaciones organizadas, como los otros partidos, transmitiendo recursos organizativos y materiales a los nuevos barrios, desde antes de su asunción en el gobierno municipal. Ganar los votos de los asentamientos se transformó alrededor de 1989 en un objetivo electoral. Tres mecanismos estuvieron detrás de ese efecto del ascenso del FA en el aumento de las tomas organizadas: 1) un esfuerzo deliberado por parte de la coalición de izquierda de ganar electorado en los sectores populares de la

<sup>13</sup> Esto no desconoce que durante todo el período anterior hubo desalojos esporádicos en la intendencia frentista, como por ejemplo el de la ocupación 6 de enero en el CCZ 9 en el año 1996. Pero, como se ha argumentado, la postura más frecuente por parte del gobierno municipal durante los primeros años en el poder osciló entre la tolerancia y la colaboración.

ciudad y en los asentamientos en particular, (2) la existencia de un gobierno amigo o aliado influyente, y (3) la promoción directa de ocupaciones de tierra por fracciones del FA por razones ideológicas.

Estos tres mecanismos no duraron para siempre. Las olas de cualquier tipo de protesta no duran para siempre. Por diversas razones, desde la represión hasta el agotamiento pasando por la negociación, las protestas suelen tener la forma de una U invertida (Tarrow, 1999, 1998). En este caso, mi argumento es que, por un lado, el FA (o las fracciones que en un primer momento fueron benevolentes o promotoras) aprendió que apoyar las invasiones se transformaba en un problema urbano y económico enorme, como mencionaba en una cita uno de los gobernantes locales. Y que, por otro, ya con el gobierno nacional y la clara mayoría del electorado en la ciudad, oponerse a nuevas invasiones no pone en peligro (al menos por ahora) esa estabilidad.

Más allá del caso particular, en términos más teóricos, el análisis de este ciclo específico de movilización nos muestra una vez más que las oportunidades políticas son primordiales para entender la movilización en general y la movilización popular en particular. Los aliados influyentes y la tolerancia o la facilitación son importantes en este ciclo, como lo han sido para otros tipos de movilización popular en la región.

Tratando de pelear con la idea de que la privación absoluta o relativa era la causa de la movilización (irracional), como se concebía anteriormente, Charles Tilly (1974) provocativamente nos decía que los agravios, injusticias o sensación de necesidad eran tan imprescindibles para la movilización como el oxígeno para la combustión, pero que si no había otro elemento que provocara la combustión junto con el oxígeno, ni unos medios políticos que los sujetos pusieran a su disposición para actuar frente a la necesidad, no ocurría ni el fuego ni la movilización, respectivamente.

Las oportunidades políticas son relevantes para muchos tipos de acción colectiva, aun aquellos que parecen más guiados por la lógica de la necesidad o más espontáneos, como es el caso de las ocupaciones de tierras o la obtención de servicios públicos de los pobres urbanos. Estudiar cuáles son esas señales del sistema político que pueden motivar la organización popular así como entender los mecanismos por los cuales estas señales se transforman efectivamente en acciones, resulta clave para iluminar modos informales de acción política tales como las ocupaciones de tierras.

## REFERENCIAS

- Aghion, Philippe y Jeffrey G. Williamson. 1999. *Growth, inequality, and globalization: Theory, History and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Almeida, Paul D. 2003. "Opportunity Organizations and Threat Induced Contention: Protest Waves in Authoritarian Settings". *American Journal of Sociology* 109 (2): 345-400.
- Alsayyad, Nezar. 1993. "Squatting and Culture. A Comparative Analysis of Informal Developments in Latin America and the Middle East". *Habitat International* 17 (1): 33-44.
- Alsayyad, Nezar y Ananya Roy. 2003. "Prologue/Dialogue. Urban Informality: Crossing Borders". En *Urban Informality. Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America and South Asia*, editado por N. Alsayyad y A. Roy. Lanham and London: Lexington.

