

Brazos Unidos un realojo en construcción colectiva

Borelli, Lily
Intendencia de Montevideo.
lily.borelli@gmail.com

Halich, Verónica
Intendencia de Montevideo.
veronicahalich@gmail.com

Resumen

El presente ensayo busca realizar aportes sobre el tema de la política de relocalización de ocupantes de tierras del Estado y su integración socio urbana, para ello se analizará un caso particular, la relocalización de familias pertenecientes al asentamiento Brazos Unidos de la ciudad de Montevideo. Se hará énfasis en la política de relocalización (política pública) llevada adelante por el estado y en la participación de las familias en el proceso de realojo.

El asentamiento informal Brazos Unidos se encuentra ubicado sobre las márgenes de uno de los arroyos más importantes de la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay.

Compuesto de 133 familias, según datos del año 2017, de características socioeconómicas bajas, sufren frecuentes inundaciones, producto de los efectos del fenómeno del cambio climático.

Nos centraremos en la participación de las familias en el proceso de realojo a través del aporte del trabajo de ayuda mutua como herramienta de integración, promoción de habilidades y generación de derechos.

Entendemos a la ayuda mutua “como una herramienta de inclusión social ya que los procesos de participación, dignificación y empoderamiento que se producen en estas prácticas colectivas permiten el desarrollo de capacidades y habilidades tanto individuales como colectivas”.

Palabras clave: asentamiento, políticas estatales, plan de relocalización, inundabilidad, participación

Introducción

El presente ensayo busca realizar aportes sobre el tema de la política de relocalización de ocupantes de tierras del Estado y su integración socio urbana, para ello se analizará un caso particular, la relocalización de familias pertenecientes al asentamiento Brazos Unidos de la ciudad de Montevideo. Se hará énfasis en la política de relocalización (política pública) llevada adelante por el estado y en la participación de las familias en el proceso de realojo.

El asentamiento informal Brazos Unidos se encuentra ubicado sobre las márgenes de uno de los arroyos más importantes de la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay. Compuesto de 133 familias, según datos del año 2017, de características socioeconómicas bajas, sufren frecuentes inundaciones, producto de los efectos del fenómeno del cambio climático.

Nos centraremos en la participación de las familias en el proceso de realojo a través del aporte del trabajo de ayuda mutua como herramienta de integración, promoción de habilidades y generación de derechos. Entendemos a la ayuda mutua “como una herramienta de inclusión social ya que los procesos de participación, dignificación y empoderamiento que se producen en estas prácticas colectivas permiten el desarrollo de capacidades y habilidades tanto individuales como colectivas”.

Antecedentes

A fines del año 1994, según relato de algunos vecinos, se asentaron las primeras familias (8). Posteriormente, se fue ocupando el territorio por familias que llegaban de otras zonas de Montevideo en busca de un lugar para asentarse. Dadas las constantes inundaciones los vecinos del asentamiento se organizan para buscar soluciones alternativas, vinculándose con organismos estatales, exigiendo se pueda regularizar su situación y contar con los servicios básicos.

En el año 2014 vecinos organizados realizan un relevamiento de las familias del barrio con el objetivo de cuantificar a las familias residentes. En diciembre de 2017 se realiza por parte del Servicio de Tierras y Vivienda, de la Intendencia de Montevideo, una actualización y un censo de las familias. En el marco del Plan Nacional de Relocalización se firma un convenio entre el MVOTMA y la Intendencia de Montevideo para la relocalización de las familias pertenecientes al asentamiento Brazos Unidos.

Marco temático de aproximación: Política Vivienda - Plan Nacional de Relocalización (PNR)

La problemática de vivienda en Uruguay es abordada desde el Estado a través de diferentes políticas y programas que han avanzado en la concreción del derecho a un hábitat digno. (Construcción de Vivienda Interés Social (llave en mano), acceso al Programa de Compra de Vivienda Usada, acceso al sistema Cooperativo, entre otros programas)

El país, y específicamente la ciudad de Montevideo cuenta con un déficit muy importante en este tema. Se agrega a esto, el incremento en los últimos años del valor del suelo urbano, lo que dificulta la implementación de políticas de integración en zonas de la ciudad con servicios adecuados, proyectándose en general la construcción de viviendas de interés social en las zonas no centrales de la ciudad, donde dicho costo es considerablemente más bajo.

