



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo
UDELAR

MAESTRÍA EN
ORDENAMIENTO TERRITORIAL
Y DESARROLLO URBANO

Título:

Estudio de los procesos participativos de los actores involucrados en el Programa de Mejoramiento de Barrios en dos experiencias desarrolladas en el territorio de Canelones.

Luces, matices y sombras del PMB



Diseño de portada: Aida Pérez Conde

Autor: **Lic.T.S. Matías Bertero Cardoso**

Director de Tesis: **Dr. Eduardo Álvarez Pedrosian**

Tesis MOTDU, FADU-Udelar | Maestría en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Udelar

Montevideo, Diciembre 2021

Agradecimientos

Son muchas las personas que han contribuido en el proceso de construcción y conclusión de este trabajo. En primer lugar, agradecer al director de tesis, el Dr. Eduardo Álvarez Pedrosian, por aceptar la propuesta de tesis, por su tiempo, sus orientaciones, sus ricos aportes y acompañarme en este viaje desde su trato afectuoso y motivador. A Pablo Ligrone por dar la posibilidad de facilitarme el proceso posterior de integración formal al Posgrado, además por las charlas orientativas y motivadoras para realizar el presente trabajo. A los postulantes que aceptaron ser integrantes de la mesa de Defensa de Tesis, al Dr. Ramiro Segura y al Dr. Carlos Santos.

A la Comisión Académica de Posgrados (CAP) por el reconocimiento y financiamiento para finalizar la presente Maestría.

A los distintos compañeros y compañeras que cursamos juntos la MOTDU generación 2017, así como a algún otro que me crucé durante el proceso, en especial al colega Omar Fontes, sus recomendaciones y aliento -siendo ambos de otra disciplina- me ayudaron e impulsaron a integrarme al posgrado. Dentro de los y las compañeras de mi generación MOTDU agradezco todos los momentos compartidos sean alegrías, trabajos grupales, cursos, talleres, salidas de distensión, frustraciones, charlas y debates fuera del aula; entre ellos agradezco especialmente a Javier Fagúndez por su amistad y colaboración en todos las orientaciones y consejos que hicieron posible el cursado y avance en este proceso.

A la comunidad de Santa Lucía, especialmente al barrio Municipal I, que tantas experiencias laborales, personales y fraternales compartimos, durante mi etapa profesional, sea como técnico interviniente en el PMB, así como durante el proceso posterior de entrevistas y reuniones particulares. Agradezco a todos los residentes y referentes barriales de la Comisión que abrieron sus puertas y me prestaron su tiempo dando insumos, opiniones e intercambios fructíferos que posibilitaron el desarrollo de la presente investigación. De igual manera agradezco a la comunidad de Pando Norte que sin conocerme me recibieron y emitieron muy ricos aportes a lo que fue el estudio de su transformación barrial.

A los técnicos y técnicas entrevistadas pertenecientes al Programa que a partir de su tiempo y ricas reflexiones aportaron significativamente al desarrollo fundamentado y al análisis crítico constructivo. A los compañeros y compañeras del LABTEE por su apoyo, aportes y aliento en este proceso académico.

A mis personas más cercanas de la vida, a los imprescindibles, Aida y Fidel, por todos los días aguantar la espalda y humor de manera incondicional, así como agradecer su infinita colaboración para que este logro sea posible; a mi eterno amigo Fede, a los Diegos, Darío, Santiago, Hernán, Luis, Karina y Damián entre otros, que fueron apareciendo a lo largo de esta etapa según los momentos, lugares y circunstancias, dando aliento, apoyo, cariño, aportes y charlas informales pero enriquecedoras.

A mis padres Ana y Miguel, a mi hermana Flor, a la abuela Olga, por ser los eternos pilares, creer en mí, por ser incondicionales, por entender los tiempos de una tesis; a la familia de mi compañera de ruta, Carla y Cristian, Paulina, Alberto y a la eterna Marta sea donde sea que estés, seguro en nuestros corazones con tu infinita sonrisa, bondad y apoyo, tal como una segunda madre.

"El sistema capitalista no precisa de individuos cultivados, sólo de hombres formados en un terreno ultraespecífico que se ciñan al esquema productivo sin cuestionarlo". Karl Marx

RESUMEN

Esta tesis tiene por objeto poner en diálogo de forma crítico analítica los diferentes discursos, experiencias y significados provenientes de técnicos y referentes barriales entrevistados, tomando como casos de estudio los Programas de Mejoramiento de Barrios de Municipal I, de la ciudad de Santa Lucía, y de Pando Norte, de la ciudad de Pando; ambos territorios localizados en el Departamento de Canelones, Uruguay.

Se indaga sobre las formas en que los actores involucrados -fundamentalmente los residentes barriales y los técnicos pertenecientes a los equipos intervinientes- actúan, participan y se los reconoce o no en la construcción de territorios, de formas de habitar, de instrumentos y de metodologías participativas; y particularmente, en la toma de decisiones y ejecución del Programa de Mejoramiento de Barrios.

En este proceso, se pudo sistematizar y problematizar las distintas subjetividades y niveles de involucramiento de los actores implicados en torno al desarrollo de las diversas intervenciones estatales, develando luces, matices y sombras del Programa durante el proceso de transformación barrial.

En el sistema socioeconómico y políticocultural actual, se hace cada vez más necesario poner en alto las voces de los residentes y su real protagonismo para comenzar a generar cambios significativos en la relación distante y desencantada entre la sociedad civil, los sujetos directamente involucrados -con las intervenciones del PMB- y el Estado. En estos procesos de transformación barrial, se hace crucial una construcción colectiva de los espacios habitados, desde las significaciones, accionares y sentimientos o no de pertenencia. Para ello, se debe apuntar a que los sujetos implicados y la ciudadanía toda adquieran una conciencia crítica y problematizadora de la realidad estructural que los afecta y vulnera -en distintas formas y grado- como sociedad, en un modelo de desarrollo neoliberal que permea nuestros barrios, ciudades y a toda la humanidad.

Palabras clave:

Desarrollo Urbano - Participación Ciudadana - Integración Barrial - Política Sociourbanohabitacional - Desigualdades Sociourbanas

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to put into dialogue in a critical analytical way the different discourses, experiences and meanings from technicians and neighborhood referents interviewed, taking as case studies the “Programa de Mejoramiento de Barrios” of Municipal I, of the city of Santa Lucía, and from Pando Norte, from the city of Pando; both territories located in the Department of Canelones, Uruguay.

It investigates the ways in which the actors involved - fundamentally the neighborhood residents and the technicians belonging to the intervening teams - act, participate and are recognized or not in the construction of territories, ways of living, instruments and participatory methodologies; and particularly, in decision-making and execution of the “Programa de Mejoramiento de Barrios”.

In this process, it was possible to systematize and problematize the different subjectivities and levels of involvement of the actors in the development of the various state interventions, revealing lights, nuances and shadows of the Program during the neighborhood transformation process.

In the current socio-economic and political-cultural system, it is increasingly necessary to raise the voices of the residents and their real protagonism to begin to generate significant changes in the distant and disenchanting relationship between civil society, the subjects directly involved -with the PMB- and State interventions. In these processes of neighborhood transformation, a collective construction of inhabited spaces becomes crucial, from the meanings, actions and feelings or not of belonging. To do this, it is necessary to aim for the subjects involved and the entire citizenry to acquire a critical and problematizing awareness of the structural reality that affects and violates them - in different ways and degrees - as a society, in a neoliberal development model that permeates our neighborhoods, cities and all humanity.

Keywords:

Urban Development - Citizen Participation - Neighborhood Integration - Socio-Urban Policy - Socio-urban Inequalities

Tabla de contenidos

CAPÍTULO 1

Introducción – p.1

CAPÍTULO 2

Fundamentos Teóricos – p.4

2.1- Breve evolución historia de las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano – p.4

2.2- Marco contextual de las políticas sociourbanohabitacionales de estas últimas décadas – p.6

2.2.1- Análisis de Políticas públicas de vivienda implementadas en Uruguay durante los gobiernos de transición entorno al año 2005 y sus posteriores – p.6

2.2.2- Análisis estático de la política pública en el 2005 a partir de la tríada "contenidos-procesos-instituciones"– p.7

2.2.3- A lo largo del período 2005-2015, ¿hubo cambios en la política pública en estudio? – p.9

2.3- Algunas conceptualizaciones del Modelo de Desarrollo Urbano – p.10

2.4- Impacto del modelo de desarrollo urbano y la globalización en las ciudades latinoamericanas – p.11

2.5- El papel de los gobiernos locales en materia de descentralización – p.12

2.6- Algunos enfoques conceptuales y metodológicos sobre la participación en la construcción social del hábitat y territorio – p.15

2.7- La categoría "barrio", sus distintas concepciones y procesos de construcción escalar desde la teoría-praxis institucional – p.17

2.8- Asentamientos irregulares y segregación urbana – p.21

2.9- Programas de Mejoramiento de Barrios: consolidación o regularización de asentamientos informales – p.22

CAPÍTULO 3

Método de análisis – p.24

3.1- Metodología y técnicas aplicadas – p.24

3.2- Enfoque epistemológico, crítica a la ciencia racionalista y postura ético política – p.25

CAPÍTULO 4

Presentación de los datos y contextualización de casos – p.30

4.1- La población de Canelones en comparación con la de Uruguay – p.30

4.2- Descripción territorial de las microrregiones analizadas en el departamento de Canelones – p.30

4.3- Las ciudades y sus barrios analizados – p.33

4.3.1- La ciudad de Santa Lucía – p.33

4.3.2- El Barrio Municipal I y su relación con la ciudad de Santa Lucía – p.35

4.3.3- Antecedentes de la intervención – p.37

4.3.4- Datos socio-demográficos de relevancia – p.37

4.3.5- De la propuesta inicial a la actual – p.39

4.4- Pando y sus diversos barrios – p.44

4.4.1- La ciudad de Pando – p.44

4.4.2- Síntesis diagnóstica – p.47

4.4.3- El proceso de urbanización de Pando y la regularización de Pando Norte – p.53

4.4.4- Dinámica barrial comunitaria: varios barrios en uno – p.56

4.4.5- Asentamiento Caballerizas I – p.57

4.4.6- Asentamiento Caballerizas II – p.58

4.4.7- Asentamiento Paso al Parque – p.59

4.4.8- Asentamiento Nuevo Pantanal – p.59

4.4.9- Barrio Gorostiaga: Asentamiento El Pomo – p.60

4.4.10- Barrio Hipódromo o Estadio: trama urbana formal – p.60

4.4.11- La Propuesta de Intervención barrial del PMB en Pando Norte – p.61

CAPÍTULO 5

Análisis de los barrios seleccionados – p.73

5.1- Municipal I: un barrio analizado desde los relatos y vivencias de sus actores involucrados – p.73

5.1.1- Procesos de participación previos a la llegada PMB – p.73

5.1.2- Procesos de integración anteriores a la llegada PMB – p.76

- 5.1.3- Distintas acciones y espacios de participación y organización PMB – p.77**
- 5.1.4- Intercambio y trabajo previo a las obras –p. 83**
- 5.1.5- Un barrio en obras: construcción de un espacio entre residentes y actores –p. 89**
 - 5.1.6- El relacionamiento con otros actores, transición a un espacio de cogestión – p. 94**
- 5.1.7- Distintas opiniones de sus residentes y referentes barriales sobre el PMB – p. 100**
- 5.1.8- Mirada crítica del Programa desde la experiencia técnica – p. 102**
- 5.1.9- Propuestas vecinales a este tipo de Programas – p. 103**
- 5.1.10- La política institucional desde las miradas técnicas – p. 107**
- 5.1.11- Desafíos y potencialidades en este tipo de Programas: la mirada de sus residentes – p. 109**
- 5.1.12- Retos y oportunidades del Programa desde la perspectiva técnica – p. 112**
- 5.1.13- Distintas concepciones del barrio y caracterizaciones de Municipal I – p. 113**
- 5.1.14- ¿La intervención PMB logró transformaciones significativas en participación e integración barrial? – p. 117**
- 5.1.15- ¿Los cambios físicos favorecieron o no la participación e integración barrial? – p. 119**
- 5.1.16- Proyecciones sobre el barrio desde la mirada de sus residentes – p. 121**
- 5.2- Pando Norte: varios barrios relatados desde los testimonios de sus actores involucrados en la construcción**
 - 5.2.1- Procesos participativos anteriores a la llegada del Programa – p. 123**
 - 5.2.2- Estrategias y espacios de participación y organización desplegadas por PMB – p. 126**
 - 5.2.3- Involucramiento y trabajo previo a la etapa de obras – p. 129**
 - 5.2.4- Seguimiento de las obras – p. 132**
 - 5.2.5- La perspectiva de sus residentes y referentes barriales sobre el Programa – p. 136**
 - 5.2.6- Aportes y cuestionamientos técnicos al PMB– p. 138**

5.2.7- Aportes vecinales sobre este tipo de Programas para mejorar la participación barrial – p. 141

5.2.8- La mirada técnica sobre la política institucional – p. 143

5.2.9- Aspectos desafiantes en este tipo de programas según referentes barriales – p. 144

5.2.10- Diversos retos y potencialidades de los PMB según la mirada de sus técnicos – p. 146

5.2.11- Varios barrios en uno: concepción del territorio y características de Pando Norte – p. 148

5.2.12- ¿El Programa generó impactos significativos en la participación comunitaria? – p. 153

5.2.13- Acciones desde el equipo técnico en el proceso de integración del barrio a Pando – p. 157

5.2.14- Proyecciones de la transformación de sus barrios a futuro – p. 160

CAPÍTULO 6

6-Conclusiones – p. 162

Bibliografía

ANEXOS

Tabla de imágenes

Imagen 1: Tabla de datos poblacionales – p.30

Imagen 2: Tabla y gráfica de datos poblacionales, Microrregión 1 – p.32

Imagen 3: Tabla y gráfica de datos poblacionales, Microrregión 6 – p.33

Imagen 4: Tabla de datos poblacionales, vivienda Sta. Lucía – p.34

Imagen 5: Gráfica de datos poblacionales, vivienda Sta. Lucía – p.35

Imagen 6: Imagen satelital Sta. Lucía con georreferenciación de Municipal I – p.36

Imagen 7: Plano límite del área de intervención PMB en Municipal I – p.40

Imagen 8: Imagen satelital Municipal I Transformación de zona de intervención PMB en Municipal I durante el avance de obras a abril de 2021– p.41

Imagen 9: Conjunto de imágenes satelitales Municipal I que muestra el avance importante de las obras de viviendas e infraestructura – de julio de 2019 a abril 2021– pp. 42-44

Imagen 10: Tabla de datos poblacionales – p.45

Imagen 11: Conjunto de Gráficas de datos poblacionales – p.46

Imagen 12: Tabla de datos poblacionales – p.47

Imagen 13: Tabla de datos vivienda – p.48

Imagen 14: Gráfica de datos – p.49

Imagen 15: Gráfica de datos – p.50

Imagen 16: Tabla de datos – p.50

Imagen 17: Tabla de datos – p.51

Imagen 18: Tabla de datos – p.51

Imagen 19: Gráfica de datos – p.52

Imagen 20: Gráfica de datos – p.52

Imagen 21: Gráfica de datos – p.53

Imagen 22: Imagen satelital Pando Norte durante el avance importante y culminación de las obras de viviendas e infraestructura – p.54

Imagen 23: Imagen satelital Pando con georreferenciación de Pando Norte – p.55

Imagen 24: Plano límites y reconstrucción de los barrios, a partir del relato de los habitantes del Área Precaria – p.57

Imagen 25: Plano Límite de áreas de intervención PMB Pando Norte – p.62 Imagen 26: Propuesta urbana - diagrama interpretativo modelo de desarrollo urbano-territorial – p.65

Imagen 27: Imagen satelital Pando Norte con avance importante de obras culminadas a noviembre 2021 – p.67

Imagen 28: Conjunto de imágenes satelitales Transformación de zona de intervención PMB en Pando Norte durante el avance de obras – de octubre de 2015 a noviembre 2021– pp. 68-72

Imagen 29: Conjunto de fotografías Actividades y propuestas organizadas por referentes barriales, Municipio de Santa Lucía y PMB – p. 79

Imagen 30: Afiche con cartelera informativa de actividades semanales en salón comunitarios Municipal I –p. 82

Imagen 31: Plano Anteproyecto aprobado 2017 – p.85

Imagen 32: Planos arquitectónicos dos vistas del Proyecto de Centro de Barrio y entorno de plaza – p.90

Imagen 33: Conjunto de fotografías. Distintas perspectivas de la construcción final del Centro de Barrio – p. 94

Imagen 34: Conjunto de fotografías de algunas viviendas a realojar en distintas fases de construcción – p. 106

Imagen 35: Conjunto de fotografías de la obra en plena actividad de empresa constructora – p. 112

Imagen 36: Conjunto de fotografías Apertura y reacondicionamiento de calles y creación de las manzanas con viviendas a realojar – p. 120

Imagen 37: Conjunto de fotografías de obras construidas por el PMB de Policlínica, Unidad Especializada en Violencia Doméstica y Centro CAIF– p. 135

Imagen 38: Conjunto de fotografías. Vistas de distintas viviendas construidas destinadas a familias realojadas – p. 139

Imagen 39: Conjunto de fotografías. Vista lejana de Centro de Barrio ubicado detrás de estructura del Polideportivo– p. 147

Imagen 40: Conjunto de fotografías. Vistas de algunas esquinas e intersecciones de las manzanas de viviendas realojadas construidas – p. 149

Imagen 41: Conjunto de fotografías. Distintos tipos de complejos vivendísticos de carácter cooperativo residencial, privado y realojos – p. 154

Imagen 42: Conjunto de fotografías. Distintas vistas del espacio construido de la Plaza y su equipamiento – p. 158

Imagen 43: Conjunto de fotografías. Calles de alto tránsito que dificultan la circulación y seguridad de los residentes hacia la Plaza – p. 160

CAPÍTULO 1

Introducción

El presente proyecto de Tesis se encuadra dentro de la Maestría Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano dictada en el periodo 2017-2018.

El principal objeto de estudio se centra en indagar sobre las formas en que los actores involucrados, fundamentalmente la ciudadanía, actúan, participan y se los reconoce o no en la construcción de territorios, de formas de habitar, de diseño de instrumentos y particularmente, en la toma de decisiones y ejecución de programas como el Programa de Mejoramiento de Barrios. Este Programa se encuadra dentro de una de las políticas urbano-habitacionales existentes a nivel nacional, que dará un marco de intervención territorial a estudiar, el cual se analizará en profundidad en la presente investigación.

Para comprender los desafíos y oportunidades que los programas sociourbanos de mejoramiento de barrios le brindan a la ciudad y a sus habitantes, es necesario entender que la ciudad depende de lógicas y dinámicas que en ciertos casos son ajenas a su propio desarrollo, pero también la afectan.

Varias de estas causas se encuentran relacionadas al desplazamiento poblacional y de acuerdo al estudio "Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios: hábitat y vivienda" están asociadas a "...el modelo de ordenamiento territorial nacional y de desarrollo urbano, y con las formas y contenidos derivados de la organización de la producción (en un sentido amplio) en el territorio, lo cual termina incidiendo tanto en el ordenamiento territorial y en la "asignación de funciones" a lo urbano y lo rural, como en la distinción espacial del territorio." (Torres et al., 2009, p. 30)

En las políticas de intervención socioterritorial, en que los barrios son objeto de transformación, a partir de la construcción de viviendas, servicios, infraestructura y equipamientos, ha sido un desafío constante lograr que todos estos procesos se desarrollen en forma participativa y con un importante anclaje ciudadano. Para comprender estos fenómenos de desarrollo urbano se ve necesario analizar como principal eje temático la participación ciudadana e institucional, cómo se encuentra concebido, instrumentado e implementado, en un contexto estatal que más allá de multiplicar acciones y propuestas, se lo percibe con grandes limitaciones, entre ellas, la fragmentación intra e interinstitucional, la falta de articulación y la insuficiencia de una orientación estratégica integral. Este esquema institucional así configurado, aún no consigue alcanzar los impactos deseados, de transformación e involucramiento ciudadano efectivo, en los procesos sociales y comunitarios de participación.

Para la presente investigación se han desarrollado otros ejes temáticos que nutrieron de un marco teórico más global y esclarecedor que permitieron avanzar en la comprensión de la complejidad del objeto de estudio planteado, estos fueron: Modelos de Desarrollo Urbano, Modelo de Ordenamiento Territorial nacional, Modelos de Planificación y descentralización institucional nacionales y locales, Políticas Sociourbano-habitacionales, Efectos de la segregación urbano-habitacional y simbólico-cultural, la Concepción de barrio.

A su vez se delimitó la política sociourbana dando un encuadre político institucional, del cual se desprende que el Programa de Mejoramiento de Barrios (en adelante PMB) es una política urbano-habitacional estatal, que interviene sobre infraestructura, equipamiento, vivienda social y procesos sociales comunitarios. El mismo está inserto en una política público-privada destinada a estudiar e

implementar distintos procesos de regularización urbana y dominial, en determinados territorios a escala barrial a lo largo de todo el país.

Las distintas etapas de este tipo de proyectos se configuran en un formato de intervención urbanístico y sociocomunitario determinado, aplicado en barrios y poblaciones que presentan ciertas características de vulnerabilidad socioeconómica, política, cultural y territorial, en condiciones de precariedad habitacional, con dificultades de acceso a servicios e infraestructura, y problemáticas de integración física y social al resto de la trama formal de la ciudad.

La investigación partió del acercamiento exhaustivo de dos barrios del departamento de Canelones, en los cuales se viven diferentes etapas del proceso de implementación del PMB. Ambos barrios refieren a una misma Dirección de la Intendencia de Canelones y además comparten la particularidad de situarse en espacios periféricos de la ciudad dentro del departamento de Canelones. Los PMB efectuados actualmente en los barrios Pando Norte y Municipal I de la ciudad de Santa Lucía se encuentran en etapas diferentes del proceso, lo que resulta de gran interés para la investigación.

En Pando Norte se estudian los impactos del PMB en una etapa avanzada de obras, ejecutado por la Intendencia de Canelones, en el barrio Pando Norte de la Ciudad de Pando. Los barrios localizados en esta región norte de Pando durante estos últimos cuatro años han experimentado cambios importantes dentro de la lógica de mejoramiento barrial, a través de las políticas públicas de mejoramiento barrial. Estas intervenciones barriales desarrolladas de forma discontinua y focalizada, han creado la necesidad de analizar la lógica de intervención de estos programas y sus posibles impactos y efectos, en las organizaciones a nivel barrial-comunitario y en las nuevas formas de segregación en la ciudad, como la socioambiental y simbólica.

En el caso del barrio Municipal I, perteneciente a la ciudad de Santa Lucía, donde transcurrió ya por las etapas de Diagnóstico, Anteproyecto y aprobación de Proyecto Ejecutivo, ya en vías de comienzo y desarrollo importante de obras, se pretende estudiar sus impactos más recientes –cercanos al momento en que se está desarrollando la presente investigación- a la espera, comienzo y desarrollo de las obras. Se destaca que el Programa se comenzó a implementar hace más de 4 años. Cabe mencionar también que la elección de este caso ha sido de interés particular por la intervención personal en el mismo, como Técnico Social, durante los años 2017-2018, la cual me brindó la posibilidad de vivenciar el proceso de avances del proyecto y su relación con la comunidad.

Desde los distintos entes gubernamentales se fomenta la construcción de espacios de participación urbana a partir de la implementación de distintos Planes, Programas y Proyectos, como el caso de mejoramiento de barrios, estos esfuerzos no son los suficientes para *“...avanzar hacia escenarios de construcción de políticas urbanas, de formulación de iniciativas y de ejecución de recursos: estos aspectos no son contemplados como necesarios para la cualificación de dicha participación. Si bien la normativa ha sido desarrollada con el fin de institucionalizar los nuevos procesos de participación social. Los avances normativos e institucionales frente a este tema han sido desbordados por la falta de coherencia en los procesos de planeación urbana.”* (Torres et al., 2009, p. 27)

Cabe hacerse algunas preguntas iniciales que pueden guiar la presente investigación de Tesis: ¿cómo coordinar acciones de mejoramiento de infraestructura, de equipamientos, de viviendas y de los distintos espacios urbanos y de participación comunitaria, en territorios intervenidos por distintos dispositivos estatales -como el caso específico de PMB-, cuando las decisiones y los recursos de las

distintas entidades involucradas se encuentran mayormente centralizados en las instancias ajenas al devenir del territorio, incluyendo sus habitantes, cada una con sus prioridades estratégicas e intereses particulares? Y, en relación a los cambios en el territorio y el habitar de la población objetivo nos cuestionamos aquí: ¿cómo se concibe y efectiviza la participación en estos procesos de cambios territoriales desde la mirada de los residentes y organizaciones locales y municipales involucradas en el proceso? ¿Y la participación comunitaria desde la perspectiva de los técnicos y equipos que intervienen directa e indirectamente en el territorio?

Otro interrogante sería: en un contexto neoliberal, de creciente globalización y desigualdades socioterritoriales, ¿cómo generar mecanismos participativos y de real descentralización de poder que sean capaces de enfrentar estos procesos, en los sectores que presentan mayor nivel de vulnerabilidad socio-económica, política y simbólico-cultural?

Y en este sentido, a nivel de política global cabe cuestionarse: ¿cómo implementar políticas y acciones de mejoramiento urbano-comunitario en donde el ser humano y la naturaleza esté en el centro de preocupación, cuando en la actualidad los modelos de desarrollo urbano y ordenamiento territorial están orientados por algunas lógicas de carácter sumamente propietario y economicista, donde se destacan importantes matices de una planificación espontánea y de especulación financiera, con fuerte prevalencia de intereses y capitales nacionales y transnacionales?

CAPÍTULO 2

Fundamento Teórico

2.1- Breve evolución historia de las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbano

En el contexto latinoamericano se puede decir que las políticas de desarrollo territorial han ido evolucionando, en donde el enfoque, y particularmente el Ordenamiento Territorial -considerado un proceso e instrumento producto de las políticas públicas-, ha presentado cada vez más una visión integral y holística, teniendo presente todos los actores, recursos naturales, mercados, participación ciudadana, capacidad de gestión local, normativas, políticas públicas, entre otros elementos. Para describir brevemente esta larga evolución latinoamericana en materia de políticas de ordenamiento territorial, propongo el pasaje temporal de los tipos de planificaciones que relata el estudio *“Ordenamiento Territorial Rural: Conceptos, Métodos y Experiencias”*, destacando: *“i) la planificación regional que consistía en planes de carácter económico, aplicados a ciertas áreas con problemas de retraso en sus niveles de desarrollo, ii) la planificación urbana, dedicada exclusivamente al territorio urbano, y que comenzó a tomar importancia a partir de la década de los años 50, debido, entre otras cosas, a la preocupación por un crecimiento desmedido de las ciudades, iii) la planificación ambiental, asociada con la regulación del uso y el aprovechamiento de los recursos naturales que comienza a adquirir importancia a partir de los años 70 en los países de América Latina”* (Massiris, 2002, citado en Paruelo et al, 2014, p. 272)

Parafraseando a Torres et al (2009) se puede decir que a partir de la década de los 90, del siglo pasado, la planificación urbana tuvo un giro significativo marcado por procesos de ordenamiento de “globalidad” a través de la creación de marcos jurídicos de ordenamiento territorial en los distintos países, que a partir de leyes, permitieron concretar la combinación de herramientas de planeación y gestión urbana en función del modelo de desarrollo, configurando así, un determinado patrón para el ordenamiento urbano. A partir de este suceso se inicia una etapa de planeación estratégica donde las dinámicas internacionales presentan un gran impacto en el ordenamiento territorial de las naciones, articulando planes de corto, mediano y largo alcance, en una búsqueda de materialización política, que posibilite la viabilidad del modelo.

Se puede decir que en nuestro país, las aspiraciones de planificación estratégica y ordenamiento del territorio nacional uruguayo fueron sintetizadas en la Ley 18.308 de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (2008, en adelante LOTDS). La LOTDS entiende al ordenamiento territorial como un conjunto de acciones transversales, que se basan en la coordinación de las acciones públicas sobre el territorio, en la articulación de la planificación física con las estrategias de desarrollo socioeconómico, y en visiones a largo plazo de desarrollo territorial. Entre los principios fundamentales del ordenamiento territorial se destacan: la equidad social, la cohesión territorial, la coordinación y el desarrollo local y regional, la valorización de los recursos naturales y sociales, la participación ciudadana, la prevención de conflictos y la difusión de información.

Según el Artículo I de la LOTDS, en su objeto se define las competencias e instrumentos de planificación, participación y actuación en la materia; orienta el proceso de ordenamiento del territorio hacia la consecución de objetivos de interés nacional y general; y diseña los instrumentos de ejecución

de los planes de actuación territorial. Esta Ley presenta las disposiciones generales, los derechos y los deberes territoriales, instrumentos de planificación territorial, planificación para el desarrollo sostenible, actuación y control, participación social, coordinación interinstitucional y disposiciones especiales.

Más allá de que Uruguay cuenta con una normativa específica sobre Ordenamiento Territorial (en adelante OT), su desarrollo ha sido relativamente reciente y aún no dispone de un plan nacional que nuclea las bases y los principales objetivos estratégicos. Además de la LOTDS, Uruguay cuenta con varios instrumentos aprobados y en elaboración en sus 19 departamentos, que comprenden planes locales, directrices departamentales y regionales, estrategias metropolitanas, Planes de Actuación Integrada (PAI), entre otros.

A continuación, tomaré en consideración los principales aportes del estudio *“Ordenamiento Territorial Rural: Conceptos, Métodos y Experiencias”* referido a algunas limitaciones en la aplicación de la normativa del OT existente, *“...centradas en la debilidad institucional a nivel departamental que son centrales en la categorización del suelo (art. 30 de la Ley N° 18.308), y la debilidad técnica basada en la falta de experiencias previas. Existen, a su vez, otras acciones de incidencia territorial como el Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay (SNAP), coordinado por el MVOTMA, que deben considerarse en la elaboración de planes de OT.”* (Paruelo et al, 20014, p. 276)

Cumplidos ya 10 años de la LOTDS junto a otros instrumentos legales como por ejemplo la Ley Nacional de Vivienda (LNV), de 1968 (N° 13.728), crean un marco poderoso para accionar en el modelo urbano de desarrollo de la ciudad, que requieren de dispositivos institucionales y recursos territoriales reales para poder impactar con mayor alcance y equidad en la concreción de los derechos de las personas a habitar la ciudad, y al acceso a la vivienda, bienes y servicios comunes.

Y este marco legal debe ser complementado con instrumentos que den mayores potestades de acción directa entre el Estado y la ciudadanía involucrada, ya que no es viable pensar que las resoluciones se den solamente a partir de la regulación e incentivos a la inversión privada. A nivel de políticas territoriales se ve la necesidad fundamental de tener un enfoque multisectorial y pluridisciplinario, que aspire a un desarrollo integral, en donde se comprenda la descentralización para la gestión, así como el otorgamiento de poderes y recursos reales a los organismos territoriales competentes. Y en este proceso descentralizador, es crucial, la acción participativa y el empoderamiento de la ciudadanía en la toma de las decisiones. Además es primordial que desde las distintas esferas gubernamentales se tenga un fuerte convencimiento de que las fuerzas del mercado son incapaces de crear un escenario de desarrollo territorial o regional equilibrado y justo.

Comparto con Panizza algunas implicancias operativas que hay que tener presentes a la hora de planificar un territorio como: *“...propiciar la seguridad alimentaria, distribuir equitativamente costos y beneficios de las transformaciones del territorio, reducir la incertidumbre jurídica en el uso del territorio, transparentar el proceso de la toma de decisiones, mejorar la gestión y administración pública del territorio, contribuir a la coordinación y concertación para la solución de conflictos, generar mecanismos de evaluación y monitoreo de los planes de OTR, articular políticas sectoriales y de gestión territorial entre los distintos niveles buscando sinergias, orientar las inversiones en infraestructura productiva, fomentar el arraigo de las poblaciones rurales, promover la recuperación de los ecosistemas, minimizar el deterioro de los recursos naturales y la contaminación, propiciar el desarrollo de cadenas productivas, mejorar la competitividad y el empleo, promover la mayor equidad y la reducción de las brechas territoriales.”* (Panizza et al., 2012, citado en Paruelo et al, 2014, p. 4)

2.2- Marco contextual de las políticas sociourbanohabitacionales de estas últimas décadas

2.2.1- Análisis de Políticas públicas de vivienda implementadas en Uruguay durante los gobiernos de transición en torno al año 2005 y sus posteriores

En lo referido a la problemática vivienda la primera administración Vázquez (2005-2010) se vio, en palabras de Magri (2016), con un área de atención pública prácticamente desmantelada causada por la crisis que acontece en 2001, con un Banco Hipotecario del Uruguay (en adelante BHU) carente de autonomía, dado el traslado de activos al Banco Central, creando una dependencia del BHU a las reglas del sistema financiero nacional, con una inoperatividad hipotecaria hasta el 2008.

Continuando con las ideas de Magri (2016), en dicho contexto de crisis del país, la realidad del Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (en adelante MVOTMA) no fue muy diferente, durante ese período la producción de vivienda social quedó prácticamente estancada.

Se puede decir que en un contexto institucionalmente complejo y con un país económicamente en crisis el primer gobierno frenteamplista se enfocó “en poner la casa en orden”, esto quiere decir sanear las finanzas y racionalizar los recursos en lo relativo a préstamos de vivienda, sin poder volcar fondos significativos para políticas de vivienda.

En lo relativo al cambio hacia el segundo gobierno frenteamplista:

“En 2010, la situación de asequibilidad y accesibilidad a la vivienda mostraba serios problemas, en especial para grupos ubicados en el 1.º, 2.º y 3.er quintil de ingresos. Los dos primeros grupos sin capacidad de ahorro ni pago de préstamos de hipoteca y, el tercero, con capacidad de pago pero sin solvencia para acumular el ahorro requerido a efectos de la adquisición de un bien (30 % del valor de compra).

Por su parte, la oferta de vivienda para núcleos de ingresos medios tampoco mostraba dinamismo, la construcción privada seguía volcada a la vivienda suntuaria o de alta gama, atraídos por la entrada de capitales de inversión inmobiliaria externos.” (Magri, 2016, pp.177-178)

Dado que la problemática debe ser comprendida más allá de la falta de acceso a una vivienda digna, debiendo ser abordada de una manera integral, partiendo del derecho a un hábitat adecuado, para el 2011 la realidad de los asentamientos irregulares no se había transformado significativamente, sobre todo en el área metropolitana de Montevideo. Más allá de los planes implementados por el MVOTMA (PIAI, PMB, Relocalizaciones, etc) y las carteras de tierras de las Intendencias Departamentales, no se logró frenar ni revertir el crecimiento de la segregación residencial y la extrema pobreza de las familias pertenecientes a asentamientos urbanos.

Situándonos en lo que fue la administración Mujica (2010-2015), se puede notar que la iniciativa política personalista y en principio sin sustento institucional, fue llevada a acciones concretas para abordar la temática vivienda, a partir de la creación y promulgación de dos leyes destinadas a diferentes estratos de la población. Estas normas y líneas de implementación fueron respaldadas en un trabajo interinstitucional entre el MVOTMA, BHU y la ya creada ANV.

La primera promulgación fue la Ley de Promoción Privada a la Vivienda de Interés Social (PPVIS) dedicada a grupos medios con capacidad de compra, incluyendo al mercado inmobiliario como actor relevante. La segunda ley, que se aprueba luego de intensas negociaciones, fue la Ley Nro. 18.829/2011 que da origen el Plan de Integración Socio-habitacional Juntos, que tiene como destinatarias a familias en “riesgo” social.

Veamos algunos datos presupuestales interesantes para describir el desarrollo del Plan:

“El presupuesto otorgado en la Rendición de Cuentas del año 2011 era de cinco millones de pesos, subiendo en 2013 de diez millones que se sumaban a los aportes de privados y de organismos públicos. Una cifra exigua para la envergadura del plan, si se compara con el PIAI que maneja alrededor de 40 millones.” (Magri, 2016, p.183)

Respecto al alcance del Plan, Magri nos relata que *“entre 2010 y 2012 se cubrió un 11 % del universo objetivo del plan (1.780 hogares), llegando a casi un 15 % de la cobertura inicialmente prevista a fines de 2014...”* (2016, p.184). La autora nota un solapamiento evidente del Plan con otros planes como el PIAI y a su vez denota los escasos mecanismos de control presentes en el mismo.

2.2.2- Análisis estático de la política pública en el 2005 a partir de la tríada "contenidos-procesos-instituciones".

A continuación, se propone un análisis estático de la política de vivienda seleccionada, tomando como enclave temporal el año 2005, a partir de la tríada contenidos-procesos-instituciones, para así desarrollar determinados puntos fundamentales que explican el devenir más reciente de esta política gubernamental.

Respecto al análisis de contenido se puede decir que *“...para el gobierno del Dr. Tabaré Vázquez la provisión de vivienda no fue un objetivo principal en su agenda política, aunque su gestión dada la crisis del sector asumió el saneamiento institucional del BHU y la reforma del área en general.”*(Magri, 2013,pp. 9-10)

En este programa partidario se mostraba una sensibilidad histórica en materia de vivienda, atribuyéndole en su discurso un carácter de derecho social universal no economicista, donde toda la población debía tener acceso; todo esto indicaba que dicho Gobierno tomaría cartas sobre el asunto a partir de la implementación de políticas que tengan como principios rectores y valores a seguir, la búsqueda de distribución y equidad del derecho en disputa. Por lo tanto, se esperaban señales y líneas de acciones claras que den respuesta a los vacíos de este tipo de políticas implementadas en los últimos tres gobiernos de derecha, a partir de los años 90, finales de siglo XX. Sin embargo, durante las últimas dos décadas, parafraseando a Magri, la continuidad de las líneas políticas y consolidación de la reforma estatal fueron acontecidas con mayor éxito durante el primer y segundo gobierno frenteamplista.

“Para comenzar a explicar el cambio, partimos de la premisa de que el nuevo gerencialismo público (en adelante NGP) es un modelo que se aplica con pretensión de neutralidad política e ideológica bajo el rótulo de nuevas técnicas de gestión y administración, que logran con mayor eficiencia, eficacia y efectividad lo que el viejo Estado burocrático no pudo llevar a cabo en décadas de aplicación” (Magri, 2013, pp.1-2)

Continuando con este análisis y ya adentrándonos en la dimensión institucional, una descripción breve del modelo gerencial por el cual se propuso el gobierno consolidar, nos da un panorama de las que reglas de juego, su estructura organizacional-administrativa, su capacidad estatal y su relacionamiento con la sociedad civil y el mercado.

Este modelo gerencial público, en sus orígenes, surge de las recomendaciones de organismos internacionales, los cuales carentes de neutralidad ideológica alguna, buscan reducir el papel del Estado en materia de vivienda. A su vez introducen al mercado como satisfactor de dicho bien para grupos medios y altos que poseen una capacidad adquisitiva y de manejo de capital suficiente, quedando por fuera los sectores de bajos recursos, donde el sector estatal ve reducida su intervención.

Aquí se manifiestan claramente las reglas del juego de acceso a vivienda manejadas por, la libertad de circulación del capital y una estructura gubernamental flexible con una capacidad gerencial limitada y con escasa influencia sobre estas reglas. Además, configura una sociedad civil que debe hacerse cargo, en donde mientras un sector minoritario pudiente y empresarial lucra, negocia y especula con dicho bien, otro sector importante padece la carencia y las dificultades de acceso a vivienda por las inequidades del mercado.

Siguiendo con este análisis y ya más próximo al desarrollo procesal de la política, surgen ciertas cuestiones encadenadas y relacionadas con la tríada analítica. A continuación, se describe cuál fue el desencadenante de la idea, qué prioridad tuvo la temática vivienda y cuales opciones políticas se manejaron.

A nivel político, con el inicio del primer gobierno, la vivienda no fue prioridad en su agenda, sin embargo, dada la coyuntura económica, la opción política principal que se manejó, fue reestructurar el rol de Estado burocrático y su relación con la sociedad, específicamente con los usuarios y proveedores del sector -ahorristas, deudores y empresarios-. Además, para generar cambios significativos, se debía tener presente el costo político con los diversos actores, ya que era la primera vez que esta fuerza política frenteamplista asumía el gobierno. Resulta interesante traer dos dilemas que durante el 2005 identifica Magri. El primer dilema se refiere a *"...cómo quitar poder al banco y a la vez empoderar al ministerio. Eliminarlas significaba un costo político demasiado grande y había que pensar en un sustituto con la fuerza política suficiente para desmontar el andamiaje histórico sin dismantelar los apoyos sociales y corporativos."* (Magri, 2013, p.10)

Además, *"otro dilema era qué hacer con los deudores hipotecarios, donde las cooperativas de ayuda mutua eran las principales implicadas. Las mismas tienen capacidad de organización y presión y son aliadas de la izquierda por lo cual enfrentarlas constituía un problema político entre el gobierno y el partido. Ni el ministerio ni el banco tenían la fuerza suficiente para forzar a los deudores, por lo que poco podían hacer para sanear sus pasivos por deudas sociales"* (Magri, 2013, p.10) En este sentido para dar viabilidad a la reforma y reestructura, era necesario mantener buenas relaciones con determinados aliados involucrados para que no obstaculizaran el proceso, sobre todo con los actores corporativos como los pertenecientes a movimientos cooperativos, asociativos y sindicales, con capacidad de presión y freno a la clase política. Además, se debía tener en cuenta no afectar a los sectores más vulnerables y a los deudores sociales. Para embarcarse en este proceso de desburocratización del modelo estatal y pasar a uno gerencialista, el Frente Amplio sustentó al aparato funcional de técnicos altamente calificados alineados con estos cambios, gran cantidad pertenecientes al área económica y física, contratados por organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (en adelante BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que dadas sus líneas institucionales cuadran perfectamente con este tipo de reforma gerencial.

A partir de la generación de convenios MVOTMA y estos organismos internacionales el Estado, se generó una serie de aliados importantes para la formulación e implementación de distintos Planes y Programas de vivienda y regularización barrial (PMB-PIAI, Relocalizaciones, etc.), logrando fuentes importantes de financiamiento extrapresupuestales, con un presupuesto escaso destinado a vivienda. *"Las agencias florecieron en varios campos de la actividad pública y también en el sector vivienda, visualizándose como frente factible con apoyo político suficiente, solvencia técnica y experticia en este tipo de reformas para enfrentar el modelo burocrático. A finales de 2007 comienzan los cambios."* (Magri, 2013, p.11)

2.2.3- A lo largo del período 2005-2015, ¿hubo cambios en la política pública en estudio?

Como a lo largo del presente desarrollo se viene vislumbrando, entre el 2005 y 2015, durante ambos gobiernos del Frente Amplio, no hubo transformaciones profundas en la sustitución o reconfiguración significativa de la estructura institucional previa –en los 90-, donde predominaba la reforma liberal del gobierno blanco, encabezada por Luis Alberto Lacalle. Incluso entre el primer gobierno de Tabaré Vázquez y finales del de José Mujica no se avizoran grandes modificaciones en las bases políticas institucionales e ideológicas.