- Álvarez Rivadulla, María José. 2000. "Asentamientos irregulares montevidianos: la desafiliación resistida". *Documento de Trabajo del IPES. Serie Monitor Social del Uruguay* 4.
- Álvarez Rivadulla, María José. 2009. *Contentious Urbanization from Below: Land squatting in Montevideo, Uruguay*. PhD Dissertation, Sociology. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Álvarez Rivadulla, María José. 2012. "Clientelism Or Something Else? Squatter's Politics In Montevideo". *Latin American Politics & Society* volume 54 (1): 37-63.
- Amarante, Verónica y Marcelo Caffera. 2003. "Los factores determinantes de la formación de asentamientos irregulares. Un análisis económico". *Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales y Economía, Universidad de Montevideo* 2: 61-95.
- Auyero, Javier. 1999. "From the Client's Point(s) of View. How do Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism". *Theory and Society* 28: 297-334.
- Auyero, Javier. 2000. *Poor People's Politics. Peronist Survival Networks & the Legacy of Evita*. Durham: Duke University Press.
- Ávila, Soledad, Ximena Baráibar, Fernando Errandonea y Ruben Kaztman (coord). 2003. "Modalidades de participación popular urbana en los 90: los asentamientos irregulares en el área Metropolitana de Montevideo". Ponencia en seminario "*Latin American Urbanization in the Late 20th Century: A Comparative Study*", Montevideo, Uruguay, agosto 15-17, 2003.
- Bayat, Asef. 2004. "Globalization and the Politics of the Informals in the Global South". En *Urban Informality. Transnational Perspectives from the Middle East, Latin America, and South Asia*, editado por A. Roy y N. Alsayyad. Lanham: Lexington Books.
- Burgwal, Gerrit. 1995. *Struggle of the Poor: Neighborhood Organization and Clientelist Practice in a Quito Squatter Settlement*. Amsterdam: CEDLA.
- Canel, Eduardo. 1992. "Democratization and the Decline of Urban Social Movements in Uruguay: A Political Institutional Account". En *The Making of Social Movements in Latin America*, editado por A. Escobar y S. E. Álvarez. Boulder: Westnew Press.
- Canel, Eduardo. 2010. *Barrio Democracy in Latin America. Participatory Decentralization and Community Activism in Montevideo*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Castells, Manuel. 1983. *The City and the Grassroots*. Berkeley: University of California Press.
- Cecilio, Marta, Jack Couriel, Mario Spallanzani, Octavio Bombaci y Mercedes Medina. 1999. *La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo: áreas ocupadas por los sectores de población de bajos y medios ingresos*. Montevideo, Uruguay: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura.
- Collier, David. 1976. *Squatters and Oligarchs. Authoritarian Rule and Policy Change in Perú*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Cornelius, Wayne A. 1974. "Urbanization and Political Demand Making: Political Participation Among the Migrant Poor in Latin American Cities". *American Political Science Review* 68.
- Dietz, Henry A. 1998. *Urban Poverty, Political Participation and the State. Lima 1970-1990*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Dosh, Paul. 2010. *Demanding the Land: Urban Popular Movements in Peru and Ecuador, 1990-2005*, vol. PhD. State College: Pennsylvania State University Press.
- Eckstein, Susan. 1977. *The poverty of revolution: the State and the urban poor in Mexico*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Escobar, Arturo y Sonia Álvarez. 1992. *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy, and Democracy* Westview Press.
- Espinoza, Vicente. 1988. *Para una historia de los pobres de la ciudad*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Evers, Tilman. 1985. "Identity: the hidden side of new social movements in Latin America". En *New Social Movements and the State in Latin America*, editado por D. Slater. Amsterdam: CEDLA.
- Filgueira, Carlos. 1985. "Movimientos Sociales en la restauración del orden democrático: Uruguay, 1985". En *Movimientos Sociales en el Uruguay de Hoy*, editado por C. Filgueira: CLACSO-CIESU-Ediciones de la Banda Oriental.
- Gamson, William A. y David S. Meyer. 1996. "Framing political opportunity". En *Comparative perspectives on social movements*, editado por D. McAdam, J. McCarthy y M. N. Zald. Cambridge: Cambridge University Press.