Esto muchas veces lleva a la consolidación de entornos socio-económicamente homogéneos, ahondando en algunos casos la ya compleja situación de segregación residencial. “Mientras otras políticas públicas se orientan hacia la provisión de servicios a ciudadanos, clientes, usuarios y/o consumidores, las políticas urbanas focalizan sus intervenciones en un determinado territorio o en áreas especialmente delimitadas y/o grupos sociales asociados con ellos” (Rodríguez y De Virgilio, 2016, p.56).

Las autoras plantean que las políticas urbanas articulan modalidades específicas de producción de ciudad en las cuales el espacio juega como instrumento y elemento transformador de las relaciones sociales. “Las prácticas de los sujetos llenan de recorridos el espacio urbano y lo dotan de sentido, por otra parte, las políticas públicas en tanto prácticas también producen el espacio urbano, sugieren modos de habitarlo, de recorrerlo y a su vez modifican las prácticas de los sujetos” (Rodríguez y De Virgilio, 2016, p. 56). Desde este punto de vista el territorio ofrece y genera limitaciones, por un lado, pero también posibilidades para cada actor individual o colectivo que desarrolla en él su vida cotidiana.

“La política habitacional no sólo remite a la mera práctica de construcción de vivienda, sino que el modo que asume la política de vivienda social desde las unidades ejecutoras estatales (programas estandarizados o no, con/sin participación social, con modo de

producción llave en mano o autogestionarios) tienen efectos y/o impactos en los resultados de las políticas en términos de posibilidades de apropiación de las viviendas construidas...” (Rodríguez y Di Virgilio, 2016, p.121).

Existen organismos estatales vinculados directamente con la creación de políticas habitacionales como ser el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente ((MVOTMA), La Agencia Nacional de Viviendas (ANV) que dan préstamos o subsidios (total o parcial) para el acceso a la vivienda y programas específicos como ser el Programa de Mejoramiento de Barrios (PMB), Plan Nacional de Relocalización (PNR) y El Plan Juntos. Tienen como cometido estos programas el desarrollo de acciones orientadas directamente a enfrentar la problemática de los asentamientos irregulares en nuestro país, buscando atenuar el crecimiento del problema del hábitat informal.

Es el estado a través de diferentes programas quien debe proveer el derecho y acceso a la vivienda social. Según Magri (2014) “la vivienda social es comprendida como un tipo de bien que necesita ser regulado, distribuido por las características que reúnen los grupos que son objeto de una atención especial por el estado. Tiende a ser una política focalizada y define a un tipo de vivienda y clasifica a un beneficiario en particular”. (p.19)

De esta forma la vivienda social es pasible para la autora de “todo aporte que un organismo público proporcione en dinero, especie, mano de obra o servicios técnicos o administrativos que contribuya a financiar el acceso a una vivienda, cuando este aporte no sea reintegrado por el beneficiario”. (Magri, 2014 p.19). Sostiene que la vivienda vista desde el aspecto social actúa como ancla de contención y de desarrollo social ya que fija, identifica y da pertenencia al individuo con el ambiente social y agrega que con el espacio geográfico la vivienda da posibilidad de generar algún tipo de hábitat. Define al hábitat como “el entorno espacial modificado o construido por el ser humano que encuentra contenido en el sistema productivo, económico, social, ambiental, histórico-cultural y que interactúa con su entorno continuo (barrio) y con la ciudad”. (Magri, 2014 p. 23)