Esta apreciación es compartida con la autora Magri (2013), donde nos relata que, en este período, el gobierno centró mayor dedicación en “poner la casa en orden”. Resulta interesante como la *“...contención de costos y recalibración, en tanto las líneas de políticas mostraron austeridad del gasto, racionalizaron el funcionamiento interno y la prestación al universo beneficiario y, por otro lado, comenzaron revisiones en cuanto a quiénes y cómo atender, actualizando la manera de realizar oferta pública para una demanda que incluía grupos con capacidad de acceso pero sin capacidad de ahorro previo.”* (Pierson, 2006, citado en Magri, 2016, p.176)

Durante el saneo, racionalización y recuperación de pasivos a partir del año 2007 el gobierno se propone realinear las funciones del BHU y crea la ANV como ente descentralizado del Estado, la cual operó como figura que facilitó la recuperación de la deuda proveniente de una cantidad significativa de familias y cooperativas deudoras.

Entre otras competencias que tuvo la ANV, fue la de una Agencia planificadora y ejecutora de algunos programas de vivienda y desarrollo urbano en conjunto con actores públicos y privados, promoviendo el acceso a financiamiento de vivienda. A su vez como órgano gerente e inversionista, inició su actuación en el mercado inmobiliario gestionando emprendimientos urbanos y la administración de cartera de créditos.

Parafraseando a Magri (2016), durante este periodo de estabilidad financiera y reglas claras, se generó una atracción de la inversión extranjera hacia el mercado inmobiliario nacional, además los actores domésticos como la Cámara de la Construcción del Uruguay (CCU) realizaron propuestas de acceso a viviendas, ya no solo para sectores altos, sino también para medios, culminando en la promulgación parlamentaria de la Ley de Vivienda de Interés Social en 2011.

A partir de todas estas acciones implementadas *“a fines del período, el gobierno entregaba un área organizada y saneada, que a pesar de la inactividad distributiva conservaba una legitimidad social intacta, tal cual se demostró en los años siguientes en la cantidad de nuevos ahorristas que se plegaron a los planes.”* (Magri, 2016, p. 177)

Con respecto al MVOTMA, su papel, funcionamiento y recursos adjudicados no tuvieron variantes importantes durante este periodo (2005-2015), el organismo continuó con sus planes y programas focalizados en sectores de bajos recursos en coordinación con el MIDES, BPS y las Intendencias Departamentales; entre ellos se destacan el PIAI-PMB, MEVIR, Relocalizaciones y viviendas para pasivos de BPS. La novedad fue el Plan Habitacional Juntos con una impronta personalista del presidente Mujica, apelando a la solidaridad empresarial y al voluntariado de la sociedad civil, pero con una lógica no tan distinta a la de los planes que se venían ejecutando anteriormente, recurriendo en mayor medida a las herramientas del cooperativismo por ayuda mutua y la autoconstrucción.

En concordancia con Magri (2016) se destaca una impronta de corte asistencialista y filantrópico que caracterizaron las políticas sociohabitacionales del gobierno de Mujica, donde las alianzas con los gremios y empresarios solventaban los gastos en la construcción de viviendas de emergencia. Como claro ejemplo de alianzas privadas, se destaca el Plan Juntos *“... que ignoraron de hecho la prolífica*

acumulación institucional del Mvotma a través del MEVIR, el PIAI y el conjunto de planes sociales del ministerio.” (Magri, 2016, p.190) Sin embargo el financiamiento de privados deseado y necesario para generar un impacto significativo del Plan no fue el suficiente, no logrando alcanzar aumentar en cantidad, el objetivo de proveer vivienda social a la población destinataria.

Para analizar la relación entre la vivienda y el desarrollo del país, parafraseando a Magri (2016), es fundamental tener presente los factores de tenencia de tierra y la propiedad privada, que actúan como motores del desarrollo productivo de los estados liberales, y condicionan fuertemente el modelo social y el valor de la tierra urbana y suburbana, y por ende, digitan las líneas de las políticas y las preferencias del mercado.

“La tierra tiene valor creciente para grandes inversiones y la vivienda supone en este esquema el concepto de la propiedad, derecho civil liberal que la izquierda discutía décadas anteriores y hoy no lo cuestiona, adecuándose a su manera al juego de las ideas dominantes. En este marco, los gobiernos progresistas están desarrollando una línea de recalibración y reducción de costos públicos, donde la vivienda pierde peso como cuestión social y sobre otros gastos sociales.” (Magri, 2016,p.191) Y en este sentido pensar en una real política redistributiva que disminuya significativamente los niveles de desigualdad en vivienda , es abordar intensamente los históricos procesos de acumulación de tierras privadas. Y en este sentido es fundamental generar controles más profundos sobre el mercado de propiedades, que frenen los procesos de especulación y acumulación, propiciando una accesibilidad lo más universal posible, en donde son cruciales las herramientas participativas, colectivas y cooperativas de empoderamiento, acercamiento, y corresponsabilidad entre la sociedad toda y el Estado.

2.3-Algunas conceptualizaciones del modelo de desarrollo urbano

Para poder encuadrar el PMB intentando comprender el contexto y las políticas sociourbanas existentes, se requiere la necesidad de poner en debate la tendencia predominante a ciertos modelos de desarrollo urbano a partir de los cuales se construye ciudad. Por lo que se debe entender, por un lado, las lógicas de desarrollo, el ordenamiento espacial, el rol de los habitantes, del Estado y de los actores privados, y por otro, los conflictos procedentes de este proceso en su devenir histórico hasta la actualidad. A su vez es importante entender sobre qué lineamientos sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales basan los distintos gobiernos las políticas, planes, programas y proyectos que se manifiestan en los Planes de Desarrollo. Para describir la noción de desarrollo predominante en el mundo actual, propongo parafrasear a Romero et al. (2007) , que lo caracteriza desde una concepción positivista, pragmática y tecnocrática en donde prevalece la generación y acumulación de riqueza material a partir de una racionalidad económica y productiva, del uso desmedido de la tecnología, trayendo como consecuencias cada vez más acentuadas en el deterioro del medio ambiente, y en la explotación y empobrecimiento de mayor número de personas, sobre todo en los llamados “ del tercer mundo y en vías de desarrollo”.

En estas últimas décadas con el avance acelerado de las tecnologías en las comunicaciones, el modelo de desarrollo ha evidenciado un cambio de etapa denominada globalización “... *caracterizada por la disolución de las fronteras nacionales en aras de una internacionalización del capital, en donde el Estado cede cada vez más sus funciones de regulador de la economía y los procesos productivos al mercado y donde paulatinamente cobran más fuerza los grupos formados por alianzas estratégicas entre grandes empresas trasnacionales.*” (Romero et al., 2007, p.25)

A grandes rasgos el estudio *“Herramientas de planeamiento participativo para la gestión local y el hábitat”* identifica dos consecuencias negativas principales causadas por el modelo desarrollista y su imposición globalizadora. Parafraseando a Romero et al. (2007) se comparte que la primera consecuencia es la amenaza y deterioro medioambiental a causa de la contaminación y explotación desmedida de los recursos naturales, sobre todo de los no renovables, generando efectos irreversibles en el ecosistema y en el desarrollo de las generaciones futuras, que se traduce definitivamente en un modelo de consumo insostenible. La segunda consecuencia se manifiesta en la explotación del propio ser humano generando procesos de desigualdad, exclusión y profundización de la pobreza. Prosiguiendo con las ideas de estos autores, se concuerda que el patrón descrito de acumulación de riqueza se ha concentrado en una cuota muy reducida de la población mundial producto de la pobreza de las mayorías. Este fenómeno de desigualdad social se ha visto incrementado tanto en los países llamados del “primer mundo” como en los países “en vías de desarrollo”. Desigualdad social que se refleja no solo en los procesos de exclusión económica de ese desarrollo sino también en la participación y toma de decisiones políticas y culturales que lo involucran.

El efecto globalizador se ha instalado sobre las bases de un sistema de cultura mercantilizadora e individualista, provocando procesos de segregación socio-espacial y fragmentación en las relaciones sociales, que han dificultado la construcción de espacios de participación ciudadana organizada y el desarrollo de colectivos con ideales e intereses comunes.

2.4-Impacto del modelo de desarrollo urbano y la globalización en las ciudades latinoamericanas

La ciudad se configura como un espacio territorial en donde se articulan los distintos actores que constituyen los procesos políticos, sociales, culturales y de producción de los Estados nacionales y del mundo. Básicamente concentran la mayor cantidad de servicios, bienes, infraestructura, y principalmente, el mercado y los consumidores. Además, las urbes contienen gran parte del sistema central político-administrativo manejado por los entes públicos y privados. Su capacidad de atraer población permite contar con una importante fuerza de trabajo, sea altamente calificada como no calificada, para proveer las demandas de la producción.

“Esta condición urbana, conformada a partir de la cualificación de las relaciones de mercado y producción, termina incidiendo en la configuración socioespacial, lo cual determina una suerte de ordenamiento espacio-funcional del territorio, que se define por la lógica del modo de producción y por las resistencias y estrategias de los sectores excluidos, i.e. por el conflicto.” (Torres, Rincón y Vargas, 2009, p.39)

Por lo que el rol que asumen las ciudades a partir de su crecimiento urbano está caracterizado por actividades económicas que se organizarían al mismo tiempo en configuraciones *“...dispersas espacialmente en el área geográfica de las grandes urbes (áreas metropolitanas, ciudad-sabana, ciudad-región, Región Central, región de ciudades, etc.), y globalmente integradas, a partir de la especialización en el uso del suelo urbano, la división social del trabajo y la definición de competencias políticas y administrativas en el ámbito público y privado.”* (Torres, Rincón y Vargas, 2009, p.39)

En resumen, la ciudad funciona como un centro director desde donde se organiza la economía a escala global, conformando varios sistemas de ciudades interconectados regional y mundialmente. Las ciudades no solo se han transformado en espacios donde se organizan las economías a escala mundial

sino que además continúan desempeñando un papel central de construcción y consolidación de las relaciones sociales y vitales de los seres humanos, sin que los espacios rurales pierdan su carácter crucial en la producción y reproducción de la vida. Desde hace mucho tiempo desde las distintas esferas institucionales -gubernamentales, empresariales, académicas, ciudadanas, etc.- se ha puesto foco en las ciudades gran parte de los esfuerzos políticos, económicos, sociales, culturales y tecnológicos para alcanzar un modo de habitar adecuado para los habitantes que conviven en su territorio. Cómo se desarrolló anteriormente, los instrumentos y herramientas de ordenamiento territorial vienen jugando una función estratégica en este proceso, sin embargo, en la población general, la concreción del derecho a un modo de habitar la ciudad de manera integral e igualitaria está lejos de ser alcanzado, y todo indica que hay retrocesos en materia de derechos. Y en este sendero orientado por estos ideales se puede decir que ya no existe un único modelo de ciudad sino varios, que conviven y muchas veces chocan con sus lógicas distintas y contradictorias, acrecentando diferencias socioeconómicas y de acceso a un hábitat digno, según las imposiciones del mercado.

"Y es entonces cuando aparecen dinámicas de segregación socioespacial y de expulsión de población al interior de la ciudad, así como el deterioro de ecosistemas estratégicos, el encarecimiento del suelo urbano disponible y el agotamiento de programas de vivienda social ..." (Boisier, 2001, citado en Torres, Rincón y Vargas, 2009, p. 40).

2.5- El papel de los gobiernos locales en materia de descentralización

Las descripciones anteriores conforman un intento de aproximación a una de las tantas caracterizaciones de modelos de desarrollo urbano y de una síntesis del ordenamiento territorial nacional. De estas tantas caracterizaciones se concuerda que su protagonista es la ciudad global, la cual nos brinda un marco de referencia sobre algunas pautas y cuestiones claves por las que se conforman las relaciones entre los distintos actores que interactúan en la compleja vida urbana. Para contextualizar este análisis propongo los aportes de Carrión (2007), que nos relata el proceso paulatino de mutación de las ciudades latinoamericana, en donde *"de la "ciudad frontera", con una lógica de urbanización basada en la expansión de las periferias y la metropolización industrial, se ha pasado a una "ciudad en red", resultado de la globalización, la reforma del Estado y los cambios demográficos. En este nuevo contexto, se perciben en la región dos modelos políticos de gobierno de la ciudad: el de la ciudad empresarial privada, que recurre al mercado para inyectarle eficiencia a la gestión urbana, y el de la ciudad inclusiva, basada en una revalorización del espacio público y la promoción de derechos."* (p.36)

De ambas caracterizaciones convivientes en nuestra realidad nacional, se concuerda que cada vez más ha tenido un mayor protagonismo la ciudad global o la caracterizada por Carrión *"en red"*, la cual nos amplía el marco de referencia sobre algunas pautas y cuestiones claves por las que se conforman las relaciones entre los distintos actores que interactúan en el complejo entramado urbano. Y siguiendo a Carrión (2007), en este contexto se encuentran disputando la ciudad dos modelos políticos-urbanos en una constante puja y tensión, el empresarial mercantil y el inclusivo.

Esta complejidad se manifiesta fundamentalmente en la esfera de las políticas. El escenario en que específicamente se define y construye la vida urbana es en el de las políticas públicas, y surge a partir de la correlación de fuerzas e intereses de los múltiples actores. Como ya se aclaró, el efecto de la

globalización, se propaga como nuevo modelo de ordenamiento a escala internacional, donde los territorios, sus actores y políticas, deben ser comprendidos ya no solo a nivel local, sino en forma desterritorializada, donde la capacidad del Estado, se ha visto gradualmente reducida, disminuyendo su cobertura y la calidad de las políticas públicas. Entonces el Estado busca avanzar bajo un nuevo modelo de planeación, caracterizado por parámetros de focalización y asistencialismo, como forma principal para poder acceder a recursos de la banca externa multilateral.

Este tipo de caracterización política se puede contextualizar en algunas políticas urbano habitacionales impulsadas por el Estado, con un importante financiamiento de los fondos internacionales, en donde los PMB son una significativa expresión de políticas de corte focalizado con rasgos asistenciales. Los organismos internacionales han tenido un mayor nivel de injerencia sobre estas políticas de desarrollo, simultáneamente los gobiernos locales y las organizaciones sociales han asumido las funciones principales, y el gobierno central se ha visto gradualmente retirado. Es a partir de los efectos generados por los cambios necesarios para un escenario propicio de globalización y desplazamiento de los mecanismos decisores que se debe entender los conceptos de gobernabilidad y descentralización. Sin embargo, qué tipo de gobernabilidad y descentralización nos interesa estudiar para intentar trascender la satisfacción de necesidades propias del mercado y de la globalización buscando un enfoque basado en políticas sociourbanas centradas en la igualdad de derechos, calidad de vida y sostenibilidad.

Sugiero la concepción democrática de gobernabilidad, propuesta por los autores Oliveras, Mesías y Romero (2007), que trasciende la mera conquista libertaria de la política y pone en foco la construcción de legitimidad y capacidad suficiente del gobierno, para generar las bases fundamentales de una sociedad igualitaria y de real democracia.

“En este sentido, la construcción de una gobernabilidad democrática necesita promover cambios en las funciones que tradicionalmente no fueron ejercidas en los gobiernos locales, tales como el fortalecimiento institucional para la toma de decisiones colectivas (aspecto esencial de las metodologías participativas), la promoción de estrategias de cooperación y de asociación de actores, consensuando los problemas comunes con los intereses divergentes, etcétera.” (Romero et al., 2007, p.27)

Históricamente en políticas sociourbanas de transformación barrial existieron desafíos importantes en materia de participación ciudadana anclada en los actores del territorio. En este sentido parafraseando a Kliksberg (1998) en su obra *“Seis tesis no convencionales sobre participación”*, en su primera tesis, nos relata la importancia de generar una participación real no simulada, donde se rompa con los esquemas tradicionales de “arriba hacia abajo”, trascendiendo las consultas erráticas o de coyuntura donde se reciben opiniones que luego no se tienen en cuenta.

Otra cuestión interesante que aporta Kliksberg (1998) es sobre el énfasis puesto a la hora de intervenir en estos procesos participativos en el *“... respeto por aspectos como la historia, cultura e idiosincrasia de la población.”*(...) sin imponer *“...formas de participación de laboratorio, sino que se intentó construir modalidades que fueran coherentes con esos aspectos”* enmarcado en *“...un proyecto en términos de valores, de perfil de sociedad a lograr, de formas de convivencia diaria por las que se estaba optando.”*

Por otra parte, en el contexto actual nacional e internacional de corte capitalista, las desigualdades territoriales aparecen como características crecientes y con un nivel de estructuralidad importante, y para intentar afrontar ello, se está implementando desde el gobierno nacional, hace más de dos

décadas, el desarrollo de un proceso de descentralización política. Traigo un breve resumen histórico de este proceso político de descentralización nacional citando a la investigación de Veneziano (2012) denominada *“La ley de gobiernos municipales y participación ciudadana: desafíos e incertidumbres”*, la cual relata que a partir del año 1997 surge una reforma constitucional que prioriza la descentralización desde los Gobiernos Nacionales a los Departamentales, estableciendo algunos principios para la descentralización hacia los gobiernos locales. Según Veneziano (2012) *“...el proceso de negociaciones inter-gubernamentales entre distintos actores institucionales (Comisión Especial de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados, el congreso de Intendentes, la OPP, los Gobiernos Departamentales, etc.) e inter-partidarias comienza en el 2003 cuando el Presidente del Frente Amplio Tabaré Vázquez manda el Proyecto de Ley al Congreso de intendentes y a la Comisión parlamentaria mencionada.”* (p.4) Y en 2009 se aprueba la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (18.567) en donde su principal innovación es la creación de los Gobiernos Municipales como tercer nivel de gobierno y los hace electivos. La misma se aplicaría mediante elecciones municipales – creación de Municipios- junto a las elecciones departamentales del 2015.

A partir de este proceso descentralizador se comienza a generar ciertos canales e instrumentos jurídicos-institucionales para que los ciudadanos o “vecinos” participen en la órbita política con un mayor nivel de cercanía. Según Veneziano (2012) en acuerdo con la Ley 18.567 en el caso de Gobiernos Municipales *“...la sociedad participa como ciudadanos votantes en la elección de sus gobernantes, en la conformación del gobierno (Democracia Representativa). Pero también pueden participar los actores individuales o colectivos en las “Audiencias Públicas”, como instancias de control social, y el uso del “poder de iniciativa” ante el Gobierno Departamental para que la localidad se transforme en Municipio (...) o cuando el Gobierno municipal no crea mecanismos participativos y, en general, en asuntos de su competencia, lo que conforma un mecanismo de Democracia Participativa”.* (10)

Cabe resaltar este último mecanismo de democracia participativa de apelar por parte de la ciudadanía a los Gobiernos Municipales al “poder de iniciativa”, en donde abre la ventana y oportunidad a que los actores socioterritoriales junto a actores políticos puedan participar del diseño, implementación y control de políticas públicas.

Como se describe anteriormente, en un contexto de globalización y centralización de poder, sin una participación ciudadana y una descentralización administrativa, los gobiernos y actores locales carecerán de fuerza necesaria para manejarse fluidamente por estos circuitos políticos.

Históricamente el mecanismo de descentralización no es algo nuevo, ya desde mediados de la década de los 80' se viene implementando, a través de la transferencia a los municipios de funciones y competencias tradicionalmente ejercidas por el gobierno central. Sin embargo, esta tendencia gubernamental descentralizadora se ha visto reflejada fundamentalmente en la transferencia de competencias, pero no necesariamente de recursos.

No obstante, una efectiva descentralización, desde el Gobierno central al municipal, no alcanza solamente con la transferencia de recursos, competencias y capacidades en la toma de decisiones. Comparto algunos aportes de los autores Oliveras, Mesías y Romero (2007), que parten de modificaciones estructurales en este sistema de descentralización, en donde se hace necesario deconstruir los roles y funciones tradicionalmente establecidos entre los actores.

“Sólo en la medida que se produzca una verdadera descentralización con una capacidad de toma de decisión y obtención y manejo de recursos, los gobiernos locales no tendrán las herramientas básicas

para reconvertir su rol de receptor pasivo, a gestor de proyectos y políticas, basado en procesos de producción participativa de políticas de desarrollo local.” (Romero et al., 2007, p.28)

Y más, a nivel macro, parafraseando a De Mattos (1989), según las dinámicas condicionantes del sistema capitalista, la descentralización podría modificar apenas la distribución territorial de la administración del poder, *“lo que no puede provocar de por sí es una transformación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder, que se encuentran condicionadas por factores de carácter estructural y no por su distribución territorial.”* (p.125)

2.6-Algunos enfoques conceptuales y metodológicos sobre la participación en la construcción social del hábitat y territorio

En el apartado anterior se describieron algunas características de los distintos dispositivos de descentralización gubernamental, sin embargo, es fundamental estudiar la implicancia directa y su relación dialéctica con los procesos de participación ciudadana para la construcción social del hábitat y territorio.

En principio es importante tener una noción conceptual sobre qué tipo de participación estamos hablando, dado que es un término que de manera recurrente se ha utilizado en varios ámbitos políticos, sociales, culturales, académicos, populares, etc. Y esta recurrencia reiterada y múltiple ha dotado al término “participación” de vacíos y ambigüedades, tanto en su explicación teórica como aplicación operativa. Sin embargo, la participación es un eje central para que la ciudadanía genere cambios conscientes en sus procesos de producción de vivienda y mejoras barriales, como en las experiencias participativas apeladas en los programas gubernamentales, objeto de estudio de la presente investigación.

Consideramos relevante proponer una definición de esta categoría basándonos en el texto de Dornell (2005), que define participación como *“...el grado de influencia que tiene la población por intermedio de los canales formales de la toma de decisiones, como la injerencia en los programas. Es la capacidad de poder crear y articular canales de información que les permitan a los actores sociales transmitir sus inquietudes, intereses, necesidades a sus representantes locales, significa dimensionar la capacidad de decidir lo que debe ser, como hacerlo y a su vez controlar cómo se viabilizan e implementan las decisiones concertadas”.* (p.25)

Más allá de esta y las múltiples definiciones, se coincide en que la participación requiere un conjunto de acciones colectivas, que implica movimientos individuales y organizados con otros, que permite poner en tela de juicio lo que ocurre en la vida social, pero también brinda a las personas la posibilidad de decidir a través de una encrucijada de caminos, optando por el que consideran más conveniente para su vida cotidiana.

La participación permite el intercambio y el cuestionamiento de las relaciones sociales, logra un desenvolvimiento en las cuestiones prácticas e inmediatas, y permite al fortalecimiento de identidades. Por lo tanto, a partir de comprender la participación como un intercambio de dos o más formas de conocimiento, de quehaceres y de aprehensiones de la realidad, trasciende la mera consulta de toda relación. En esta relación, se presentan múltiples saberes y prácticas, donde es fundamental su aceptación y reconocimiento, sean los pertenecientes a las diversas esferas técnicas que aportan información especializada desde los campos técnicos-constructivos, físicos, sociales, legales, políticos, económicos; así como los saberes y vivencias populares de la población objetivo, que proveen

información proveniente de sus experiencias y cotidianeidad producto de sus necesidades, expectativas y posibilidades.

Parafraseando a Oliveras, Mesías y Romero (2007) es fundamental durante todo el diseño y planeamiento la aplicación de todo tipo de metodologías participativas donde los habitantes no solo sean conscientes de sus necesidades y aspiraciones sino a su vez de las soluciones más viables y adecuadas a sus realidades, lejos de ser consumidores pasivos.

Por otra parte, afianzar los procesos participativos también es relacionar a la población objeto de intervención con su entorno inmediato y con las distintas redes sociales que intervienen en la zona. Esta acción, en el complejo tejido social, permite generar procesos de intercambio y de construcción intra y extra territorial, posibilitando una sinergia, en donde se potencie los recursos existentes y se creen nuevos recursos.

De acuerdo a la idea propuesta anteriormente por Carrión (2007) sobre concebir la “*ciudad en red*” propongo una perspectiva complementaria, que concibe las redes como una estrategia, “*la estrategia es un escenario de acción que puede modificarse en función de las informaciones, de los acontecimientos, de los azares que sobrevengan en el curso de la acción. Dicho de otro modo, la estrategia es el arte de trabajar con la incertidumbre*”. (Morin, 1994, citado en Dornell, 2005, p.22)

A la hora de pensar diversos abordajes a los problemas urbanos y habitacionales es importante pensarse en un escenario de incertidumbre y multisectorial, en donde varios actores sociales -población organizada, gobierno local y central, organismos no gubernamentales, sector empresarial, cooperación internacional, etc.- interactúan entre sí con diferentes niveles de participación, involucramiento e interés, generando espacios de concertación, contraposición y negociación.

En nuestra realidad local y política se entrecruzan distintas lógicas institucionales, como lo plantea Veneziano (2012), configurando proyectos de financiamiento externo que enfatizan en técnicas y destrezas y no en liderazgo político ni partidario. Además, lógicas tradicionales y clientelistas provenientes del funcionariado municipal con escasa formación. A estos últimos se los capacita en los proyectos desde un enfoque tecnocrático. Y en esta línea, durante finales del siglo XX hasta la actualidad, se ha dado una influencia de gerenciamiento de “lo social” sobre este tipo de políticas, como la que aquí nos convoca, el PMB. Parafraseo a Kliksberg (1998), quien nos manifiesta que las ideas dominantes durante estas últimas décadas son las asociadas a la gerencia de calidad, desplegando una serie de organigramas, división clara de tareas, manuales, formularios y todo tipo de dispositivos que garanticen el éxito de las intervenciones.

Sin embargo, en un territorio no es suficiente el reconocimiento de los diversos actores existentes, sino se hace crucial poder decodificar y articular sus interrelaciones directas e indirectas para construir barrios y ciudades socialmente sostenibles. Esta línea conceptual busca trascender la visión de la participación segmentada en pequeños grupos, de filiación política, paternalista y clientelista, en donde el eje principal debe ser la creación y fortalecimiento de redes territoriales de empoderamiento comunitario y sostenible.

Sin embargo, cabe aclarar algunas cuestiones que plantean los autores Oliveras, Mesías y Romero (2007), quienes mencionan que no es posible concebir a la participación como una panacea la cual resuelve todos los problemas urbano-habitacionales, en donde existe el ideal de un reparto equitativo de poder. Contrariamente a esta idea, existen diferentes niveles de poder y decisión, incluso se

establecen relaciones hasta asimétricas, posicionando a los actores en un escenario complejo y de confrontación, donde se hace necesario entablar un proceso de negociación colectiva y de búsqueda de consensos, sin eliminar la posibilidad de los disensos.

Para comprender a qué tipo de participación se debe apuntar, propongo uno de los diez postulados de la Red *“Viviendo y Construyendo”* del Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (en adelante CYTED) que manifiesta una participación popular concebida desde el protagonismo de sus pobladores en todas las etapas de los procesos de intervención, donde exista una asociación con los entes gubernamentales así como una responsabilidad compartida y solidaria *“...en la cohesión social, coherencia urbana, prestación de servicios públicos, en superar el papel de simples beneficiarios de las medidas gubernamentales...”* (CYTED, 1995)

Comparto esta noción popular de la participación en donde debe ser concebida como un derecho esencial, que requiere un esfuerzo constante de construcción y lucha organizada desde las bases comunitarias, con una fuerte corresponsabilidad estatal.

Siguiendo a Kliksberg (1998) en su obra *“Seis tesis no convencionales sobre participación”*, en su sexta tesis nos manifiesta que la participación es un instrumento potente pero nunca se la debe dejar de atribuir simultáneamente el carácter de un fin en sí mismo, siendo el hecho de participar la naturaleza del ser humano. En este sentido, el ser humano, con el hecho de participar, eleva su dignidad y abre posibilidades de desarrollo y realización.

Por otra parte, desde los distintos entes gubernamentales, se tienen como objetivos fundamentales, la generación de procesos de descentralización para fomentar la construcción de espacios de participación urbana a partir de la implementación de distintos dispositivos. Sin embargo, es fundamental, parafraseando a Veneziano (2012), tener presente la cultura política de las elites y de la ciudadanía, que determinarán el éxito de cualquier proyecto descentralizador. Según Veneziano (2012) *“el centralismo incorpora a esta, el duo Estado Benefactor-asistencialista y ciudadanía pasiva o demandante, el carácter más o menos participativo de la ciudadanía como elementos fundamentales a la hora de analizar -o implementar- una política descentralizadora o descentralizar una institución.”* (p.18) Y el llamado capital social a nivel territorial, entendido como la existencia de tejido asociativo y su relación con lo territorial, en palabras de Veneziano (2012), es crucial en este análisis y diseño de políticas y proyectos.

2.7-La categoría “barrio”, sus distintas concepciones y procesos de construcción escalar desde la teoría-praxis institucional

A continuación, se problematiza la categoría analítica “barrio” a partir de la concepción y aplicación que se encuentra configurada en las diversas intervenciones que recurren a dicha concepción para identificar su escala de actuación, e incluso, definirse en tanto política sociourbanohabitacional, precisamente como los PMB, insertos en nuestra política urbana, implementados ya desde hace más de dos décadas.

Dando un contexto histórico de cómo fue la evolución de este tipo de políticas sociourbanohabitacionales, Tapia (2015) nos da una noción de cómo fue parte del proceso de transferencia conceptual y metodológica, desde los países occidentales –fundamentalmente de Europa

y Estados Unidos- a los latinoamericanos, tomando el barrio como escala básica de intervención. Y esta transferencia fue prácticamente acompañada por la transmisión de sus agendas morales de ciudadanía y cohesión a nuestras políticas de revitalización de las áreas más vulnerables en las ciudades latinoamericanas.

Los PMB desarrollados en asentamientos irregulares a lo largo de todo el país, son un ejemplo claro donde se refleja la primacía de lo barrial como escenario de intervención estatal, atravesados por procesos de moralización ciudadana y cohesión social. Sin embargo, como indica Tapia (2015) a la hora de conceptualizar la categoría barrio existe una ambigüedad conceptual importante, que varía desde las terminologías más tradicionales provenientes de la Escuela de Chicago, hasta las nociones más críticas y alternativas a esta corriente que enfatizan en lo relacional.

Para una mejor comprensión de algunas de las razones estructurales por las cuales este tipo de Programas le dan un protagonismo a la escala barrial, resulta esclarecedor el planteamiento de Tapia (2015) que manifiesta “...*que si bien ha habido una larga tradición de intervención a escala barrial, hay una conexión entre el reposicionamiento de la escala barrial y los procesos de reestructuración del capitalismo a escala global ocurridos justamente durante los ochenta y noventa.*” (p.122) Específicamente en Uruguay, en los noventa, la reestructura neoliberal coincide con la llegada de este tipo de Programas, en donde los lineamientos y financiamientos surgen de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM en adelante), BID, entre otros. En este marco contextual se pone énfasis en destinar los recursos externos y limitados para atacar problemas complejos y de gran magnitud como la pobreza estructural, la segregación residencial y la desigualdad urbana. Todo ello ante una considerada crisis de cohesión social que debería ser resuelta a la interna de la comunidad. Sin embargo, todas estas consideraciones y medidas desproblematizan, corren de foco y son apenas paliativas de las reales causas estructurales, producto de los efectos del capitalismo, y pretenden el abaratamiento de medidas y recursos a partir de soluciones volcadas en un límite espacial posible y accesible de la ciudad. A su vez la responsabilidad principal recae en los barrios objetivo y en el fortalecimiento de lo que es comúnmente llamado su “capital social”, mediante la recurrencia de mecanismos de participación y organización barrial en un contexto social de creciente individualismo. Siguiendo con los aportes de Tapia, de acuerdo a este modelo, en las políticas de enfoque barrial, el autor identifica dos argumentos principales que las orientan. “*El primer argumento es que si se fomenta o fortalece la cohesión social al nivel de barrio ello tendrá consecuencias positivas al nivel general de la sociedad, es decir, es una vía para la resolución de una crisis de la cohesión social. Y segundo, que si las comunidades excluidas y pobres generan capital y cohesión social ello tendrá como consecuencia su futura salida de su condición de exclusión.*” (Tapia, 2015, p.125)

En términos de integración urbana abordar la cohesión social no siempre tiene efectos positivos y parafraseando a Tapia (2015) muchas veces los barrios que están fuertemente cohesionados a la interna pueden entrar en conflicto con otros de su entorno y con el resto de la ciudad, provocando una urbe fragmentada.

En los PMB la concentración y alcance de recursos con la ejecución de las obras (vivienda, saneamiento, alumbrado, entre otras infraestructuras) destinadas a cierto sector del barrio con mayores carencias y nivel de vulnerabilidad socioeconómica puede generar mayor cohesión social en el grupo intervenido, pero a la vez puede provocar conflictos y diferencias con los residentes que quedaron por

fuera del alcance del Programa. Esta focalización positiva trae incluso problemas de integración entre pobladores del entorno cercano que presentan las mismas necesidades que los sujetos beneficiarios del Programa, en donde los límites y recursos acotados selectivamente generan procesos de desintegración y fragmentación intrabarrial, problemáticas que en sus inicios tenían como objetivo principal abordar desde la propuesta programática.

Según los autores Forrest y Kearns (2001) *“...la relación entre la supuesta crisis de cohesión social y la crisis de confianza y legitimidad política no es una relación directa, es decir, un barrio fuertemente cohesionado no necesariamente tiene un mayor compromiso democrático o más confianza en las instituciones, también -y muy relevante- fortalecer el capital social de barrios excluidos no implica de ninguna manera superar la condición de pobreza”* (citado en Tapia, 2015, p.125) Sobre esta última cuestión de fortalecimiento del capital social es relevante detenerse, ya que debe ser relativizada de acuerdo a cada situación particular. Por ejemplo, en las familias que se fortalece el capital social y son beneficiarios de las condiciones materiales, como el acceso a una vivienda y a los servicios básicos, las mismas no superan fácilmente su condición de pobreza por distintos tipos de factores como: falta de trabajo, educación, convivencia intrafamiliar compleja, situaciones de violencia doméstica, entre otras. La situación aún es más compleja cuando no existen ni medios materiales ni capacidad de organización, movilización política, redes colectivas, medios de integración sociocultural, entre otras acciones, que sean capaces de problematizar, visibilizar y canalizar conjuntamente las problemáticas de la realidad barrial.

Por otra parte, retornando a las escalas de intervención, pero esta vez desde una perspectiva de diseño y planeamiento urbano, históricamente la evolución de las políticas estatales han tendido a concebir a los barrios como unidades espaciales de intervención *“...que deben ser precisadas en virtud tanto del ordenamiento sociocultural de los espacios urbano-regionales, como de las políticas definidas en los planes de ordenamiento territorial, bajo la consideración de las escalas de planificación definidas y de las microunidades espaciales vitales para las comunidades. Así mismo, deberán ser considerados los ordenamientos político-administrativos que permiten la operativización de las decisiones. De cierta manera, la escala de intervención está determinada por la necesidad que se quiere resolver y, en esta medida, por la magnitud y el impacto del proyecto que se quiere ejecutar.”* (Torres, Rincón y Vargas, 2009, pp.366-367) En este marco de actuación, buscando optimizar impactos, se ajustan las acciones de los PMB, donde no solo buscan la regularización y ordenamiento de la dimensión espacial del barrio sino su dimensión sociocultural. Todo ello bajo un patrón urbano que impone la homogeneidad barrial y se alinea al predominante que domina y prevalece a lo largo y ancho de cada ciudad. Este aspecto presenta grandes cuestionamientos disciplinares, a nivel de por ejemplo la Sociología, Antropología y otras ciencias que estudian las relaciones sociales, en el sentido de querer ordenar y cristalizar una dimensión tan rica, diversa y en constante construcción como es la cultura de un barrio; sin embargo esta tendencia concuerda con los conceptos manejados tradicionalmente por la Escuela de Chicago, tan influyente sobre las políticas sociourbanas, al concebir al barrio como unidad autocontenida y como refugio de una comunidad autónoma.

Según Tapia (2015) *“...podemos observar que junto con el sentido comunitario, el barrio se caracteriza por ser una parte distinguible y diferenciada de la ciudad, lo cual se vincula directamente con el concepto de área natural de la Escuela de Chicago.*

En otras palabras, son unidades con características físicas, económicas y culturales distintivas y particulares. Consecuentemente, el barrio sería un área natural ya que es una unidad diferenciada de

la ciudad, en cierto nivel independiente y autosuficiente: un receptáculo de una dinámica social y cultural específica.” (p.128)

La Escuela de Chicago nos presenta una visión muy simplista y lineal sobre la noción del barrio como último refugio de la comunidad, sin embargo, cabe resaltar como los avances de la cultura y del sistema capitalista influyen sobre la construcción de lazos e identidades comunitarios que configuran la vida cotidiana de los barrios. Y en este sentido el capital desarrollado en sus diversas manifestaciones – tangibles e intangibles-, en este sistema capitalista, condiciona y digita el espacio y tiempo de la vida barrial, configurando los espacios públicos, las formas de habitar, el relacionamiento social y simbólico. Todo ello reduce las dinámicas barriales pensadas tradicionalmente como lugares colectivos de convivencia y resolución de conflictos al ámbito cada vez más privado y doméstico de sus habitantes. Y así aumenta el extrañamiento del otro, se construye el estigma social y la discriminación por el diferente. Sin embargo, parafraseando a Lacarrieu (2007), ni la tecnología ni el repliegue hacia lo privado pueden anular totalmente la vida del ámbito público ya que la otredad se encuentra siempre presente para ser visible, palpada y enfrentada a partir del conflicto entre unos y otros. Y en ellos juega un papel fundamental la Antropología más actual, donde según Lacarrieu (2007):

“La carga simbólica que contienen los miedos globales y locales que operan fuertemente sobre nuestras experiencias y vivencias urbanas -en la forma de “miedo en y a la ciudad” (Reguillo, 1998)-, es motivo más fundamental para que la antropología contemporánea de las ciudades encuentre su propio sentido de existencia.” (pp.34-35)

En este contexto urbano objeto de políticas sociourbanas -como las analizadas a partir de las experiencias de programas PMB-, donde muchas veces se da este tipo de dinámicas intrabarriales y de vínculos entre el barrio, el Estado y el resto de la ciudad, resulta fundamental la mirada antropológica que Lacarrieu (2007) nos proporciona sobre el lugar disciplinar que debe tener la Antropología Urbana; *“...más aún, es la aprehensión y nuevas formas de gestión público/privada de la alteridad, la razón de mayor relevancia para que nuestra disciplina dedicada hoy a las ciudades profundice sobre la otredad, o más bien sobre el “encuentro con/desde la diversidad” (al decir de Bauman [2002] con extraños) en un contexto de aparente anulación del otro.” (p. 35)*

En este sentido trabajar la otredad y el encuentro de lo diverso en las relaciones barriales compete no solo a la Antropología Urbana sino a las demás disciplinas que abordan lo urbano y comunitario, como el Trabajo Social, la Sociología, la Arquitectura, la Ingeniería, entre otras. Esto debe implicar un abordaje interdisciplinario que debe ser reflejado directamente en las intervenciones territoriales de los equipos técnicos.

Por lo tanto, es fundamental comprender la categoría barrio desde una mirada alternativa a la estática, autónoma y autoexplicada para adecuar las intervenciones urbanoterritoriales a la realidad dinámica y heterogénea, donde conviven diferentes tipos de relaciones sociales, y para ello la perspectiva de Massey (1994 y 2004) es sumamente esclarecedora. Esta perspectiva multiescalar y de concepción barrial, constituida como una serie de relaciones sociales construidas a lo largo del tiempo, nos permite comprender la complejidad de una realidad del barrio previa a las intervenciones, de por ejemplo los PMB, que se refleja en parte por los Diagnósticos realizados por el Programa, pero a la vez trasciende al mismo, ya que está marcada por la evolución de su historia barrial. A su vez nos posibilita analizar el desarrollo barrial durante la ejecución de las obras, su impacto posobra y los efectos y transformaciones luego de la retirada del proyecto.

Durante la vida barrial no solo cambian o permanecen los residentes por su movilidad espacial y las condiciones físicas que permiten o no un hábitat digno, sino que además subsisten y mutan los relatos, las prácticas y el significado de la trayectoria simbólica del territorio. Dicha trayectoria simbólica muchas veces es traspasada por parte de los referentes más antiguos, que vivenciaron y nos relatan más de cerca los orígenes y transformaciones del barrio a partir de la transmisión de las memorias y sentimientos presentes en las generaciones familiares pasadas. Y en estos relatos no solo se construye una posible historia y cultura barrial, sino que además se elaboran las subjetividades con respecto a las diversas intervenciones estatales o su carencia, manifestadas a partir del reclamo y espera de las necesidades y demandas de distinto tipo, ya sean materiales-infraestructura, vivienda, servicios, etc- como simbólicas –integración, identidad, pertenencia, convivencia, seguridad, etc-. Sin embargo, la conjunción de estos diversos relatos y vivencias -siguiendo la perspectiva Massey- no se cristalizan en una sumatoria unificada, conformada por “...una identidad única y particular construida por una historia común; de una comunidad que comparte un único sentido de lugar, unos valores, unas tradiciones, un sentido de pertenencia absoluto, etc. Por el contrario, nuestros referentes de identidad son múltiples, diversos, extensos y en continua construcción; el sentido de pertenencia, de arraigo, de valores comunes no es el patrimonio del lugar, sino que también es global, la vida cotidiana, sus aprendizajes y atributos se extienden de lo global a lo local y de lo local a lo global.” (Tapia, 2015,p.133)

Con respecto a esta última frase que nos da una visión perspectiva entre lo local y lo global, y viceversa, requiere hacer un ejercicio fundamental que implica un movimiento comprensivo del barrio interactuando en la globalidad de la ciudad, y a su vez la ciudad mirada desde la localidad de un barrio. Por lo tanto, muchas veces en los estudios y abordajes barriales se pierde la riqueza e integralidad de los aportes de este tipo de movimiento dialéctico, en donde por motivos de practicidad y simplicidad se disgrega la ciudad en un conjunto de barrios independientes y se reduce la mirada de pensar el barrio por un lado y la ciudad por otro, como si fueran dos categorías separadas.

En este sentido concuerdo con Segura (2019) que nos aporta la mirada de la vida urbana vista en dos direcciones, entendiendo recíprocamente la ciudad y el barrio. El autor nos expresa que “...en el despliegue cotidiano de las cambiantes y desiguales formas de habitar y apropiarse del espacio urbano se van construyendo «barrios» y «ciudades», sus límites y sus conexiones. Quienes realizan este movimiento son las y los habitantes de la ciudad y la tarea de la investigación consiste en acompañar estos desplazamientos y cartografiarlos (en sentido literal o metafórico) para comprender las dinámicas de producción de barrio y de ciudad involucradas en este habitar cotidiano.” (Segura, 2019, p.35)

2.8- Asentamientos irregulares y segregación urbana

En principio, es necesario definir el concepto de asentamiento informal, que según Fernandes (2011) lo define como “...una forma preponderante de emprendimientos residenciales en Latinoamérica, resultado, en parte, de una ocupación ilegal y, en parte, de prácticas de exclusión...”(citado en Chanampa, 2015, p.85) que, se producen por distintos factores, “...desde económicas, sociales, políticas, un planeamiento urbano poco realista, carencia de suelos con acceso a servicios públicos y/o viviendas de interés social, y un sistema legal disfuncional”(p.85). Las características de la informalidad van desde “tenencia precaria, falta de servicios públicos, discriminación por parte del resto de la población, peligros ambientales y de salud, y derechos civiles no equitativos”. (Fernandes, 2011, citado en Chanampa, 2015, p.85)

En segunda instancia, se considera fundamental poder esbozar algunas de las causas principales de estas formas de asentamiento poblacional. De acuerdo a Merklen (1995), desde una mirada antropológica, concibe “...a los asentamientos informales, como una estrategia defensiva respecto de la exclusión, vivenciada en la imposibilidad de acceder a una vivienda.” (citado en Chanampa, 2015, p.85)

Como establece Merklen (1995) “una de las principales causas de la formación de asentamientos informales, se asocia a la exclusión y desigualdad social, es decir, esto parte de un motivo principal o situación general, basado en lo económico y político, que determinan a la sociedad y sus capacidades.” (citado en Chanampa, 2015, p.85)

A su vez, propongo la mirada de Segura (2006, citado en Chanampa, 2015), que nos propone comprender los asentamientos informales en un contexto de segregación urbana configurando espacios marginados de la trama urbana formal, donde los propios residentes construyen sus viviendas en zonas no aptas para el hábitat. Además, a este espacio se lo construye simbólicamente en torno a un estigma negativo, que muchas veces, en el imaginario social, se lo relaciona a la violencia, la delincuencia, la ilegalidad, etc.