- Garcé, Adolfo. 2006. *Donde hubo fuego: el proceso de adaptación del MLN-Tupamaros a la legalidad y a la competencia electoral (1985-2004.)* Montevideo: Fin de Siglo.
- Gay, Robert. 1990. "Community Organization and Clientelist Politics in Contemporary Brazil: a case study from suburban Rio de Janeiro". *International Journal of Urban and Regional Research* 14 (4): 648-665.
- Gay, Robert. 1994. *Popular Organization and Democracy in Rio de Janeiro. A Tale of Two Favelas*. Philadelphia: Temple University Press.
- Handelman, Howard. 1975. "The political mobilization of urban squatter settlements. Santiago's recent experience and its implications for urban research". *Latin American Research Review* 10 (2): 35-72.
- Hipsher, Patricia L. 1997. "Democratic Transitions as Protest Cycles: Social Movement Dynamics in Democratizing Latin America". En *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, editado por D. S. Meyer y S. Tarrow: Rowman & Littlefield.
- Hipsher, Patricia L. 1998. "Democratic Transitions and Social Movement Outcomes: The Chilean Shantytown Dweller's Movement in Comparative Perspective". En *From Contention to Democracy*, editado por M. G. Giugni, D. McAdam y C. Tilly. Boston: Rowman & Littlefield Publishers.
- Historia Económica, Banco de datos de 2008. "Serie de tiempo de salario real, Uruguay 1870-2003". Facultad de Ciencias Sociales, UdelaR.
- Inclan, Maria. 2008. "From the Ya Basta! to the Caracoles: Zapatista Mobilization under Transitional Conditions". *The American journal of sociology*. 113 (5): 1316.
- Inclan, Maria. 2009. "Sliding doors of opportunity: Zapatistas and their cycle of protest". *Mobilization* 14 (1): 85-106.
- INE-PIAI. 2006. "Relevamiento de Asentamientos 2006". Recuperado de <http://www.ine.gub.uy/piai3/inepaii.htm>
- Jenkins, J. Craig, David Jacobs y Jon Angone. 2003. "Political Opportunities and African-American Protest, 1948-1997". *American Journal of Sociology* 109 (2): 277-303.
- Kaztman, Ruben, Fernando Filgueira y Fernando Errandonea. 2005. "La Ciudad Fragmentada. Respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y el territorio en Montevideo". En *Ciudades Latinoamericanas. Un Análisis Comparativo en el Umbral del Nuevo Siglo*, editado por A. Portes, B. Roberts y A. Grimson. Buenos Aires: Prometeo.
- Kaztman, Ruben. 2001. "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". *Revista de la Cepal* 75.
- Levitsky, Steven. 2011. *The resurgence of the Latin American left*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.
- Luna, Juan Pablo. 2004. *La Política desde el llano. Conversaciones con militantes barriales*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Luna, Juan Pablo. 2006. *Programmatic and Non-Programmatic Voter Linkages in Two Institutionalized Party Systems: Chile and Uruguay in Comparative Perspective*. PhD Dissertation, Political Science. Chapel Hill: University of North Carolina.
- Luna, Juan Pablo. 2007. "Frente Amplio and the Crafting of a Social Democratic Alternative in Uruguay". *Latin American Politics and Society* 49 (4).
- McAdam, Doug. 1988. *Freedom Summer*. New York Oxford University Press.
- McAdam, Doug, John McCarthy y Mayer N. Zald. 1996. *Comparative perspectives on social movements: political opportunities, mobilizing structures and cultural framings*. New York Cambridge University Press.
- Merklen, Denis. 1991. *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*. Buenos Aires: Catálogos.
- Merklen, Denis. 1997. "Organización comunitaria y práctica política. Las ocupaciones de tierras en el conurbano de Buenos Aires". *Nueva Sociedad* 149 (Mayo-Junio): 162-177.
- Merklen, Denis. 2005. *Pobres Ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003)*. Buenos Aires: Editorial Gorla.
- Meyer, David S. 2004. "Protest and Political Opportunities". *Annual Review of Sociology* 30: 125-145.
- Meyer, David S. y Debra C. Minkoff. 2004. "Conceptualizing Political Opportunity". *Social Forces* 82 (4): 1457-1492.
- Mieres, Pablo. 1988. *Cómo Votan los Uruguayos*. Montevideo: CLAEH & Banda Oriental.
- Mieres, Pablo. 1994. *Desobediencia y Lealtad. El voto en el Uruguay de fin de Siglo*. Montevideo: Fin de Siglo.