PNR- El Plan Nacional de Relocalización es un programa llevado adelante por un organismo del Estado, Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) cuyo objetivo es mejorar la calidad de vida de las personas asentadas en terrenos inundables y / o contaminados mediante su relocalización. (Proyecto de Reglamento Operativo de Programa Plan Nacional de Relocalizaciones, MVOTMA - DINA VI: 2017). El PNR interviene en áreas precarizadas conformadas por terrenos públicos cuya ocupación es de carácter informal, se elaboran proyectos específicos de relocalización teniendo en cuenta que se trate de predios que están en zonas inundables y contaminadas y que los terrenos reservados para las relocalizaciones cuentan con la infraestructura adecuada. Los hogares beneficiarios de dicho plan deben estar contemplados dentro de la zona a relocalizar al momento del relevamiento físico y social integrando así un padrón social. No podrán ser beneficiarios de otro programa habitacional del sistema público de vivienda y deberán firmar un acuerdo de adhesión y compromiso para la relocalización.

Los Proyectos de Relocalización deberán proporcionar una solución integral a la problemática socio-habitacional de las familias a ser relocalizadas. Para su desarrollo se parte del abordaje de diferentes componentes:

1-Componente urbano-habitacional. Refiere a las distintas modalidades adoptadas para dar respuesta a los problemas de hábitat de la población beneficiaria. Se garantiza así el derecho a la vivienda y al uso de la ciudad en acuerdo al presupuesto quinquenal. Algunas de las modalidades de acceso a la vivienda son las siguientes: vivienda nueva, vivienda

adquirida en el mercado, vivienda nueva o usadas construidas por el sistema público de vivienda (SIAV), soluciones transitorias, viviendas para adultos mayores.

2-Componente integración social. Apunta a promover procesos de revinculación entre las familias del asentamiento a ser realojado, los vecinos indirectos y la comunidad receptora de las nuevas viviendas. Para ello se hace imprescindible trabajar sobre aspectos referidos a la integración, participación y cooperación entre la población.

3-Componente sustentabilidad económica. Refiere al presupuesto global destinado al proyecto que incluye el aporte de diferentes organismos del Estado.

4-Componente de resignificación del predio. Este componente está ligado a la recuperación de los terrenos liberados a través de su resignificación lo cual implica la demolición de las viviendas existentes, la limpieza del predio y la articulación para el cuidado y vigilancia de los predios liberados evitando así su futura ocupación.

Propuesta de Intervención - Proyecto relocalización.

Durante el proceso de realojo del asentamiento Brazos Unidos se prevé el trabajo en diferentes dimensiones, las que nos permiten identificar y desarrollar acciones concretas; dimensión individual, familiar y colectiva. La dimensión individual implica el conocimiento e intervención en situaciones problemáticas referidas a diferentes áreas de la vida cotidiana (de salud, educación, trabajo, entre otros) que trascienden lo habitacional, pero tienen fuerte vinculación con esto. A nivel familiar, implica conocer la trayectoria de la familia, su historia de llegada y radicación en el barrio, los vínculos familiares y las redes que se establecen, las relaciones de género y generación, las condiciones materiales de vida, y el impacto del proceso de relocalización, la proyección familiar en las diferentes etapas y su integración.

A nivel colectivo, implica conocer la historia de la organización barrial, su trayectoria y memoria colectiva. Consideramos fundamental el poder identificar los referentes barriales actuales, y promover instancias colectivas de trabajo, participación y discusión.

La intervención se plantea en diferentes etapas: Etapa de diagnóstico y pre-obra- Etapa de Obras, Etapa post-obra.

Para ello se plantea el análisis de diferentes componentes:

Componente Realojos – Implica el trabajo con las familias a ser realojadas en las diferentes etapas del proyecto.

Componente Medio Ambiental – Promueve la generación de acciones de promoción y cuidado medioambiental. Se trabaja sobre el tema de las inundaciones y la contaminación.

Componente de integración y participación barrial- Se generan diferentes comisiones de trabajo en el marco del proyecto de relocalización: comisión de seguimiento del proyecto y comisión de seguimiento de obras integradas por diferentes actores sociales (vecinos organizados, municipio, referentes institucionales, entre otros).

Componente ayuda mutua- Refiere a la participación y aporte de las familias en el proyecto a través del trabajo colectivo.

La mayoría de las familias tienen una antigüedad de más de 10 años (44.7%) en el asentamiento.