Parafraseando al autor Fernandez (2000, citado en Chanampa, 2015, p.86) se considera que las transformaciones irregulares del entorno urbano surgen a partir de la demanda de los habitantes que habitan el lugar, y esto produce excesos físicos y naturales del territorio, caracterizado por soportes de poca capacidad urbana, por la ausencia de planificación o un *plan urbano* adecuado al desarrollo de la ciudad. Según Rodríguez (2009) “...el exceso de carga a este soporte físico-natural con poca capacidad, genera indefectiblemente problemas ambientales urbanos, que atentan contra la calidad, cantidad o diversidad de los recursos humanos, recursos naturales y del patrimonio construido, con deterioro en la calidad de vida”. (citado en Chanampa, 2015, p.86)

2.9- Programas de Mejoramiento de Barrios: consolidación o regularización de asentamientos informales

Por otro lado, se propone desarrollar el campo temático referido a la consolidación o regularización de asentamientos informales. El mismo ha sido abordado desde hace décadas en países de América Latina por instituciones académicas, no gubernamentales, agencias estatales de cooperación vinculadas a las políticas de desarrollo y organismos financiadores supranacionales.

Actualmente los organismos supranacionales de crédito al desarrollo, como el BID y el BM, han implementado formatos renovados de sus ensayos de la década de los 70, financiando fuertemente los denominados PMB, en la mayoría de los gobiernos latinoamericanos.

Los autores Romagnoli y Barreto (2006), expresan que dichos Programas se basan “...en gran parte en viejos conceptos teóricos desarrollados en el campo de la consolidación de asentamientos urbanos irregulares, relacionados con la integración urbana de los mismos, pero con la incorporación de algunos nuevos aditamentos conceptuales y objetivos macro estructurales, tales como los de contrarrestar la inseguridad urbana, favorecer la gobernabilidad y tratar de manera integral el problema de la pobreza...”(p.153)

Los PMB irrumpieron ya desde unas décadas en América Latina, impulsados por organismos transnacionales, en las políticas nacionales de hábitat, caracterizados por ser una nueva generación de

programas gubernamentales de mejoramiento habitacional y medio ambiente, teniendo como objetivo principal reducir el nivel de pobreza urbana y exclusión social.

Romagnoli y Barreto (2006) expresan que de acuerdo a los criterios de consolidación (o regularización, o mejoramiento) de los asentamientos irregulares, y las indicaciones de algunos autores como Fiori, Ramírez y Ridley (2003); Larangeira (2006) y otros, se requiere profundizar y clarificar conceptualmente los PMB, fundamentalmente en lo relacionado al cumplimiento de los objetivos de integración social de sus pobladores.

Desde los fundamentos de las intervenciones de los nuevos PMB se busca atender a la pobreza extrema, desde una mirada integral de su problemática buscando la articulación con distintos programas. En este sentido tiene como principales objetivos la integración física y social de determinados asentamientos a la ciudad formal. Y de esta manera busca contrarrestar los problemas ambientales, sociales, culturales, económicos, etc., que afectan la realidad de sus residentes.

Según los autores Romagnoli y Barreto (2006), estos programas están fundamentados por algunos aspectos principales, como *"...un concepto diferente de la vivienda y su forma de producción, que rescata viejas aportaciones teóricas (...), que concibieron a la vivienda como un proceso evolutivo de integración física y social a la ciudad a ser resuelto participativamente con sus habitantes, diferente a la perspectiva "viviendística" tradicionalmente promovida por la industria de la construcción."* (p.157)

Parafraseando a Romagnoli y Barreto (2006), esta conceptualización de la vivienda fue promovida durante los años 90, además de ser fuertemente impulsada por el Programa de Hábitat que formuló las Naciones Unidas en la segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos denominada Hábitat II, realizada en la ciudad de Estambul en 1996, que presentó una definición de Vivienda Adecuada como aquella que presenta: un techo bajo el que guarecerse, disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación suficientes, una infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad del medio ambiente y relacionados con la salud, un emplazamiento adecuado y con acceso al trabajo y a los servicios básicos. Todo ello a un costo razonable.

El otro aspecto que conceptualiza los autores Romagnoli y Barreto (2006), es que la pobreza no se reduce solo a causas económicas, sino que implica la atención de otros aspectos, como jurídicos, culturales, políticos, entre otros, que requieren de una definición multidimensional del problema y de un abordaje conjunto e integral.

Más allá de los fundamentos conceptuales y operativos generales en que se basa el Programa, existen distintas versiones o formatos de PMB en los diferentes países latinoamericanos, su factor común, es la promoción por parte de los organismos supranacionales de créditos (BID, BM, etc.)

Dichos programas se pueden clasificar en dos tipos según su escala, unos de escala local y otros de escala nacional.

Ejemplos del primer tipo -escala local- son los casos como los programas Favela- Bairro implementado en Río de Janeiro, Desmarginalización de Bogotá y Rosario Hábitat en Argentina, entre otros. Y ejemplos del segundo tipo -escala nacional- son los casos del Programa Habitar-Brasil, el Programa Chile-Barrio, el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) en Argentina, el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares en Uruguay (PIAI), entre otros.

Los Programas que se estudiarán a continuación son el *Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte*, y la *Propuesta integral del Asentamiento Municipal 1*, de Santa

Lucía, ambos ubicados en el Departamento de Canelones, unos de los tantos que se encuentran implementados a nivel nacional.

CAPÍTULO 3

3.1 -Metodología y técnicas aplicadas

Para el diseño de la metodología cabe destacar que al encontrarse ambos barrios en diferentes etapas del proceso de implementación del PMB se podrán analizar ambos casos desde perspectivas vivenciales diferentes. En el caso de Pando Norte las obras e intervención ejecutiva del PMB tiene un avance importante, permitiendo un análisis particular de la participación vecinal desde una materialidad y visualización física de los resultados del Programa. Dicho análisis también estará construido en base a los relatos históricos anteriores y a las expectativas que los mismos vecinos mantuvieron durante las etapas del proceso.

En relación al barrio Municipal I el PMB se encuentra en una fase de comienzo y desarrollo temprano de obras generando un proceso participativo distinto al de Pando Norte, donde el relato vivencial, el involucramiento y las expectativas en relación al proceso de espera de las obras genera una realidad diferente y compleja entre el Proyecto y la comunidad. Además, este caso permite analizar de forma más latente las fases previas a la ejecución e instalación del Programa como es el Diagnóstico, Anteproyecto y elaboración y aprobación del Proyecto Ejecutivo.

El estudio no pretende ser de carácter comparativo dado las especificidades territoriales barriales. El eje de interés particular de este estudio se centrará en la participación ciudadana a través de la construcción de relato frente a los cambios territoriales de una intervención estatal.

Para poder delimitar el objeto de estudio se hace necesario tomar el problema antes mencionado y problematizar, buscando así transformarlo en un objeto de estudio pertinente para el desarrollo de esta Tesis.

Parafraseando a Kosik (1967, citado en Dornell, 2010) para delimitar nuestro objeto de estudio debemos hacer un rodeo, *“el objeto nunca es porque está en continuo movimiento”*.

Kosik (1967) expresa: *“El todo, pues, es accesible directamente al hombre, pero como un todo caótico y nebuloso. Para que el hombre pueda conocer y comprender este todo, para aclararlo y explicarlo, es necesario dar un rodeo: lo concreto se vuelve comprensible por medio del abstracto, el todo por medio de la parte. Precisamente de que el camino de la verdad es un rodeo, el hombre puede desorientarse o quedarse a mitad del camino.”* (p.49)

A medida que fui avanzando en mi experiencia como técnico y profesional fui conociendo el funcionamiento del PMB y su intervención barrial-territorial, detectando y visualizando ciertas problemáticas, oportunidades y desafíos del mismo, que se pretende abordar y problematizar desde una mirada crítica constructiva y no autorreferencial, basada en marcos teóricos, documentos institucionales, estudios e investigaciones realizadas, así como otros antecedentes.

A través de ese primer conocimiento generado, pero no acabado ni estático de la realidad de la intervención PMB en ambos barrios, se pretende continuar con la metodología propuesta por Kosik, profundizando aún más en la comprensión de dichas realidades, en donde se realizaron entrevistas a técnicos pertenecientes al PMB y a los residentes y referentes que conforman las Comisiones vecinales de ambos barrios. Además, se revisó bibliografía pertinente (bibliografía de referencia, documentos institucionales, etc) permitiendo analizar, comprender y cuestionar el tema planteado, tomando distintos ejes de análisis. Por lo tanto, el enfoque para responder al tema de investigación planteado es de carácter cualitativo. Las técnicas cualitativas de entrevista y revisión de fuentes secundarias utilizadas permitieron explorar y acercarse al objeto de estudio para encontrar líneas descriptivas y explicativas. El análisis tiene como ejes principales las líneas de indagación previamente establecidas, intentando dar respuesta a las mismas a través de los discursos resultantes de los entrevistados.

Las entrevistas por las cuales se analizará de manera crítica y fundamentada los discursos subjetivos de los actores, siguieron una pauta previamente establecida y diferenciada (ver Anexos), pero dejaron un margen limitado (para que los entrevistados no se extendieran en el tiempo y dispersaran del tema) de libertad e improvisación por parte del entrevistado que enriqueció el estudio. Por lo tanto, el tipo de entrevistas empleadas fueron de tipo semiestructuradas dando la posibilidad a los actores de brindar una respuesta más amplia.

Durante el avance de la investigación se generaron algunos cambios, ajustes teóricos y metodológicos buscando ser un proceso abierto y no determinante, donde el trabajo de campo y el análisis de distintas fuentes secundarias y marcos teóricos retroalimentaron de manera dialéctica y crítica a la propuesta, intentando dar una aproximación clarificadora a los interrogantes planteados y a la concreción de objetivos propuestos en el presente estudio.

Además, se recurrió a gráficos, mapas, fuentes SIG, fotografías y datos censales que aportan cuantitativa y visualmente la comprensión en el presente estudio.

3.2-Enfoque epistemológico, crítica a la ciencia racionalista y postura ético política

Parafraseando a Sepúlveda y Fernández (2005) existen investigaciones patrocinadas por el BID y Universidades prestigiosas como Harvard, como la de Galiano y Schargrotsky (2004), en donde demuestran los beneficios de gran parte de las políticas sociourbanas –a partir de lo 90’- desarrolladas anteriormente en el marco teórico.

“Estas miradas economicistas –ingenuamente ideológicas y funcionales exclusivamente a la reproducción sin límites del capital- se basan en el recorte de unas pocas variables (en este estudio lo denominan “experimento natural”) de los complejos procesos socio-territoriales que tienen lugar en nuestras ciudades, donde se exalta que solo mediante la tenencia de títulos (en propiedad privada) se tienen las condiciones de seguridad.” (Sepúlveda y Fernández, 2005, p.25)

Para cuestionar y contradecir a esta perspectiva racionalista pensada en el marco de un modelo neoliberal que estudia y actúa de determinada manera sobre los procesos socioterritoriales desiguales, traigo la perspectiva crítica de Feyerabend (1975) -corriente epistemológica que se opta en parte de esta investigación- respecto a la simplicidad, linealidad y funcionalidad con que se usan teorías y métodos racionales y utilitaristas para investigar y responder a problemáticas sumamente complejas.

La comprensión y abordaje de las diversas problemáticas sociourbanohabitacionales vivenciadas por los sectores más vulnerables de la sociedad no deben ser reducidas solamente a cuestiones como la regularización y el otorgamiento de propiedades, sino que a su vez debe entenderse que dichas poblaciones enfrentan otro tipo de desigualdades económicas, sociales, culturales y políticas, producto de un contexto capitalista con características globales y sistémicas, funcionales al desarrollo y protección del capital.

Parafraseando a Feyerabend (1975), se identifica dos problemas fundamentales que comete comúnmente la ciencia racionalista: el primero es relativo a su estructura, construcción y evolución, y el segundo vinculado a su relevancia frente a otras tradiciones y como se juzga su aplicación en la sociedad, reconociendo la implicancia de la ciencia política, así como de otras ciencias que deben estar involucradas en este proceso.

El mismo autor da respuesta a la primera problemática, fundamentando la inexistencia de una estructura rígida y única en la ciencia “... *queriendo decir con ello que no existen unos elementos que se presenten en cada desarrollo científico, contribuyan a su éxito y no desempeñen una función similar en otros sistemas. Al tratar de resolver un problema, los científicos utilizan indistintamente un procedimiento u otro: adoptan sus métodos y modelos al problema en cuestión, en vez de considerarlos como condiciones rígidamente establecidas para cada solución. No hay una «racionalidad científica» que pueda considerarse como guía para cada investigación...*” (Feyerabend, 1975, XV)

Sin embargo, no descarta este tipo de ciencia racionalista, sino que la considera tan válida y reconocida como otras tantas líneas de pensamiento creadoras de distintas normas conceptuales como las “...*obtenidas de experiencias anteriores, sugerencias heurísticas, concepciones del mundo, disparates metafísicos, restos y fragmentos de teorías abandonadas, y de todos ellos hará uso el científico en su investigación. Por supuesto esto no quiere decir que no sean posibles unas teorías racionales que faciliten modelos sencillos para la resolución de problemas científicos: de hecho, existen, y algunos incluso alcanzan a ser tomados en cuenta en algunas investigaciones...*” (Feyerabend, 1975, XV)

Según esta perspectiva y retomando la concepción teórico-metodológica e ideológica con que los Estados y organismos internacionales pretenden abordar la problemática urbanohabitacional, carece de sentido implementar únicamente un modelo occidental muchas veces incompatible a las distintas realidades latinoamericanas, focalizado en una determinada población y con una problemática específica acotada.

Estas políticas estatales, justificadas por la inversión pública de expropiación y/o subdivisión de asentamientos en tierras de propiedad pública, son paliativas e intentan modificar apenas la realidad compleja de ciertos grupos vulnerables, sin generar una integración socioespacial significativa.

Por otra parte, siguiendo con nuestro marco epistemológico de acuerdo a Feyerabend, tomo como aporte potente para la presente investigación uno de los principios fundamentales en su obra la pluralidad de métodos, que despoja de unicidad teórico-metodológica a la ciencia, donde se explicita que “...*la idea de un método fijo, o la idea de una teoría fija de la racionalidad, descansa sobre una concepción excesivamente ingenua del hombre y de su contorno social. A quienes consideren el rico material que proporciona la historia, y no intenten empobrecerlo para dar satisfacción a sus más bajos instintos y a su deseo de seguridad intelectual con el pretexto de claridad, precisión, 'objetividad', 'verdad', a esas personas les parecerá que sólo hay un principio que puede defenderse bajo cualquier*

circunstancia y en todas las etapas del desarrollo humano. Me refiero al principio todo sirve.” (Feyerabend, 1975, p.12)

Desde este anarquismo epistemológico, el autor nos brinda la posibilidad de tener un punto de vista diferente para cada problemática y así contar con todos ellos para luego aplicar una conclusión. Por lo tanto, toda metodología de investigación es aceptada por esta perspectiva.

De acuerdo a cómo se diseñan y generan insumos para efectivizar las políticas de regularización sociourbanohabitacional, -según enfoques epistemológicos y metodológicos predominantes- la presente investigación intenta develar una posible mirada conceptual crítica, integral y alternativa acerca de las políticas basadas en el derecho a la propiedad individual en todas sus dimensiones.

El autor Fernández (2003) afirma que *“...legalizar lo ilegal requiere la introducción de estrategias jurídico-políticas innovadoras que compatibilicen el reconocimiento del derecho a la vivienda –que de ninguna forma se reduce al derecho de propiedad individual– con la permanencia de las comunidades en los asentamientos donde han vivido. Las nuevas políticas necesitan compatibilizar cuatro factores principales: instrumentos legales que creen derechos efectivos; leyes de planeamiento urbano de naturaleza social; agencias políticas e institucionales para la gestión urbana democrática; y políticas socioeconómicas destinadas a crear oportunidades de empleo y aumentar los niveles de ingreso...”* (citado en Sepúlveda y Fernández, 2005, p.25)

Siguiendo a los autores Sepúlveda y Fernández (2005), estos comprenden que más allá de estos enfoques que se contraponen y de las críticas políticas de un modelo sobre el otro, se encuentran escasos estudios desarrollados que den cuenta de los procesos contemporáneos de cambio en las formas de habitar. A su vez se perciben dificultades en la aplicación de conceptos y definiciones, prevaleciendo los enfoques sectoriales de la problemática del hábitat a través de abordajes “viviendistas”, desde una mirada cuantitativa de déficit o carencia material de la vivienda.

En este sentido se observan, por lo general, aproximaciones sumamente débiles -salvo algunas excepciones- que aborden la problemática urbano-habitacional desde una perspectiva de derechos humanos, trascendiendo además el derecho de la vivienda hacia el de la ciudad. A su vez en palabras de Fernández (2003, citado en Sepúlveda y Fernández, 2005) los debates teóricos y prácticos sobre las políticas de regularización urbanística y dominial, también son incipientes.

En concordancia con los enunciados anteriores y siguiendo el pensamiento de Feyerabend (1975), resulta útil para este análisis de debates conceptuales y aplicación de políticas, su metodología crítica, comparativa y contra inductiva en donde *“...el primer paso en nuestra crítica de los conceptos comúnmente usados consiste en crear una medida de crítica, algo con lo que estos conceptos puedan compararse. Más tarde, desde luego, desearemos saber algo más acerca de la vara de medir en sí misma; por ejemplo, desearemos saber si es mejor que, o tal vez no tan buena como, el material examinado. Pero para comenzar este examen debe haber en primer lugar una vara de medir. Por ello, el primer paso en nuestra crítica de conceptos habituales y reacciones habituales va a consistir en salirse del círculo, ya sea inventando un nuevo sistema conceptual, por ejemplo una nueva teoría, que entre en conflicto con los resultados observacionales más cuidadosamente establecidos y lleve la confusión hasta los principios teóricos más plausibles, ya sea importando semejante sistema de fuera de la ciencia, de la religión, de la mitología, de las ideas de los incompetentes, o de las incoherencias de los locos. Este paso es, de nuevo, conrainductivo.”* (pp.51- 52)

Más allá de recurrir a una metodología alternativa, se ve necesario tomar una determinada posición ética e ideológica -válida para Feyerabend- en donde se explicita que la “vara a medir” no solo es aplicable a las contradicciones teórico-metodológicas propias de los actuales modelos socioeconómicos y políticos predominantes, sino que a su vez se deben vigilar las condiciones reproductoras de desigualdad y explotación, producidas por el actual sistema neoliberal en los seres humanos y en la naturaleza. En tal sentido, es fundamental abstraerse constantemente –salirse del círculo- pensando en la posibilidad de uno o varios modelos alternativos – que a su vez pueden ser confusos, contradictorios e indeterminados entre sí- de teorías y praxis liberadoras. Esta demarcación se debe dar de manera recurrente y cuestionadora de la realidad, ya que el actual sistema predominante se adapta y por momentos es imperceptible en todas las esferas de la vida, a escala global y en una lógica de mercado.

En este proceso de construcción de intersaberes se debe generar una ruptura de la denominada “cultura de expertos”, caracterizada por el predominio del conocimiento técnico, académico y de las altas esferas gubernamentales. Y esta deconstrucción debe abarcar a las propias praxis implementadas, que muchas veces recaen fundamentalmente en estos actores llamados “expertos calificados”, los cuales diseñan, deciden y ejecutan las políticas sociourbanohabitacionales. Y así dar paso de manera protagonista a otros saberes y poderes populares vivenciados por la misma población involucrada en sus procesos de transformación socioterritorial.

En este proceso, no solo tiene un papel importante la ciencia sino también la política, la antropología, la filosofía, la militancia política, entre otras, propiciando proyectos utópicos, de transformación e incertidumbre que se deben basar en valores fundamentales de equidad, respeto por la diversidad de pensamientos, solidaridad, justicia y liberación de toda condición explotadora alienante del ser humano y la naturaleza.

“Los anarquistas profesionales se oponen a cualquier tipo de restricción y piden que se permita al individuo desarrollarse libremente, desembarazado de leyes, obligaciones o deberes. Y sin embargo aceptan sin protesta alguna todos los rígidos criterios que científicos y lógicos imponen a la investigación y a toda actividad que produzca conocimiento o lo cambie.” (Feyerabend, 1975, p.5)

Asociadas a la producción de conocimiento y la cultura de expertos, cabe destacar que las políticas urbano-habitacionales, que tienen como actores protagonistas a las organizaciones globales, las agencias multilaterales, los consultores y especialistas -contratados por el gobierno central- no presentan un poder total y una influencia absoluta sobre su diseño y ejecución. En la actualidad lentamente se va incrementando el peso de los gobiernos y actores locales, y se percibe un relativo aumento en la participación y toma de decisiones de la población objetivo, posibilitando un abordaje más democrático e integral en aspectos sociales y urbanos. Es precisamente sobre esta línea investigativa que se quiere indagar en el presente desarrollo de Tesis, analizando los diversos discursos de los actores involucrados en el proceso, enfatizando sobre todo en las miradas, opiniones, percepciones y significados que le adjudican los técnicos, los vecinos y las vecinas a este tipo de política sociourbanohabitacional. La perspectiva epistemológica de Feyerabend puede aproximarnos a esclarecer ciertos aspectos sobre las limitaciones y desafíos que enfrentan los PMB, por su fuerte cuestionamiento a la ciencia exclusiva de expertos -técnicos, políticos, agentes- desconectada del saber y la praxis popular. *“Para comprender la razón científica uno tiene que convertirse en parte de la propia ciencia. Esto sólo puede conducir al elitismo (la ciencia no puede ser juzgada por personas*

ajenas) si se pasa por alto el hecho de que a la misma ciencia se la hace o puede hacer parte de tradiciones más amplias (las tradiciones sociales de las sociedades a que pertenece) y de las correspondientes instituciones.” (Feyerabend, 1975, XVI)

El análisis crítico que se desarrollará a lo largo de la presente investigación –no determinista- que aspirará a develar y poner en debate algunos alcances y limitaciones de los PMB -formulados a partir de guías y reglamentos operativos que desarrollan etapas bien definidas- intentará compartir la intención metodológica de Feyerabend (1975) que manifiesta que “...no es sustituir un conjunto de reglas generales por otro conjunto: por el contrario, mi intención es convencer al lector de que todas las metodologías, incluidas las más obvias, tienen sus límites. La mejor manera de hacer ver esto consiste en demostrar los límites, e incluso la irracionalidad, de alguna de las reglas que la metodología, o el lector, gustan considerar como básicas.” (p.17)

El presente trabajo de investigación aspira a ser un disparador reflexivo que contribuya a repensar las políticas sociourbanas y habitacionales a partir de las experiencias PMB, para adecuarlas mejor a los propios fundamentos conceptuales y metodológicos desde los que fueron formulados y así reconfigurarlos de manera crítico constructiva posibilitando echar luz a nuevas alternativas de pensamiento y praxis.

CAPÍTULO 4

Presentación de los datos y contextualización de casos

4.1- La población de Canelones en comparación con la de Uruguay

De acuerdo al último Censo nacional (2011), la población total de Uruguay asciende a 3.286.314 personas, de la cual el 52% son mujeres y el 48% varones. La población rural representa el 5%, mientras el 95% de la población está asentada en suelo urbanizado. Canelones con una población total de 520.187, es el 15,8% de la población del país. Como podemos observar en el siguiente cuadro, Canelones presenta una proporción más equilibrada entre varones y mujeres, así como un porcentaje mayor de población asentada en el medio rural.

Imagen 1: Tabla de datos poblacionales

	Uruguay	Canelones
Población *	3.286.314	520.187
Varones	1.577.725 (48%)	253.124 (48,7%)
Mujeres	1.708.481 (52%)	267.063 (51,3%)
Urbana	3.110.701 (94,7%)	471.968 (90,7%)
Rural	175.613 (5,3%)	48.219 (9,3%)
Viviendas	1.389.740	222.193
Ocupadas	1.136.564	174.924
Desocupadas	253.176	47.269

*La población total no coincide con la suma de varones y mujeres por incluir 108 casos de personas en situación de calle con variable sexo ignorada.

Nota: extraído de “Presentación de Microrregiones y Municipios en base a Censos 2011”, de Unidad Estadística Canaria, Gobierno de Canelones, s/f. Extraído de https://imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/censo_municipios.pdf

Por otra parte, la población de Canelones es más joven que la de Uruguay en su conjunto; en otras palabras, Uruguay presenta un proceso de envejecimiento más avanzado que el de este departamento.

4.2- Descripción territorial de las microrregiones analizadas en el departamento de Canelones

A continuación, se presentarán algunos datos cuantitativos sobre las características más relevantes de los municipios y las microrregiones de Canelones dando un marco general del contexto, configuración

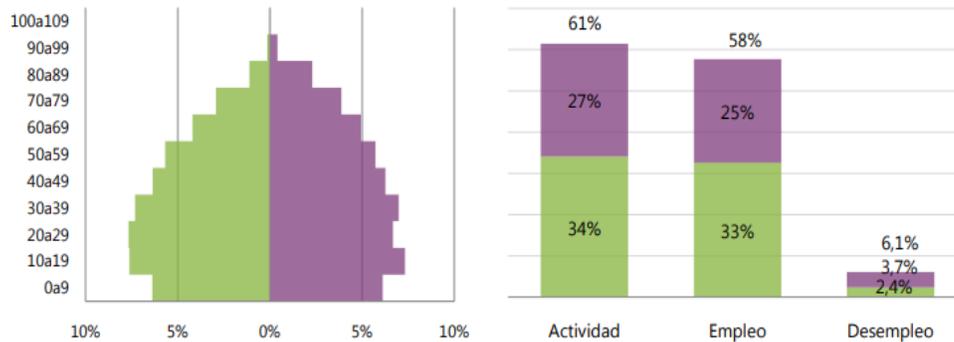
y distribución departamental en que se insertan y relacionan los territorios y las poblaciones analizadas en la presente investigación. Estos datos fueron recabados del banco de datos y elaborados por la Unidad Estadística Canaria (s.f.), en base a información del Censo 2011. Para obtener estos datos, dicha Unidad procedió a realizar una adecuación de los límites municipales con los límites manejados por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Según la Secretaría de Planificación Estratégica (s.f.) y otras fuentes del Gobierno de Canelones los límites municipales y las microrregiones son creados por la Ley 18567 de Descentralización y Participación Ciudadana en donde se origina el tercer nivel de gobierno y con este los municipios. La Junta Departamental de Canelones en el año 2009 divide inicialmente su territorio en 29 municipios, estableciendo sus límites en el Decreto 76. Posteriormente en el 2013 se crea el trigésimo municipio, modificando los límites anteriormente definidos. En forma paralela a estos procesos, el Gobierno Departamental de Canelones comenzó a agrupar estas divisiones territoriales (que antes de ser municipios se habían denominado Juntas Locales) en una escala intermedia denominada microrregiones. De acuerdo al Plan Estratégico Canario: *“Agrupar territorios buscando potenciar sus oportunidades comparativas es el proceso que se ha definido como microrregionalización. Las microrregiones se constituyen como espacios territoriales ampliados de los municipios, que buscan la generación de proyectos estratégicos de forma participativa para el desarrollo de la región correspondiente. Estas asociaciones municipales intentan superar la fragmentación y participar de forma competitiva en el mundo globalizado, lo cual constituye una forma de abordar las sinergias del territorio canario. Se pretende generar alternativas de promoción del territorio en vistas de una planificación y gestión del ámbito territorial más equilibrada y consensuada, que favorezca la generación de conocimientos y nuevas capacidades”* (PEC III, 2014., citado en Unidad Estadística Canaria, s.f., 0). Originalmente se definieron 6 microrregiones, luego 7, y actualmente Canelones cuenta con 8 microrregiones. A continuación se mostrarán datos gráficos sobre la Microrregión 1 en la cual está incluida la ciudad de Santa Lucía y la Microrregión 6 en la cual está incluida la ciudad de Pando, ambas con características sociodemográficas, económicas, territoriales, políticas, culturales y geográficas particularmente distintas.

Imagen 2: Tabla y gráfica de datos poblacionales

Microrregión 1

M1	Población Total	% de Canelones	Hombres	Mujeres	Hombres %	Mujeres %	Urbana	Rural	Urbana %	Rural %
	55371	11%	27372	27999	49,4%	50,6%	43093	12278	77,8%	22,2%



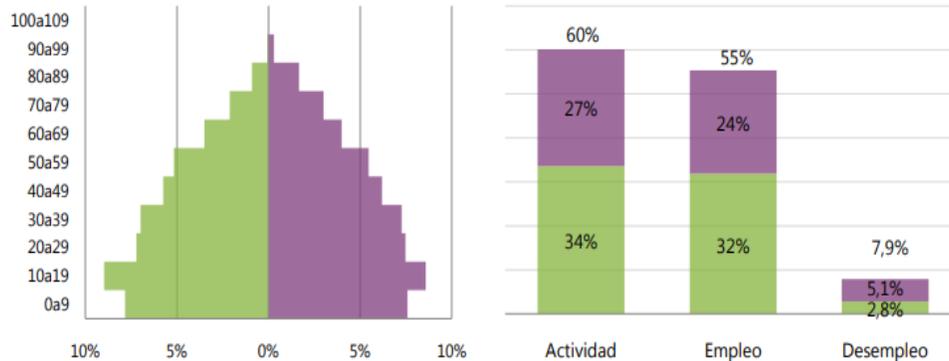
Nota: extraído de “Presentación de Microrregiones y Municipios en base a Censos 2011”, de Unidad Estadística Canaria, Gobierno de Canelones, s/f. Extraído de https://imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/censo_municipios.pdf

Con una superficie de 796 km² (17,6% del total del Departamento), la Microrregión 1 abarca los municipios de Canelones, Los Cerrillos, Aguas Corrientes y **Santa Lucía**. En términos generales, podemos observar que esta microrregión está consolidando su proceso de envejecimiento, ya que la base de la pirámide de población es más angosta que los tramos centrales. Esta microrregión presenta la particularidad de que Aguas Corrientes es el municipio con menor población, y que Canelones, la capital del departamento, se ubica en el quinto lugar en cuanto a la cantidad de población respecto al resto de los municipios.

Imagen 3: Tabla y gráfica de datos poblacionales

Microrregión 6

M6	Población Total	% de Canelones	Hombres	Mujeres	Hombres %	Mujeres %	Urbana	Rural	Urbana %	Rural %
	69570	13%	33756	35814	48,5%	51,5%	65857	3713	94,7%	5,3%



Nota: extraído de "Presentación de Microrregiones y Municipios en base a Censos 2011", de Unidad Estadística Canaria, Gobierno de Canelones, s/f. Extraído de https://imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/censo_municipios.pdf

Según la Secretaría de Planificación Estratégica (s.f.), ocupando el 6,4 % de la superficie de Canelones, la Microrregión 6 se extiende a lo largo de 290 km², abarcando los municipios de Empalme Olmos, **Pando** y Barros Blancos. Se trata de una microrregión joven, pues la pirámide de población presenta una base ancha y una cúspide relativamente estrecha. También es altamente urbanizada, y con un desajuste alto entre la oferta y la demanda de trabajo (tasa de desempleo), cercana al 8%. Pando y Barros Blancos son el tercer y cuarto municipio en cuanto a la variable de mayor población, y el segundo se sitúa en tercer lugar en la variable densidad de población.

4.3- Las ciudades y sus barrios analizados

4.3.1- La ciudad de Santa Lucía

A continuación, se presentarán algunos datos censales (INE 2011) de la ciudad, procesados por el observatorio Territorio Uruguay junto con OPP. ¹

En base a datos del Censo 2011, el municipio cuenta con una población de 18.524 habitantes. La densidad de la población es de 73,8 hab/km², en tanto la densidad de Canelones es de 114,7 hab/km². El 91,2% de la población del municipio es urbana, mayoritariamente tiene ascendencia étnica blanca (94,8%), la población afro o negra representa el 2,0% de la población.

¹Datos procesados por el Observatorio Territorio Uruguay a partir de los microdatos del Censo 2011 del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de los límites de Municipios de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DINOT).

La proporción de personas con al menos una NBI es de 29,0%, valor inferior al promedio nacional (33,8%), así como al promedio departamental (33,6%).

Los indicadores del mercado laboral del municipio presentan una situación similar respecto al promedio departamental, así como al promedio nacional en las tasas de actividad, empleo y desempleo. El municipio tiene una tasa de actividad de 62,2%, una tasa de empleo de 58,0% y una tasa de desempleo de 6,7% (2011).

Según el censo INE (2011) el 1,4% de la población de 15 años y más del municipio es analfabeta. A su vez, la tasa neta de asistencia (TNA) a educación primaria, es similar a la TNA departamental, así como a la TNA nacional. La TNA de educación media del municipio es superior a la TNA departamental, así como a la nacional. El municipio tiene una TNA educación primaria de 93,2%, para el departamento la TNA es 93,1%. Para educación media, la TNA es de 69,2% para el municipio, mientras que para el departamento es 67,5%.

A partir del siguiente cuadro y gráfico surgen algunos datos significativos de la densidad poblacional, y de la condición del tipo y nivel de ocupación en vivienda

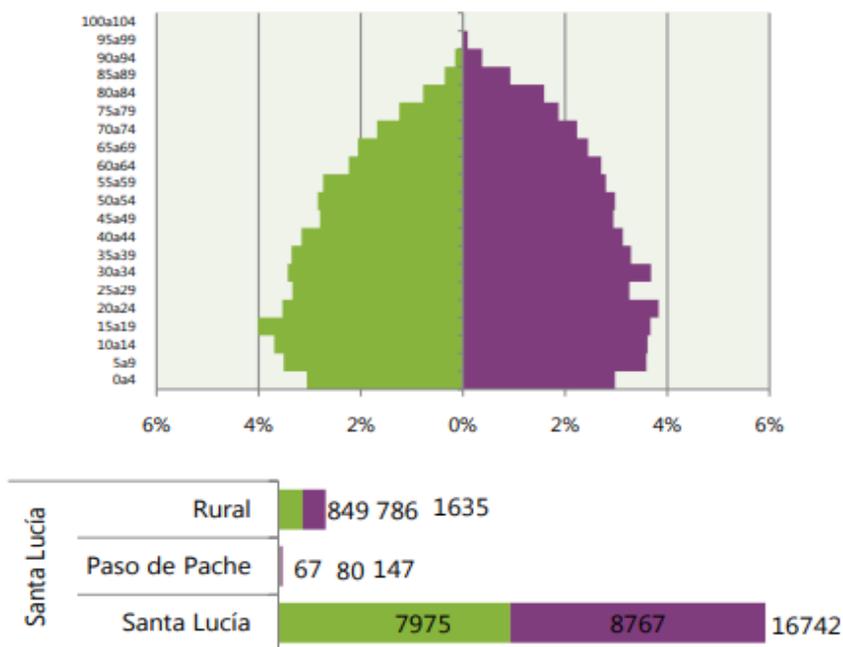
Imagen 4: Tabla de datos poblacionales, vivienda Sta. Lucía

Santa Lucía

	Población Total	18524
	Superficie Censo	252,1 km ²
	Densidad	73,5 hab/km ²
	Varones	8891
	Mujeres	9633
	Condición de ocupación de la vivienda	
	Ocupada	6399
	Desocupada: de uso temporal	208
	Desocupada: para alquilar o vender	139
	Desocupada: en construcción o reparación	168
	Desocupada: otros motivos	478
	Total	7392
	Tipo de vivienda	
Particular	Casa	7009
	Apartamento en edificio en altura	174
	Apartamento en edificio de una planta o cuarto en local o vivienda colectiva	143
	Local no construido para vivienda	30
	Vivienda móvil carpa, casa rodante, etc	1
	Otra particular	12
	Colectiva	Hotel, pensión u otra casa de hospedaje
Residencial de ancianos		16
Total		7392

Nota: extraído de "Presentación de Microrregiones y Municipios en base a Censos 2011", de Unidad Estadística Canaria, Gobierno de Canelones, s/f. Extraído de https://imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/censo_municipios.pdf

Imagen 5: Gráfica de datos poblacionales, vivienda Sta. Lucía



Nota: extraído de “Presentación de Microrregiones y Municipios en base a Censos 2011”, de Unidad Estadística Canaria, Gobierno de Canelones , s/f. Extraído de https://imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/censo_municipios.pdf

4.3.2-El Barrio Municipal I y su relación con la ciudad de Santa Lucía

A continuación se relatan algunas de las características principales del barrio Municipal I en relación a su conformación, interacción territorial con el entorno de la ciudad de Santa Lucía y el proceso de intervención del PMB en dicho barrio desde sus inicios.

De acuerdo al documento Proyecto de Desarrollo Barrial realizado por el equipo técnico del Programa de Mejoramiento de Barrios junto a la Intendencia de Canelones (oct. 2017) surgen diversos datos sobre el barrio.

“El barrio Municipal I donde interviene el PMB desde el año 2013, ha sido conformado por familias provenientes en su mayoría del medio rural, y también de la propia ciudad de Santa Lucía, que ocuparon de forma irregular, mayormente entre los años 1960 y 1999, predios municipales y privados.

Al momento del censo del PMB se contabilizaron 115 familias instaladas en terrenos municipales. Habiéndose actualizado recientemente la información, se constatan que debieron haber sido censadas 118 familias.” (Intendencia de Canelones-PMB, 2017, p.4)

Debido a su localización geográfica "...Municipal I adquiere ciertas particularidades, que lo hacen distinto a otros barrios de la ciudad, pero similar en algunas características a otros asentamientos irregulares del país. Se ubica en un margen de la ciudad, con la ruta 11 como uno de sus límites físicos, rodeando el cementerio municipal. Si bien la extensión de la ciudad de Santa Lucía es transitable sin mayores dificultades, la dinámica de ciudad pequeña hace que las distancias adquieren otras dimensiones, por lo que podemos decir que el barrio está, en estos términos, lejos de la centralidad que gira en torno a la que todos identifican como la plaza principal (donde se concentran los servicios y recursos) y de uno de sus principales atractivos que es el río Santa Lucía." (Intendencia de Canelones-PMB, 2017, p.4)

Imagen 6: Imagen satelital Sta. Lucía con georreferenciación de Municipal 1



Fuente: Google Earth

En lo que respecta a la configuración interna del barrio, "(...)la organización está marcada por la presencia del cementerio; el mismo hace que unas manzanas no tengan conexión a otras de uno y otro extremo. Podemos asociar la forma del barrio con una gran "U". Ésto ha generado cierta distancia y falta de vínculo entre quienes habitan Municipal I, por cuestiones que tienen que ver con la organización de las manzanas que condicionan la forma de circular por el barrio e inciden en el encuentro -o falta del mismo- entre vecinas y vecinos. Asimismo, encontramos ciertos puntos de más difícil acceso (uno de ellos es concretamente una calle sin salida), que sólo lo transitan quienes viven allí. Esto hace que,

si bien la mayoría de las familias viven desde hace muchos años, en algunos casos se conocen pero no se vinculan.” (Intendencia de Canelones-PMB, 2017, p.4)

Además, es interesante mencionar que cuando hablamos de Municipal I en el marco de intervención del PMB, nos referimos a un sector de la totalidad del barrio, que abarca a todas aquellas manzanas ubicadas en terrenos municipales. Sin embargo, el barrio en su totalidad también incluye otras 3 grandes manzanas en predios privados, ocupadas también de forma irregular.

Si bien el límite entre ambas zonas se establece a partir de los lineamientos de intervención del PMB (regularización de predios fiscales), sus pobladores comprenden el barrio como uno sólo, como se infiere de las múltiples entrevistas formales e informales que hemos tenido a lo largo de esta investigación.

4.3.3-Antecedentes de la intervención

En octubre de 2012 el MVOTMA, a través del PMB y la Intendencia de Canelones (IdeC), abren llamado a expresión de interés para la realización del Proyecto de Mejora de Barrio de Municipal I, Santa Lucía, Departamento de Canelones.

La Firma Consultora española ESTUDIO URGARI S.L.P., en asociación con IBER-GEO CONSULTING S.L. de España, el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay-CIESU, José Carlos Hantzis (H y H Asociados Ltda.) y Federico Márquez Rompani (Márquez, Stirling & Asoc), de Uruguay, presentan oferta en febrero de 2013, resultando ganadores.

Según el *“Informe de relevamiento y Diagnóstico e Informe de propuesta integral Asentamiento Municipal 1 Santa Lucía, Departamento de Canelones. MUNICIPAL I. Avanza entre todos.”*(2015), en febrero y octubre de 2015, la Firma presenta los productos de Diagnóstico y Propuesta Integral, respectivamente. La aprobación de estos productos se realizó, por parte del PMB y de la IdeC, con observaciones y disconformidades ante la metodología de trabajo de la Firma, redundando en el cese de contrato, hacia finales de 2015.

A continuación, se resumen sintéticamente los principales lineamientos de Diagnóstico y Propuesta presentada por la firma consultora.

4.3.4- Datos socio-demográficos de relevancia

Según diagnóstico realizado por la firma consultora (Estudio Urgari-CIESU-iber-geo, 2015) surgen varios datos relevantes sobre el barrio y su población. El barrio Municipal I es producto de un proceso de ocupación irregular en predios municipales con una antigüedad de 40 años. Viven 381 personas en 80 lotes con un tamaño promedio de 227 m², 115 viviendas, que provienen en su mayoría de áreas rurales cercanas o de la propia ciudad de Santa Lucía, poblando el asentamiento entre 1960 y 1999 (65%).

Surgen algunas cifras que describen una serie de características generales sobre la población del barrio, constatándose que el 67% de los hogares son de jefatura femenina. Además casi el 80% de la población es menor de 44 años, de los cuales un 38% es menor de 17 años.

A nivel empleo la población activa de Municipal I supera el 66,9%, considerando que las personas que actualmente trabajan son un 54%. Existe un 16% de población que es jubilada, pensionista, o no trabaja porque cuida del hogar.

La mayoría de la población ocupada es empleada privada, seguidos por los cuentapropistas sin local ni inversión (casi 16%), y los empleados públicos (casi 12%). 4,70% es cuentapropista con local e inversión.