- Minkoff, Debra C. 1995. "Interorganizational Influences in the Founding of African American Organizations, 1955-1985". *Sociological Forum* 10 (1).
- Moreira, Constanza. 2005. "El voto moderno y el voto clasista revisado: explicando el desempeño electoral de la izquierda en las elecciones de 2004 en Uruguay". En *Las Claves del Cambio*, editado por D. Buquet. Montevideo: Banda Oriental-Instituto de Ciencia Política.
- Nahoum, Benjamín. 2002. "Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar". Presentado en *Primeras jornadas uruguayas de asentamientos informales*, organizadas por Revista Propiedades, Montevideo.
- Oxhorn, Philip. 1995. *Organizing Civil Society. The popular sectors and the struggle for democracy in Chile*. University Park The Pennsylvania State University Press.
- Özler, Serife Ilgü. 2003. *Squatters stand up: political institutions and demand making in the developing world*. PhD Dissertation, Political Science. Los Angeles: University of California.
- Panizza, Francisco y Adolfo Pérez Piera. 1988. *Estado y Sociedad*. Montevideo: FESUR.
- Portes, Alejandro. 1972. "Rationality in the Slum: An Essay on Interpretative Sociology". *Comparative Studies in Society and History* 14 (3): 268-286.
- Queirolo, Rosario. 2006. *The Impact of Neoliberal Economic Reforms on Latin Americans' Voting Behavior (1980-2004)*. PhD Dissertation, Political Science. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Rama, Germán. 1971. *El Club Político*. Montevideo ARCA.
- Roberts, Bryan R. 1973. *Organizing Strangers. Poor Families in Guatemala City*. Austin University of Texas.
- Schneider, Cathy Lisa. 1995. *Shantytown Protest In Pinochet's Chile*. Philadelphia: Temple University Press.
- Stokes, Susan. 1991. "Politics and Latin America's Urban Poor: Reflections from a Lima Shantytown". *Latin American Research Review* 26 (2): 75-101.
- Stokes, Susan. 1996. *Clients and radicals*. [s.n.].
- Strawn, Kelley D. 2005. "Political process, economy, and protest in Mexico, 1999-2000: An event-centered quantitative analysis of collective action in a structural-adjustment society", *Sociology* The University of Wisconsin, Madison.
- Tarrow, Sidney. 1989. *Democracy and Disorder*. Oxford: Clarendon Press.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor-Robinson, Michelle M. 2010. *Do the poor count?: democratic institutions and accountability in a context of poverty*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Tilly, Charles. 1974. "Town and Country and Revolution". En *Peasant Revolution and Communist Revolution in Asia*, editado por J. W. Lewis. Stanford: Stanford University Press.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Reading: Addison-Wesley.
- Veiga, Danilo y Ana Laura Rivoir. 2001. *Desigualdades sociales y segregación en Montevideo*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Sociología.
- Veneziano Esperón, Alicia. 2005. *Reflexiones sobre una reforma orientada al ciudadano. La descentralización participativa de Montevideo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Viana, Isabel, Stella Zuccolini y Rosario Casanova. 2006. *Mercado de suelo urbano formal-informal* Montevideo Lincoln Institute of Land Policy-Instituto del Suelo Urbano. .
- Villamide, Julio. s.d. "Crecimiento Imparable". *Revista Propiedades* 183: 3-5.

**María José Álvarez Rivadulla.** Profesora de Sociología en la Escuela de Ciencias Humanas de la Universidad del Rosario desde agosto de 2008. Doctora en Sociología de la Universidad de Pittsburgh (2009), hizo su licenciatura en Uruguay, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.  
E-mail: mariaj.alvarez@urosario.edu.co