Figura 1. Foto aérea 2018 Gogle Earth. AI BRAZOS UNIDOS

A medida que se da la ocupación del territorio se avanza sobre áreas próximas al arroyo, zona inundable, con construcciones más precarias mientras que las familias más antiguas se ubican más próximas a la Avda. de las Instrucciones con construcciones más consolidadas.

De acuerdo a los datos que arrojan los diferentes relevamientos (2014-2017) se constata que hubo incremento en la población tanto por crecimiento natural como por la llegada de nuevas familias. Se registran 98 familias que se encuentran en zona inundable, 13 familias bajo la línea de alta tensión y 2 bajo la línea de alta tensión y zona inundable. Habitan el territorio 133 familias de las cuales 74 se mantienen del censo realizado por los y las referentes barriales en el año 2014.

	ACCESO A LA VIVIENDA		
	COMPRA	DONACIONES	OCUPANTES
	73	15.4	14.4

Los hogares se componen por entre 1 y 9 integrantes. El 84.6% de las viviendas nuclea a una sola familia, el 13.5% a 2 familias y el 1.9% a 3 familias.

En relación a la conexión formal a los servicios básicos, red de energía eléctrica y agua potable, el 91% está conectado a la red de agua potable, mientras que sólo el 23.1% lo hacen a la red de energía eléctrica.

El 52.5% de las personas cuentan con trabajo formal, mientras el 40.8% de las familias reciben subsidio de asignación familiar.

VIVIENDA	Cantidad de habitaciones			
	1	2-3	4	MAS DE 4
	37,5	22.1	10.6	3.8

VIVIENDA	Uso dormitorio			
	1	2	3	4 o mas
	48.1	34.6	13.5	3.8

Proyecto Físico de relocalización. Programa Vivienda Nueva

Es el estado a través de diferentes programas quien debe proveer el derecho y acceso a la vivienda social, "la vivienda social es comprendida como un tipo de bien que necesita ser regulado, distribuido por las características que reúnen los grupos que son objeto de una atención especial por el estado. Tiende a ser una política focalizada y define a un tipo de vivienda y clasifica a un beneficiario en particular". (Magri, 2014 p. 19)

El Servicio de Tierras y Viviendas trabajó en la elaboración de tres proyectos de relocalización, adecuándose a las posibilidades de ejecución que la administración entendió más adecuadas con el objetivo de responder lo más rápidamente posible a la necesidad del realojo. Es así que cada proyecto responde a diferentes modalidades de ejecución con algunas consecuencias en el diseño.

Cada proyecto se compone de obras de infraestructura (alumbrado, saneamiento, vialidad, red de agua potable y red de energía eléctrica), y obras de construcción de las viviendas. La construcción de viviendas para la relocalización se proyecta en predios de propiedad departamental disponibles en la cartera de tierras. Es objetivo de la administración, y que compartimos, que las familias se realojen lo más cercano posible a su lugar de origen, de modo de evitar fundamentalmente el desarraigo. Los terrenos entonces siempre se emplazan en el mismo municipio donde se ubica el asentamiento.

En los diferentes conjuntos se prevé la construcción de viviendas de 1 a 4 dormitorios. de un nivel y de dos plantas. También se prevé la construcción de viviendas accesibles.

Si bien, como se mencionó anteriormente, los proyectos responden a diferentes formas de contratación, todas las soluciones tipológicas presentan características similares en cuanto al cumplimiento de las Normas de Higiene de la Intendencia de Montevideo, a la disposición de espacio libre propio, y a las posibilidades de crecimiento.