Entre los rubros de la población ocupada la mayor parte se desempeña en el área agropecuaria y forestal (peones, 15,7%) y en el servicio doméstico (12,10%), seguidos por operarios de la construcción y trabajadores en la industria de la alimentación. En general no se registran ocupaciones con alto grado de informalidad y el nivel socioeconómico y de educación es cercano al promedio nacional. Respecto a la escolarización de la población menor a 18 años, el 100% se encuentra institucionalizada en el ámbito público: Centro CAIF, jardines infantiles, escuelas, liceos, escuelas técnicas.

De acuerdo al censo realizado por la firma consultora (Estudio Urgari-CIESU-iber-geo, 2015) se desprende que los principales intereses de mejora barrial eran por entonces los de: saneamiento (30,90%), calles (26,50%), desagües pluviales y cunetas (15,20%); alumbrado público, plaza, salón, estado de las viviendas, limpieza del barrio, tienen menos de un 7% de incidencia.

A su vez surge que más de un 60% de los vecinos de Municipal consideran que hay una buena convivencia vecinal y con el entorno.

Respecto al desarrollo de organización barrial, de las respuestas a censados se desprende que el barrio carece de una organización vecinal formalizada. Si bien Municipal I se ha caracterizado por ser un barrio con una fuerte organización vecinal en su inicio, la participación activa siempre estuvo desarrollada por un grupo pequeño de personas, generando desgastes entre vecinos, aunque el censo realizado por la Consultora sostiene un 47,90% de respuestas positivas.

Si bien la participación es escasa, hay más de un 80% de la población que sostuvo que es posible generar cambios y mejoras con la participación.

Respecto a la infraestructura urbana existente en barrio, la Firma Consultora Estudio Urgari-CIESU-iber-geo (2015), a partir del relevamiento, identifica los siguientes problemas:

El drenaje pluvial en su mayoría es insuficiente en sección y discontinuo con falta de limpieza y mantenimiento, lo cual genera problemas ambientales.

La Infraestructura vial, es de balasto, presenta trazado regular, faja promedio 6m, con problemas de conservación del firme, en cruces y bordes. Sin veredas, ni arborización.

El alumbrado público, es escaso e insuficiente.

El Saneamiento se da mediante pozos negros, para las aguas negras y a cunetas o para las aguas grises.

En lo referido a espacios públicos en Municipal I existen dos, uno dotado con juegos infantiles y equipamiento deportivo precario, y un segundo, espacio residual, con vegetación de gran porte. Sobre este segundo, gravita el proyecto de ampliación del cementerio.

El espacio libre existente, si bien cuenta con ciertos equipamientos (columpios, cancha, alguna mesa y bancos), no es un espacio libre planificado, la disposición de los elementos es arbitraria, está falto de equipamiento y vegetación, lo que conlleva a que no sea disfrutado por la población. Los vecinos adultos sienten que es un espacio con un carácter predominantemente infantil, y que no dispone de lugares y/o actividades para ellos.

A su vez el barrio no cuenta con una infraestructura edilicia de uso comunitario.

Con respecto a la gestión de residuos, si bien se dispone de contenedores domiciliarios de basura, y se hace uso de ellos, contando con un sistema de recolección Municipal semanal de residuos, todavía se producen basurales, con riesgo de generar focos de contaminación para el barrio.

A continuación, se resumen sintéticamente, principales lineamientos de la Propuesta presentada por la firma consultora Estudio Urgari-CIESU-iber-geo (2015).

4.3.5- De la propuesta inicial a la actual

La Firma (Estudio Urgari-CIESU-iber-geo., 2015) se plantea acercar el barrio a la ciudad, mediante continuidad morfológica, en la ordenación de las manzanas, revirtiendo el distanciamiento físico y social que se genera al bordear el Cementerio. Se propone actuar sobre el tejido urbano y la creación de un centro de convergencia que refuerce la centralidad existente (la plaza).

Se propone una reconfiguración del tejido urbano reforzando el empalme con la trama urbana e incrementando los puntos de acceso al barrio. Actualmente el barrio se articula en ocho manzanas destinadas a vivienda, y en el espacio previsto para la ampliación del cementerio donde se ubica la plaza.

Desde el proyecto se propone destinar nueve manzanas a vivienda, y una décima a espacios libres y equipamiento comunitario, requiriendo la expropiación de una cuota parte de lote privado.

Además se tiene como objetivo transformar la plaza en un espacio público multigeneracional, con equipamiento destinado a diferentes franjas etarias, como una multicancha con cerramiento perimetral (para evitar interferencias con el cementerio), una pista de bicicletas, juegos para los más chicos y un edificio donde funcionará de forma paralela un Club de Niños perteneciente a una Asociación Civil, buscando integrar al barrio dentro de la oferta equipamental de la ciudad y atraer a la interna del barrio a ciudadanos de otros lugares de Santa Lucía y un salón de uso comunitario para reunirse los vecinos y vecinas.

La propuesta incluye realizar mejoras a la infraestructura urbana; mejorando las condiciones viales existentes, incorporando nuevas para el acceso a todas las viviendas. Se construirán cunetas adecuadas para la evacuación de aguas pluviales y una red de saneamiento para el 100 % de las viviendas.

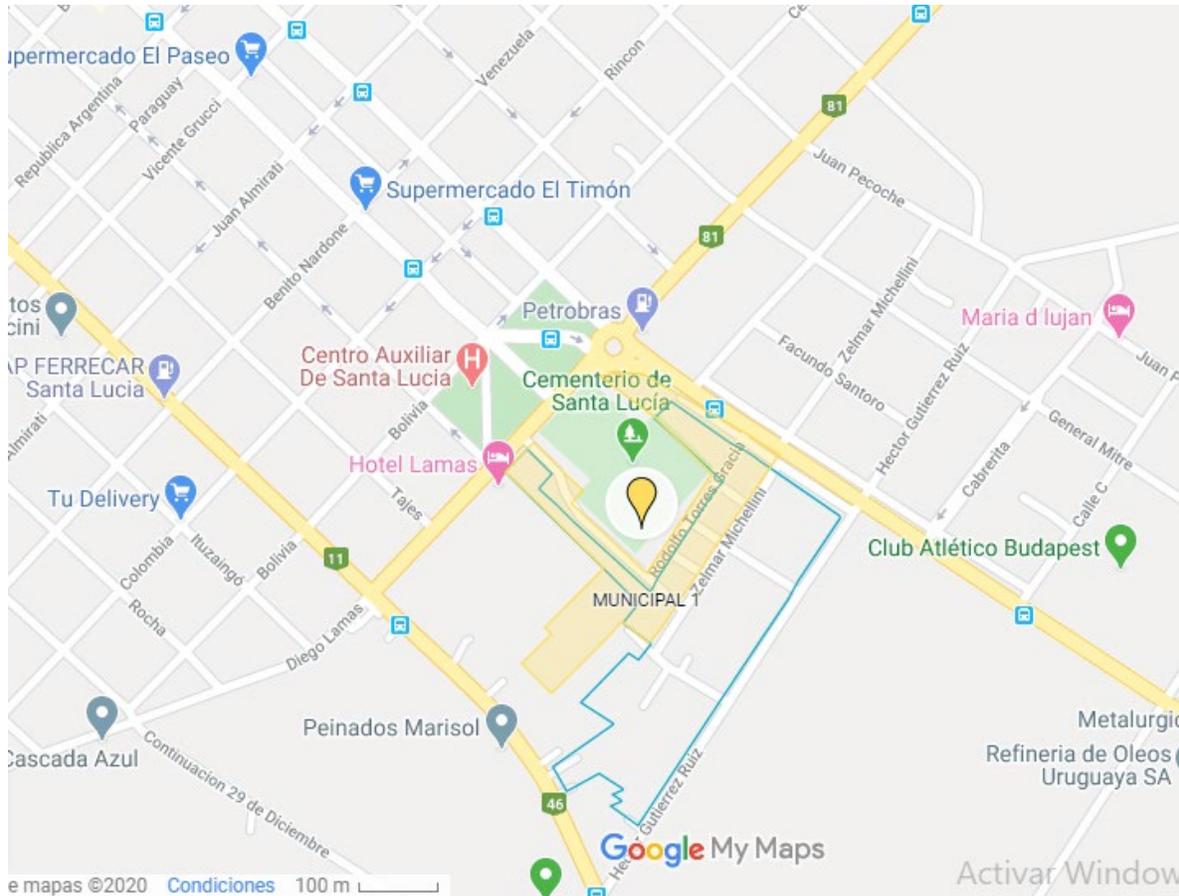
La red de Alumbrado Público se completará mediante un compromiso del Municipio de Municipio de Santa Lucía (100% aporte local).

De acuerdo al relevamiento realizado por la Firma (Estudio Urgari-CIESU-iber-geo., 2015), se proyecta realizar 18 realojos dentro del propio Asentamiento Municipal I, debido a factores de precariedad habitacional, necesidades de infraestructura, hacinamiento en lote y vivienda. Además, se ejecutará la construcción de baños, se proveerá de canastas de materiales para completar existentes y canastas de conexión a saneamiento para cada vivienda. Con respecto al trabajo socioambiental se propone durante todo el proceso trabajar con los vecinos en la gestión de residuos y erradicación de basurales. Si bien existen contenedores individuales entregados por la Comuna, persiste la creación de basurales.

En cuanto al trabajo sociocomunitario y el desarrollo de procesos de participación barrial, la firma consultora plantea fortalecer los espacios de construcción colectivos y participación de los vecinos y las vecinas, para poder luego constituir una comisión de seguimiento de las obras. A su vez se

estimulará la realización de actividades culturales, deportivas, recreativas generando procesos de integración con el resto de la ciudad de Santa Lucía.

Imagen 7: Plano límite del área de intervención PMB en Municipal 1



Nota: Extraído de <https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1FAz2izQF0h0qmzyxuyavliZ1xg4&ll=-34.45934754983754%2C-56.382440511091204&z=16>

Imagen 8: Imagen satelital Municipal I Transformación de zona de intervención PMB en Municipal I durante el avance de obras a abril de 2021



Fuente: elaboración del autor sobre imagen tomada de Google Earth

Imagen 9: Conjunto de imágenes satelitales Municipal I que muestra el avance importante de las obras de viviendas e infraestructura – de julio de 2019 a abril 2021







Fuente: Google Earth

4.4- Pando y sus diversos barrios

4.4.1- La ciudad de Pando

A continuación, se presentarán algunos datos censales INE (2011) de la ciudad, procesados por el observatorio Territorio Uruguay junto con OPP.

En base a datos del Censo 2011, el municipio cuenta con una población de 32.927 habitantes. La densidad de la población es de 278,0 hab/km², en tanto la densidad de Canelones es de 114,7 hab/km². El 93,2% de la población del municipio es urbana, mayoritariamente tiene ascendencia étnica blanca (90,1%), la población afro o negra representa el 4,9% de la población.

La proporción de personas con al menos una NBI es de 37,6%, valor superior al promedio nacional (33,8%), así como al promedio departamental (33,6%).

Los indicadores del mercado laboral del municipio presentan una situación sensiblemente más favorable respecto al promedio departamental y nacional en las tasas de actividad y empleo. La tasa de desempleo, presenta porcentajes más altos que el departamento y el total país. El municipio tiene una tasa de actividad de 63,7%, una tasa de empleo de 59,0% y una tasa de desempleo de 7,4% (2011).

El 1,9% de la población de 15 años y más del municipio es analfabeta. A su vez, la tasa neta de asistencia (TNA) a educación primaria, es levemente superior a la TNA departamental y nacional. La

TNA de educación media del municipio es inferior a la TNA departamental, así como a la TNA nacional. El municipio tiene una TNA en educación primaria de 94,0%, para el departamento la TNA es 93,1%. Para educación media, la TNA es de 62,5% para el municipio, mientras que para el departamento es 67,5%.

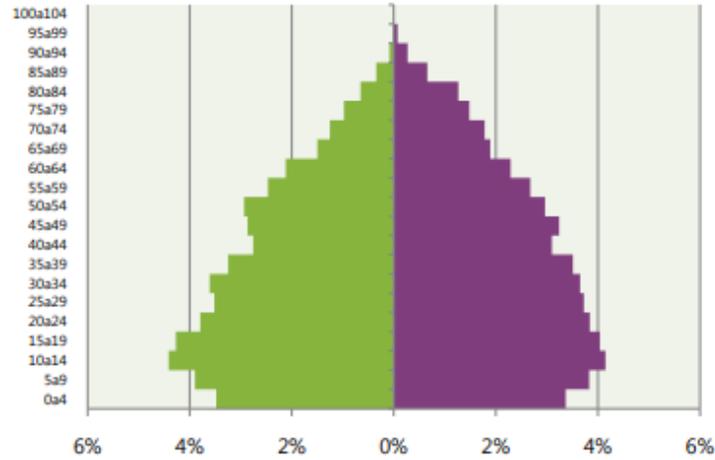
A partir del siguiente cuadro y gráficos surgen algunos datos significativos de la densidad poblacional, y de la condición del tipo y nivel de ocupación en vivienda.

Imagen 10: Tabla de datos poblacionales

Pando

	Población Total	33075
	Superficie Censo	114,9 km ²
	Densidad	287,8hab/km ²
	Varones	15941
	Mujeres	17134
	Condición de ocupación de la vivienda	
	Ocupada	11262
	Desocupada: de uso temporal	239
	Desocupada: para alquilar o vender	274
	Desocupada: en construcción o reparación	351
	Desocupada: otros motivos	743
	Total	12869
	Tipo de vivienda	
Particular	Casa	11289
	Apartamento en edificio en altura	764
	Apartamento en edificio de una planta o cuarto en local o vivienda colectiva	648
	Local no construido para vivienda	51
	Vivienda móvil carpa, casa rodante, etc.	3
	Otra particular	88
Colectiva	Hotel, pensión u otra casa de hospedaje	4
	Hospital, sanatorio con internación	1
	Residencial de ancianos	12
	Casa de peones	6
	Internado religioso	1
	Otra colectiva	1
	Refugios	1
	Total	12869

Imagen 11: Conjunto de Gráficas de datos poblacionales



Nota: extraído de “Presentación de Microrregiones y Municipios en base a Censos 2011”, de Unidad Estadística Canaria, Gobierno de Canelones, s/f. Extraído de https://imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/censo_municipios.pdf

	Carmel	32	48	80
	Lomas de Carrasco	28	18	46
	Villa El Tato	320	295	615
	Cruz de los Caminos	69	66	135
	Jardines de Pando	358	398	756
	Estanque de Pando	381	389	770
	Viejo Molino San Bernardo	232	224	456
Pando	Rural	1143	1093	2236
	Total del Sauce	247	220	467
	Villa Aeroparque	50	52	102
	Barros Blancos	724	702	1426
	Quinta de los Horneros	4	3	7
	Cumbres de Carrasco	16	16	32
	Pando	12337	13610	25947

Nota: extraído de “Presentación de Microrregiones y Municipios en base a Censos 2011”, de Unidad Estadística Canaria, Gobierno de Canelones, s/f. Extraído de https://imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/censo_municipios.pdf

4.4.2- Síntesis diagnóstica

A continuación, se presentarán una serie de datos y gráficos relevantes extraídos del Informe de Relevamiento y Diagnóstico realizado por la consultora CAEESU-IPRU-CSI en 2013 en el marco de intervención del PMB en el área de Pando Norte.

La población censada está compuesta por un total de 1.519 personas distribuidas en los distintos asentamientos:

Imagen 12: Tabla de datos poblacionales

Cuadro 46: Cantidad de personas por asentamiento

	Cantidad de personas	%
Nuevo Pantanal	955	62,9
Paso al Parque	240	15,8
Caballerizas 1	200	13,2
El Pomo	81	5,3
Caballerizas 2	43	2,8
Total	1519	100,0

Nota: extraído de "Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte" de Consultora, CAEESU-IPRU-CSI, PMB-PIAI, Intendencia de Canelones, 2013, 253.

Del informe de la consultora CAEESU-IPRU-CSI (2013) se desprende que la distribución por sexo de la población censada muestra una predominancia del sexo masculino (51,4%). Ello se invierte en la población de Caballerizas 1. El índice de masculinidad para el área censada de Pando Norte es de 106. Mientras que la población menor de edad representa el 43,7% del total y la población joven el 18,3% del total censado, los adultos entre 30 y 49 años constituyen el 24,6% y los que tienen más de 50 años agrupados suman un 13%. Respecto al nivel educativo alcanzado en la población de la zona censada de Pando Norte se constata que la misma se caracteriza por un ciclo corto de estudios tanto en mujeres como en varones con un porcentaje mayoritario (53,3%) de personas que alcanzaron como máximo nivel educativo primaria completa o incompleta. El 58% de la población censada actualmente no asiste a ningún centro educativo y sí asistió antes del momento del censo.

De acuerdo al nivel de ocupación laboral surge que de las 952 personas de las cuales se cuenta con información, el 60,4% se agrupan en la categoría de Ocupado, seguidos por quienes se dedican a los Quehaceres del hogar (11,1%), los Jubilados o pensionistas (9,1%), los estudiantes (8,7%) y los desocupados (8,3%).

Se desprende del diagnóstico de CAEESU-IPRU-CSI (2013) que la zona censada de Pando Norte se caracteriza por tener un nivel de desempleo alto en relación a lo que es la localidad de Pando.

En la localidad de Pando la tasa de desempleo es del 4,8% mientras que en el área censada de Pando Norte es del 12%.

Continuando con datos relevantes en lo que se refiere a el nivel de ocupación del total de viviendas censadas en el marco del Proyecto Pando Norte, el 94,9% estaban ocupadas con moradores presentes. Al momento de la realización del censo, se registraron 11 viviendas ocupadas con moradores ausentes (2,4%).

En lo que tiene que ver con la calidad del material constructivo de las viviendas surge que más de la mitad de las viviendas censadas (52,8%) tiene como material predominante de los techos chapas de zinc, fibrocemento, aluminio, cartón asfáltico, tejas sobre entramado sin cielorraso. El 27,8% tiene los mismos tipos de materiales en los techos, pero con cielorraso. El 17,1% tiene como material predominante la planchada de hormigón.

Las viviendas con techos de lata y material de desecho son un 0,3% y las que tienen otro material no especificado un 1%.

Imagen 13: Tabla de datos vivienda – p.47

Cuadro 2: Situación de la vivienda

	Cantidad de viviendas	%
Con moradores presentes	428	94,9
Con moradores ausentes	11	2,4
Terminándose de construir o en reparación	6	1,3
Alquiler o venta	1	,2
Local no destinado a la vivienda	4	,9
Otra situación	1	,2
Total	451	100,0

Nota: extraído de “Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte” de Consultora, CAEESU-IPRU-CSI, PMB-PIAI, Intendencia de Canelones, 2013, .218.

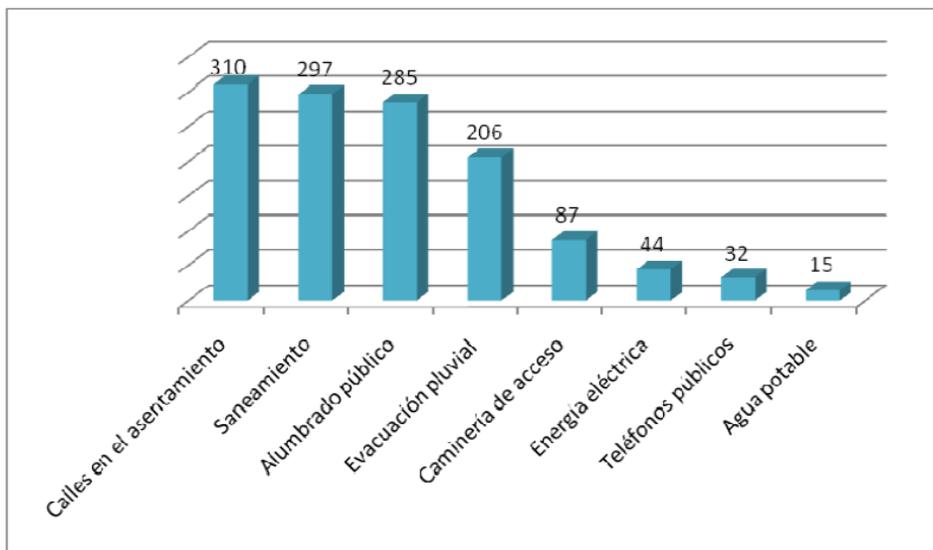
Siguiendo con datos significativos extraídos del Informe de Relevamiento y Diagnóstico, para relevar las problemáticas físicas más sentidas en el barrio CAEESU-IPRU-CSI (2013) interrogó acerca de las mejoras que al momento del censo eran más necesarias en el asentamiento. Estas fueron vinculadas a aspectos como caminería, alumbrado, acceso a agua potable, saneamiento y evacuación de aguas pluviales, energía eléctrica y teléfonos públicos.

El siguiente gráfico muestra la cantidad de menciones que tiene cada una de las mejoras que los entrevistados consideran necesarias. De allí se desprende que la mayor cantidad de menciones la recibió la mejora de las Calles en asentamiento, seguida por el Saneamiento, Alumbrado público y

Evacuación pluvial. De las mejoras que tienen menos de 100 menciones, caminería de acceso, tiene 87 seguida por la energía eléctrica, teléfonos públicos y por último el agua potable.

Imagen 14: Gráfica de datos

Gráfico 16: Mejoras necesarias en el asentamiento



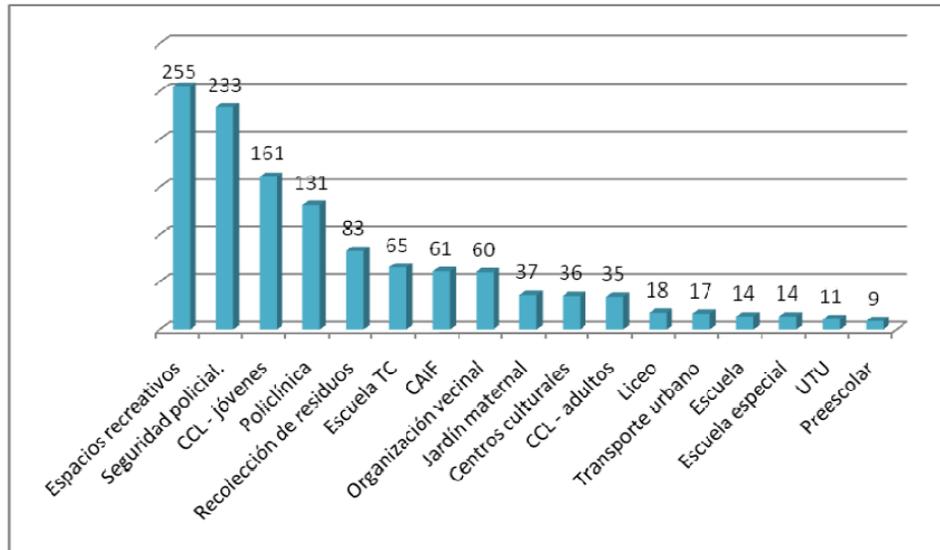
Nota: extraído de "Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte" de Consultora, CAESU-IPRU-CSI, PMB-PIAI, Intendencia de Canelones, 2013, 245

En lo referido a los servicios fundamentales se interrogó acerca de aquellos que al momento del censo eran considerados fundamentales para incorporar al asentamiento. Estos se relacionaron a aspectos como salud, organización vecinal, centros culturales, plazas y espacios recreativos, educativos, capacitación laboral, transporte urbano, recolección de residuos y seguridad.

El siguiente gráfico muestra la cantidad de menciones que tiene cada una de los servicios que los entrevistados consideraron fundamentales.

Imagen 15: Gráfica de datos – p.50

Gráfico 17: Servicios fundamentales para el asentamiento



Nota: extraído de "Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte" de Consultora, CAEESU-IPRU-CSI, PMB-PIAI, Intendencia de Canelones, 2013, 246

Los siguientes cuadros y datos recabados del Diagnóstico nos muestran una aproximación del clima y percepción general sobre el asentamiento.

De lo censado surge que el 55% de los referentes de los hogares censados opina que el asentamiento es un lugar bueno para vivir seguidos por quienes si bien no tienen una opinión positiva y opinan que es un lugar no del todo malo, es regular (35,2%).

Un 8,7% opina que es un lugar malo.

Imagen 16: Tabla de datos

Cuadro 41: El asentamiento un lugar para vivir

	Cantidad de hogares	%
Bueno	241	55,1
Regular	154	35,2
Malo	38	8,7
NS/NC	4	,9
Total	437	100,0

Nota: extraído de "Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte" de Consultora, CAEESU-IPRU-CSI, PMB-PIAI, Intendencia de Canelones, 2013, 247

En términos generales en los hogares censados opinan que el relacionamiento entre los vecinos del asentamiento es bueno (65,2%) o muy bueno (4,6%). Los hogares que consideran que hay algunos problemas pero que tales problemas no son de importancia son el 17%.

Los hogares que tienen opinión negativa con respecto a la relación entre los vecinos del asentamiento con un 3,6%.

A su vez existe un 7% de los hogares que manifiestan no relacionarse con sus vecinos.

Con respecto a la relación con los vecinos de alrededor del asentamiento, más de la mitad de los hogares censados opinan que la relación es buena o muy buena (54,7% y 3,9% respectivamente).

Imagen 17: Tabla de datos

Cuadro 45: Relación con los vecinos de alrededor

	Cantidad de hogares	%
Buena	239	54,7
No se relacionan	59	13,5
Sin dato	57	13,0
Algunos problemas, no importantes	52	11,9
Mala	17	3,9
Muy buena	7	1,6
Muy mala	6	1,4
Total	437	100,0

Nota: extraído de “Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte” de Consultora, CAEESU-IPRU-CSI, PMB-PIAI, Intendencia de Canelones, 2013, 249

Imagen 18: Tabla de datos

Cuadro 43: Relación entre los vecinos del asentamiento

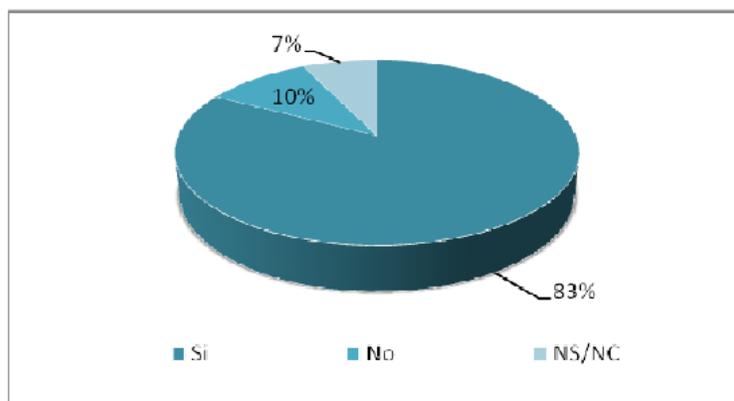
	Cantidad de hogares	%
Buena	285	65,2
Algunos problemas, no importantes	74	16,9
No se relacionan	30	6,9
Muy buena	20	4,6
Sin dato	12	2,7
Mala	11	2,5
Muy mala	5	1,1
Total	437	100,0

Nota: extraído de “Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte” de Consultora, CAEESU-IPRU-CSI, PMB-PIAI, Intendencia de Canelones, 2013, 250

En lo referido a la visión de los referentes de los hogares censados con respecto a si el trabajo y la participación en las actividades del barrio, puede producir cambios favorables es altamente positiva, el 83% opina que sí.

Imagen 19: Gráfica de datos

Gráfico 21: Trabajo y participación en las actividades del barrio

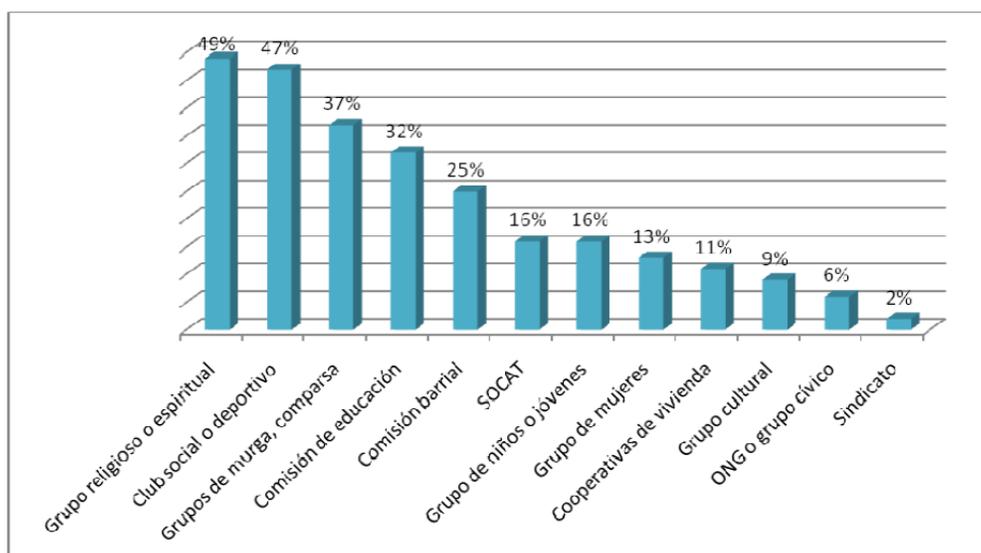


Nota: extraído de “Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte” de Consultora, CAEESU-IPRU-CSI, PMB-PIAI, Intendencia de Canelones, 2013, 250

Otro tema que se abordó en el Censo fue sobre el conocimiento de la existencia de organizaciones sociales diversas en el área censada. El siguiente gráfico muestra el porcentaje de hogares que conocen la existencia de organizaciones en el área Pando Norte:

Imagen 20: Gráfica de datos

Gráfico 22: Conocimiento de la existencia de organizaciones sociales

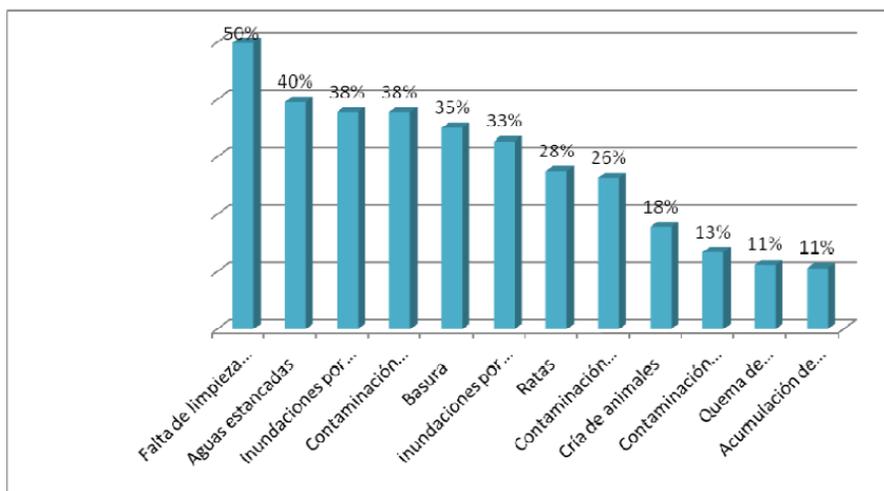


Nota: extraído de “Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte” de Consultora, CAEESU-IPRU-CSI, PMB-PIAI, Intendencia de Canelones, 2013, 251

Para conocer la opinión de los referentes de los hogares censados con respecto a diversos problemas ambientales, desde el censo se realizó una serie de preguntas vinculadas a la acumulación de basura, inundaciones, contaminación de aguas, ratas, falta de limpieza o mantenimiento en calles y cunetas, quema de materiales y cría de animales. El siguiente gráfico muestra el porcentaje de hogares que considera muy graves los problemas ambientales planteados.

Imagen 21: Gráfica de datos

Gráfico 23: Problemas ambientales considerados muy graves⁸⁵



Nota: extraído de “Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte” de Consultora, CAESU-IPRU-CSI, PMB-PIAI, Intendencia de Canelones, 2013, 252

4.4.3- El proceso de urbanización de Pando y la regularización de Pando Norte

En la ciudad de Pando, a partir 1950 y siendo las décadas de los 90 y principios del siglo XXI el período histórico donde se produjo un crecimiento exponencial de la población residente, se conformaron en base a diferentes lógicas, asentamientos informales, caracterizados por localizarse en la periferia y a un “costado” de barrios ya constituidos. Esta dimensión de informalidad urbana, caracterizó a la zona de identidad local, configurándose en “extensiones” barriales. Estos nuevos espacios barriales, se encuentran determinados, primordialmente, por la carencia de planificación urbana e infraestructura básica. Estas condiciones generan consecuencias problemáticas en los territorios, como degradación ambiental, del hábitat y de la calidad de vida de su población, configurando un paisaje de segregación urbana ambiental.

A continuación, se pretende desarrollar algunos impactos del PMB en la conformación de un modelo de desarrollo urbano, tomando como caso específico el *Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte*, en la etapa avanzada de obras y con varias culminadas.

Imagen 22: Imagen satelital Pando Norte durante el avance importante y culminación de las obras de viviendas e infraestructura



Fuente: elaboración del autor sobre imagen tomada de Google Earth

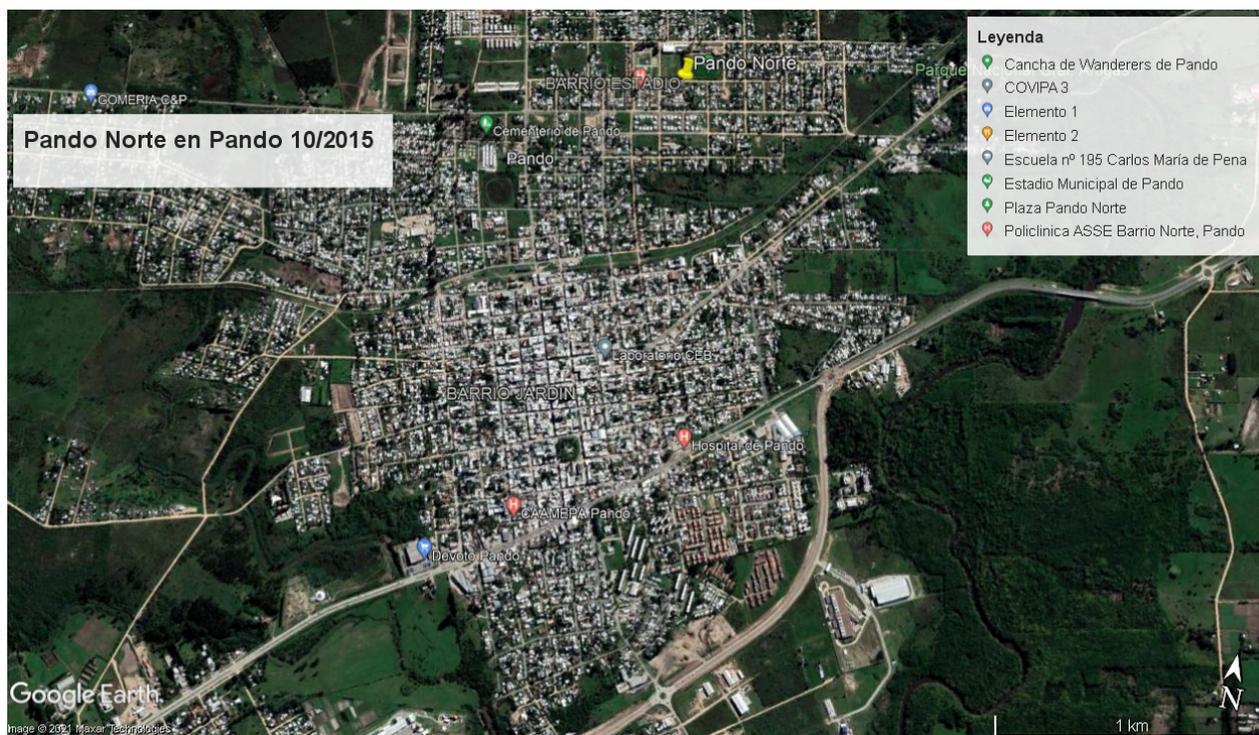
Los barrios localizados en esta región norte de Pando durante estos últimos cuatro años han experimentado cambios importantes dentro de la lógica de mejoramiento barrial, a través de las políticas públicas PIAI-PMB. Estas intervenciones barriales desarrolladas de forma discontinua y focalizada, crean la necesidad de análisis sobre la lógica de intervención de estos programas y sus posibles impactos y efectos, en las organizaciones a nivel barrial-comunitario y en las nuevas formas de segregación en la ciudad, como la urbana ambiental.

La zona denominada Pando Norte comprende una vasta superficie delimitada por la vía férrea al sur y este, la Ruta 75 al oeste y hasta el límite urbano norte. Presenta una conformación urbana de baja densidad, con infraestructuras incompletas. Como hemos visto más arriba, se trata de cinco asentamientos irregulares que son objeto del *Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte* (Caballerizas I y II, Nuevo Pantanal, El Pomo y Paso al Parque). La población total aproximada actual del área es de 5.800 personas (datos INE), de las cuales aproximadamente 1.500 (Censo Pando Norte) habitan en Asentamientos Irregulares en predios municipales.

Según Cannella (2012), en el Informe “*Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte*”, resulta relevante la reconstrucción histórica sobre la constitución de Pando Norte, vinculada al desarrollo de emprendimientos económicos privados a partir de “(...)las sucesivas resoluciones políticas de Pando Centro en cuanto a la creación de instituciones de juegos o deportivas (Hipódromo y Estadio) o al traslado de instituciones existentes en el centro de la ciudad que en determinado momento representaron una “molestia” para el funcionamiento urbano (cantina y canchas del Club Wanderers y el Prostíbulo)”. (citado en CAESU-IPRU-CSI, 2013,p. 9)

Entonces Pando Norte se representa geográfica y socialmente como una zona “periférica” en relación a un centro “ciudad de Pando”, en donde la vía ferroviaria que atraviesa su territorio funciona como límite divisor físico y simbólico, que demarca status o “espacios sociales”, generando distintos procesos de estigmatización en la población.

Imagen 23: Imagen satelital Pando con georreferenciación de Pando Norte



Fuente: Google Earth

Según CAESU-IPRU-CSI (2013), de acuerdo a antecedentes de de los procesos de urbanización y asentamiento de la población, se puede decir que Pando Norte desde sus inicios tuvo un escaso o nulo desarrollo urbano, predominando un entorno rural de montes y caballerizas, habitando aproximadamente 100 familias.

Con el transcurso del tiempo y por los emprendimientos privados, a partir de 1990 hasta las primeras décadas del siglo XXI, la población creció exponencialmente, ocupando el área formal e informalmente, provocando a su vez mayores necesidades y demandas de bienes, servicios y equipamientos. Respecto a equipamientos sociales se destaca un CAIF, una escuela y una policlínica pública. Cabe

destacar que en la década de los 90 del siglo XX, se produce en términos urbanísticos la consolidación de Pando Norte, a partir del establecimiento de varios proyectos residenciales: cooperativas de vivienda, un complejo habitacional del MVOTMA y un complejo de la ANV. Esto se suma a la compra de terrenos y viviendas y al surgimiento de soluciones habitacionales informales y precarias, consolidando así asentamientos irregulares. En este mismo periodo de tiempo, además, se formalizaron los servicios de energía eléctrica y de agua corriente respectivamente, así como también, por medio de la gestión vecinal, se logró la instalación del alumbrado público y la llegada del ómnibus hasta este sector del barrio, dado que antes sólo llegaba hasta el Estadio.

Según Abramo (2012) “... estos procesos denotan claramente, la forma en que se suscita la producción de las ciudades modernas, resultado del funcionamiento de dos lógicas de coordinación social: la del mercado y la del Estado; pero también de una tercera: “la lógica de la necesidad”. Esta última moviliza un conjunto de acciones individuales y colectivas que promueven la producción de las “ciudades populares”, con su habitual ciclo ocupación/autoconstrucción/autourbanización y, finalmente, consolidación de los asentamientos populares informales (...)” (citado en CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.14).

4.4.4- Dinámica barrial comunitaria: varios barrios en uno

De acuerdo al Diagnóstico Integral realizado por la Consultora CAEESU-IORU-CSI (2013) surge la reconstrucción del proceso histórico de Pando Norte, dando “...cuenta de trayectorias familiares del país y de la zona particular, que va conformando un crisol heterogéneo de situaciones, estructuras y coyunturas que hoy se expresan y conviven cotidianamente en el territorio.” (p.87)

Tomando como base los insumos producidos por dicho Diagnóstico, a continuación, se dará una descripción general breve sobre la dinámica barrial cotidiana de cada barrio con sus particularidades que hacen la diversidad del conjunto del territorio.

Imagen 24: Plano límites y reconstrucción de los barrios, a partir del relato de los habitantes del Área Precaria



Nota: extraído de “Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte” de Consultora, CAESU-IPRU-CSI, PMB-PIAI, Intendencia de Canelones, 2013, 10

4.4.5- Asentamiento Caballerizas I

El origen del asentamiento Caballerizas I data de la década de los 60 del siglo XX y “...se vincula a la llegada de familias de Florida entre las que se distingue una familia extensa de carácter numerosa, cuya descendencia se queda en su mayoría a vivir en el asentamiento. Este hecho genera una impronta particular tanto en la vida cotidiana de las familias residentes, sus formas de relacionamiento y comunicación, así como su dinámica social”. (Cannella, 2012, citado en CAESU-IPRU-CSI, 2013, p.5) Más allá de las históricas relaciones de parentesco generadas por lazos de consanguinidad, existe una importante fractura social a la interna del asentamiento.

Esta apreciación relacionada al relacionamiento cotidiano de las familias residentes surge de los distintos testimonios recabados durante el Informe Diagnóstico del PMB, además se identifica la

existencia de al menos dos sectores de la población que allí reside, diferenciados por sus condiciones económicas materiales.

Entre algunos de los entrevistados por el equipo PMB surgen algunos testimonios como el de un vecino que se refiere a los oriundos de Florida como “los de atrás”, marcando la ubicación relativa a su casa donde la división de status socioeconómico y educativo es lo que denota la diferencia.

“Los descendientes de “los de Florida” o “los de atrás” son percibidos como los más pobres y sin hábitos de trabajo e higiene. De hecho la visión de los unos y los otros es coincidente en cuanto a los problemas de los desechos del baño. La falta de baños en las viviendas, ha hecho que en los terrenos del fondo se vuelquen las excreciones en baldes. La existencia de un baño único compartido por varias familias se lo representa como uno de los factores de falta de privacidad en el asentamiento” (Cannella, 2012, citado en CAEESU-IPRU-CSI, 2013,p.6)

Otra percepción que marca la diferencia en el barrio es el hecho de ser joven trabajador o no, que trasciende lo meramente económico y lo vinculan negativamente a la ocupación del tiempo libre en actividades ilícitas, ocio y consumo de estupefacientes. Esta apreciación surge por ejemplo del testimonio de uno de los jóvenes entrevistados de la zona que manifiesta: *“Los jóvenes trabajadores vienen de familia de padres trabajadores y los que no trabajan son de familia de vagos”*. (Cannella, 2012, citado en CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.9)

Por lo tanto existen distintos factores que conforman la segmentación y fragmentación interna del barrio Caballerizas I, entre ellos la ausencia o presencia de trabajo, la condición de ser joven o no, las condiciones socioeconómicas y el contexto de precariedad urbano habitacional, todo ello configura una segregación tanto física como simbólica, entre los residentes localizados como “los de adelante y los de atrás”.

4.4.6- Asentamiento Caballerizas II

La realidad barrial de Caballerizas II no es tan diferente a la del anterior, según CAEESU-IPRU-CSI (2013), la distinción principal radica en la temporalidad de cómo se desarrolla la vida de sus residentes, marcada fuertemente por el horario laboral de los adultos y el horario escolar y liceal de niños y adolescentes. Y la variable género marca esta temporalidad, donde los trabajadores a partir de las 7 están fuera de sus hogares, permaneciendo las mujeres a cargo de las tareas del hogar y del cuidado de sus hijos.

La precariedad habitacional es un factor común que comparten tanto los pobladores de Caballerizas II como los de Caballerizas I, donde está presente el deterioro de las construcciones dentro de las estructuras de studs, donde las paredes, la distribución de espacios, el aislamiento acústico, no fueron pensados para ser viviendas habitables, generando problemas en la convivencia interpersonal y vecinal, dada la carencia de límites claros, tanto al interior como exterior de núcleo familiar.

“En ambos asentamientos esta situación histórica se vive por un lado con resignación pero por otro lado con angustia, ya que la falta de intimidad genera tensión social. Algunos vecinos de Caballerizas II refieren: “...el barrio es tranquilo el problema es que se siente todo lo que dicen los vecinos por las paredes. Lo que yo quiero es una contra pared para no escuchar” “Aquí no puedo ni escuchar música... no hay vida privada... si te peleas te escuchan y si lloras nadie te pregunta por qué, porque ya escucharon el problema” “Nosotros ya sabemos que no podemos hablar adentro (de la casa) porque te escuchan todo” (Cannella, 2012, citado en CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.15)

4.4.7- Asentamiento Paso al Parque

De acuerdo a fuentes diagnósticas el origen del asentamiento surge en 2000 con la construcción de las primeras viviendas con una población caracterizada inicialmente por hijos jóvenes que buscaban independizarse de las familias pertenecientes a la trama formal del barrio Estadio el cual describiremos más adelante.

Gran parte de la población del asentamiento está caracterizada por parejas jóvenes, familias nucleares vinculadas a través de lazos de parentesco (primos, tíos) y la dimensión laboral nuevamente marca el desarrollo de la vida cotidiana del barrio. Esta última dimensión se ve reflejada en la propia percepción de los habitantes sobre su condición laboral donde consideran al barrio como de gente trabajadora. Esto se puede percibir en algunos testimonios recabados como en el manifestado por uno de los vecinos entrevistados, donde expresa: *“si me pongo a pensar... aquí no hay nadie que no trabaje, toda la gente del barrio es gente de laburo” (agente policial vecino fundador del barrio)* (Cannella, 2012,p.19). Por lo tanto se puede establecer una conexión estrecha que asocia la integración barrial a la integración de sus habitantes al mundo del trabajo.

4.4.8- Asentamiento Nuevo Pantanal

El asentamiento Nuevo Pantanal fue fundado en la década del 50' de mediados del siglo XX y el momento de mayor crecimiento poblacional surge a partir de los 90', finales del siglo XX. Durante este último período desde el Informe *de Relevamiento y Diagnóstico Integral* realizado por la Consultora CAEESU-IPRU-CSI (2013) se describe que las características de las familias arribadas presentan mayores complejidades y son más heterogéneas respecto a las fundacionales. Por lo que según percepciones de algunos entrevistados dicha diferenciación produce cambios a la interna del asentamiento y en su vida cotidiana. Esta convivencia, en la actualidad, según testimonios, es impactada de manera negativa con la llegada de nuevos vecinos al barrio que instalan pautas de costumbres distintas a las tradicionales. Según el Informe mencionado, las condiciones materiales de vida inciden fuertemente tanto en el desarrollo de vida de las familias como en su relacionamiento con las de su entorno, generando un proceso de segmentación y fragmentación social que se traduce en conflictos vecinales entre *unos y otros*.

De acuerdo a diversos testimonios de Nuevo Pantanal, el trabajo o la ausencia de, continua siendo un eje importante que influye directamente sobre la integración social, sin embargo la precariedad y disminución de trabajo formal, sobre todo en los últimos allegados al barrio, dificulta aún más dicho proceso de relacionamiento comunitario en el barrio.

A su vez la condición de ser o no beneficiario de prestaciones sociales agudiza aún más la brecha de fragmentación social; dicha apreciación está presente en gran parte del discurso de las personas entrevistadas en el Diagnóstico y el fundamento es que las prestaciones actúan como un desestímulo laboral.

Sin embargo más allá de la percepción testimonial que explican los distintos factores de fragmentación socioterritorial según Diagnóstico en el barrio”...*se desarrolla una dinámica de solidaridad comunitaria, basada en fuertes lazos de vecindad y redes de contención familiar, generada por la presencia de hermanos, padres, abuelos, etc. dentro del barrio o en la zona contigua al mismo “(...) los vecinos de la cuadra nos cuidamos entre todos (...) todos se cuidan entre todos y cuando hay un enfermo se apoyan mucho” (vecina histórica del 90).*” (Cannella, 2012, citado en CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.24)

Por otro lado la vida cotidiana de los habitantes del barrio se ve afectada por el estigma construido por los pobladores que residen en las afueras de Nuevo Pantanal, donde el prejuicio y discriminación actúan como desventajas socioculturales.

En relación a esto, es posible citar lo mencionado por algunas vecinas en el Diagnóstico como: *“no puede ser que el taxi no nos traiga porque dice que ahora somos zona roja, ¿qué es eso? ... yo toda la vida viví aquí y siempre anduve en taxi...ahora no puedo caminar mucho y resulta que somos zona roja! ¡No se puede creer! (vecina llegada en década del 50). Otra vecina llegada en los 90 dice: “yo trabajaba en una panadería y cuando decía donde vivía me decían –Ah! vos sos de la zona roja de Pando! Que rabia me daba!”.* (Cannella, 2012, citado en CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.24)

4.4.9- Barrio Gorostiaga: Asentamiento El Pomo

En lo que respecta a la conformación del asentamiento desde la etapa diagnóstica se resalta la existencia de una familia extensa constituida por cinco núcleos familiares independientes que entretejen una red importante de contención social en donde algunos miembros habitan en el sector formal y otros en el asentamiento El Pomo. En dicha red familiar se encuentra el matrimonio mayor considerado como el fundador, dado que fueron los primeros ocupantes del asentamiento. Los relatos de la segunda familia que arribó al barrio, nos traen una visión pasada de sus orígenes, en donde según sus testimonios visualizan la vida anterior como de menor sacrificio que la actual: *“antes yo cocinaba en un Primus y después se lo prestaba a mi vecina y ella a veces hacía lo mismo. Ahora todos están mejor por la tarjeta MIDES y la asignación de los niños. También hay más trabajo para la gente”.* (CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.92)

“En definitiva la percepción de los entrevistados sobre su barrio es la de estar viviendo un proceso de mejora en su calidad de vida”. (Cannella, 2012, citado en CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.25)

En general los vecinos se consideran un barrio trabajador en donde los hombres se dedican mayormente al rubro de la construcción, y las mujeres algunas trabajan en IPUSA (Industria Papelera Uruguay S.A.) o en el rubro del comercio, destacándose mayoritariamente el trabajo femenino en tareas domésticas y de cuidado de niños.

De acuerdo a fuentes diagnósticas se detecta un nivel prácticamente ausente en lo que tiene que ver con conflictividad entre vecinos y la existencia de lazos de apoyo mutuo, destacándose un clima de seguridad adecuado en la comunidad, como lo refleja por ejemplo las palabras de un vecino entrevistado: *“aquí es muy seguro...nosotros el año pasado nos fuimos como 15 días y dejamos atado con un alambre no más y no pasó nada”.* Otro testimonio refiere: *“aquí colgás la ropa afuera y encontrás todo”.* (Cannella, 2012, citado en CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.27)

4.4.10- Barrio Hipódromo o Estadio: trama urbana formal

De acuerdo a la Consultora CAEESU-IPRU-CSI (2013), la trama urbana considerada formal de este barrio abarca una superficie importante de viviendas delimitada por la Ruta 75 al Oeste hacia el Este hasta la cuadra siguiente de Hamilton Mazzuchi. Hacia el Norte algunos sectores están limitados por la calle Quintela y al Sur por la vía del ferrocarril, en donde la población presenta determinada estabilidad desde los años 70 del siglo XX.

Entre el barrio Estadio y el asentamiento Paso del Parque -ya descrito- existe un estrecho vínculo mediado por la relación de parentesco existente entre residentes de ambos territorios. Las familias

fundadoras de este barrio provienen tanto de la ciudad de Pando como de Montevideo, donde hijos de las mismas se establecieron en el Asentamiento Paso del Parque para convivir cerca de sus progenitores. Por lo que esta cercanía ha generado importantes redes y lazos de contención intrafamiliar.

En estas últimas décadas, la construcción de nuevas unidades habitacionales conformadas por cooperativas y conjuntos habitacionales, producto de la intervención del sector público, son parte de la integración de la trama formal en crecimiento e impactan en la dinámica barrial. Se repite el factor trabajo y estudio de los más jóvenes, como principales dinamizadores de la vida cotidiana en dicho barrio, donde el género condiciona la presencia de la mujer en el hogar -dedicada a las tareas domésticas- y el hombre fuera del mismo, siendo este último el principal proveedor en la economía familiar.

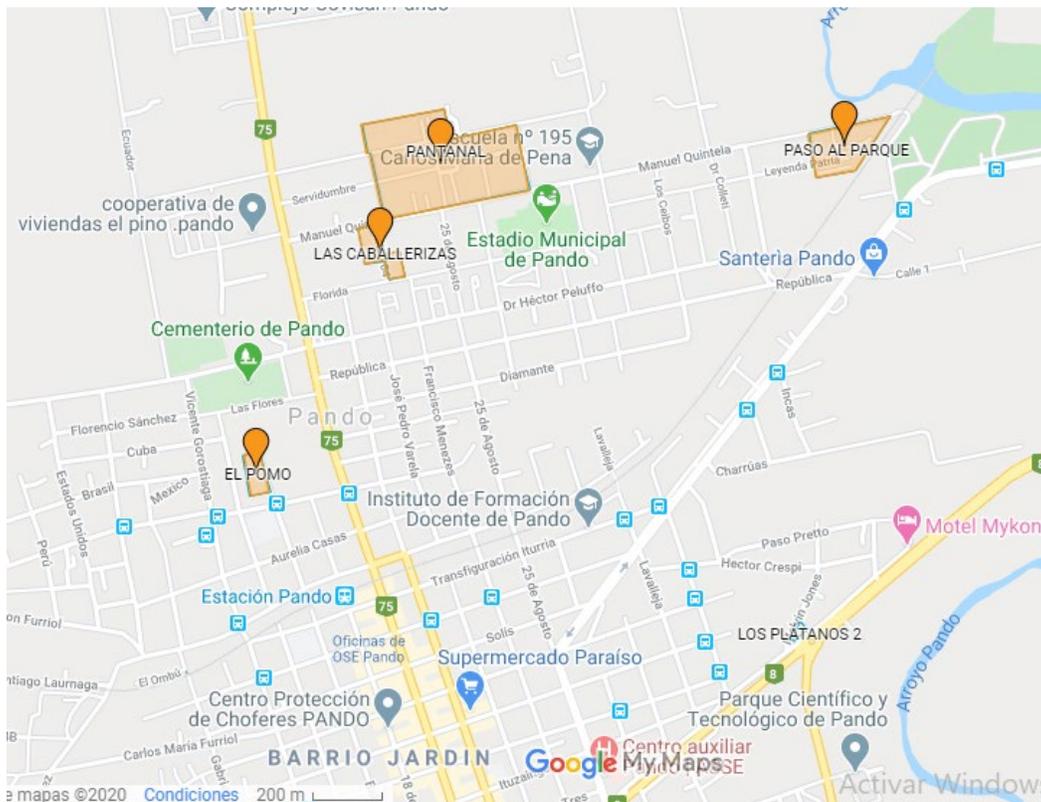
Según Informe de Relevamiento y Diagnóstico Integral, un entrevistado señala: *“las mujeres algunas trabajan...pero la mayoría se queda atendiendo la casa”*. (Cannella, 2012, citado en CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.16) Otra cuestión presente en el relato de varios testimonios entrevistados fue sobre la percepción del barrio como un lugar seguro para vivir, donde la tranquilidad y la familiaridad de los vecinos, son características que se destacan por sus habitantes.

Citando a fuentes diagnósticas *“la presencia de viejos vecinos y de familiares diseminados en el barrio, hacen del mismo un territorio conocido y propio: “yo si salgo a tomar mate lo primero que veo... es a mi primo (risas) acá somos familia o somos vecinos de muchos años” (informante histórica)*. (Cannella, 2012, citado en CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.17)

4.4.11- La Propuesta de Intervención barrial del PMB en Pando Norte

Poniendo énfasis en la descripción del desarrollo de la intervención del Proyecto de Mejoramiento Barrial, de acuerdo al Documento final *“Estudio de Impacto Ambiental y Social”* realizado por equipo de consultores Scodelaro y Kremer (2018), la propuesta implicó desde un inicio en la regularización de los 5 asentamientos antes mencionados, así como en la realización de diversas intervenciones en área formal, en infraestructura, completando tramos priorizados de vialidad, saneamiento e iluminación.

Imagen 25: Plano Límite de áreas de intervención PMB Pando Norte



Extraído de

<https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=1FAz2izQF0h0qmyzyxuyavliZ1xq4&ll=-34.711211591274306%2C-55.9549702023977&z=15>

Según dicho Estudio de Impacto la infraestructura urbana y equipamiento barrial incluye:

- *sistema de desagües pluviales (micro y macro drenaje).*
- *complementación de la red de agua potable existente.*
- *sistema de saneamiento (red de colectores, pozo de bombeo, línea de impulsión).*
- *red vial (apertura de nuevas calles, rectificación y acondicionamiento de calles existentes, realización de caminería interna -uno de los tramos, carpeta asfáltica y en otro, material granular).*
- *red eléctrica y de alumbrado público (extensión de la red existente), y red de baja tensión para viviendas.*
- *Accesos vehiculares y veredas.*
- *Fraccionamiento de solares.*
- *conexiones domiciliarias a todas las redes.*
- *Centro CAIF y Policlínica: nuevas construcciones en el margen sur de la Plaza pública propuesta.*
- *Espacio Abierto Plaza Mirador Balcón al Parque, cuyo mantenimiento y gestión estará a cargo de la IC.*
- *Plaza pública, que estará bajo la gestión de la IC, pudiéndose compartir el cuidado*

con los otros servicios que se instalarán en este predio (policlínica, CAIF, Unidad Especializada en Violencia de Género y Doméstica (a cargo del Ministerio del Interior)).

Incluye los siguientes componentes: Canchas Abiertas multipropósito de apoyo a Wanderers y al Estadio, Ciclovía y Cinta Peatonal Perimetral; Plataforma para Actividades y Espectáculos y Gradas; Área de juegos infantiles y estación saludable; Espacio Parquizado de los Eucaliptus; Cyber al aire libre, y previsión de wifi.

- Centro de Barrio construir un equipamiento que sea base para el desarrollo de diversas actividades orientadas hacia el desarrollo y la integración de la población de Pando Norte.

- Nueva sede del Club Wanderers.

- Construcción de 66 Viviendas para realojos.” (Scodelaro y Kremer, 2018, pp.227-228)

Durante el avance ejecutivo del Proyecto, de acuerdo al Diagnóstico y Anteproyecto realizado por Scodelaro y Kremer (2018), según el Documento PMB III “*Estudio de Impacto Ambiental y Social*”, se detectó que tanto el barrio Caballerizas I como Caballerizas II presentan situaciones de emergencia sanitaria y una situación habitacional crítica, de hacinamiento y de emergencia sanitaria. Esta situación emergencial, se priorizó, adelantando las obras del Proyecto Ejecutivo para este sector de Pando Norte. De acuerdo a la priorización de las obras y del financiamiento disponible, la Intendencia de Canelones definió que la ejecución de las obras se realizará en dos fases:

“Fase I: Construcción de 66 viviendas para realojar a 66 familias que se encuentran en situación de extrema precariedad socio-habitacional. Estas viviendas se construirán en predios del área que se encuentran libres y que son propiedad de la Intendencia de Canelones.

La Fase I se lleva a cabo en 2 etapas:

- 1ª Etapa Ejecución de las obras de infraestructuras necesarias para la construcción de las viviendas, de una plaza y de equipamiento social (policlínica de ASSE + Centro de Atención a la Infancia y Familia (CAIF) + Centro de Referencia regional de Violencia Doméstica del Ministerio del Interior)

- 2ª Etapa Construcción de las 66 viviendas

Para la ejecución de cada etapa se realiza un llamado a licitación a empresas constructoras.

Fase II: Intervención en el resto del área.” (Scodelaro y Kremer, 2018, p.228)

De acuerdo a los avances en obras del Proyecto Ejecutivo de la primera etapa de la Fase I en mayo del 2017, se inauguraron las obras de infraestructura y equipamiento barrial, y 28 viviendas fueron entregadas. Las restantes 38 viviendas fueron entregadas en julio del 2018. (Gobierno de Canelones, 2017). Se puede constatar que el impacto en las condiciones física habitacionales y en el acceso a infraestructura básico de las familias hasta ahora realojadas es alto, percibiendo una mejora notoria en su calidad de vida y convivencia intrafamiliar. Sobre todo, es notorio el mejoramiento en las familias realojadas en una ubicación por debajo de la cota de inundabilidad del Arroyo Pando, en donde se espera una menor vulnerabilidad a inundaciones pluviales y fluviales en la trama urbana del sector Paso al Parque.

Según el Informe de CAESU-IPRU-CSI (2013), la vivienda, en la vida de dichas familias, es un elemento de integración físico y simbólico, pero luego de acceder a dicho derecho, para que el impacto transformador sea sostenible en el tiempo, es fundamental realizar una intervención socioeducativa

familiar y vecinal, tanto en el uso y mantenimiento de la vivienda, como en la apropiación y transformación de modos de vida instalados -particularmente en los sectores más deprimidos del Área- Dado que el proyecto se ejecutó en varias manzanas realojadas en zonas ya consolidadas, es crucial abordar las relaciones de convivencia vecinal y los futuros conflictos que la misma conlleva -entre vecinos nuevos y antiguos-, buscando generar conjuntamente mecanismos de resolución.

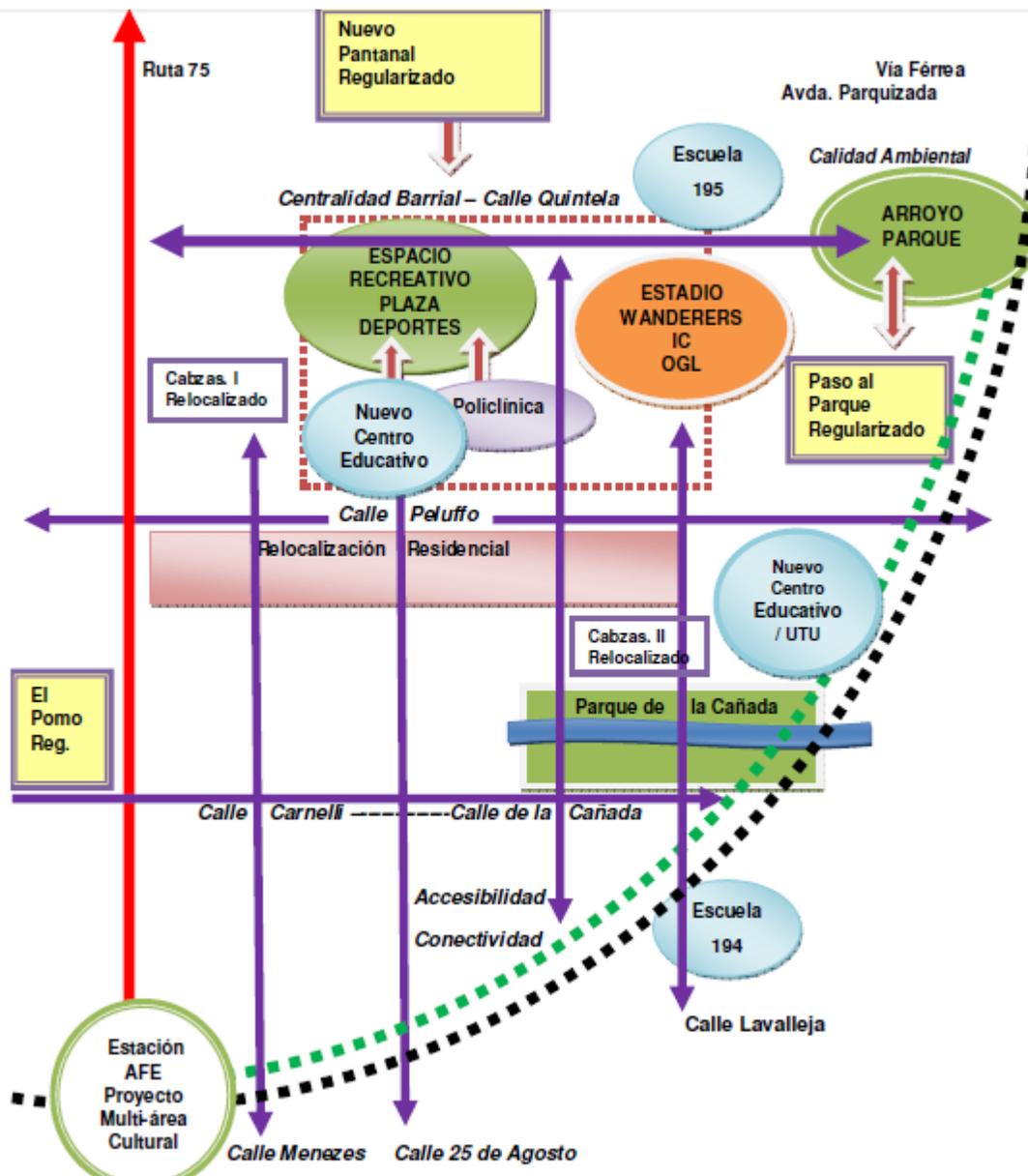
El acceso a los beneficios en materia de servicios de red en infraestructura (vial, peatonal, alumbrado público, agua, cloacas, electricidad y drenaje pluvial), abarca no solo a las familias realojadas, sino además incluye a un número significativo de habitantes de las zonas intervenidas.

De acuerdo al documento final *“Estudio de Impacto Ambiental y Social”* el proyecto permite *“...la habilitación de viales completos (incluyendo aceras y alumbrado), que mejoran la circulación al interior del barrio y la conectividad con el resto de la trama urbana, tanto para vehículos de transporte público como privado. Este nuevo stock de infraestructura vial y peatonal con alumbrado público incorporado a la ciudad se considera un impacto positivo de significancia media, y carácter permanente.”* (Scodelaro y Kremer 2018, p.101)

El territorio urbano de Pando Norte presentaba espacios físicos libres, pero no espacios de disfrute, ocio, recreación y socialización, aspecto que generaba por momentos condiciones de inseguridad, que reiteradamente aparecían asociadas a estos espacios físicos, limitando -cuando no, anulando- las posibilidades de interacción e integración.

Desde el Programa, se ha impactado notoria y positivamente sobre la mejora de esta situación de integración barrial, a partir de la creación de nuevas áreas verdes, de esparcimiento, y nuevo equipamiento comunitario sobre el espacio público, a partir de la construcción de una plaza que incluye: canchas abiertas multipropósito de apoyo a Wanderers y al Estadio; ciclovía y cinta peatonal perimetral; plataforma para actividades y espectáculos y gradas; área de juegos infantiles y estación saludable; espacio parquizado de los eucaliptus; cyber al aire libre y previsión de wifi.

Imagen 26: Propuesta urbana - diagrama interpretativo modelo de desarrollo urbano-territorial



Nota: extraído de "Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte" de Consultora, CAESU-IPRU-CSI, PMB-PIAI, Intendencia de Canelones, 2013, 187

Pero esta transformación de espacios deprimidos y estigmatizados tienen escaso impacto sociocomunitario si carecen de involucramiento, apropiación y participación activa y protagonista de los vecinos/as y sus organizaciones barriales.

Según CAESU-IPRU-CSI(2013), describe que en Pando Norte "... la(s) organización(es) comunitaria(s) de la localidad presenta niveles históricos de debilidad estructural; en sus bases sociales, en su conformación, en sus objetivos, continuidad y niveles de éxito de sus gestiones.

Estas características, no son exclusivas de esta comunidad; por el contrario, se corresponden con la crisis general de participación y movilización de este tipo de organizaciones, especialmente observada en contextos de privación y exclusión social.” (p.189)

Este tipo de Programas durante la etapa de obras y posobras proponen generar y consolidar espacios y mecanismos de participación, organización y toma de decisiones comunitarias a partir de la creación y trabajo con comisiones barriales, “...en donde el Proyecto Integral de Pando Norte, parece brindar una nueva oportunidad -diferente- de encuentro, intercambio, y lo que es más importante, de propósitos y de un “para qué” comunes a una población que más allá de diferencias, desea mejorar sus condiciones de vida.” (CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.189)

A su vez dicho Programa, con la creación de equipamiento social e instalación de servicios, a través de la construcción en la plaza de la policlínica de ASSE, el centro CAIF y la Unidad Especializada en Violencia de Género y Doméstica (a cargo del Ministerio del Interior), impactó significativamente en dicho territorio, proveyéndolo institucionalmente de servicios que abordan y tratan algunas problemáticas sociales (Violencia doméstica, Prostitución adolescente, Consumo problemático de drogas). Estos servicios se consideran necesarios y demandados -surgidos en el Diagnóstico previo- por la comunidad, cuyas expresiones cotidianas requieren de abordajes multidimensionales y complejos. Locativamente dichos servicios se encontraban centralizados en el Centro de Pando, algunos con mayor dificultad de acceso, otros ausentes en la ciudad -como la Unidad Especializada en Violencia de Género y Doméstica -.

La magnitud, el alcance territorial y los impactos sociales para el abordaje de estas problemáticas, seguramente requieran de articulaciones interinstitucionales importantes (MIDES-SOCAT, INAU, IC, ANEP, etc.), no solo con el resto de la Ciudad de Pando sino a nivel Departamental y en estrategias de alcance nacional.

Imagen 27: Imagen satelital Pando Norte con avance importante de obras culminadas a noviembre 2021



Fuente: elaboración del autor sobre imagen tomada de Google Earth

Imagen 28: Conjunto de imágenes satelitales Transformación de zona de intervención PMB en Pando Norte durante el avance de obras – de octubre de 2015 a noviembre 2021



Fuente: Google Earth



Fuente: Google Earth



Fuente: Google Earth



Fuente: Google Earth



Fuente: Google Earth

CAPÍTULO 5

Análisis de los barrios seleccionados

5.1- Municipal I: un barrio analizado desde los relatos y vivencias de sus actores involucrados

5.1.1- Procesos de participación previos a la llegada PMB

Para comenzar a analizar cómo fue la evolución de los procesos participativos a lo largo de más de una década en el barrio y comprender en parte cómo impactó la llegada del PMB en los mismos, es importante traer las distintas percepciones por parte de residentes del barrio en relación al nivel y formas de participación existente previas al desembarco e instalación de dicho Programa. Para ello se presentan algunos relatos provenientes de las distintas entrevistas realizadas a algunos integrantes de la histórica Comisión Vecinal así como de algunos residentes involucrados en mayor y menor medida en dichos procesos. Varios de sus relatos coinciden que el nivel de participación barrial era muy bajo o prácticamente inexistente, carente de organización barrial para demandar mejoras o generar proyectos conjuntos que aborden las necesidades del barrio. Se percibe por parte de la mayoría que la participación inicia con la llegada del PMB, ya que en sus discursos, a la hora de hablar sobre la existencia de procesos participativos, casi siempre lo asocian a la espera, llegada y expectativas de movimientos del programa estatal.

L: acá en realidad nunca hubo mucha unión de vecinos o sea cada uno hacía la suya cuando se empezó con el tema que se iban a hacer todas las reformas nadie creía porque nos venían haciendo cuento tras cuento, tras cuento...

S: no antes no se formaba nada...antes casi nada pero cuando se empezaba a tocar el tema de que iba a venir una empresa que se dedica a hacer el mejoramiento del barrio había mucho descreimiento de la gente, como que no era posible acá, porque siempre viste que este barrio ha tenido eso de que es de atrás del cementerio como que está mal visto y la gente misma ya lo había asumido así acá los vecinos...

G: no, no la gente no participa, no le gusta participar, sabes cómo participa si ven que les vas a dar algo o si va a venir el Alcalde o el Intendente para manguearle algo, cuando hicimos por ejemplo la reunión allá en la capilla y decían va a venir el Intendente ahí iba todo el barrio y cuando veían que no le iban a dar nada se iban, la gente era así cuando participaba y siempre en las reuniones somos dos o tres...

En estos discursos se reiteran las expectativas negativas o sentimientos de desmotivación generadas en torno a la posibilidad de concreción material de obras barriales -algunas relacionadas directamente con el PMB, otras con la IDC- sobre el bajo nivel de participación y sentimiento de descreimiento de los residentes barriales. Se identifican causas de promesas incumplidas por parte de los actores estatales por muchos años, la sensación de un barrio “olvidado”, vulnerado por las condiciones socioeconómicas de varios residentes, y segregado por la presencia física del cementerio de la ciudad, etiqueta adjudicada por el resto de Santa Lucía y por el propio barrio, autodenominándose “*los de atrás del cementerio*”. El tercer discurso de la entrevistada incluso denota un carácter de interés a la participación donde manifiesta que la única forma de que las personas participaran es a cambio de algún recurso material, incluso con la presencia de autoridades municipales en instancias importantes, como la reunión de presentación del Proyecto de Mejoramiento Barrial realizada en una capilla con la participación del Alcalde y el primer equipo PMB. Este hito en la Capilla, donde se juntaron varios residentes del barrio para la presentación del Proyecto, lo recuerdan varios entrevistados como la

reunión de inicio del Programa, donde se comenzó a pensar la propuesta arquitectónica y se dio inicio a la etapa de trabajo del equipo a partir de un censo y relevamiento barrial.

L: todos los que han pasado por el barrio, porque en realidad muchos eran puro bla bla bla y en realidad nunca se hacía nada, cuando vino PMB a hacer las cosas todo el mundo estaba ahí en la capilla, todo el mundo estábamos ahí... será verdad? o puro cuento, (...)sí pasaron años fijate yo hace que estoy acá ocupando el terreno 20 años...

La siguiente entrevistada manifiesta el largo tiempo de espera y la forma en como el “desembarco” del Programa produjo una sensación de novedad, lo cual generó un estado de incertidumbre a lo que se venía y un sentimiento de invasión de gente de “afuera”, refiriéndose al como llegó el equipo PMB al territorio, percibiendo un extrañamiento mayor por parte de las personas que no se integraban a los procesos de conformación de la Comisión e involucramiento con el Proyecto.

B: y al principio fue todo como muy lento cuando llegó el Programa claro era como gente nueva que invadía el barrio (...) muchos no creían que esto fuera a pasar en el barrio porque muchas veces se prometieron cosas (...) pero después como que se encaminó y llegamos a lo que es hoy.

Otros entrevistados se despegan más del PMB al referirse a los procesos de participación previos al Programa describiendo las iniciativas barriales para movilizarse en pos de reclamos y propuestas para hacer llegar las obras y las mejoras al barrio. Históricamente se relata la demanda principal más actual del saneamiento como necesidad que afecta seriamente a la totalidad del barrio, en algunos sectores más que otros, pero en sí como es un sistema conectado y depende de la caída, nivelación y obturación del suelo afecta a la mayoría de los residentes, y más en momento de abundantes lluvias y no mantenimiento del zanjado. El siguiente entrevistado manifiesta que el saneamiento fue una lucha en la cual él estuvo involucrado junto a otros vecinos puntuales y devela una forma de organización y participación interesante, ya que parte de una iniciativa propia, buscando dar una solución de manera organizada en el armado y diseño de un sistema de saneamiento determinado. La propuesta se presentó a los organismos estatales competentes, sin dar frutos en su ejecución porque a su entender eran pocos involucrados y no llegaron a tener fuerza y respuesta.

F: bueno era como medio desprolijo porque todos hablábamos qué bueno sería hacer esto que bueno que sería que venga el saneamiento ...que bueno que sería que las cunetas estuvieran limpias y todo quedaba por ahí porque en un momento con M... cuando éramos muy poquitos inventamos cómo podría venir el saneamiento estamos hablando antes del proyecto y empezamos con los vecinos a ver quién se suma y de repente nos dimos cuenta que éramos cinco para traer el saneamiento a todo el barrio, obviamente que hay costo pero de todas maneras lo íbamos a sacar adelante... en realidad era juntar cuantos más vecinos para que venga el saneamiento del barrio al Municipio y me imagino que también a la Ose pero quedó todo por ahí...

Otra referente vecinal reiteró la demanda histórica del saneamiento y otras necesidades de infraestructura pero cataloga al barrio como un barrio olvidado a nivel de respuesta estatal en la ciudad de Santa Lucía.

L: si pasó pila de gente y el saneamiento hace varios años que lo estamos esperando bueno las calles, el alumbrado, que a la larga llegó pero siempre fue como un barrio olvidado...

Además, surge en el discurso de otras de las referentes entrevistadas, a partir de relatos de otras generaciones de su entorno familiar, la existencia de formas de participación más consolidadas en comisiones, que lograron el acceso al agua pero desde hace cuatro décadas atrás; la misma percibe que recién en éstos últimos años se ha formado una Comisión con características más formales y sostenida en el tiempo hasta la actualidad.

S: antiguamente mi suegra dice que habían comisiones, que se juntaban y que ellos se juntaron para hacer venir el agua... (...)te estoy hablando más de 40 años para atrás ahí sí se juntaban pero yo te estoy hablando que vivo desde hace 13 o 14 años acá y recién ahora hay una Comisión de vecinos... (...) pero antes no éramos muy cada cual por su lugar

Varios de estos testimonios y percepciones sobre la participación barrial resultan interesantes -sobre las cuales se profundizará más adelante- pero ahora propongo complementar con la mirada de algunos técnicos que integraron el equipo del Programa y nos describen su óptica sobre la existencia de distintas formas de participación, sean en forma de comisión, núcleo o agrupamiento de vecinos, donde la elección e intervención del Programa en el barrio surge a partir de la iniciativa y organización de sus residentes, siendo la motivación y movilización vecinal factores importantes para que el Proyecto se lleve adelante.

Técnico A: me parece que los programas todos y en particular en Santa Lucía, que no escapa al caso, cuando hay una intervención desde el Ministerio de Vivienda del PMB es cuando hay un núcleo de vecinos organizados, que son los que hacen que eso pase, entonces como parte de un equipo técnico se llega al barrio donde ya existe una comisión o cómo se le quiera llamar... vecinal que agrupa a algunos vecinos que son los que están más motivados para hacer los cambios que involucran al PMB...

Técnico B: por lo que tengo entendido había una Comisión que estaba formada previamente a la llegada del equipo, que se juntaban en una capilla y había una comisión bastante fuerte organizada desde hace un tiempo ya previamente a la llegada del programa y con una participación bastante interesante.

Una cuestión interesante a comprender es, si la existencia de participación en sus diversas formas organizativas son factores incidentes y preponderantes para que se instale el Programa o no, o si pesan otros factores territoriales y características de la población sin la necesidad de que exista sí o sí un grupo organizado o una demanda colectiva, que influya en la decisión política de intervenir en el asentamiento. Existen factores multicausales que definen o no una intervención barrial PMB, que según su Reglamento Operativo (2018) tienen que ver fundamentalmente con las características físicas y jurídicas del asentamiento, no así de existencia de organización y participación comunitaria, en donde el mismo debe ser: censado por INE 2005-2006, que cuente con un mínimo de 40 lotes, localizado en áreas urbanas con más de 7.000 habitantes, que sea regularizable, que no ocupe un área ecológica, de preservación ambiental o patrimonio arqueológico, que no estén ubicados en zonas de riesgo naturales o antrópicos o con niveles de contaminación irreversibles, que los terrenos no estén en litigio judicial y que sean factibles de titularidad a sus beneficiarios, que más del 75% de los lotes estén ocupados por viviendas y que el asentamiento tenga acceso vial o factibilidad de desarrollo.

Por otro lado, la siguiente manifestación del técnico entrevistado resulta muy aclaratoria y describe de manera muy precisa y adecuada la forma en que funcionaba la participación en el barrio y se puede llegar a generalizar y trasladar a muchas otras formas organizativas que funcionan en otros barrios, sin llegar a ser determinista, teniendo en cuenta ciertas variables. Lo generalizable es que muchas veces existe un núcleo duro integrado por residentes más involucrados, referentes y que sostienen en el tiempo y accionan en el tiempo los procesos participativos, y otros que apoyan de manera puntual e intermitente determinadas actividades y propuestas. También hay matices que varían según las características de sus residentes, la historia del barrio, la territorialidad presente y su entorno, lo cultural y simbólico, así como los lazos sociopolíticos con las instituciones, entre otros factores.

Técnico A: Siempre hubo un grupo de vecinos de núcleo duro y después una masa que se movilizaba en el entorno ya para hacer cosas no tanto para pensar y llevar adelante el proyecto junto con el equipo y ahí eso también es importante el cómo funciona el equipo...

5.1.2- Procesos de integración anteriores a la llegada PMB

Refiriendo en este capítulo a los procesos de integración de los vecinos en el Programa, surgen coincidencias por parte de los diferentes referentes vecinales entrevistados, ellos manifiestan las dificultades de poder visualizar un barrio realmente integrado. Logran visualizar momentos de integración vinculados a la realización de actividades puntuales entorno al espacio de la plaza, como celebraciones y jornadas recreativas destinadas principalmente a niños y niñas, pero distantes de generar un proceso sostenido en el tiempo que provoque un efecto integrador y constructor de lazos más estrechos y solidarios entre sus residentes más adultos.

L: Y antes cada uno en su casa...no, no había, los que se reunían en la placita eran los chiquilines a jugar y algunos padres a tomar mate de vez en cuando pero nada de unión como la que hay ahora...

S: no antes no se formaba nada...

G: no había integración, por ejemplo había integración cuando se hacían fiestitas para los niños ahí sí la gente venía y se integraba y compartían, vecinas que ayudaban ahí sí un montón de vecinas que ayudaban P..., S..., B... entonces ahí fue cuando se comenzó a formar el grupo.

Los entrevistados, principalmente identifican los procesos de integración en lo que tiene que ver al espacio de la Comisión y las propuestas y actividades que se generan tanto en la plaza como en el salón. Describen que este proceso de integración fue favorecido durante el momento de búsqueda de un espacio físico para poder realizar reuniones, y a partir de las actividades de reacondicionamiento de la plaza.

B: antes de la llegada del Programa los vecinos se organizaban para el mejoramiento de la placita fueron los encargados de armar los primeros juegos en la placita y después tenían en planes el conseguir un espacio físico, fue lo primero que se planteó en el proyecto que era como tener un espacio en donde se hagan distinto tipos de propuesta para los niños que son un montón en el barrio y como que también ese espacio funcionará de integración para los vecinos y de ofrecerle también cosas para los vecinos adultos(...) no era como tan fluida la integración. Hoy en día la comisión vecinal es referente para muchos vecinos que no son partícipes a lo diario (...) pero preguntan qué está pasando, en qué va el proyecto.

La referente describe que la llegada del Programa de Mejoramiento Barrial fue un puntapié para lograr la conformación de la Comisión como actor de referencia barrial y así el acondicionamiento de un espacio físico precario -ex vivienda de una destinataria a Compra de Vivienda Usada- destinado no solo a reuniones propias sino a brindar la posibilidad de realizar actividades y talleres de oficios, buscando el objetivo de poder involucrar e integrar no solo a niños, niñas y adolescentes sino también a residentes adultos.

La siguiente referente entrevistada percibe mayor integración y lazos de afinidad en el entorno de su cuadra, pero dicha dinámica y relacionamiento no la traslada a la totalidad del barrio, y coincide que el punto de encuentro del salón es un espacio que favorece significativamente a este proceso dada la interacción que se genera con los referentes de la Comisión.

S: Y antes depende por ejemplo aquella cuadra tenemos más afinidad entre nosotros pero no es una cosa que vos decís lo llevas a todo el barrio eso me parece a mí que se está dando más ahora porque tenés un punto de encuentro en un lugar en este caso es el salón pero sino no se daba...

El siguiente técnico entrevistado coincide con varios testimonios de los referentes en que las distintas actividades y celebraciones, que ya se venían realizando desde hace un tiempo previo a la llegada del

Programa, favorecían a los procesos integradores, donde el equipo técnico se involucraba fortaleciendo y aportando recursos materiales y herramientas organizativas para su desarrollo.

Técnico A: cada barrio tiene sus hitos por decirlo así, en Santa Lucía en particular algunas celebraciones al año en donde participaban muchos vecinos que ya venían haciéndose desde hace mucho tiempo y nosotros vinimos a fortalecer y aportar herramientas y recursos...

Otro técnico del Programa nos da una mirada fragmentada del barrio tanto en la etapa previa como posterior a la llegada del equipo, describiendo los distintos niveles de involucramiento de los residentes, destacando el desgaste participativo de varios -a excepción de los referentes que acompañaban la propuesta-, que exigieron a los técnicos acciones de acercamiento y transmisión de información a los hogares de manera constante, puerta a puerta, sin lograr un nivel significativo de receptividad, motivación e involucramiento.

Técnico B: La integración barrial la veo fragmentada, en ese momento antes de llegar y en realidad en todo momento veo algunos vecinos que se juntan y están pendientes de etapas que fue incursionando el barrio y otros vecinos no, que están en la casa y hay que ir a la casa para darles información y vecinos los cuales te recibían y era como darles un papel y pensando que en realidad ya están como desgastados de etapas anteriores del proyecto y bueno te recibían (...) sin muchas expectativas...

Para introducir más sobre los procesos de integración en la dinámica del barrio y su entorno territorial, así como la forma inicial en la que se dió el desembarco del PMB, propongo los aportes del Diagnóstico realizado al inicio que describe que:

“el barrio Santa Lucía Municipal I, en principio se presenta como una localidad “aislada”, si bien es muy cercana e integrada a Santa Lucía ciudad, por la cercanía, hay muy poca integración real desde lo vecinal organizativo. Es una zona con poco trabajo de campo, de hecho no muy analizada a nivel zonal territorial.

Si bien desde un comienzo hay una buena recepción, al no presentar desde un origen una organización social de base, llámese comisión de vecinos, grupo de asentamiento, el trabajo se tiene que dar desde la relación personal, el vínculo, la cara a cara, para ganarse su confianza y apoyo.

No vemos resistencia pero tampoco movimiento.” (Estudio Urgari-CIESU-iber-geo., 2015)

De aquí a su vez se desprende que el hecho de contar con escasos antecedentes de investigación e intervención territorial en dicha población, -provistos por estudios de campo descriptivos y analíticos, tanto cualitativos como cuantitativos- genera desafíos importantes a la hora de iniciar un relevamiento y diagnóstico territorial, contando solo con los datos generales del INE y algunos planos antiguos.