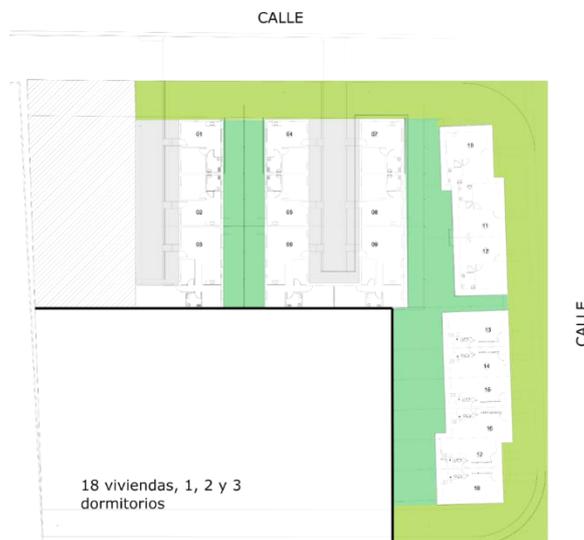


Figura 2: Conjunto 1

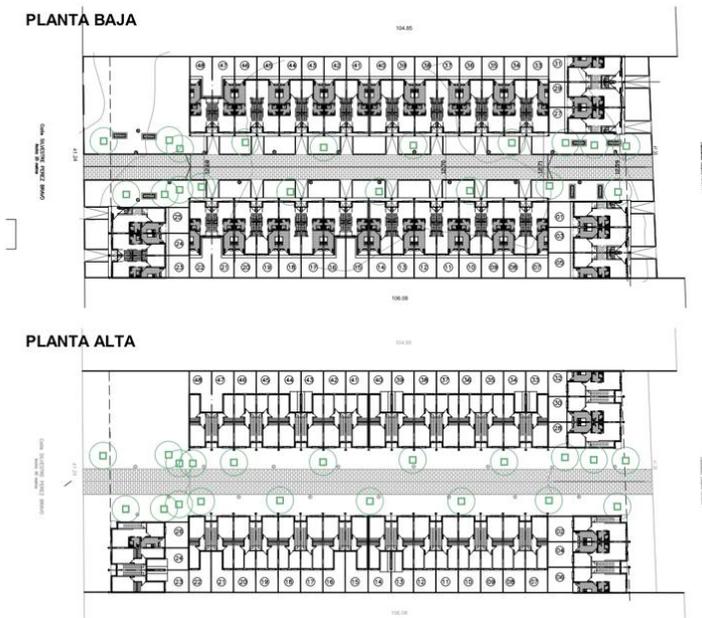


Figura 3: Conjunto 2

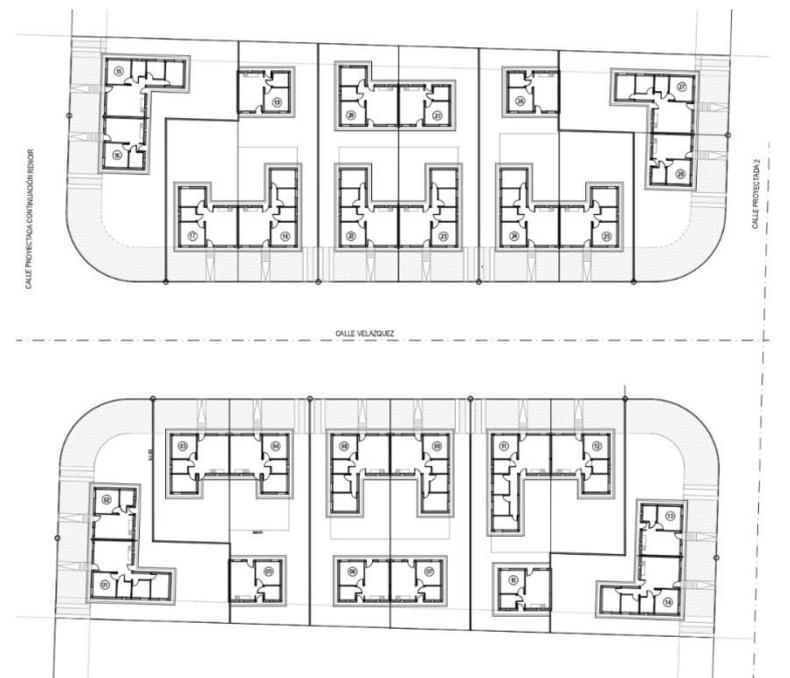


Figura 4: Conjunto 3

Programa Vivienda Usada y Vivienda para pasivos

La implementación de otras soluciones de vivienda alternativa a la relocalización en conjuntos de viviendas nuevas, forma parte de otros componentes del proyecto. Se prevé la relocalización mediante el sistema de compra de vivienda de mercado formal (llamado Compra de Vivienda Usada) y mediante soluciones aportadas por el Banco de Previsión Social, con las denominadas viviendas para pasivos. Ambas modalidades son una excelente

solución ya que conllevan a la ocupación del stock habitacional existente, sin generar para la ciudad costos extras de extensión de red de infraestructuras.