Además, el desarrollo de esta etapa se dificulta aún más al no contar con cierto nivel organizativo de desarrollo vecinal formal o con una grupalidad de vecinos referentes, más allá de los contactos particulares en el barrio. Este último aspecto será tratado con mayor profundidad en el siguiente apartado pero es importante destacarlo y se considera clave, ya que las condiciones de partida influyen significativamente en el desarrollo posterior de la intervención y en las expectativas, miradas, relacionamiento e involucramiento de los residentes para con el Programa.

5.1.3- Distintas acciones y espacios de participación y organización PMB

De los distintos relatos de los referentes barriales se desprenden varias de las acciones y espacios de participación que se desplegaron junto al equipo del Programa, donde la apuesta principal era la realización de jornadas y actividades puntuales significativas para el barrio, enfatizando en la

celebración de alguna fecha en particular y en la búsqueda de captación de otras familias residentes menos involucradas, apuntando principalmente a los niños, niñas y adolescentes, población a la que se tenía mayor llegada y participación.

L: cuando estuvo PMB se hicieron muchas actividades con niños, los días del niño, de la primavera, la fecha del salón, bueno había movimiento de unión, siempre nos pedían la colaboración nuestra, nosotros aportábamos como Comisión, como vecinos...

S: se hicieron talleres, se hicieron cursos inclusive se postularon a cursos que los ganaron, porque el de peluquería lo ganaron las chiquilinas de acá, ganaron el concurso de Participando joven... el de talabartería también ganaron... y eso hace que los chiquilines se entusiasmen y se junten hacer cosas...

B: cuando llegó el PMB logramos conseguir el saloncito que era una pieza de 3 por 4 y un bañito y ahí nos juntábamos, donde vivía una de las vecinas que después por suerte pudo acceder a través del Programa a una vivienda y nosotros pudimos acceder a ese espacio como nuestro saloncito y ahí lo usábamos para hacer distintos talleres. A lo primero hicimos corte y confección, talabartería, peluquería y así se fueron sumando talleres, un taller que yo daba también para los niños de lectura y comprensión que estuvo funcionando un poco y después con el tiempo yo no lo pude armar por trabajo, pero la idea es volver a integrarlo después...

Imagen 29: Conjunto de fotografías Actividades y propuestas organizadas por referentes barriales, Municipio de Santa Lucía y PMB



En Anexo Informe Bimensual Barrio Municipal I-Santa Lucía(s/p) por equipo técnico PMB-MVOTMA-IC., 2017, noviembre.

En estos discursos más allá de la descripción de las actividades realizadas y los espacios de participación generados para fomentar la apropiación e integración barrial, lo interesante son las formas desplegadas para captar recursos financieros y materiales para su concreción. Estos recursos provenían tanto del ámbito privado, a través de pedidos de donación a pequeños comercios locales y familiares; así como del ámbito público, destacando los aportes del Municipio a través de la figura del Alcalde y los fondos ganados con el armado y presentación de un Proyecto a un llamado de la Intendencia. Además, en lo que refiere a los talleres de oficios, la gran mayoría eran dictados por talleristas del Municipio, salvo uno realizado por una de las entrevistadas, lo cual resulta una experiencia interesante por su grado de compromiso identitario con el barrio y la valorización de su saber popular. Sin embargo, es importante evaluar que las experiencias voluntarias carentes de un reconocimiento monetario para una función educativa -así como otras de servicio a la comunidad- son difíciles de sostener en el tiempo como lo fue su caso. Este tipo de iniciativas son muy valorables comunitariamente, pero deben ser manejadas con cautela, ya que para un inicio pueden favorecer en la participación e involucramiento de referentes vecinales, pero por más bien intencionadas que sean pueden generar un desgaste y abuso de los tiempos, esfuerzos, energías e intereses de los involucrados sino se les da un encuadre y remuneración institucional, ya que muchas veces algunos viven una realidad compleja, que sobre exige sus posibilidades.

En los siguientes discursos vecinales se relata nuevamente las instancias originales cuando el primer equipo PMB reunía a los residentes, remarcándose el desgaste y descreimiento que dicho proceso implicó, pero aporta como se dio el intercambio a la hora de comenzar a confeccionar conjuntamente el proyecto arquitectónico. En esa instancia se inició la planificación y diagramado de la infraestructura, fundamentalmente de la plaza.

F: no recuerdo pero desde el proyecto se armaban grupos en la iglesia dónde nos juntábamos y eso no prosperó que recuerdo, que se fue sólo a una reunión y hasta tuvo convocatoria del Intendente y uno creía porque se tenía la imagen que fue el Intendente a dar un discurso y después quedó en nada y eso terminó en desgaste y descreimiento de las personas, como nosotros dijimos varias veces esto no va a salir incluso con el equipo yo fui uno de los que le daba palo al equipo y por suerte me equivoqué

G: las asambleas como las de la capilla que nos hacían los dibujos para ver cómo queríamos que quedara la placita, nos traían maquetas después para ver cómo queríamos que quedará así, asá... agregábamos cosas, poníamos otras cosas, M... plantaba muchos árboles porque decía que lo hacíamos a la manera nuestra y taa hacíamos la placita... sólo de la placita no eso de los realojos y lo demás, no pensábamos que íbamos a tener el tema saneamiento, no lo soñábamos porque yo tengo unos papeles ahí viejos qué decía nosotros queremos un contenedor ahí en el lugar de la Placita para hacer el salón y al final tuvimos el salón...

S: antes cuando arrancaron cuando vinieron las españolas era como un sueño a futuro, dibujitos, en eso participamos siempre hasta una piscina querían... después lo que se ve de la Comisión que trabaja y los que trabajan son puntuales y nadie más, porque sin querer o tal vez queriendo el barrio está dividido, (...) y con esto de la obra no han venido a participar más, al revés, y por ejemplo con el salón no vas a ver nunca gente que venga porque antes si venían, eso porque se dividió, que para unos sí y para otros no, a esos se le explicó que formaran una comisión ya que no son terrenos municipales y la Intendencia no puede hacer nada por eso no le corresponde las mejoras, y eso generó división.

Durante el diagnóstico barrial, el objetivo de la organización vecinal fue considerado por la firma consultora Estudio Urgari-CIESU-iber-geo.(2015) como uno de los ejes centrales de trabajo. La participación desde y con los residentes debe ser el eje principal de trabajo, pero también es fundamental que los actores se apropien, lo vivencien y le den contenido con su identidad en el barrio. *“Por tanto, es imprescindible que la población se involucre desde el inicio en los procesos de planificación y gestión urbana de la comunidad, creando espacios en donde los ciudadanos interactúen de forma equitativa y democrática en el planteamiento de las necesidades y problemas, y a la vez en las posibles soluciones, teniendo en cuenta que son ellos mismos quienes conocen mejor su condición actual.*

La participación activa y organizada de la ciudadanía en paralelo con las autoridades permite que la búsqueda de respuestas, ante las necesidades y problemas planteados, en un entorno consensuado.” (Covarino, Mansilla y Zurita, 2010, p.12)

Sobre esta cuestión, de la participación y el involucramiento de los actores en el proceso, surgió un desafío fundamental que creó dificultades en el desenlace de los talleres.

Existió disconformidad en los residentes que no serían incluidos en el proceso de regularización en un principio, pero también manifestaron la necesidad de que la consultora en cuestión los asesore sobre cómo proceder y realizar el reclamo para no quedar por fuera de dicho proceso.

Se les explicó la situación de la tenencia de los lotes y la imposibilidad legal de la regularización vía PMB, pero también se manifestó la necesidad de generar un proyecto colectivo que los incluyera. Esta cuestión generó gran resonancia y negatividad en aquellos que estuvieron por fuera de la

regularización, en donde varios participantes vecinales también intervenían para explicarles y motivarlos a organizarse e ir por la vía privada (siendo esta una de las alternativas que tienen). Esto desde el inicio influyó negativamente en el proceso barrial futuro y debió ser trabajado constantemente para un mayor involucramiento de la población al mismo y un mejor desarrollo del proyecto en todas las etapas posteriores de intervención.

Los siguientes entrevistados resumen como fue el proceso de participación en la Comisión a lo largo de gran parte del período de intervención del Programa –con sus altibajos-, manifestando dificultades:

S: y para la gente más grande se armó la Comisión, pero así como talleres no he visto que haya pegado alguno, un proyecto que haya copado todo en general, es como sigue siendo difícil hacer que la gente concurra y unir a todos en un mismo proyecto, son muy poquitos los que se acercan...

F: estuve en un momento en la Comisión en que las cosas funcionaban y después se empezaron a desgastar y (...) en vez de arrimar personas en el momento que éramos cinco o seis, hubiera sido bueno que fuera más gente porque cuanto más personas, más cosas ricas acá y no siempre los mismos porque lo mismo siempre empezamos hablar de lo mismo y a desgastar el equipo.

A continuación se presenta la mirada de algunos técnicos entrevistados que coincide con los relatos anteriores, sobre que tipo de espacios de participación e integración se fomentaban junto al equipo, aportando además –como en el siguiente testimonio- la forma en cómo se generaban las iniciativas y estrategias propuestas para lograr interactuar y acompañar adecuadamente estos procesos, resaltando la importancia del respeto por su demanda, y a partir de ella, la construcción de un determinado vínculo de confianza e impresión para con el equipo.

Técnico A: en este equipo en particular se crearon espacios que tenían que ver con lo lúdico y recreativo que apuntaban sobre todo a los niños del asentamiento, a los más chicos y siempre había un cometido que surgía de la demanda de los vecinos y no del equipo, algunas veces el equipo pidió crear espacios conjuntos con los vecinos y salió muy bien pero después de haber logrado la confianza con los vecinos, luego de haber trabajado la impresión de lo que ellos tenían y eso me pareció una estrategia buena, y la impresión que tienen los vecinos individualmente y como colectivo sobre el equipo eso es muy importante y si ellos encuentran una falencia, por ejemplo si en un técnico evidencian que no es totalmente claro con los planteos del Proyecto ahí se empiezan a generar ciertas rupturas en la confianza de los vecinos, y también es importante que no hayan diferencias entre los vecinos que nunca fueron a la Comisión y otros que sí, porque eso genera problemas con el equipo técnico.

En este sentido, en la interacción entre el equipo y el barrio – que se profundizará en el siguiente apartado- no solo influye de manera importante la individualidad de los integrantes técnicos según sus diferentes disciplinas, perfiles e improntas de construcción de vínculos, sino que la integralidad y colectividad de un equipo interviniente son aspectos cruciales a la hora de establecer confianza y reciprocidad. Y cuando surgen debilidades en el equipo técnico como falta de unidad, tratos comunitarios diferenciales, dificultades de claridad, y persistencia de contradicciones metodológicas y conceptuales en las intervenciones, se produce una influencia negativa en la construcción de lazos con el barrio y una desarticulación inadecuada de acciones que choca con los intereses y expectativas de los residentes involucrados.

Continuando con los aportes de técnicos sobre el tipo de actividades llevadas adelante en barrio se desprende:

Técnico A:...también se crearon algunas acciones de participación en eventos como la celebración del día de la primavera, el día del niño, de Papá Noel, algún festival de tipo de participación vecinal que funcionaban a veces para captar recursos, para hacer algo en particular

Técnico B: *Se hacían actividades para integrar, por ejemplo el Cine Bajo las Estrellas, que fue una actividad que estuvo bien, se hacían actividades de deporte con un Técnico con los niños del barrio intentando que estén ahí, que estén jugando, que intercambien, que estén haciendo deporte... después estaban los talleres de tambores, de talabartería, de peluquería, qué promovían que el vecino participe en distintas actividades e intercambie con los demás, y se gestionó un fondo de la Intendencia para la financiación de equipamiento para el salón.*

Los técnicos relatan las actividades ya nombradas por varios referentes vecinales, como las tradicionales del barrio, los diversos talleres brindados en el Salón y las que conmemoraban algún día festivo, pero además suman algunas perteneciente a la grilla anual propuesta por la Intendencia como el Cine Bajo las Estrellas. Además describen una experiencia interesante sobre una iniciativa de generar un espacio semanal de Deporte para niños, niñas y adolescentes intentando captar recursos humanos -un profesor de educación física- y materiales -pelotas, redes de arco y Volleyball, etc- del Municipio, involucrando en la gestión a residentes del barrio, como un Técnico de Baby Fútbol y una Tallerista Animadora, interesados y con experiencia en deporte y animación.

Imagen 30: Afiche con cartelera informativa de actividades semanales en salón comunitarios Municipal I



Cartelera Informativa Programa de Actividades Salón Comunitario MUNICIPAL 1 Santa Lucía

Próximamente nuestro Salón Comunitario será un Centro de Barrio lo que acercará nuevos servicios al barrio y nos permitirá construir más propuestas de interés.

Lunes

Canto - Candombe
A partir de las 18:30hs.

Miércoles

Taller de Estética
A partir de las 18:00 y hasta las 21hs.

Jueves

Lectura y expresión plástica infantil
A partir de las 18:30hs.

Viernes

Taller de Crochet
Horario: 09:45 a 11:45hs.

Gimnasia

A partir de las 16:00hs.

Comisión Vecinal y Comisión de Seguimiento de Proyecto (PMB)

Nos reunimos para seguir trabajando juntos y mejorando el barrio un martes cada 15 días.

Martes a las 18:30hs.

Por más información
¡acercate al salón!



En Anexo Informe Bimensual Barrio Municipal I-Santa Lucía(s/p) por equipo técnico PMB-MVOTMA-IC., 2017, noviembre.

5.1.4- Intercambio y trabajo previo a las obras

De acuerdo a los distintos entrevistados las formas de intercambio y trabajo varían y se relacionan estrechamente con los integrantes de los equipos presentes en los distintos periodos de tiempo que duró su contrato y permanencia. Estos periodos no coinciden necesariamente con las distintas fases del Proyecto, sin embargo se decidió dividir el análisis del proceso de intercambio en una fase previa, y en una fase posterior a la obra, para identificar impactos y diferencias -o quizás coincidencias- en dinámicas de trabajo bastante distintas, que requieren otras exigencias y modalidades de abordaje en equipo generadas por los propios movimientos de la obra, la incorporación del actor de la empresa constructora y la transformación paulatina del barrio. En este apartado el foco de análisis está en la Pre Obra. Según los distintos referentes entrevistados se desprenden varias cuestiones que relatan como impactó el recambio de técnicos de acuerdo a sus expectativas y modalidades de relacionamiento, básicamente se identifican en los relatos tres periodos; el inicial cuando estaba el equipo que realizó el Diagnóstico; el intermedio que consistió en un equipo nuevo atravesado por algunos cambios intermedios puntuales de algunos de sus referentes y el cual estuvo en la fase de AnteProyecto y presentación de Proyecto Ejecutivo -sin comienzo de obras-; y un tercer periodo donde prácticamente hubo un desmembramiento y recambio paulatino de casi la totalidad del equipo técnico, durante la fase de transición hacia el inicio y desarrollo de las obras del barrio.

F: ...no te olvides que nosotros veníamos del que fue un equipo de aquel que te digo cuando estábamos en la iglesia cuando la gente se arrimaba y el equipo era muy prepotente querían entrar a tu casa y eso hace que la gente descrea mucha cosa... después cuando vino el otro equipo que es el que se consolidó funcionaba bien o nosotros creíamos que funcionaba bien hasta que pasaron una serie de cosas que hacen que vos te quedes, ... pa qué pasó acá..., porque todo lo que pasa en el equipo técnico repercute en las personas involucradas y uno dice bueno si hay un problema acá entonces nosotros como quedamos porque parte del equipo se fue desmembrando, saliendo, entraba gente nueva y vos tenés confianza en el equipo inicial, confianza que vos podías contar tus cosas inclusive parte del equipo sabía como vos vivías, sabía cómo te manejabas, sabía qué trabajo tenías ...

B: fue un poco loco porque al principio vino con un equipo muy confuso venían y tocaban las puertas y explicaban somos de no sé dónde y vamos a hacer tal y tal cosa, algo como muy bruto e invasive, fue como raro, claro y ahí los vecinos encima que no creían que podría pasar que vengan y te digan somos de no sé qué y no podés construir porque (...)te lo vamos a tirar... (...) y eso asustaba a las personas, (...) entonces uno como laburante del día a día el poco pesito que tiene los junta para construir algo y te digan te lo vamos a tirar todo te querés morir, no sabes a dónde recurrir y salís volando a la Intendencia a decir alguien que me ayude, quiénes son? ...esas primeras personas que vinieron como que desaparecieron porque nunca más la vimos después...

Ambos entrevistados coinciden en que la llegada del primer equipo no fue muy amena y empática con la comunidad generando una imagen y percepción negativa sobre todo por la forma, calificada como “bruta”, “confusa”, “prepotente” e “invasiva” en que se presentaban e interactuaban particularmente con los distintos residentes y sus familias del barrio.

Como todo proyecto de mejoras barriales que comienza sobre todo en barrios cargados de promesas e inexistencia de obras e intervenciones sociales existen factores de incertidumbre, desconfianza, descreimiento y confusión que funcionan como carga y obstáculos externos que influyen negativamente en la imagen y percepción construida por los residentes sobre el equipo inicial. Sin embargo no solo existen factores externos que trascienden a las posibilidades del propio equipo sino que según los relatos de este caso particular, las formas iniciales de intervenir y su impronta restrictiva y por momentos prohibitiva, en lo referido a la construcción de reformas y ampliaciones de viviendas, advirtiendo que en un futuro se iban a demoler, generaron un efecto poco empático, incluso de enfado, miedo y

desconfianza no solo por la carencia de obras sino por impedimento de mejoras autogestionadas que posibiliten en corto plazo la satisfacción de necesidades a escala de la vivienda urgente.

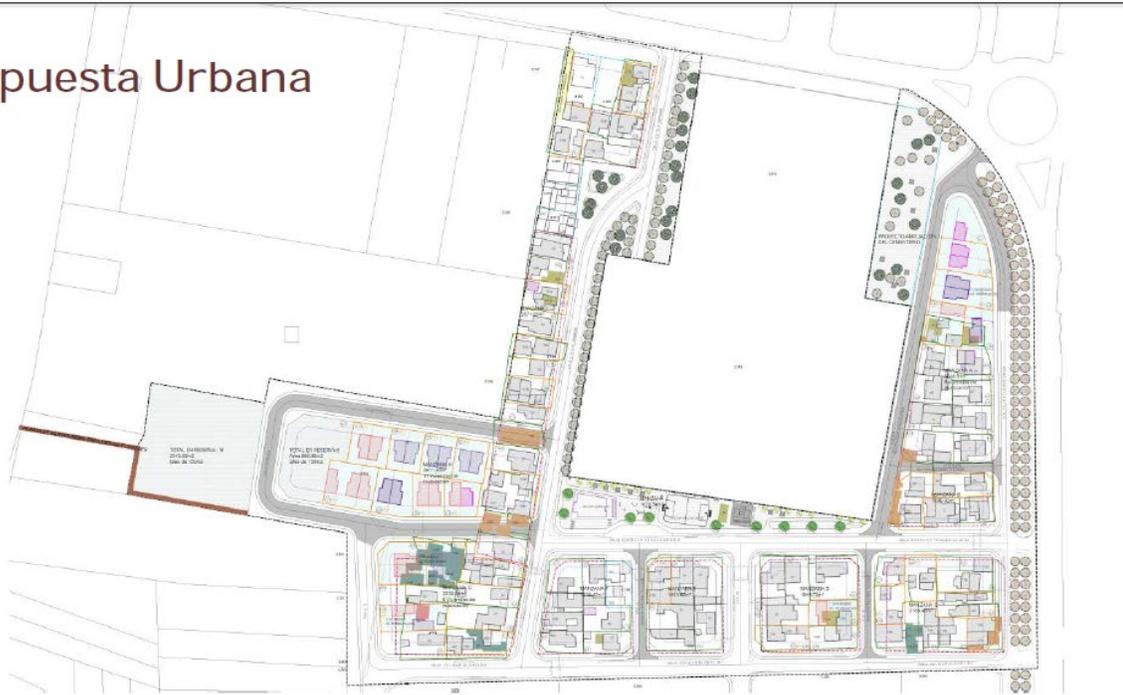
Es clara la visión e intervención por parte de estos técnicos al estar alineada y enmarcada en los marcos jurídicos de ordenamiento territorial y en los permisos legales permitidos para la construcción en lote, ya que uno de los objetivos de los técnicos y del Programa en general es evitar y frenar que se sigan haciendo las manzanas mediante la construcción de viviendas nuevas y las ampliaciones de viviendas existentes. Sin embargo, es fundamental evaluar socialmente los tiempos de avance del Programa, las necesidades urgentes de los afectados y las soluciones o alternativas habitacionales posibles a corto o mediano plazo que el Programa no puede satisfacer. En este sentido, a la hora de iniciar un abordaje en el territorio durante un proceso de estudio y transformación barrial, el equipo técnico debe tener la capacidad y el ejercicio constante de discriminar y analizar sobre cuáles son los problemas de sus residentes, cuáles deben reformularse –o no- para que sean planteados como problemas.

Los autores Aguiar y Ander-Egg (2001) manifiestan que *“pueden existir situaciones-problema que no necesariamente estén producidas o tengan origen en una necesidad mal satisfecha.”* (p.41)

Los autores expresan que *“... pueden surgir problemas cuando existen conflictos de intereses entre diferentes actores sociales, cuando las medidas y acciones que se realizan no responden a intereses directamente relacionados con la situación que padecen las personas, cuando las personas deben enfrentarse a situaciones y acontecimientos inesperados y no deseados, cuando se ven obligadas a solucionar un cierto número de cuestiones que sobrepasan su capacidad subjetiva de afrontamiento, cuando surgen situaciones estresantes, cuando los procesos de socialización no han sido potenciadores del desarrollo personal y social sino que lo han deteriorado seriamente, etc.”* (2001, p.42)

A su vez es crucial comprender que el proceso de construcción de confianza, acercamiento y apertura de la población es lento, donde los entrevistados anteriores le dan al mismo una connotación de “invasión”, y en este caso se dedicó poco tiempo para generar una paulatina recepción y negociación de propuestas a problemas existentes en la comunidad, además que el equipo interviniente, posteriormente, no estuvo presente en el territorio por un tiempo prolongado, donde luego arribaron otros técnicos para desarrollar la etapa de Anteproyecto.

Propuesta Urbana



En Anexo Informe Bimensual Barrio Municipal I-Santa Lucía(s/p) por equipo técnico PMB-MVOTMA-IC., 2017, noviembre.

B: *...después de que los integrantes del proyecto se habían instalado y acercando de a poco con los vecinos, creo que por su parte el laburo fue como muy minucioso y fueron cada uno de los integrantes del equipo relacionándose con los vecinos y viendo esto no... de conocerse con los vecinos explicándoles un poco mejor de lo que iba a pasar.(...) y llegó otro equipo que ese equipo estuvo muy bien armado y fueron los que realmente llevaron todo esto adelante que con el tiempo también se fue desarmando, cuestión que quedamos muy desconforme, no nos gustó para nada, porque nosotros habíamos hecho lazos muy fuertes con esas personas y sabían nuestras historias de vida, porque no es tan fácil contarle alguien que vos no conoces ...*

L: *cuando estaba todo el equipo técnico (...) ahí era agradable estar porque uno iba, consultaba, incluso nos reuníamos en un salón chiquitito y tomábamos mate, conversábamos, se hacían las reuniones, nos juntábamos, exponíamos, era lindo después empezaron a cambiar y la Comisión a irse...*

Las percepciones del nuevo equipo territorial fueron mejorando según los testimonios de los referentes vecinales, quienes relatan una mejor conformación del equipo y una mayor presencia de enclave territorial, cuidando más los tiempos, los tratos, la transmisión de información y la construcción de lazos con la comunidad. Y en este sentido se destaca la atención más personalizada y humana donde se logró consolidar un espacio de intercambio y trabajo conjunto más ameno, cercano y cálido -en palabras de una de las entrevistadas- donde se construyeron vínculos y lazos más fuertes que generaron mayor confianza y apertura de los residentes hacia el equipo. Varios en sus discursos resaltan la importancia en la actitud confidente, receptiva y empática que tenían algunos técnicos, ya que con el tiempo les abrían su casa, les contaban sus vivencias, sus problemáticas y con ello parte de la intimidad de su

vida. Sin embargo, entrando en el tercer período identificado, luego que ese equipo fue desmembrado paulatinamente por distintas causas, esta percepción y trabajo conjunto cambió significativamente, generando un nuevo malestar, descreimiento, desorientación y por ende alejamiento importante del grupo de referentes de la Comisión. Esto se desprende de los siguientes testimonios:

S: eso se sintió sí el tema de la pérdida de referentes, el tema de cambio de equipo, aparte otra cosa yo pienso cuando se arma un equipo técnico que es el que le va a explicar a los vecinos en qué consiste el Proyecto y todo lo demás y los vecinos tienen un vínculo de confianza con esa gente, que después te los cambian, como que uno se siente... bueno... y ahora qué hago otra vez arrancar todo de nuevo y se hablaban muchos temas, porque los equipos técnicos muchas veces entraban en tu casa y ya eran parte del problema que vos tenés...

B:...entonces fue todo un proceso muy difícil y cuando se desarmó ese equipo, para lo que fue Comisión de vecinos que estábamos con la cabeza confiada con todo eso fue como difícil el volver a remontar toda esa situación, porque estábamos los que decíamos sí vamos a darle para adelante igual, a los que se fueron le gustaría que le siguiéramos dando para adelante y no dejar esto a medias, pero por otro lado decíamos no, para que vamos a seguir si las personas que queremos no pueden estar acá con nosotros desde el principio, para qué vamos a seguir entonces, hubo una lucha entre nosotros, se fueron muchos de Comisión, se integraron nuevos, ahora somos unos pocos pero buenos...

A partir de estos relatos se desatan algunas repercusiones importantes que impactaron sobre la Comisión, no solo en lo que tiene que ver con el relacionamiento externo para con el equipo técnico - algunos técnicos no se repusieron lo que generó una mayor pérdida de referencia- sino en la conformación interna, ya que varios integrantes abandonaron el grupo a raíz de la pérdida de determinados técnicos referentes, los cuales eran valorados positivamente en su forma de interrelacionamiento humano y trabajo profesional, ya que aportaban significativamente en los procesos de participación, respeto e involucramiento de los referentes. Estas cuestiones de manejo de recursos humanos por parte del Programa, delatan como muchas veces existen desconexiones que producen contradicciones entre la toma de decisiones de su Dirección y Coordinación, y las necesidades, deseos, posibilidades de injerencia e involucramiento de los propios referentes vecinales del barrio en relación al Programa. Más adelante se ahondará en estos aspectos a nivel de la propuesta del Programa y sus impactos en el barrio durante el proceso de intervención.

Por otra parte, la siguiente residente entrevistada, no tan presente actualmente en la integración de la Comisión, nos relata su proceso de altibajos con respecto a su nivel de involucramiento y expectativas hacia las propuestas del Programa y hacia el grupo de la Comisión.

S: cuando arrancó sí arrancamos con un entusiasmo bárbaro, arrancamos con las reuniones en la en la capilla donde se proyectó el Centro de Barrio y dar talleres, lo hicimos juntos una compañera, en donde nosotras dos lo mandamos y fue la primera instancia en que se mandó ese proyecto para ayudar y dar clase, nosotras con los estudios que tenemos, con este proyecto que se mandó para dar talleres en el saloncito, que yo lo usé para dar talleres, incluso con el de Deportes, y en la Comisión nunca participé ni me interesé, estuve en un grupo hace poco pero no siento que sea para todos iguales, como que es para unos pocos y mismo la Comisión se aísla y yo soy más popular que de la Comisión

En su relato se manifiesta el papel inicial relevante que tuvo cuando se configuró el proyecto social y arquitectónico, llevando propuestas no solo en lo que tiene que ver con la infraestructura de un salón sino en la idea organizativa de la modalidad de funcionamiento de Centro de Barrio y en los contenidos de formato taller, incluso participando en la ejecución y dictado de algunos durante un tiempo, así como de la organización de jornadas deportivas y recreativas en la plaza. Este entusiasmo y participación

se fue desgastando a lo largo del tiempo, esta vez provocado por un sentimiento de falta de pertenencia e integración, además de una percepción de aislamiento y provocación de diferencias a la interna de la Comisión.

La siguiente referente de la Comisión entrevistada nos aporta como fue su dinámica de ida y vuelta con el equipo técnico durante la etapa de discusión de propuestas a modificaciones más genéricas en la infraestructura del Proyecto barrial arquitectónico.

S: hubieron algunos cambios, en un momento se habló de que si va haber cordón cuneta, pero ahora no va a haber el cordón cuneta, se había hablado con ellos en un principio, es más con la otra empresa que se estaba trabajando, pero después tá se decidieron cosas que no, porque ellos alegaban que no había plata y como Comisión de vecinos no se tiene el control de hasta donde sí y hasta dónde no porque te dicen por arriba...porque me acuerdo incluso que la Comisión Vecinal pidió un informe, pero de palabras nos dieron, pero en papeles no, por el tema de las construcciones y la plata que había para el proyecto y no nos terminaron de explicar...

En este breve relato se identifican varios aspectos que juegan a la hora de tomar decisiones técnicas relevantes en el armado de un proyecto y qué nivel de incidencia tienen los residentes destinatarios en materia de modificaciones y propuestas. Uno de esos aspectos son los recursos con los que se cuenta para las mejoras del barrio que no siempre coinciden con sus anhelos y necesidades, influyendo en la toma de decisiones a la hora de invertir y distribuir en tal o cual equipamiento. Otro aspecto, es la forma en que se canalizan las demandas y decisiones así como el manejo de información y respuesta a inquietudes, donde mayoritariamente la última palabra recae fundamentalmente en los técnicos decisores y si no es coincidente con la de los referentes vecinales no se toma en cuenta y/o no se da respuesta formal a la negativa, como ocurrió en el ejemplo de la carencia de un informe técnico que dé respuesta a la no justificación de incorporación al proyecto de un cordón cuneta. En el discurso del siguiente técnico, se ilustra aún más este tipo de situaciones que generan grandes desafíos y tensiones en el equipo técnico a la hora de compatibilizar demandas de los residentes organizados, necesidades del barrio y alcances presupuestales del Proyecto.

Técnico A: quizás sea una de las etapas más difíciles que tiene que encarar el equipo técnico porque la etapa que se empiezan a ajustar las proyecciones que se quieren hacer como obra y la realidad que se puede hacer en ese momento (...)y hay muchísima tensión entre el barrio y el equipo técnico porque esto que te digo, por ejemplo se proyectó cordones cuneta y la plata no alcanza entonces se saca del presupuesto, se saca del proyecto y eso en un asentamiento un cordón cuneta tiene una importancia súper importante y ahí se veía la demanda, el vecino con la realidad que el equipo tenía que llevar y que no se pudo haber llevado al momento de la licitación, algunas consideraciones internas del equipo técnico y habían diferencias y a veces son contras...

El mismo entrevistado resalta determinadas características y cualidades que a su entender debe partir y sostener un técnico en su relacionamiento profesional y humano con el barrio durante todo el proceso de intervención, resaltando la actitud empática, coherente en el reconocimiento y respeto de los saberes populares, no caer en una cultura tecnocentrista donde predomina el saber experto desconectado de la realidad del barrio y sus habitantes, así como una capacidad y actitud de trabajo en equipo, que a su entender se dificulta si se lleva delante de manera individualizada en un territorio. En esta construcción de conocimiento es sumamente crucial romper con la llamada “cultura de expertos” manejada exclusivamente por técnicos, investigadores y gobernantes que diseñan, deciden y ejecutan las políticas urbano-habitacionales, dando un lugar significativo a otros saberes, poderes populares y vivenciales, provenientes de la población involucrada en dichos procesos de transformación. “*Expertos y profanos, profesionales y diletantes, forjadores de utopías y mentirosos,*

todos ellos están invitados a participar en el debate y a contribuir al enriquecimiento de la cultura.” (Feyerabend, 1975, pp.14-15)

Otro de los técnicos entrevistados, nos da una mirada más global de como observaba la dinámica interna del equipo PMB previo a las obras y nos detalla el tipo de relacionamiento y los espacios de participación establecidos con los referentes barriales. Además, nos describe brevemente como fue el proceso de creación de la Comisión de Seguimiento de Proyecto -distinta de la Comisión Vecinal-, establecida como espacio de participación, fundamentado por la Guía de Formulación del PMB, donde determina un formato base sugerido desde el Programa para iniciar las Obras en el Barrio. En este sentido se detalla una serie de dificultades detectadas en el proceso:

Técnico B:... yo creo que el equipo tuvo un período en el cual no detectó el rol que tenía que cumplir y se sumaron como si fueran una serie de amigos, pero las reuniones eran muy informales sin actas, donde en realidad se debía dar información sobre la licitación en qué etapa estaba, que tal licitación había dado la aprobación del Intendente y no se dejaba en actas, por lo cual el proceso del equipo y de integración con el barrio creo que demoró hasta que se conformó la Comisión de Seguimiento de Proyecto más formal, donde estaba bien definido y declarado los roles y el equipo técnico volcaba información e intercambiaba con el grupo de vecinos que se sumó a la Comisión de Seguimiento de Proyecto, y ahí sí se conformó una Comisión de verdad del equipo del PMB con los vecinos, que trabajó de distinta manera...

Se desatan algunas puntualizaciones a destacar, como las dificultades de asumir y construir determinados roles a la interna del equipo, sobre todo en lo referido a la función y al cargo -existiendo a la interna un Coordinador, Operador y Técnicos de distintas disciplinas- así como a la externa en el sentido de formalidad a la hora de registrar y transmitir información respecto a acuerdos, logros y avances del Proyecto. Esta formalidad la traslada incluso a los espacios construidos con los referentes vecinales, manifestando que recién se logró más adecuadamente en la etapa de conformación de la Comisión de Seguimiento de Proyecto. Describe que anteriormente se establecía entre los técnicos y los referentes barriales una especie de relación de “amiguismo”, no solo marcada por el trato, sino por el tipo de atención más personalizada que se les daba, generando algunas diferencias y afinidades con algunos residentes en respuesta a sus consultas y demandas.

Técnico B:...yo lo que detecté qué se dio una especie de amiguismo donde los distintos integrantes del equipo técnico tironeaban por tener afinidad con ciertos vecinos puntuales y a tener onda en vez de apostar a un equipo y fortalecerlo en su globalidad, entonces con la Comisión de Seguimiento de Proyecto se generaron el espacio de consulta, donde si un vecino tenía una duda no se le respondía el técnico X o Y, se le respondía desde el equipo por escrito, entonces ahí los vecinos dejaban de visualizar de que por medio de tal participante del equipo técnico podía conseguir algo, o si es más macanudo o menos macanudo no hace a la cosa y creo que estaban yendo en una línea equivocada.

De lo anterior se desprende que estas respuestas y atenciones diferenciales desplegadas por los integrantes particulares del equipo, y por ende marcadas por cada criterio individual, disponibilidad y “favoritismo” -por así decirlo- clientelar, fueron resueltas luego de establecer un espacio de recepción, tratamiento y respuesta en equipo, pasando por un proceso previo de discusión y evaluación que aunara criterios de manera colectiva. Este se consolidó aún más con la canalización y tratamiento de información en la Comisión de Seguimiento de Proyecto. No destaca que se haya generado un trabajo, un movimiento y un cambio en los roles y formas de organización y funcionamiento a la interna del equipo, lo cual genera incertidumbres en cuan efectivo e integral fue el manejo de la información, la toma de decisiones y las acciones de intervención, llevadas a cabo por el equipo, al crear este espacio

externo de relacionamiento con los referentes vecinales. Se seguirá profundizando en el siguiente apartado y más adelante.

5.1.5- Un barrio en obras: construcción de un espacio entre residentes y otros actores

A continuación, el análisis se centrará en los espacios y sus dinámicas establecidas durante la etapa de obras entre el equipo técnico, la empresa constructora, los vecinos referentes y otros residentes involucrados en el barrio. En algunos testimonios y reflexiones de referentes vecinales, se reitera el impacto negativo que generó la pérdida y recambio de los técnicos anteriores en un momento bisagra del desarrollo del Proyecto, donde la dinámica barrial se vería transformada por el movimiento de las obras y las exigencias organizativas y logísticas que ello conlleva.

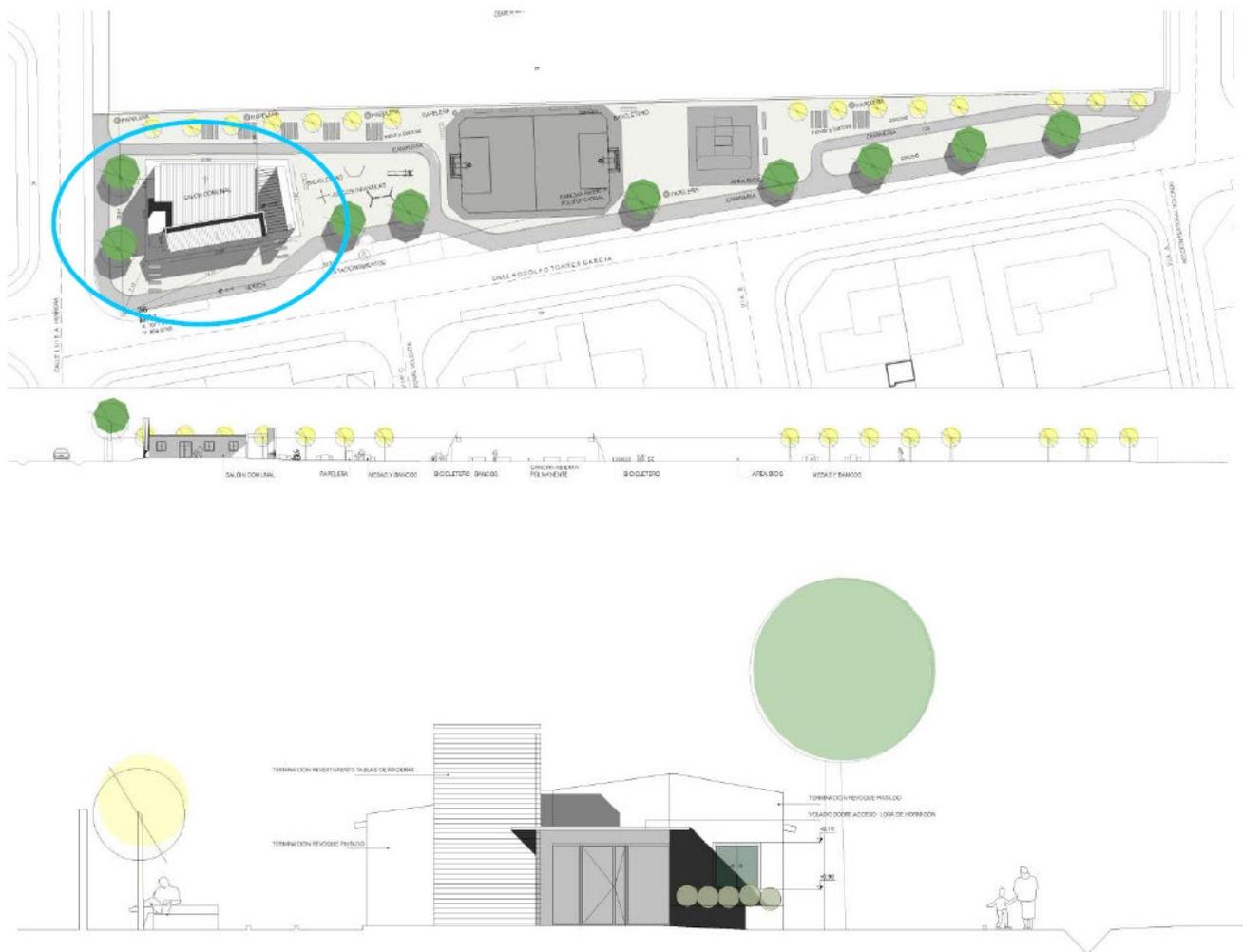
En los siguientes testimonios se pone énfasis en la pérdida de confianza, la fisura y en algunos casos la ruptura del vínculo con el equipo interviniente, manifestando la necesidad de continuar con el relacionamiento para realizar un seguimiento a las obras que cambiarían significativamente la realidad material de un sector cercano del barrio, siendo algo que habían luchado arduamente durante varios años.

L: ahora cambió porque ya no es la misma Comisión, no es la misma confianza, no eran las mismas personas... ya un eje se rompió, se siguió luchando, la Comisión de barrio siguió luchando hasta que comenzaron la obra del salón y ahora se terminó el salón y la Comisión del barrio estaba creída que el salón era del barrio o era para el barrio y resulta que no es así, en el salón no mandamos nosotros, o sea parte lo manda la Intendencia y otra parte creíamos que lo mandábamos nosotros...

F: personalmente es nulo, no tengo, yo hablo con las personas que están trabajando para ver qué está pasando a la empresa y le preguntás a los muchachos de casco blanco y ellos te contestan hasta lo que te pueden contestar, pero con el resto es nulo, o es que uno no se arrimó o capaz que si te arrimás a preguntar no te contestan lo que vos quieres, que capaz no pasaba como cuando estaban ustedes que decían mirá... no te puedo contestar porque no lo sé, acá no porque no hay esa confianza... el vínculo fue juntarnos a hacer pequeños proyectos, pequeñas cosas que en realidad salieron hoy (...)

Respecto a las obras, inicialmente se comenzó únicamente la centrada en la construcción del salón destinado a Centro de Barrio, por licitación abreviada. El factor de empezar antes por el salón, para luego iniciar el resto de obras, -redes de infraestructura y viviendas- fue por la posibilidad de realizar una obra de carácter más independiente de las proyectadas en la globalidad, de menor magnitud en determinado espacio reducido y en un tiempo más acotado –tiempos de aprobación licitatoria y ejecución-. Además, socialmente, daría señales al barrio que una de las obras comenzaría con el fin de motivar y acelerar los procesos de participación, involucramiento y transformación del barrio luego de una larga espera. Claramente existe un causal de contar cuanto antes con un espacio físico decente donde se puedan nuclear distintos tipos de actividades, incluidas las de la Comisión, entre otras, que caracterizan a un Centro de Barrio. Respecto a esta última cuestión de funcionamiento de Centro Barrial, la primera entrevistada –de los testimonios anteriores- nos relata algunas dinámicas de luchas de poder y territorio en lo que tiene que ver con la implementación de la experiencia cogestionada entre la Comisión y el Municipio. En el siguiente apartado se profundizará en dicho funcionamiento de Centro de Barrio y en las dinámicas de interrelacionamiento entre los distintos actores involucrados.

Imagen 32: Planos arquitectónicos dos vistas del Proyecto de Centro de Barrio y entorno de plaza



En Anexo Informe Bimensual Barrio Municipal I-Santa Lucía(s/p) por equipo técnico PMB-MVOTMA-IC., 2017, noviembre.