La inclusión o no en estos programas tiene que ver básicamente con la capacidad de sostenibilidad de la propia familia. Requisitos tales como un salario mínimo de alguno de los integrantes, con un agregado por integrante del núcleo familiar, un trabajo estable, o una pensión o jubilación para el caso de aspirar a vivienda para pasivos, son factores decisivos para poder integrar los programas.

Componente: Construcción colectiva - Ayuda Mutua

Haremos referencia al aporte de mano de obra de las familias en el proyecto entendiendo este aspecto fundamental para promover el sentido de apropiación y pertenencia de las mismas en su futuro habitar.

Además de la mencionada apropiación, el trabajo de ayuda mutua contribuye a fortalecer y crear lazos interpersonales, fundamentales para el desarrollo de una convivencia más sana y productiva.

Desde el equipo técnico se planifica el trabajo en diferentes etapas del proceso de intervención, siempre en el marco de la participación e involucramiento de las familias en el proceso de realojo.

Entendemos el trabajo en dos ejes: por un lado, la participación directa en la construcción de las viviendas y por otro en el rescate de la memoria colectiva con el involucramiento de niños, niñas y adolescentes en el proceso.

Descripción de la propuesta - Proyecto Veredas.

La propuesta de trabajo involucra diversos actores y se compone de diferentes etapas. En principio se trabaja desde la construcción y rescate de la memoria colectiva, generando ideas y conceptos propios de las vivencias vividas durante su permanencia en el barrio, sus experiencias, sus fortalezas y debilidades. Se emplea lluvia de ideas para finalizar en la obtención de conceptos

Se los prioriza, pasando a etapas de graficación y relato visual de las situaciones y conceptos, generando imágenes priorizando el recurso de la textura, la forma y el color. A través del material obtenido, y ya en una segunda etapa, se generarán patterns de diseño modular, que permitan la repetición rítmica de los mismos para la generación del conjunto. Se construirán módulos, que generen diseños mayores. De modo de facilitar el trabajo y la liberación de formas se pretende trabajar con hormigón reforzado con fibras, con el agregado de color. Facilita las formas y las texturas.

El otro eje de actividades promueve la participación de las familias en la ejecución propia de los modelos, en el régimen de aporte de horas de ayuda mutua. Se organiza el trabajo de las familias, mediante el aporte de horas de trabajo. Se suministran los materiales y en general, mediante convenios, se aporta mano de obra calificada.

Por delante queda poder incluir otros aspectos, los que sin duda están en función del resultado obtenido en esta primera instancia (construcción de cercos, losas y escaleras de acceso, pintura, etc.).

Consideraciones Finales

Con respecto a los procesos de relocalización - Los procesos de relocalización son financiados enteramente por el estado, sin aporte económico, en principio, por parte de las familias. El proceso finaliza con la entrega en propiedad de la vivienda. En el entendido de la mejora de la calidad de vida de las propias familias, el asegurar el derecho a la vivienda establecido por nuestra constitución, debemos además agregar la mejora de la calidad de vida de todos los habitantes de la ciudad, en particular en este caso, de la ciudad de Montevideo. En general los barrios a ser relocalizados, por su propio carácter informal, se ubican próximos a cursos de agua y zonas contaminadas. La carencia de servicios, la actividad en muchos casos relacionada con la clasificación de la basura, la propia generación de zonas marginales, contribuye entre otros factores a la contaminación de los cursos mencionados.

Por otra parte, la recuperación, en general, mediante la construcción de parques y servicios comunes de las zonas liberadas luego de la relocalización, nos invita a pensar con mayúsculas el aporte que la relocalización genera para todos los habitantes de la ciudad.

Con respecto a la generación de ciudad formal - Con respecto a la construcción de ciudad, se hace imprescindible incorporar en las prácticas sociales el concepto de ciudad integradora dando lugar a las más variadas expresiones de lo urbano y de lo cotidiano en una lógica de construcción que permita el desarrollo pleno de los individuos, no desde una lógica de racionalidad económica y de consumo, sino de una perspectiva de equidad y libertad. La ciudad debería conformarse entonces, a partir no sólo de los intereses económicos y políticos, sino a partir de las relaciones sociales y de las necesidades de los individuos. Una ciudad integradora es la que integra, contempla la participación, forma sujetos con derechos y hace que puedan sentirse representados en la elección del lugar dónde vivir, en la construcción del espacio y en la organización de su vida cotidiana.

Con respecto a la participación de las familias- Trabajar la participación de las familias a lo largo del proceso y el nivel de decisión en aspectos que hacen a su vida cotidiana y relaciones es fundamental. Es sin duda uno de los componentes más desafiantes del programa. No es sencillo el involucramiento, desde el momento en que la relocalización se da se cumpla o no con la participación. Es necesario trabajar en la importancia y en los logros colectivos que se obtienen con la misma.

Con respecto al aporte técnico - En general durante estos procesos el mayor estímulo para el aporte técnico se presenta en la visualización del crecimiento personal y grupal de las personas y familias. El trabajo de participación colectiva implica un esfuerzo que supera lo estrictamente técnico para aportar desde una visión global y por sobretodo en la construcción de ciudadanía.

El trabajo pos mudanza por su parte no solo debería estar relacionado con el uso y cuidado de la vivienda, la organización de las familias en el Conjunto habitacional, el acceso y pago de los servicios básicos; sino vinculado también a la generación de derechos, a las diferentes formas de apropiación del espacio y el territorio y a las formas de problematizar y minimizar los conflictos.

Queda planteada así la necesidad de trascender el realojo en sí, trabajando aspectos claves para la futura organización y desarrollo de las familias en otros espacios en otros territorios. Pensar la intervención urbana no sólo desde la elaboración de los planes y programas sino desde la mirada del territorio con todos sus componentes, relaciones y actores. El acceso al

suelo y el derecho a la ciudad están fuertemente relacionados con las condiciones de habitar de hogares y personas, la falta o incumplimiento de este acceso y derecho configura un déficit de habitabilidad". (Franco y Vallés; 2012:66).

Bibliografía

- Barrenechea. B, Barriel. A & Cirino. G. (2015) Ayuda Mutua como sistema vigente. Centro Uruguay Independiente (CCU), *Dinámica Cooperativa*, Montevideo-Uruguay.
- Franco, J. y R. Vallés (2012). "El acceso al suelo como parte de una política integral del hábitat urbano". Derecho al suelo y la ciudad en América Latina: La realidad y los caminos posibles. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Magri Altair, J. (2015) De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012. Montevideo: Ediciones universitarias, 2015.
- Rodríguez. M y De Virgilio.M (2016) *Territorio, políticas habitacionales y transformaciones urbanas*. Buenos Aires: Espacio.

Fuentes

- Borelli.L, Halich. V (2018) Informe de Avance Brazos Unidos (Servicio de Tierras y Viviendas Intendencia de Montevideo, Montevideo Uruguay).
- Halich. V, (2018) Anteproyecto de Tesis Diploma Estudios Urbanos e Intervenciones Territoriales Cambio Espacial - Impacto de la intervención urbana en el territorio: *de la propiedad individual a la propiedad colectiva*. Universidad de la República - Facultad de Ciencias Sociales, Montevideo Uruguay Diciembre 2018.
- Proyecto de Reglamento Operativo del Programa PLAN NACIONAL DE RELOCALIZACIONES (PNR) (2017) Ministerio de Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente - Dirección Nacional de Vivienda, Montevideo-Uruguay.

ISBN 978-987-4415-60-8