Las siguientes referentes barriales entrevistadas, más involucradas en la interna del proceso durante esta etapa, nos dan una visión más detallada de la dinámica de intercambio entre los referentes barriales, el equipo técnico y la empresa constructora, nucleados en un espacio creado por el PMB que se denomina como mencionamos anteriormente Comisión de Seguimiento de Proyecto. Según las entrevistadas:

L: y el vínculo sigue siendo el mismo, es el de que nos reunimos, nos consultamos cuando no estamos de acuerdo, exponemos, buscamos soluciones, muchas veces tenemos muchas discusiones (...), porque hay dos comisiones, está la Comisión barrial que somos nosotros y está la Comisión de Seguimiento de Obra que viene a ser la que están los técnicos, bueno que en realidad queda una(...)el Alcalde ha tenido participaciones, el que asumió, ahora no... no lo hemos visto y nos reunimos con los

arquitectos de la obra, los encargados generales...nos juntamos una vez cada 15 días ahí nos informan cómo van las obras, las mejoras que se van a hacer, cómo van a hacer el saneamiento, donde van a ir las cámaras, bueno todo, nos muestran planos, para el que entiende buenísimo, pero para nosotros nos explican, porque sino sería como inútil.

S: Bueno eso es complicado como todo relacionamiento me parece que cada cual tira un poquito para su lado... pero yo creo que una buena parte de los vecinos está conforme, me entendés, porque las mejoras se están viendo y siempre han venido, eso no puedo decir que no, a decir se va a hacer tal cosa por medio de WhatsApp nos tenían al tanto qué era lo que sería, que arreglos eran los que continuaban, las precauciones que teníamos que tener, por ejemplo, con el tema del agua que se la cortaban, viste toda esa información que el vecino la requiere y la necesita, no es que hacen las cosas y nosotros nos enteramos últimos, pero claro tenés que estar en contacto con ellos... la Comisión si se reúne con ellos los martes, está la de vecinos, la de Cogestión y la del Seguimiento de Proyecto. La de seguimiento de obra hubo un llamado de un grupo de vecinos para que la integran para que se tuviera un conocimiento de lo que se iba a hacer con el equipo... esa está funcionando bien...

En ambos relatos se desprenden varias cuestiones que ilustran los espacios de intercambio y su modalidad, resaltando los objetivos de carácter más informativo, no así propositivo, sobre los avances y precauciones de la obra a partir de una reunión quincenal y un grupo informativo de WhatsApp. Por este medio se transmite un parte semanal, por ejemplo, de los servicios que se suspenden momentáneamente y las acciones constructivas que se realizan diariamente y en qué sector del barrio. En cuanto a las formas de hacer llegar la información técnica a los vecinos participantes, se describe la acción puntual de expresar con mayor simpleza el lenguaje técnico de por ejemplo una lectura de planos para un mejor entendimiento y una mayor orientación. Se entiende que a la hora de enfrentar junto a la comunidad organizada problemáticas de una obra tan compleja, se exige a los técnicos un esfuerzo de traducción importante e involucramiento real de los referentes y residentes del barrio. Y prevalece la necesidad de desplegar una batería de técnicas como las que propone Matus (2007) sobre un “...método creativo, diseñado para guiar la discusión de los problemas en la base popular (...) que las organizaciones de base y la comunidad identifiquen y seleccionen los problemas que consideren más relevantes, los jerarquicen y definan maneras de enfrentarlos con los medios a su alcance. Ayuda a pensar sistemáticamente, crea una disciplina de discusión en grupo y permite identificar soluciones creativas a los problemas de la comunidad. No requiere conocimientos académicos previos, pero exige la capacidad de salir de lo casuístico y anecdótico para integrar la lógica causal elemental con el conocimiento y vivencia particular de la realidad.” (p.23)

En lo que es la dinámica de desarrollo de obra cotidiana realizada por la empresa constructora, se destacan algunos aspectos donde existen discrepancias que no trascienden a mayor y se despejan con asesoramiento y justificación técnica. Según la entrevistada, no ha notado grandes resistencias ni discusiones sino buen diálogo, apertura y amabilidad por parte de la empresa a las inquietudes vecinales:

L: opinamos, preguntamos muchas cosas, si no nos gusta algo lo exponemos... las reciben y nos explican si estamos mal orientados (...) la gente que trabaja acá los encargados, los capataces, son excelentes personas cualquiera de ellos, porque uno puede dialogar con ellos si hay algún inconveniente o algo, están abiertos a escuchar e incluso a proporcionar la ayuda dentro de lo que ellos pueden...

Indagando un poco más en cómo se daba ese diálogo e intercambio, se desprende en otra de la referente entrevistada, que la forma en que se entablaba ese espacio era más de escucha por parte de la empresa y no de recepción y concreción de propuestas vecinales, siendo consciente del poco o casi

inexistente margen de posibilidades de influir en modificaciones en el desarrollo y en los resultados de una obra previamente planificada. La misma manifiesta:

S: este tipo de cosas te pueden recibir y escuchar pero ya me parece que no depende de lo que uno proponga, depende más de ellos si lo quieren hacer o no... etapa de propuestas específicas no tuvimos, sugerencias sí, que se dieron en las reuniones en sí, pero no se dio algo como que me gustaría que me instalaron una placita acá...

La siguiente referente de la Comisión entrevistada nos da un panorama de cómo se sintieron respecto a la forma de participación establecida, manifestando por momentos una saturación y sobrecarga de tareas demandadas por el seguimiento de todas las obras de infraestructura - recordemos que eran pocos integrantes presentes donde coincidían en su mayoría los de la Comisión Vecinal con los de la Comisión de Seguimiento de Proyecto y de Cogestión del Centro de Barrio-

B: ...nosotros como Comisión intentamos ser partícipes de todas las comisiones, de la de Seguimiento de Proyecto como para seguir un poco todo, seguir las obras, seguir las calles, el tema de las viviendas, seguir el salón, es un poco difícil a veces porque uno con un montón de trabajo es difícil, pero intentamos participar de todo y nosotros le pedimos como parte de Comisión y del barrio que nos estén informando, y ta... bien o mal tenemos información, nos llega un poco tarde porque a veces se tomaban decisiones que nosotros sin saber o no nos consultaban y las realizaban igual y nosotros nos enojábamos íbamos, pateábamos y todo y llegábamos a algún acuerdo...

Además en el testimonio de la misma entrevistada se desprende las interferencias y discrepancias entre las decisiones de la Comisión de Vecinos y el equipo técnico, no tanto respecto a las acciones de la Empresa Constructora, pero sí hacia actividades e intervenciones sociales llevadas a cabo en el barrio que generaron revuelo y malestar, como la ejemplificada en la jornada de la placita, en lo referido a la falta de aviso y acuerdo de integrar a determinados tipo de actores fuera del barrio con su previo conocimiento y consentimiento. Aquí como en testimonios anteriores se develan algunos conflictos y tensiones con la Comisión, generados por la forma de proceder y de decidir, por momentos de manera unilateral, que existía en el equipo técnico.

Otra referente de la Comisión entrevistada nos aporta sobre las instancias obligatorias desarrolladas en los espacios de reunión con las familias destinatarias de una vivienda a realojar, puntualizando el esfuerzo extra realizado por los técnicos para lograr una asistencia sostenida y un involucramiento necesario en respuesta a la pasividad de los involucrados en el proceso previo de realojo. Además, relata las jornadas de visita de obra donde ella participó como integrante de la Comisión para observar avances en las viviendas y en la obra en general.

G:... previo a la obra bueno, pero no con mucha integración, ahora a los que les van a dar las casas los obligan a ir a las reuniones porque son los que le van a dar las casas, hay dos o tres de la Intendencia que no sé quiénes son ahora, arquitectos, y que van a las casas y le dicen que tienen que venir a una reunión y las obligan a venir. Un día nosotros fuimos como Comisión a ver cómo van quedando las casas y la calle, y un día hicimos el seguimiento de obra

Refiriendo a estas jornadas de visita a avances de obras, la siguiente residente entrevistada aporta su disconformidad -que la generaliza para el resto del barrio- en lo relacionado a su no participación, debido a las antiguas diferencias que hacia el Programa con los residentes -tanto con los que le otorgaran vivienda por realojo y por Compra de Vivienda Usada, así como con los que les hicieron reparaciones internas a partir del Programa de Acciones sobre el Stock- en lo que implica soluciones reparadoras, de por ejemplo, su baño precario. Incluso manifiesta, que por parte de los técnicos del Programa se despliegan ciertas acciones de intervención de carácter "clientelar", que generan mayores

divisiones a la interna del barrio y repercuten en el nivel de participación e involucramiento a la propuesta de mejoramiento barrial.

S: En la Comisión de Seguimiento de Obra no participo, pero me comentan que pasan con el papelito para avisar, mirá tal día hay reunión, por ejemplo los lunes hay reunión pero es para la gente que le van a dar la casita y ta y si vos querés acercarte a ir a escuchar podés ir, pero tá, quién va a ir a acercarse. Te acordás que lo primero se iba hablar de los baños de arreglarlos y ta quedó que mi baño de está cuadra es el único que quedó viejo y yo le mostré a la arquitecta, las hice, pasar pero quedó como todo ahí y me parece que como que les tenés que estar atrás y yo lo veo como algo clientelar y estoy segura que incluso le han dado casa a gente en otro lado.

Uno de los técnicos entrevistados integrantes del PMB nos relata como fue el proceso de construcción del salón, donde se generó la Comisión de Seguimiento, integrada por residentes referentes, resaltando que fue un ejercicio previo e importante para que los involucrados adquieran herramientas, ensayen prácticas organizativas y se pongan en situación en una escala de obra más controlable y manejable a la que se vendría. El mismo nos describe:

Técnico B: en el caso del salón que era parte de una licitación de obra anticipada tiene características distintas a la otra parte de la obra por ser dentro de un vallado de obra en donde se generó la Comisión de Seguimiento de Obra, intentando que el equipo le vaya dando herramientas a los vecinos para cuando venga la etapa de obra de la vía pública en temas de seguridad, información, en qué esquina se va a estar trabajando, la circulación de los camiones..., entonces se hacían recorridos y visitas de obras para que los vecinos vieran como se va construyendo su salón, también se iba intentando no solo que vengan a ver avances sino que vayan asumiendo roles que iban a tener que cumplir para la etapa de obra más grande...

El mismo técnico describe la dinámica establecida y el cometido de los espacios de reunión entre los tres actores involucrados, esta versión es coincidente a la relatada anteriormente por los entrevistados de la Comisión, aportando -por lo menos desde el discurso- la importancia de fortalecer, dar voz y participación a los referentes barriales donde el discurso no provenga y se centre únicamente en la experticia y saber de los técnicos del PMB y de la empresa constructora.

Técnico B: Habían tres actores, el equipo técnico, la Comisión de Seguimiento de Obra y la empresa y ahí venía un representante de la obra y nos juntábamos un rato a dialogar un poco y también le sacaba dudas a los vecinos, eso fortalecía a que el discurso no sólo venga desde el equipo técnico, se revisaban los planos, se sacaban las dudas y bueno...

En lo que tiene que ver con el desarrollo y avances de la obra de construcción del salón según este técnico, no hubo grandes conflictos entre los actores involucrados, destacándose la incorporación de sugerencias técnicas y vecinales en lo referido a modificaciones en la disposición y distribución de espacios internos al salón.

Técnico B: En el caso de la constitución del salón no hubo casi problemas ni roces con los vecinos salvo una ruptura de Ose que se solucionó rápidamente (...)no hubo muchas quejas incluso incorporaron cambios por parte del equipo técnico y otros que propusieron la misma Comisión de Seguimiento de Obra, por ejemplo la cocina estaba unida a un depósito lo cual le sacaba mucha área a la cocina y se consideró que no se necesitaba un depósito y se lo sacó, lo que permitió ampliar la cocina y eso fue una propuesta de los vecinos y nosotros la aceptamos.

Imagen 33: Conjunto de fotografías. Distintas perspectivas de la construcción final del Centro de Barrio



Fuente: Elaboración propia.

5.1.6- El relacionamiento con otros actores, transición a un espacio de cogestión

En lo que tiene que ver al funcionamiento del salón en modalidad de Centro de Barrio, los distintos referentes involucrados dan su percepción sobre cómo fue la transición de una experiencia prácticamente autogestionaria por ellos a una de cogestión, donde el funcionamiento y responsabilidad se daría de forma compartida, estableciéndose un proceso de relacionamiento y convivencia distinto al anterior, pautado por las diferentes lógicas de funcionamiento e intereses particulares. A continuación una de las referentes entrevistada nos da su opinión y sentir respecto a cómo la Comisión está transitando este proceso en relación a los actores del Municipio y de la comunidad. La misma problematiza la reducción notoria de espacio de incidencia y decisión, sintiendo un desplazamiento importante a nivel de gestión comunitaria, que debe ser constantemente negociado, y -en palabras de la entrevistada-, de “lucha y freno”, frente a las iniciativas nuevas provenientes de afuera del barrio y con las que no están de acuerdo por su propuesta temática.

L: claro pero resulta que hay un montón de personas metidas que nunca hicieron nada, que nunca estuvieron y que tienen más derecho de opinión que nosotros...por ejemplo está el conjunto Timbó, que muchos de nosotros no estamos de acuerdo con cuestiones del feminismo, (...) pero como no es nuestro salón tenemos que... muchas de las cosas se han parado por la Comisión de barrio... pero el salón más que traer al barrio una mejora agradable o linda ha traído mucha discordias, muchas discusiones, incluso se abrió la Comisión barrial... se abrió un montón... después se volvió a unir porque vimos que si nos desuníamos esto iba a ser un caos y bueno volvimos otra vez a la batalla...

En su testimonio le preocupa el desgaste, repliegue y fractura que se ha generado a la interna de la Comisión barrial, a causa de los conflictos y diferencias en la forma de llevar adelante la organización y cogestión del Centro de Barrio. La misma añora y valora la etapa de autogestión pasada -en el pequeño salón precario- para la Comisión, donde tenían mayor nivel de autonomía y capacidad de decisión. A su vez expresa un sentimiento de desilusión con respecto a la situación actual, ya que en sus inicios se pensaron los beneficios importantes que traerían las mejoras de una salón nuevo, con mayores propuestas -nuevos talleres además de los ya existentes- y recursos para el barrio, sin embargo, esto trajo dificultades para concretarse de manera favorable y articulada, ya que a su entender, existe una gestión fragmentada y en disputa constante.

L: incluso la Comisión barrial tiene una llave del salón para cuando nos queremos reunir nosotros, pero ya no es aquellas reuniones de aquel primer salón que era chiquito...nos desplazaron un montón, medio no, un montón... las decisiones que se tomaban en la Comisión eran contradecidas porque sí, porque a otra persona se le ocurre que eso tiene que ser así... hay margen de negociación hasta que nosotros como Comisión nos plantamos...

La visión sobre otras de las referentes entrevistadas es algo distinta a la anterior, en relación a los procesos de cogestión respecto a las formas integración de otros actores y su interrelacionamiento con la Comisión en el espacio del Centro de Barrio. Nos aporta una mirada más detallada sobre el mayor grado de cuidado y organización que se despliega durante la incorporación de nuevas organizaciones e integrantes de colectivos al espacio institucional cogestionado en el barrio.

B: En el barrio nos costó que llegará un equipo técnico y se integrara con los vecinos y nosotros como Comisión integrarnos con los vecinos fue un laburo tremendo y que venga gente de otro lado y se integre como si nada no es tan simple, es un trabajo de hormiga, que se tiene que hacer de a poco, por ejemplo hoy en día hay proyectos que están trabajando como Ubuntu, Timbó, Talabartería, que querían venir como de golpe y nosotros dijimos para entregar este espacio hay que cumplir determinados requisitos, entonces como Comisión y desde la Intendencia también creamos un reglamento de uso, un reglamento para las entidades que quieren venir y los requisitos para cuidar el espacio, porque es un espacio que si bien lo cuida la Intendencia nosotros también somos partícipes y estamos ahí y queremos que ese lugar sea cuidado como se debe...

En este sentido, la entrevistada nos expresa la necesidad de haber conformado un Reglamento para el uso y funcionamiento del salón donde se establecieran las pautas, normas y formas de gestión y organización del espacio, el cual no solo era compartido con los funcionarios del Municipio, sino con talleristas y distintos integrantes pertenecientes a diferentes organizaciones y movimientos comunitarios. Además se realizan reuniones en modalidad asamblea, conformando una Comisión de Cogestión, donde participan representantes de cada organización para planificar y coordinar las distintas actividades llevadas a cabo, generando a su vez un espacio semanal de intercambio y discusión sobre el funcionamiento interno, recurriendo si es necesario al Reglamento y su revisión a partir de un sistema de votación. La entrevistada expresa:

B: lo organizamos en conjunto, no es que lo tome ninguno a la ligera, lo armamos en conjunto, lo planificamos, lo vemos y si ahí estamos todos de acuerdo lo votamos según el Reglamento, hacemos un acta, la firmamos todos, eso a esta altura del partido está aceitado, desde aquel Reglamento que realizamos se ha mejorado...

En el discurso anterior es importante destacar que esta forma de funcionamiento se viene mejorando y “aceitando” a partir de la consolidación de mecanismos más formales como el Reglamento y la Comisión de Cogestión. En comparación con la entrevistada anterior, se percibe en la misma una opinión más positiva y optimista sobre el papel y nivel de incidencia que tiene la Comisión de vecinos en relación a los otros actores involucrados en el proceso de cogestión, mostrando un nivel de coordinación e interrelacionamiento más ordenado y reglamentado. De igual manera, es importante contrastar las distintas opiniones de entrevistados porque cada integrante referente, desde su subjetividad, nos da distintos aportes y sentires sobre la realidad del funcionamiento de dicho espacio de participación barrial, permitiendo acercarse a una comprensión más amplia y rica, construida desde diversos relatos y vivencias barriales. Con respecto a esta modalidad de cogestión y todo lo que implica un Centro de Barrio institucionalmente y en su relación con el Municipio, uno de los técnicos involucrados en el proceso nos describe con mayor detalle:

Técnico B: Y ese salón se va co-gestionar junto al Municipio, entre los distintos talleristas y entre los distintos vecinos y se estaba haciendo un reglamento y ellos entendieron bien que tenía que tener una forma de uso que tenían que estar involucrados, porque tenían que pagar la luz y entonces hay que ver en qué medida el vecino participa, hasta donde participa el Municipio, cómo se articulan los distintos talleristas y áreas que trabajan ahí, de hecho se va descentralizar tareas del Municipio y que no vayan desde allá, tienen una salita de administración para gestionar determinadas cosas, no sé... pueden ser pedidos de la barométrica o lo que sea y el Municipio pone un recurso que va a estar X días o X horas (...), los vecinos estuvieron de acuerdo, por ejemplo, hay un parrillero al aire libre y eso puede generar conflicto en el uso donde varios vecinos quieren usarlo al mismo tiempo y se tiene que pedir permiso y de hecho está la idea de cerrarlo, ponerle rejas y es un parrillero que se puede usar para juntar fondos para celebrar el Día de la plaza ...

Es interesante visualizar a través de este discurso la modalidad de descentralización municipal cada vez más adoptada en determinados barrios de departamentos del Interior, como es la de Centro de Barrio, con un formato algo distinto al comúnmente conocido como Centro Comunal, tan característico de territorios barriales metropolitanos. Las principales diferencias radican en el esquema y lógica de distribución de competencias y funciones, donde generalmente sobresale la responsabilidad y relevancia en la toma de decisiones de los residentes barriales involucrados por sobre la presencia de actores municipales, y la función de estos últimos se limita a ser la de interlocutores y descentralizadores de algunos servicios y recursos existentes en el Municipio e Intendencia Departamental, pero más de alcance local. En este sentido, es importante analizar a través de los discursos anteriores como en este modelo de coparticipación municipal – vecinal chocan, se adaptan, se articulan o actúan de manera fragmentada las distintas lógicas de funcionamiento, hábitos e intereses de cada actor involucrado. A su vez, un proceso descentralizador, desde el Municipio al Centro de Barrio, no se reduce a la transferencia de recursos, competencias y capacidades en la toma de decisiones. Comparto algunos aportes de Romero et al. (2007) donde expresa que “*para poder lograr una gobernabilidad democrática y una devolución efectiva y sustentable, basada en la participación y articulación interactoral, se deberían producir cambios en los roles y funciones de los distintos actores.*” (p.28)

El técnico anterior trae el ejemplo de la instalación de un funcionario con una carga horaria semanal, disponible a recepcionar demandas de determinados servicios y cuestiones que acontecen en el barrio, y así trasladarlas al Municipio y dar respuesta. Esta función de recepción era realizada anteriormente por la Comisión vecinal, canalizada a través del equipo PMB para ser solucionada por el Municipio e Intendencia. Además de los talleristas de distintos oficios, educadores recreativos y profesores de educación física, se aspira a que se logre atraer otros recursos centralizados en el Municipio, ubicado en la zona central de Santa Lucía. Además que funcione como un espacio de encuentro y planificación conjunta de actividades y propuestas provenientes de distintos colectivos y organizaciones barriales, fomentando el acercamiento e integración de Municipal I al resto de la ciudad. En este sentido, algunos referentes vecinales visualizan más participación e involucramiento de residentes provenientes de fuera del barrio que de Municipal I, movimiento que es favorable, pero que debe ser trabajado para que se vaya construyendo un proceso integrador recíproco en el territorio. El técnico anteriormente entrevistado nos ilustra cómo fue el proceso de construcción conjunta del Reglamento, donde se incorporaron modificaciones al confeccionado originalmente por la Comisión para adaptarlo a la funcionalidad y uso de las instalaciones del salón, poniendo el ejemplo del uso del parrillero con fines comunales, solidarios y de recaudación y fortalecimiento de la organización vecinal, sin que se reduzca a los intereses de residentes particulares.

Por otra parte, en lo que tiene que ver con el relacionamiento con el Municipio, se destaca en varios discursos de entrevistados la figura del Alcalde, constantemente presente y atento a las demandas barriales, durante sus 2 períodos de mandato, donde la siguiente referente vecinal entrevistada manifiesta:

G: ...ahora se fue el Alcalde y lo fuimos a despedir... porque nos ayudó un montón acá, la prioridad del barrio era de él siempre, pedirle cosas y él estaba siempre presente y nos dio mucha pena que se fuera, tuvo dos épocas y ta y ahora vino otro Alcalde que esperemos nos dé la misma importancia.

Esta valoración del papel trascendental que tenía el Alcalde para la realidad del barrio se reitera en el siguiente técnico interviniente, quien relata la prioridad que se le daba al barrio de acuerdo a sus determinadas características no tan urgentes en comparación a realidades más complejas de otros asentamientos de la zona de Santa Lucía:

Técnico B.: con respecto al Alcalde nos ayudó mucho con una respuesta bastante coherente a un barrio que es uno de los 600 asentamientos a regularizar que estaba a 2 años, aunque los vecinos no lo creyeran, de que las cosas pasaran y el Alcalde respondió de forma coherente a ciertas necesidades ...pero al ser un barrio que no era inundable y no tenía ciertas emergencias sanitarias como otros barrios, que el equipo hizo gestiones por algún tipo de cosas, por ejemplo una cuneta que estaba mal, pero esa cuneta luego iba a ser hecha a nuevo junto con todo, una calle al año y si se hubiera hecho eso haría que el vecino estuviera más contento para con el equipo, pero en realidad había muchas cunetas en el barrio llenas de materia y todas contaminadas funcionando mal y se estaba atendiendo a un vecino que en realidad participaba de la Comisión, pero si vamos hacer una intervención en la cuneta, como los pozos negros, habría que hacer un relevamiento de todas las cunetas porque habían muchas que estaban mal...

Aquí se ejemplifica una de las problemáticas siempre presente de desborde de las cunetas los días de grandes caudales de lluvia, donde los reclamos eran constantemente transmitidos al equipo técnico, generando tensiones por no tener respuesta municipal puntual e inmediata. Y los fundamentos de no intervención eran que por ser una problemática que abarca al sistema global del saneamiento interconectado, que debía ser arreglado en toda el área que estuviera afectada. Esta cuestión ya estaba contemplada por las futuras obras del Programa y por momentos frenaba la intervención del Municipio

por el hecho de superponer recursos previos en modo “emparche” a los que se dedicarían de forma integral con las obras generales. Además, se evaluaba el no posicionarse como equipo de un trato y asistencia diferencial de intervención para no generar malestares y diferencias en una realidad que afectaba a gran parte del barrio. Lo complejo era que el reclamo partía de uno de los referentes vecinales más participativos en la Comisión Vecinal, por lo que había que tener un tratamiento cuidadoso y contemplativo “no clientelar” de su situación e involucramiento particular.

Continuando con la descripción sobre el relacionamiento de los residentes con los distintos actores, es importante destacar una de las apreciaciones que resaltó una de las vecinas entrevistadas con respecto a la mano de obra contratada por la empresa constructora, que al no ser local o residente en el barrio -o una minoría proveniente del resto de Santa Lucía- generó los siguientes comentarios y sentimientos:

S: ...un poco de invasión que viene gente de Soriano, de Durazno, de otros lados de parte de la empresa y como que de acá gente trabajando hay muy poco, no sé como que son cuatro o cinco, yo pensé que iban a ser más, como que ahora hay 6 de Santa Lucía, pero la empresa ya traía su propio personal.

Este aspecto es fundamental para reflexionar y problematizar sobre las modalidades en que se implementan este tipo de Programas, para realizar una obra de gran porte en un barrio donde se opta por una empresa constructora privada.

El Programa prioriza el sector privado con su relativa eficiencia en tiempos de obra, pero a costos muy elevados. Además, la mayoría del personal es traído por la propia empresa y con mano de obra externa al propio barrio, ciudad e incluso Departamento, esto no permite dar fuentes de trabajo locales y apropiación de los cambios por los propios beneficiarios en el proceso de construcción del barrio. Estos aspectos influyen en la propia participación e involucramiento de los residentes y además, de manera más problemática, en los propios destinatarios de una vivienda de realojo, ya que no existe ningún tipo de participación colaborativa o de autogestión en el proceso de obra, ni en tareas más sencillas y adaptables a la realidad y posibilidad de las familias en el proceso de construcción, apropiación y cuidado futuro de sus propias casas. Desde el Trabajo Social con las familias, el no involucramiento, disminuye significativamente la posibilidad de generar hábitos y conciencia activa y protagonista para fomentar un proyecto de vida más autónomo de la asistencia del Estado, más allá de las reales necesidades y derechos a un hábitat digno.

“La focalización y el asistencialismo son entonces, los parámetros bajo los cuales el Estado avanza en un nuevo modelo de planeación con énfasis en la gestión de proyectos como forma de acceder a recursos provenientes de la banca multilateral...”(Torres, Rincón y Vargas, 2009,p.47)

Durante el gobierno del Frente Amplio hubo excepciones, por ejemplo, iniciativas de autoconstrucción de viviendas con mano de obra proveniente de las familias implicadas recurriendo al cooperativismo por ayuda mutua, uno de los aspectos positivos que se desarrolló en el Plan Juntos.

Según el autor Álvarez Pedrosian este menciona que: *“Es evidente que las sociedades modernas capitalistas se han caracterizado por la producción en masa de viviendas, a partir de la especialización de profesiones y de todo un sistema de responsables en tal actividad, en diferentes esferas que operan de ciertas formas según destinatarios, a partir de lógicas, incluso, discontinuas (la inclusión por exclusión). Por esto mismo, intervenciones como las promovidas por el Plan Juntos se inscriben en un tipo mayor que se ha ido instituyendo, a partir de experiencias en contextos mundiales muy variados, como forma alternativa o subalterna desde el punto de vista político, relativa a las leyes del mercado. El ejercicio proyectual y, en algunos casos, puesta en marcha de obras concretas, desde la concepción*

de las llamadas «vivienda de interés social» y «vivienda popular», se ha ido encaminando fuertemente hacia la incorporación de metodologías cada vez más participativas en diferentes contextos locales y regionales, para hacer viable el proceso en su integralidad” (Birch ,2005 y Pelli, 2007, citados en Álvarez Pedrosian, 2018,p.120)

Continuando con el involucramiento del barrio con otros actores, pero más desde una mirada técnica, el siguiente integrante del equipo PMB nos relata el relacionamiento de los residentes con áreas del Programa de jerarquía superior a la del equipo técnico interviniente en el territorio, describiendo el distinto tipo de relacionamiento o carencia de vínculo de acuerdo al actor involucrado.

Técnico A: y con cada actor tenían un relacionamiento distinto, con las supervisiones no tenían contacto, con la Dirección de Vivienda era una relación rara, no tenía prácticamente contactos con los vecinos sino que hacían un seguimiento del equipo del Programa de territorio, las autoridades del Programa las vi muy pocas veces, los vecinos tenían un muy buen relacionamiento con las organizaciones territoriales y el Municipio, sobre todo cuando se trata de ciudades muy pequeñas como Santa Lucía donde las relaciones son como más personales y se conocen más entre las personas, eso hace que las organizaciones tengan varias cosas y funcionen y esos son relacionamientos históricos, que nosotros como técnicos no íbamos a modificar, es más, ellos tenían mejor relacionamiento con el Alcalde que el propio equipo técnico...

Y en consonancia con esta descripción, es clave, según el entrevistado, como actúa y se posiciona el equipo técnico en este escenario multiactoral, donde tiene que establecer constantemente relaciones y consensos frente a las distintas demandas e intereses de los diversos actores institucionales, tanto a nivel territorial –Municipio, organizaciones vecinales, comunitarias- así como con otras más de carácter institucional y de contralor, como las del PMB –supervisiones y otras autoridades- y la Intendencia de Canelones -Direcciones y jerarcas políticos-. En su relato cabe destacar que los actores a nivel jerárquico -en mayor medida del PMB que de la Intendencia de Canelones- tenían un distanciamiento técnico importante del territorio y por ende de su realidad cotidiana. Esto devela en las esferas superiores de Dirección y Supervisión, un limitado conocimiento directo de las transformaciones y demandas barriales, transmitido principalmente por el equipo técnico. Esto, no ocurría así con las instituciones más históricas y de base territorial, como por ejemplo el Municipio, quien ha establecido un contacto mucho más cercano y sensible a la realidad barrial, a partir de una respuesta con conocimiento e implicancia inmediata, un trato personalizado entre los residentes y el Alcalde y sus Concejales, como generalmente suele ocurrir en pequeñas ciudades del Interior. De todas formas, la respuesta desde el Municipio siempre es mucho más limitada en recursos materiales y humanos en comparación a la de la Intendencia Departamental.

En lo que respecta al distanciamiento territorial de la Dirección y la Supervisión, no solo influye en la intervención del barrio sino en el propio funcionamiento *in situ* del equipo interviniente, ya que favorablemente le da mayor autonomía, pero deja un margen importante para que las individuales y diferencias técnicas –cuando hay equipos fragmentados- superen arbitrariamente a los criterios comunes del equipo y las directrices integrales de intervención del Programa.

Sobre este aspecto se profundizará más adelante, pero se desprende alguna consideración inicial en el testimonio del siguiente técnico entrevistado:

Técnico B.: Con respecto a las supervisoras referentes del PMB, entiendo que en la etapa del Proyecto Ejecutivo desatendieron un poco el equipo y al principio venían con mucha discontinuidad y eso generó desde mi punto de vista que el equipo se desviara en muchas cosas, por ejemplo en no haber tenido conformada una Comisión de Seguimiento de Proyecto a tiempo...

5.1.7- Distintas opiniones de sus residentes y referentes barriales sobre el PMB

A la hora de indagar sobre las opiniones que tienen los distintos referentes vecinales en relación a los tiempos, acciones y espacios de participación, así como en la toma de decisiones, la mayoría se centraron positivamente en la visualización de los cambios materiales que trajo el devenir de las obras para el barrio. En la duración de los tiempos globales del Programa hay varias coincidencias, con algunos matices, donde algunos entrevistados comentan que hubo un largo tiempo de espera y lucha para el logro y comienzo de las obras. Otros tienen una visión satisfactoria sobre el Programa por ejemplo desde la inversión de recursos, los cuales de otra forma no lograrían conseguir, sobre todo en lo que tiene que ver con el financiamiento del tan ansiado y necesario saneamiento.

L: si se demoró bastante pero ahora que se ven las cosas está buenísimo, pero hubo mucho y hay todavía algún vecino que está medio como desconforme porque hay movimiento de las máquinas...

F: Si tuviera que decirte es un alto y un bajo, pero bien salió ordenado a pesar de todos los baches, que uno se fue, volvió, desde que se arrancó en la capilla, desde hace ya 9 años que es mucho tiempo...

S: no, el Programa está buenísimo porque te da una posibilidad a partir de una plata que no teníamos para invertir en saneamiento y se logró gracias a un pariente mío, que gracias a moverse y participar de los cabildos abiertos y la peleó, la peleó y la peleó.

B: la espera fue larga y sigue siendo un poco y más que larga por decir de incertidumbre de hasta cuándo tienen plazo, porque eso nunca ha quedado muy claro, porque si bien participamos de las comisiones... claro hay etapas, pero no son plazos como muy estables, sea porque la construcción se atrasó, porque llovió y no sé qué, que si bien eso influye en todas las obras...

En lo que tiene que ver con los tiempos, la última entrevistada suma la incertidumbre y falta de claridad en el manejo y transmisión de los plazos de avance en las distintas etapas de la obra, sea por factores externos (como el clima, licencias, etc.), así como factores internos al Programa y empresa constructora, en la forma de avanzar y comunicar claramente los retrasos, etapas y finales de obra. En relación a este último punto, la siguiente entrevistada aporta que la forma de comunicación e involucramiento de la comunidad en los avances de la obra no es la más adecuada, por las dinámicas en que se desarrollan los espacios de consulta e intercambio, como el establecido formalmente en la Comisión de Seguimiento de Proyecto, el cual destaca un nivel de incidencia y toma de decisiones mínimo o inexistente; además manifiesta que la vía más utilizada para anunciar los movimientos de las obras y en el barrio se reduce a un uso despensalizado del WhatsApp, aspecto preocupante por los riesgos que conlleva el desarrollo de una obra barrial de gran porte.

G: bueno porque esto que se ha parado en varios lados y acá sigue, que lo bueno que ahora vamos a tener saneamiento, que se van a terminar las casitas lo veo muy bueno, lo veo en lo físico, pero en el tema de participación y toma de decisiones lo veo muy poco, veo muy poca decisión, veo muy poca integración, en el espacio de seguimiento de obra que participo, en donde te comentan cómo va la obra, lo anotan y después te lo mandan por WhatsApp, por ejemplo, con el tema de las máquinas te avisan por WhatsApp los movimientos que se va a cerrar las calles...

En relación a la incertidumbre y las dificultades en la fluidez de la comunicación y de cómo vivencian el avance de las obras, la siguiente entrevistada, coincide con la anterior referente vecinal, y profundiza aun más detalladamente, la forma en que se canaliza y transmite la información por parte del equipo técnico y la empresa constructora hacia los residentes.

La misma expresa:

B: ... fue como raro la llegada de la información concreta a los vecinos, es con un hilo, es como poca, esto algún día entre los vecinos va a saltar porque los vecinos tienen derecho a saber... nosotros como Comisión cuando había muchas dudas pedíamos reuniones extraordinarias a los integrantes del equipo, y bueno íbamos con una lista en donde la Comisión se reunía antes y pensaba y ese día con el equipo le planteaba todas las dudas, por ejemplo, cuándo van a empezar las obras?, qué tiempo van a durar?...

En este testimonio, se aclara que la Comisión vecinal en el espacio de Seguimiento de Obra generó un mecanismo de consultas propio conformado por una serie de preguntas pensadas y elaboradas previamente, esto constituyó una importante instancia para saldar importantes dudas sobre la obra, dudas que los técnicos no trasladaban en tiempo y forma sino más bien, a demanda. Se perciben ruidos, interferencias y desfases en los canales de información y contenidos manejados entre el equipo técnico, la empresa constructora, la Comisión de vecinos y el resto de la comunidad barrial. Esto genera interrogantes interesantes a analizar, en por ejemplo, cómo esta dinámica comunicativa particular impactó en los procesos participativos y de involucramiento de la comunidad, que supuestamente no generaron -de acuerdo a testimonios- grandes problemas y conflictos, o por lo menos significativos, que interfirieran con los avances y desarrollo de la obra. Sí existen grandes dudas de lo que resta concretar respecto a las obras faltantes, como lo manifiesta la siguiente entrevistada, en su preocupación de futuros recortes presupuestales, como ya se vienen anunciando y afectando a otros proyectos PMB.

B: ¿Qué pasa con las viviendas que están atrasadas?, ¿Qué pasa con la placita después de la obra? porque eso es otra cosa que no se sabe si después de las calles las casas y todo va a seguir, lo de la placita con eso que se achicó el presupuesto. Y con todo lo que ha pasado este año de muchas trancas, que por suerte salimos a tiempo para el arranque de las obras pensando en realidad que no se iba a hacer nada...

Otra de las referentes barriales entrevistadas, problematiza enfáticamente su disconformidad con las formas en que se maneja el Programa con los recursos humanos pertenecientes a los equipos técnicos, en el sentido de pérdida constante de referencias técnicas, causadas por el recambio individual o prácticamente colectivo, que sufren semestral o anualmente.

L: pero yo creo que la mayoría que le preguntes te va a decir lo mismo... dejaría el equipo técnico inicial que era con el que se podía dialogar y que llegabas acuerdos, buscabas soluciones y no estos cambios así, mucha rotación de gente, cuando vos quieres hablar con alguien no sabes a quién dirigirte, (...) la barrial es siempre la misma... no varía porque cuando hubo elecciones decidimos que quedara la Comisión tal cual estaba...

Estas cuestiones sobre la conformación de equipos como interlocutores y nexos del Barrio, hacia por ejemplo, la empresa constructora y la Comisión barrial, son fundamentales y explican de manera significativa las problemáticas comunicacionales analizadas anteriormente, ya que estos procesos de construcción de referencia y apropiación de técnicos del Proyecto llevan un tiempo prolongado y una dedicación profesional importante, no solo en lo técnico sino en lo humano y empático, para lograr una apertura de la comunidad involucrada. Además, presentan mayores exigencias en un momento de transformaciones que implican una obra barrial, donde se debe tener flexibilidad y adaptabilidad a los constantes cambios y demandas emergentes, con un equipo territorial sólido y consolidado en un tiempo considerable.

En esta etapa, se percibe por los distintos testimonios y por la escasez de técnicos conformando el equipo que la intervención del PMB prioriza los avances materiales de la obra por sobre un trabajo social y comunitario que desarrolle y acompañe determinados procesos de participación, organización

e integración barrial. Además, en el siguiente testimonio, se observa que los pocos técnicos del área social que permanecieron tienen un perfil poco dialógico y receptivo con las demandas de la Comisión y de sus residentes, enfatizando de manera problemática la forma totalitaria en que manejan la información, dan respuestas y toman decisiones. Estas dinámicas de comunicación y relacionamiento establecidas provocan rechazo y distanciamiento de los referentes barriales hacia el equipo, como lo manifiesta la siguiente entrevistada.

L: sí muchos, por ejemplo, personas que vos ves que van a ser las primeras en unirse al barrio a las actividades son las que menos quieren saber de nada con el equipo... por algunas personas del equipo...lo que yo veo en el equipo que quedó ahora, que una persona específica quiere mandar y en un barrio en que la gente está unida no podés mandar, porque al saltar uno saltamos todos, eso como barrio nos ha mantenido, porque la gente del barrio en vez de hablar con los técnicos viene hablar con la Comisión Barrial, entonces muchas veces la gente viene a nosotros y no al equipo técnico, que por falta de información tenemos que mandarlo a ellas porque la gente no va...

5.1.8- Mirada crítica del Programa desde la experiencia técnica

Respecto a las opiniones de los técnicos entrevistados sobre el Programa, surgen algunas puntualizaciones coincidentes con algunos aspectos desprendidos por los referentes vecinales pero desde una mirada y fundamentación técnica, aportando las implicancias y configuraciones internas que se establecen en este tipo de organización y funcionamiento interinstitucional, para abordar problemáticas variadas y complejas, como son las de regularización y mejoramiento de un sector importante del barrio. Los mismos, dan su visión respecto a los diversos requerimientos y exigencias en materia de tiempos, recursos financieros y humanos, así como de despliegue de determinadas líneas de acción, metodologías de participación y toma de decisiones para las distintas etapas del Proyecto. Todo esto en un escenario complejo y cambiante que involucra a múltiples actores institucionales y comunitarios. El siguiente entrevistado expresa:

Técnico A.: Yo creo que el Programa es un programa que tiene un montón de carencias, pero es un primer comienzo de intervención que apunta a mejorar la calidad de vida de las personas y desde este punto de vista me parece que es válido, y hay que ver cuánta plata nos cuesta a los uruguayos y si se podría hacer con menores costos, hablo en cuanto a las financiaciones, pero el Programa en sí es un buen programa que propone hacer mejoras barriales...

Aquí se detectan varias carencias del Programa, pero en líneas generales el entrevistado lo considera como válido para comenzar a abordar las problemáticas a las que apunta. Lo que destaca, sin entrar en un mayor nivel de discusión, son los costos que generan a la sociedad este tipo de inversiones. El técnico las considera necesarias para atender demandas de los sectores más vulnerables pero a un costo que considera elevado por la modalidad en la que se implementa. Cabe recordar, que al ser una política de financiamiento mayoritariamente extranjero (aproximadamente un nivel de inversión BID 70 %, y un 30% distribuido entre la Intendencia de Canelones y el MVOTMA) descomprime la necesidad de inversión estatal a corto o mediano plazo, sin embargo, aumenta la deuda externa y genera dependencia con los organismos internacionales, la cual en algún momento se debe responder y pagar, y por ende recae el costo económico y social de este tipo de Programas sobre toda la sociedad uruguaya.

“Esta gestión es determinada, a su vez, por los intereses estratégicos que dicha banca se encuentre en disposición de impulsar y financiar.” (Torres, Rincón y Vargas, 2009,p.47)

El técnico anterior entrevistado valora como positivo, la conformación de los equipos, en lo que tiene que ver con las disciplinas involucradas y las orientaciones de intervención dispuestas en la Guía de Formulación elaborada por el Programa. Lo que cuestiona, es la cantidad insuficiente de técnicos contratados para conformar estos equipos y abordar integralmente la cantidad de demandas y trabajo social que exige el barrio.

El siguiente técnico entrevistado nos da una descripción global sobre las distintas etapas que implica el desarrollo de este tipo de proyectos y los tiempos necesarios que requieren y hacen largo el proceso de intervención, desde la llegada del Censo y Relevamiento, la elaboración del Diagnóstico y presentación del Anteproyecto, así como la aprobación del Proyecto Ejecutivo y Ejecución de las Obras.

Técnico B.: en general en los programas, yo participé también en otro, los tiempos son largos en donde hay muchos actores que están en estos procesos y eso hace que el barrio un poco se desgaste, se genere un descreimiento y no veo cómo hacer que esos procesos se aceleren, esto requiere una etapa previa de Anteproyecto, de relevamiento, de censos, depende de la escala de la obra y acá se contrataron dos empresas, una para el Salón y otra para la otra parte de la obra y esos son procesos que pasan por distintas áreas, que requieren distintas autorizaciones, que son parte de la estructura del Estado...

En este sentido, el entrevistado comparte con los residentes vecinales la extensa espera de visualizar materialmente cambios concretos en el barrio, pero no tiene conocimiento o no se le ocurre como poder reducir tiempos. Además, relata que los tiempos previos de espera de llegada del Programa generan aún más desgaste y descreimiento en la comunidad, acumulándose con los generados por las diversas etapas y autorizaciones requeridas por distintos entes públicos y privados. Todo este sentir y vivir de la comunidad recae con mayor nivel de expectativa, ansiedad e intensidad en el equipo interviniente, el cual debe estar fortalecido y ser capaz de generar estrategias para demostrar que si bien los tiempos son lentos, los cambios van a suceder y son reales. Otra problematización que acrecienta el desgaste barrial y que comparte con los referentes vecinales entrevistados, es la importante rotación de los técnicos referentes del equipo, no solo en lo referido a altas y bajas en contratos de consultores, sino en lo relacionado a las sobreintervenciones realizadas por distintos técnicos con sus modalidades y criterios diferenciales de abordaje, a las mismas familias y residentes presentes en el barrio.

5.1.9- Propuestas vecinales a este tipo de Programas

Para poder profundizar aún más en la percepción que tienen los referentes vecinales sobre el Programa, se les propuso que emitieran propuestas sobre qué les interesaría que permanezca o cambie en las formas de abordaje y participación. En algunos entrevistados se reiteran aspectos mencionados anteriormente, como el descreimiento generado hacia los distintos equipos que pasaron a lo largo de la permanencia del PMB, por los cambios constantes en sus integrantes y por sus formas particulares de actuación en el barrio, incluso en algunos casos, con una modalidad percibida como invasora a los hogares de los residentes. En sintonía con estas cuestiones, sobre la conformación, la permanencia y las formas de intervención, una de las entrevistadas, nos brinda una opinión bastante pertinente y detallada sobre la forma en que estos aspectos debieran implementarse.

La entrevistada expresa:

B: yo cambiaría respecto al equipo que sea un equipo sólido, firme, unido que no sea como una competencia mutua entre los que participan, que sea fuerte y esté como valorado por alguien y bueno que se diga este equipo tiene potencial para seguir durante todo el proyecto... el proyecto, nosotros como vecinos, vemos una parte, no la otra, que es todo el trabajo interno que hace el proyecto... que

es un montón, que es largo, que es cansador, que son papeles para acá, papeles para allá, que hablas con uno, que hablas con otro...

Hay varios aspectos importantes a destacar en su discurso, aproximándose en muchas puntualizaciones con lo que ocurre en la realidad de este tipo de equipos contratados en modalidad consultoría, donde por sus características y competencias principales, enmarcadas de cierta forma en una especie de “gerenciamiento comunitario de proyectos socioterritoriales”, en los cuales se debe cumplir con muchas exigencias burocráticas y presiones institucionales (entregas de informes, Proyectos, revisiones, etc.) tanto del área social como física, generando por momentos lo que la entrevistada llama “competencia e individualismos entre sus técnicos”.

La integralidad del equipo, muchas veces se ve afectada en dedicación, empatía, cercanía humana y en su perspectiva reflexiva y transformadora de los derechos vulnerados en la comunidad afectada. Estas lógicas de funcionamiento de equipos pensados por etapas proyectuales, con multitareas, altos niveles de exigencia y rendimiento, escaso personal y precariedad laboral (en materia de durabilidad de contratación así como de otros tantos derechos), afectan el desempeño y la conformación de equipos sólidos y permanentes de los trabajadores en un barrio. Que como menciona la entrevistada, le cuesta visibilizar o no ve “tras bambalinas” todo lo que ocurre internamente, afectando el abordaje de las demandas reales y necesidades sentidas por el territorio.

Para entender la línea de influencia de gerenciamiento de “lo social” sobre este tipo de políticas como PMB, cito a Kliksberg (1998) en su obra *“Seis tesis no convencionales sobre participación”*, en donde en su tercera tesis nos manifiesta que las ideas dominantes durante finales del siglo XX hasta la actualidad son las que *“...asociaban gerencia de calidad, con aspectos como organigramas precisos, división de funciones, manuales de cargos, descripción de tareas detalladas, procedimientos, formularios. La visión era que “ordenando” formalmente la organización, y poniendo bajo control de las normas la mayor parte de su funcionamiento, se obtendrían resultados exitosos.”*

Por otra parte, otra de las entrevistadas aporta que modificaciones serían necesarias sobre el nivel de incidencia de la comunidad en el diseño y desarrollo del Programa, dando las siguientes fundamentaciones:

S: para mí los vecinos tendría que tener más incidencia porque en definitiva las empresas se van, los equipos se van y los vecinos quedan y son los que hacen funcionar el barrio y hay cosas que están muy buenas visto desde la óptica de un profesional, que puede quedar esto lindo acá, aquello lindo allá, pero en sí el que lo vive es el vecino y a veces no es compatible una cosa con otra, entonces me parece que los vecinos tendrían que tener un poco más de incidencia en la obra final, en lo que se va hacer, ya sea como grupos así en un salón para talleres y demás o como mismo en la obra en lo que es técnico...

A su entender, el involucramiento en los residentes de Municipal I debería ser mayor, comentando que luego que se retiren todos los técnicos del PMB y la empresa constructora contratada los que deben habitar, convivir y cuidar el barrio son los propios residentes destinatarios de las mejoras ejecutadas por el Proyecto, y si previamente, no se trabajó intensamente en varios aspectos de apropiación social e integración comunitaria, las obras físicas no impactarán por sí solas en las problemáticas barriales que el Programa se propuso como objetivo abordar.

La misma entrevistada continúa reflexionando sobre los límites y posibilidades que para ella influyen en menor o mayor medida para una efectiva participación de los residentes involucrados, identifica algunas cuestiones inherentes a las características arraigadas en la cultura y hábitos de algunos habitantes del barrio, y otras propias de las formas de respuesta del Programa.

Nos relata lo que aconteció al respecto:

S: más bien presentaron esto es lo que se va hacer y el vecino lo tiene que acatar... yo entiendo que hay cosas que el vecino tiene que entender que así se tiene que hacer funcionar, que de otra manera no se puede y que las normativas lo impiden (...) pero vuelvo a decirte el que vive en el barrio es el vecino y el que queda con ciertos problemas es el vecino (...) te dicen tenés que cuidar las cunetas, pero sí se precisa realismo, acá hay vecinos que sí cuidan y hay vecinos que no cuidan y siempre generalmente el vecino que sí cuida queda embromado por el vecino que no cuida, a ver... si va a seguir tirando basura estamos en la misma, qué de repente tendría que venir de la mano alguna campaña educativa, más cartelera cosas que hagan que la persona no tire lo que quiera en la cuneta...

La referente anterior, propone que todas las obras deben ser fuertemente acompañadas con acciones y dispositivos educativos, formativos y de concientización de cuidados y respeto comunitario. La siguiente entrevistada, se posiciona desde la misma línea de pensamiento pero la extiende y centraliza en las familias destinatarias de realojos, en materia de hábitos de mantenimiento y cuidados de las viviendas, así como de conexión y responsabilidades de pago de los servicios públicos.

G: (...)luego cuando se habita en las casas va haber un seguimiento, dijo el Director de obra, por 4 años, donde no van a poder hacer nada ni una pared ni un galpón, no van a poder tener bichos, el seguimiento que van a tener va a tener que ser súper importante, apoyado por la Intendencia (...) así mismo hay mucha gente que no quiere tener saneamiento y la Intendencia los va a obligar para conectarse, claro porque ahora están robando agua no quieren saneamiento y hay personas que perjudicas si no ponen saneamiento porque no te pueden saltar...

Si bien la participación de la población destinataria en el proceso de formulación y ejecución del proyecto se presenta como uno de los lineamientos principales de los PMB, la experiencia relatada por algunos residentes entrevistados muestra un grado insuficiente de protagonismo, capacidad de decisión, incidencia e involucramiento de los habitantes para generar cambios en su realidad. Por lo tanto, se suele enunciar y recurrir a la participación a través de conformación de comisiones de seguimiento, asambleas barriales, censos, incluso votaciones de aprobación de Anteproyectos, sin embargo, esto no siempre implica transferencias reales de poder, sino más bien convalidación de decisiones tomadas en ámbitos de mayor jerarquía. Y aquí, parafraseando a Gourgues, Rui y et Topçu (2013, citado en Melé, 2016) se presenta la disyuntiva institucional de plantear los dispositivos de participación como mecanismos de despolitización o como de emancipación de la población objetivo. Y, en este sentido, como lo describe la siguiente entrevistada, se pueden generar mecanismos despolitizadores de asistencialismo en poblaciones carenciadas con necesidades reales, que deben ser atendidas materialmente con emergencia, pero desde un enfoque que aspire a la autorrealización, organización colectiva, solidaria y autónoma. Este enfoque debe estar orientado a revertir la actitud pasiva y debe ser un puntapié que permita comenzar a generar un protagonismo de transformación comunitario a partir de una conciencia crítica y problematizadora de su situación. La entrevistada lo describe a partir del siguiente relato, incluso menciona algunos conflictos barriales como hurtos de los materiales de las viviendas en construcción.

G: sí me gustaría que a los que le van a dar las casas ayudarán en algo porque vamos a decir están sentados en sus casas esperando a que le den las casas y lo veo súper asistencial y no me gusta eso porque hay gente que se la merece y no se la van a dar, han faltado cosas allá en las casitas y son ellos mismos los que se las sacan, ahora empezaron a hacer sereneadas porque sacaron tres ventanas, yo te afirmo que son ellos mismos y no saben de quienes son cada casa, pero como ellos las venden para comprar otras cosas pero muchas cosas te digo (...) desde las ventanas hasta sombráculos, andamios, bloques en carro se lo llevaban para cuidarse, pero la empresa puso 3 empleados nuevos para serenar, pero entre los propios vecinos se organizan para cuidar, por ejemplo

lo llaman para darle la conexión de saneamiento y la gente no te va, la tenés que ir a buscar a la casa eso te da mucha bronca.

Imagen 34: Conjunto de fotografías de algunas viviendas a realojar en distintas fases de construcción



Fuente: Elaboración propia.

La siguiente entrevistada, pone el énfasis en la modificación de los alcances y cobertura de las mejoras del PMB, buscando criterios de mayor universalidad de la política, los cuales abarquen a un mayor número de residentes y sus familias, ya que quedaron por fuera varias familias con igual o similar situación socioeconómica que los destinatarios de viviendas, mejoras vivendísticas y saneamiento.

S: Yo le cambiaría que fuera para todos iguales, no para uno sí y otros no, como con el plan de emergencia que venían y si veían todo limpio en tu casa no te daban la ayuda y no tenía ni para el gas... y por ejemplo con el tema del saneamiento se le pidió a la gente que armara una comisión y vos sabés que hay gente que no tiene con qué para armar una comisión y por qué no siguieron insistiendo,

pero miren porque no vamos a hacer esto, armemos una comisión a ver si les pertenece; y de ahí de la esquina para allá todos se tienen que pagar y el barrio quedó dividido, (...) y el día que la quieran pintar como quieran no hay inclusión.

En estos tipos de Programas, la concentración y alcance de recursos con la ejecución de las obras (vivienda, saneamiento, alumbrado, entre otras infraestructuras) destinadas a cierto sector del barrio con mayores carencias y nivel de vulnerabilidad socioeconómica, puede, según Tapia (2015), generar mayor cohesión social en el grupo intervenido, pero a la vez puede provocar conflictos y diferencias con los residentes que quedaron por fuera del alcance del Programa. Esta focalización positiva, trae incluso problemas de integración entre pobladores del entorno cercano los cuales presentan las mismas necesidades que los sujetos beneficiarios del Programa, en donde los límites y recursos acotados selectivamente por el mismo, generan procesos de desintegración y fragmentación intrabarrial, problemáticas que en sus inicios tenían como objetivo principal abordar.

5.1.10- La política institucional desde las miradas técnicas

Para seguir profundizando en las distintas concepciones y opiniones técnicas respecto a la política institucional del PMB, en relación a su marco teórico-metodológico implementado, se pregunta a los entrevistados acerca de dónde creen ellos que puede haber cambios o permanencias en el Programa. En las diferentes entrevistas, los técnicos entienden que las bases conceptuales y herramientas técnicas con que parte el Programa están bien formuladas y están plasmadas adecuadamente en las Guías de Formulación, pero que debe haber una revisión en la forma de como son aplicadas por el equipo técnico y en la realidad particular del barrio. En el siguiente discurso se habla de dificultades en la apropiación técnica o no aplicación de dichas herramientas programáticas:

Técnico A.: la parte metodológica del trabajo creo que necesita una revisión y una adecuación a la realidad del barrio... las herramientas con las que trabajan los equipos técnicos hay que utilizarlas de mejor manera, porque las herramientas están, pero muchas veces los técnicos no las usan o no saben cómo usarlas...

El mismo técnico identifica no solo carencias cuantitativas en la composición del equipo técnico sino cualitativas, en lo referido a la necesidad de incorporar mayores disciplinas, que abarquen no solo a Trabajadores Sociales, Arquitectos, Ingenieros, Comunicadores, sino también técnicos de otras disciplinas como de la Psicología, Educación, Recreación, etc, de acuerdo a las demandas y necesidades del barrio. A su vez, propone una modalidad de trabajo en duplas que refuerce a una misma disciplina, y una figura de Coordinador la cual funcione como nexo entre las diferentes disciplinas, para un mayor fortalecimiento interdisciplinario del equipo, que se adecue y potencie las capacidades y características del barrio.

En palabras del técnico:

Técnico A.: (...) reforzaría con muchos más técnicos, me parece que 500 personas son demasiadas para cinco o seis técnicos en el territorio, a veces puede que la tecnocracia se mide en eso y se calcula que con eso está bien yo pienso que no, (...) qué hayan otras disciplinas interviniendo, y luego un equipo con un Coordinador general eso hace que las disciplinas se fortalezcan, crezcan y se ejecute de mejor forma, que dejaría abierta a los diagnósticos que surjan de los barrios y bueno vería este barrio tiene

cierta potencialidad y si ponemos tantos técnicos pasaría esto y haciendo esas intervenciones pasaría a potenciar lo que ellos ya traen...

Otro técnico coincide con el anterior en la adecuación de las bases conceptuales y operativas dispuestas por el Proyecto, pero encuentra mayores debilidades en el rol de los referentes intermedios, como los Coordinadores y Supervisores, en la modalidad de como guían al equipo técnico y lo articulan de acuerdo a las exigencias y demandas institucionales del PMB y la Intendencia. Identifica un papel clave en estas figuras interconectoras de la Institución y el territorio, que requieren de un mirada integral, presencia constante y claridad global para acompañar óptimamente al equipo técnico, a las demandas del barrio y a la integración del mismo al entorno urbano.

Técnico B.: ...no puede ser que el grupo de vecinos lea un proyecto que es tan amplio y que apunta a las mejoras de las características de vida pero no sólo por medio de lo físico sino por medio de..., para algo se generan talleres, para algo se generan encuentros y se apunta a una inserción social, en este caso a que se una a Santa Lucía, a que salgan de esas seis o siete manzanas y la vueltita del mandado, se apunta a potenciar a familias también y creo que la clave está en los referentes –Supervisores y Coordinadores- del Programa y como generan o guían al equipo técnico...

En este tipo de intervenciones, donde se abordan problemáticas complejas, cambiantes y multicausales, más allá del censo, relevamiento, Diagnósticos y Anteproyectos iniciales estáticos y predominantemente físicos -en donde se recaban datos cuantitativos del barrio y de la población a lo largo de mucho tiempo para luego intervenir-, es necesario recurrir a otro tipo de técnicas cualitativas que requieren una comprensión y abordaje de carácter integral, en donde se rescaten de manera colectiva y procesual los discursos, percepciones, significaciones, intereses y necesidades de los involucrados frente a la realidad cambiante del barrio. A partir de otras técnicas que apunten al trabajo y estudio de dimensiones culturales y sociopolíticas, se debe buscar además, un proceso de problematización conjunta y un involucramiento significativo entre los actores del barrio y la ciudad, propiciando dinámicas que faciliten la interacción en este abordaje territorial.

“Con base en lo anterior, es preciso apuntar que la participación ciudadana es un proceso que implica una acción continuada, organizada, responsable y sistémica de la población; de tal forma que los mismos habitantes se conviertan en protagonistas de su destino y el de su comunidad.

La participación ciudadana incide en los procesos, a través del control de la gestión pública y la formulación de políticas, propuestas y acciones.

Es importante acotar que es fundamental estimular los procesos participativos, con el fin de generar y desarrollar en la ciudadanía las capacidades necesarias que le permitan interactuar e interrelacionarse de modo eficiente, activa, consciente y responsable, en todos y cada uno de los procesos que tengan como objetivo el desarrollo de las comunidades.” (Covarino, Mansilla y Zurita, 2010,p.13)

Y en este sentido, el siguiente entrevistado propone fomentar una mirada global y estratégica que el equipo técnico debe lograr transmitir al barrio y acompañar durante todo el proceso de intervención:

Técnico B.: Obviamente que a todo barrio le gustaría que llegue el PMB y en tres años se hiciera todas las obras, pero la realidad indica que no, que demoran, son procesos lentos, los barrios tiene movilidad, a su vez se muere gente, nace gente, se generan nuevos problemas y se va a elaborar un proyecto, se tiene que aprobar, tiene que pasar por distintas etapas y son tiempos distintos y es importante para sobrellevar esos tiempos y potenciar a los vecinos que en vez de que estén en una reunión quejándose de que no va a pasar nada, de como demoran o de mientras te van a arreglar todo un barrio te vengán

a decir "sí arreglame mi cunetita", que los vecinos puedan tener una visión global, de la suerte que tienen de que es uno de los 600 asentamientos que va a ser intervenido.

En el discurso del anterior entrevistado, es interesante el aporte que nos brinda de ver el Programa desde los procesos y la globalidad, pero de difícil asimilación por el barrio, según las variables presentes y siempre en tensión, como son los "tiempos extensos de no respuesta" y las "necesidades urgentes a intervenir". Esta percepción de los destinatarios, muchas veces se pierde y no se reconoce, donde gana el sentimiento de desesperación y la real necesidad que dificulta o no permite visualizar el comentario: *tienen "la suerte (...) de que es uno de los 600 asentamientos que va a ser intervenido"*. Además este tipo de políticas no deben ser tomadas como una cuestión "de suerte" o dádiva a reconocer, para solucionar necesidades en algunas familias con necesidades críticas, sino que deben aspirar a ser políticas sociourbanohabitacionales que apunten a satisfacer universalmente derechos inherentes a las poblaciones vulnerables de la sociedad.

Además de debilidades, en lo que respecta a niveles intermedios de funcionamiento de los coordinadores y el equipo, el mismo entrevistado detecta dificultades en la Dirección de Vivienda de la Intendencia de Canelones, en lo que tiene que ver específicamente con el manejo de recursos humanos, comunicación organizativa y directiva y formas de relacionamiento con el equipo técnico.

Técnico B.: Y las direcciones considero que estaban presentes, yo no me quedé conforme con el manejo de los recursos humanos, creo que había un entrevero, uno de los técnicos estaba de hace mucho tiempo y era la persona que tenía mayor información y podría leerse como conveniente que siempre esté, pero creo que la Dirección nunca leyó bien ni le interesó el funcionamiento del equipo sino que las cosas pasen, no le importaba como, si el equipo estaba optimizando los tiempos, por ejemplo o hablaban siempre lo mismo, o si las estrategias eran las indicadas, y no estaban al tanto de las estrategias, salvo casos puntuales...

En este sentido, el entrevistado relata que identificaba cierta apertura de la Dirección hacia las consultas e inquietudes individuales de los integrantes del equipo técnico pero no desde una perspectiva integradora y problematizadora de las dificultades acontecidas en el funcionamiento y relacionamiento interno del grupo. El mismo describe la caracterización de un equipo fragmentado, donde predominaban la particularidad de criterios y que sus integrantes no eran capaces de resolver y canalizar las diferencias en las reuniones internas de coordinación, trasladándolas individualmente a la Dirección. Además, relata que la Dirección no dedicaba tiempo suficiente para intentar destrabar o modificar esta dinámica intraequipo, sino que pretendía que se avance en el Proyecto sin generar un espacio de reflexión y revisión de las prácticas cotidianas, imposibilitando la construcción de un encuadre colectivo de trabajo a partir de directivas y orientaciones claras y conciliadoras, que fortalezcan y construyan al grupo de manera consensuada y conjunta, más allá de las diferencias.

5.1.11- Desafíos y potencialidades en este tipo de Programas: la mirada de sus residentes

A la hora de profundizar en las entrevistas a los referentes vecinales, sobre los desafíos y potencialidades que visualizan sobre este tipo de Programas, la gran mayoría lo asociaron positivamente a la transformación barrial que está generando la construcción de obras de infraestructura y viviendas, no así a cambios favorables en los procesos de participación e integración barrial.

En los distintos testimonios se expresa:

L: a favor está buenísima la transformación del barrio que hubo, va quedando todo muy bien...

G: el potencial es ese, que el barrio está cambiando para bien...

S: y el desafío es ese, integrar a los vecinos... yo no sé si va en que estamos en una época en que el ser humano es muy egoísta, es para así y no le presta mucha atención al que está al lado, pero es un desafío que la gente entienda que le tiene que dar una mano al otro para que esto funcione, y la potencialidad yo creo que te da orgullo, porque terminas teniendo el barrio que vos quieres y no te sentís discriminado como en otros lugares, porque el barrio Municipal está visto de otra forma y no es un asentamiento, quiero tener un barrio prolijo, quiero tener un barrio lindo(...), y estas obras y estas cosas te lo dan de cierta manera, pero vuelvo a insistir me parece que tendrían que venir acompañadas de otras cosas...

En este último discurso, más amplio, la entrevistada pone relevancia en la necesidad no solo de cambios físicos que trae las mejoras del PMB sino en aspectos que propicien modificaciones en las conductas y relaciones de los residentes involucrados, a partir de la construcción de lazos sociales de solidaridad, integración y empatía con el otro. Este proceso de construcción social y comunitario, lo visualiza sumamente complejo de desarrollar en un sistema social como el actual, donde predomina el egoísmo, el individualismo y la falta de conciencia solidaria y de acciones colectivas de reciprocidad comunitaria.

Este proceso, donde la entrevistada lo visualiza como una crisis de las relaciones comunitarias se refleja a escala planetaria y es parte de un modelo de desarrollo urbano plagado de desigualdades sociales y económicas que se reflejan parafraseando a Romero et al (2007), no solo en el acceso económico a ese desarrollo, sino además, en la marginación a sus procesos políticos y culturales de participación y toma de decisiones. Siguiendo los pensamientos de los autores anteriores, en esta era de la información planetaria, más allá del avance desmesurado en las tecnologías comunicacionales, el efecto globalizador se ha instalado sobre las bases de un sistema de cultura mercantilizadora e individualista, generando procesos de segregación simbólica-espacial y fragmentación en las relaciones sociales, que han obstaculizado el fortalecimiento de la participación ciudadana organizada, y más aún en el desarrollo de redes colectivas que encaminen ideales e intereses comunes.

Sin embargo, la entrevistada anterior, visualiza con la llegada y ejecución del Programa algunos cambios en la identidad barrial, percibiendo menor discriminación y otra mirada del territorio despegada de un barrio asentamiento, resaltando mejoras en aspectos estéticos, de ordenamiento territorial y desarrollo urbano.

La siguiente residente entrevistada, concuerda con la anterior en el hecho de los cambios significativos de transformación y formalización barrial. Sin embargo problematiza detalladamente las dificultades en el proceso de obra para desarrollar las mejoras barriales. En el siguiente discurso pone de manifiesto de manera preocupante la precariedad y falta de normas de seguridad y medidas de prevención de riesgos que afectan la vida cotidiana de sus residentes, provocando incluso accidentes que podrían haber sido fatales, generando un daño físico puntual sin algún tipo de respuesta, responsabilidad o indemnización por parte de la empresa constructora.

S: sí está buenísimo ojalá que cuiden porque viste todo esa parte que hay atrás que ni podés pasar todo eso se elimina, y no encontrarte con un basurero que no pueda pasar la gente, y otra cosa muy importante, pasa a ser un barrio que era una zona de asentamiento, porque figuraba así en los planos y en todos lados, y el cambio en lo físico se ve y se va a ver, pero ta como te decía nos sentimos medio invadidos porque justo enfrente a mi casa están las máquinas y en tema de seguridad somos los primeros afectados con el ruido de las máquinas, el polvo, los niños jugando en las máquinas, que son peligrosas, porque tienen cuchillas, por ejemplo mi pareja se cayó el otro día en un pozo y se lastimó abriéndose una operación en el estómago y esas cosas no se hablan en la Comisión porque nosotros

no participamos, pero son chanchos para trabajar respecto a las medidas de advertencia y seguridad en la obra.

Este tipo de convivencia compleja y de exposición a riesgos fue percibido mientras se realizaron las entrevistas, por las escasas medidas de señales de prevención y riesgo, así como por el alto tránsito de una cantidad de máquinas constructoras de gran porte, trabajando en un espacio reducido como es el de Municipal I. Mientras tanto, la vida cotidiana sobre todo de los jóvenes, niñas y niños transcurre en el ámbito público de la calle. Además, se observó a los niños jugando sobre las máquinas durante la noche, donde las mismas estaban paradas y estacionadas en el espacio de la plaza, sin vigilancia de serenos. Todas estas cuestiones, son fundamentales abordar desde el equipo técnico y desde la empresa constructora con la Comisión de Seguimiento de Obra y los residentes en su totalidad, no solo durante el proceso de obra, sino en un tiempo prolongado previo al inicio, para generar un proceso de prevención y apropiación temprana que evite poner en riesgo a la población afectada. La vida cotidiana en Municipal I se desarrolla en un espacio reducido de 3 manzanas, con ritmos de vida más lentos y de importante vecindad y cercanía, donde los jóvenes utilizan los espacios de la calle -sin vereda- y plaza para realizar su vida de ocio destinada principalmente a actividades recreativas y deportivas. Por lo tanto, es fundamental destinar sobre todo a esta franja etaria, tiempo y acciones que se desarrollen a partir de talleres y actividades educativas de prevención y seguridad para convivir y actuar en una obra barrial de tal magnitud.

Imagen 35: Conjunto de fotografías de la obra en plena actividad de empresa constructora



Fuente: Elaboración propia.

5.1.12- Retos y oportunidades del Programa desde la perspectiva técnica

Respecto a los desafíos y potencialidades percibidos por los técnicos, uno de los entrevistados identifica múltiples, y los relaciona con su propia experiencia profesional y vivencial, destacando determinadas características en cuanto a preferencia y requerimientos laborales, que requieren de una actitud dinámica y un perfil comunitario, proponiendo las siguientes:

Técnico A.: los desafíos son muchos y múltiples y depende de la intervención, para un técnico que le guste el desarrollo humano y le guste trabajar en la comunidad y relacionarse y tiene y maneja las herramientas para desarrollar esas tareas, y tiene su desafío lindo que atrapa, que hace que el trabajo no sea muy rutinario tampoco y genera también problemas que tenemos todos y al ser muchos hay que resolverlos.

En lo que refiere a potencialidad, aporta que una forma de fortalecer y potenciar las prácticas e intervenciones profesionales se logra interconectándolas a la academia, específicamente a la Sección de Comunicación Educativa y Comunitaria de Facultad de Información y Comunicación en Udelar. El entrevistado nos relata una experiencia que tuvo:

Técnico A.: y las potencialidades para los técnicos... es una buena experiencia por ejemplo ahí que los Programas podrían trabajar con la cátedra de comunicación de la Facultad de Información y Comunicación, yo tuve una experiencia de ese tipo trabajando en una escuela que me parece que puede funcionar muy bien para fortalecer algunas cosas del abordaje comunitario, sobre todo que le hace falta a los equipos técnicos en general, porque eso no lo dan ni en Arquitectura ni en Trabajo Social y en Psicología es opcional... y agregaría que no hayan contratos basura...

Al final problematiza como desafío, la modalidad de contratos llamados por el “basura”, caracterizados por la precariedad e inestabilidad que genera a los trabajadores y a los equipos técnicos.

Otro de los entrevistados, detecta como desafío principal, la búsqueda de estrategias de acompañamiento y motivación de los técnicos hacia la comunidad, fomentando su protagonismo e involucramiento constante en tiempos tan prolongados de llegada de obras.

Técnico B.: uno de los desafíos es que durante todo el acompañamiento del proceso se debe tener presencia de los vecinos, que son los que lograron que el Programa desembarque ahí y que no se desmotiven (...) y nosotros a los vecinos le machacábamos que sí están pasando cosas y si hay alguien que está encerrado en la oficina, no sé dibujando, pero están pasando cosas...

Además, al final este entrevistado agrega que es fundamental compatibilizar las exigencias de tareas de oficina con las de territorio, así como trasladar y demostrar avances del Proyecto - no visibles o entendibles para el barrio- a la comunidad.

5.1.13- Distintas concepciones del barrio y caracterizaciones de Municipal I

Durante las entrevistas a referentes barriales, cuando se indagó sobre qué concepciones tenían sobre un barrio, la mayoría respondieron en base a lo que ocurría en Municipal I, salvo algunos que dieron una visión más genérica sobre que concebían por barrio. En los siguientes discursos, se destaca la concepción de un barrio como un conjunto de relaciones de convivencia, incluso comparándolas a la de “una gran familia”, con determinados lazos de solidaridad, afinidad, unidad y conocimiento mutuo. También comprenden que no todo los barrios son iguales, que cada barrio tiene sus particularidades, existiendo en alguna medida un mayor o menor nivel de integración interna, así como de diferencias en cuestiones de convivencia y en la búsqueda conjunta de fines comunes para las mejoras barriales.

S: yo por barrio entiendo que es el lugar donde uno vive y convive con un montón de gente que tiene afinidades con vos, que es la cotidiana, que se cruzan y se preguntan cómo estoy, es una familia a la larga, porque si pasa que hay vecinos con los que no nos entendemos y todo lo demás pero si se te cae un vehículo en la cuneta es el vecino el que te ayuda a salir...

B: Como barrio entiendo un lugar donde viven determinadas personas que entre sí pueden llegar a un fin común o no(...)eso es un barrio para mí tiene que ser toda esa gente unida por un mismo fin, hay barrios de muchas formas, hay barrios que capaz los vecinos ni se miran entre ellos, no sé mil maneras...

En el caso de los técnicos, hubo respuestas más concretas sobre qué entienden por el concepto de un barrio y lo relacionaron más con aspectos culturales y de construcción de identidad. El siguiente

entrevistado hace algunas distinciones de los barrios “del interior”, con características más rurales y rururbanas, identificando mayor nivel de pertenencia y orgullo en esta construcción identitaria en comparación a las de las grandes ciudades. Y esta construcción, la asocia en parte a expresiones festivas, deportivas, entre otras, de carácter sociocultural.

Técnico A.: yo por barrio conceptualmente entiendo que tiene que ver sobre todo con una identidad en el sentido de pertenencia a un determinado territorio con sus características que hacen que uno lo quiera a su barrio, que encuentre las cosas lindas, que lo disfrute y que lo defienda obviamente, diferente a los barrios de las ciudades y esto tiene que ver con la idiosincrasia del Uruguay, que a veces se siente orgulloso por pertenecer a un barrio cuando pasan determinadas cosas que enorgullecen al barrio, por ejemplo en una agrupación de carnaval que ganó un concurso y pertenece a tal barrio, como pasa con el fútbol y otros casos de expresiones culturales...

El siguiente técnico, concibe al barrio como comunidad poniendo énfasis en el protagonismo de sus residentes más allá del territorio físico que habitan.

Técnico B.: y un barrio es una comunidad y para mí lo hace la gente y las características del barrio las hace la gente...

A la hora de interrogar sobre las características particulares que describen el territorio de Municipal I, surgieron distintos relatos por parte de los diferentes referentes vecinales entrevistados. Existen distintas posturas entre ellos, incluso hasta contrapuestas, mientras algunos resaltan la unidad y los lazos de solidaridad, otros enfatizan las relaciones de indiferencia, individualismo y extrañamiento entre sus habitantes. Para los que resaltan más las características negativas y de fragmentación del barrio, lo manifiestan con añoranza a lo que era la situación anterior de convivencia más pacífica, de familiaridad y seguridad.

Se desprenden los siguientes relatos barriales:

L: este barrio es como si fuera una familia grande, acá nos conocemos todos, nos ayudamos, si necesita un vecino ayuda y si vemos algún vecino mal los vecinos siempre estamos, ocurre una desgracia los vecinos vamos, hay unión a pesar de todo, hay gente difícil como en todos lados pero difícil con los de afuera, no entre nosotros, no entre las personas que habitamos este barrio...

S: barrio era lo que vos decías antes qué veías el fueguito en las fiestas, jugando los niños en el campito y veías que uno se peleaba con el otro, pero yo que sé, estaban ahí, pero ahora volvimos de nuevo a la división.

P: como que cada cual en su casa, cada uno está en su predio, nadie le importa lo que le pase al vecino

G: antes era diferente al barrio, antes de todo, hace años era diferente la gente cuando podías dejar todo afuera y ahora te cambia el tema de seguridad, después en sí sigue igual.

Y de acuerdo a estos discursos, en relación a la comprensión de barrio, traigo el aporte de Tapia que “*implica abrir el barrio tanto en el tiempo como en el espacio, es decir que el barrio se construye y se modifica en relación al presente, al pasado y también al futuro, pero también en cuanto a la proyección de esta intersección de relaciones sociales a todas las escalas.*” (2015, p.132)

La siguiente referente barrial, suma su visión en relación a las diferentes posturas y acciones implementadas por sus residentes, al involucrarse o no en los espacios de Comisión existentes, así como en la iniciativa de organizar otros nuevos, con el objetivo de lograr mayores mejoras que el propio PMB no cubriría.

S: *a este barrio le falta muchas cosas porque vuelvo a decir cada cual en su mundo, a nosotros nos pasaba cuando hacíamos reuniones en la placita que si vos regalabas algo iban, pero si vos decías bueno voy a dar una información... no!!! a esperar sentado (...)* es que están acostumbrados a que les den, es para tu interés, tenés que ir, tenés que asesorarte, nos pasó también a otra parte del barrio que no le correspondía el Proyecto, que estaban malísimos porque no les pasaban el saneamiento y nosotros, como Comisión, le decíamos en qué momento te acercaste a preguntar(...)si había alguna forma de que el saneamiento llegara hasta tu casa, eso es lo que yo digo está bueno como ideal un barrio integrado pero en realidad funcionalmente no pasa.

En el discurso anterior, se vuelve a reiterar que la intervención focalizada del Programa generó un divisionismo significativo, que fracturó la integración en el barrio. Además explica una mixtura de sentimientos y actitudes de pasividad, negatividad, apatía y descontento de los sectores del barrio que no se movilizaron ni se involucraron hasta ahora, para lograr mayores logros de mejoras para el territorio.

Para continuar profundizando en la caracterización del barrio Municipal I, se presentan los relatos de algunos técnicos entrevistados. El siguiente, nos brinda un rico y extendido contenido sobre la dinámica interna del barrio y su interrelacionamiento urbano en el entramado de la ciudad. En su discurso, describe estos procesos como parte de una transformación temporal del espacio a lo largo de la historia de Santa Lucía más allá del territorio puntual de Municipal I, y lo compara con otro barrio en el otro margen de Santa Lucía, con características físicas similares de exclusión, (como se da en asentamientos a lo largo de todo el país marcando diferencias en el Interior), pero distintas a nivel socioeconómico y cultural.

Tomando los aportes de Segura (2006), es fundamental comprender y problematizar la mirada social construida sobre los *asentamientos informales*, como parte del fenómeno de *segregación urbana*, es decir, como un “*espacio literal –y no solo metafóricamente– marginado, situado a un “costado” –y en un “pozo”– del trazado urbano, construido por sus propios habitantes en una zona no apta para el poblamiento urbano. Espacio estigmatizado, asociado en el imaginario social con la violencia, los delitos, la anomia*” (citado en Chanampa, 2015, pp.85-86).

En el caso de Municipal I, se identifica la fuerte presencia del cementerio como constructor de hábitat, dinámica e identidad barrial, y lo relaciona estrechamente a un determinado proceso de transformación, relacionamiento y diálogo con la ciudad, no solo a nivel urbano, sino simbólico, que lo caracteriza y distingue de otros barrios de la ciudad.

Técnico A.: *En cuanto a Santa Lucía dentro de Municipal siempre se vió como un barrio más y tenía un sentido de exclusión de la ciudad, con aquello de los que viven atrás del cementerio, es algo normal en el interior del país, normal no significa que esté bien sino que se ha normalizado la situación de exclusión cuando las ciudades se ven sobrepobladas y bueno se empiezan a ocupar espacios como atrás del cementerio y antes se hacía la ciudad y se hacía el cementerio al frente y es un espacio de ocupación, eso tiene Municipal en Santa Lucía, los de atrás del cementerio, pero en eso también hay un proceso que a través de los años se va construyendo, que son los cambios que va desarrollando el barrio y la ciudad va viviendo, porque si bien en ciudades pequeñas de por lo menos este caso las personas interactúan más allá del barrio en que vivan, (...) en el caso de Municipal la gente que reside son trabajadores, son obreros que viven atrás del cementerio pero no hay una delincuencia y esas cosas...*

Las diferentes lógicas de conformación de asentamientos poblacionales a lo largo del tiempo, se han visto influenciadas por distintos fenómenos sociales, económicos, culturales y políticos, se puede decir

que algunos de los principales factores determinantes fueron la movilidad poblacional, las especulaciones inmobiliarias, el mercado de tierras y las configuraciones urbanas resultantes.

Parafraseando a Cravino (2010, citado en Chanampa, 2015), las configuraciones espaciales actuales que se encuentran caracterizadas por cierta desigualdad, fragmentación poblacional e informalidad urbana, están condicionadas a diferentes lógicas de construcción de ciudad y se determinan por una gran dificultad en el acceso al suelo, ya no sólo para los sectores populares, sino también para sectores medios de la población.

Esto determina, en muchos casos, como en Municipal I, ocupaciones urbanas en áreas sin planificar, desprovistas de servicios básicos, con niveles bajos de calidad de vida y salud. Esta realidad de informalidad urbana se reproduce en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, por lo que se puede deducir que entre una de las principales causas, son los procesos acelerados de urbanización, que carecen de planificación. Además según Álvarez Pedrosian (2013) existen otras causas significativas como la propia superposición de políticas que definen la zona como “depósito” y potencian la informalidad, sumado a la expulsión de la población de zonas consolidadas y los procesos migratorios.

Otro técnico entrevistado, coincide con que la presencia del cementerio influye de manera significativa en la construcción de identidad e integración barrial, pero aporta una visión positiva y optimista por los cambios físicos venideros, que fortalecen la pertenencia de los residentes del barrio trascendiendo el estigma negativo “*de los de atrás del cementerio*” construido por el resto de la ciudad.

Técnico B.: a Municipal I lo describo como un barrio que al estar atrás del cementerio como que se autoconvencieron, se autoaislaron al resto de Santa Lucía, que lo que es lo que tiene este Programa como uno de los objetivos de integrarlos a Santa Lucía, por eso el Centro de Barrio es para Santa Lucía todo y cambiar un poco la imagen, y bueno eso va a cambiar porque se va a regularizar, porque va haber saneamiento y hay algo que está en ellos... pero la identidad de ellos está "somos los de atrás del cementerio" y lo dicen con orgullo o no, eso no lo conozco...

El mismo técnico ilustra las principales características sociourbanas que identifica en el barrio detallando la vida cotidiana particular de Municipal I y las diversas modalidades de relacionamiento entre sus residentes, vinculándolas a distintos factores como: laborales, históricos, de participación e integración de espacios comunitarios, culturales, de movilidad, de sociabilidad, económicos, entre otros.

Técnico B.: pero es un barrio tranquilo y yo al llegar no lo vi con características de asentamiento, si con la falta de servicios y el PMB lo define como asentamiento regularizable (...), pero éste tiene determinadas características porque está en terrenos municipales; y la interacción entre ellos... hay vecinos como en todos lados, algunos que son amigos, otros que están más aislados y eso depende para mí en qué anda, en qué trabaja, en la historia, habían vecinos que tenían su emprendimiento ahí, su taller ahí y estaban encerrados como en eso y se daban con vecinos más cercanos, y otros que se movían más, que iban a las comisiones, que iban a la Casa de la Cultura y después en general como un barrio chato, bastante quieto, con la demanda de la lentitud de los procesos...

En su discurso, el mismo entrevistado continúa describiendo la dinámica de involucramiento de los residentes a procesos participativos, aportando que el nivel de integración a organizaciones barriales, como a las comisiones existentes, no dependía directamente del nivel socioeconómico particular sino que había diversidad de situaciones.

Técnico B.: he visto gente en situación económica disminuida que participaba en el proyecto, que se estaba intentando integrar y ahí hacía fuerza al equipo también para traerlos, en varios casos hasta

gente que había estado en situación de calle y estaba participando y hasta gente con casas consolidadas bien construidas y sólo le faltaba la conexión al caño colector, y otra gente que de repente no se arrimaba...

5.1.14- ¿La intervención PMB logró transformaciones significativas en participación e integración barrial?

Respecto a los cambios significativos en materia de participación e integración barrial, surgieron distintas posturas por parte de los referentes vecinales entrevistados. Algunos, centralizan su respuesta en torno al involucramiento de los destinatarios a realojar en relación a la construcción de su vivienda, manifestando mayor participación, en proceso creciente, con el avance de obras.

L: si cambio sí, o sea ya no hay esa división, por ejemplo, los vecinos que están cerca de la ruta ,que supuestamente el barrio se cortaba, ahora tienen participación porque van a vivir al lado... los vecinos de al lado de Municipal se unieron a la reunión, entonces quiere decir que las obras han traído unión hasta de vecinos que no eran de Municipal supuestamente...

La entrevistada siguiente, percibe que la construcción de nuevas viviendas no solo generan mejoras significativas en la calidad de vida de los involucrados, sino que esto también hace que transiten por un proceso dignificante en sus vidas.

S: cambios sí, porque desde la llegada le estás mejorando la calidad de vida de las personas, porque de vivir en un ranchito todo de lata medio apretado a tener una casa nueva eso es un cambio y yo creo que para la dignidad de la persona es súper importante, es un proceso que hace la persona...

Otras referentes vecinales, con una mirada más negativa en materia de cambios y convivencia barrial, manifiesta que desde la llegada del PMB la pasividad y comodidad en algunos vecinos ha provocado desinterés en el involucramiento y en la participación en los procesos de mejora de su propio barrio. Identifica además en otros residentes una actitud de enfado y apatía, principalmente en los que no son destinatarios de ninguna mejora particular como la de saneamiento y/o vivienda. Pero reconoce, que esta participación ha acrecentado en general con el advenimiento de las mejoras barriales que involucran a la totalidad del territorio, como el Centro de Barrio y sus actividades, que lentamente atraen incluso residentes del entorno barrial y del resto de la ciudad.

G: no, no vi cambios en integración, en convivencia no vi cambios, la gente está cómoda, la gente está cómoda porque les van a dar y esperando, y los que no les van a dar nada están enojados (...)el tema de los cambios físicos favorecieron muy poco a la participación pero al ver el salón nuevo viene más gente y de a poquito con la gente de afuera del barrio se da una integración pero de a poco, pero vienen para belleza, para corte, para clase de los tambores, vienen puntualmente para los talleres pero no a visitar el barrio, pasan en auto para ver...

La entrevistada anterior, visualiza un proceso de integración relativo y acotado, ya que lo percibe reducido a la mera asistencia de los pobladores de Santa Lucía a las actividades puntuales del Centro de Barrio y no a su integración y permanencia barrial.

Otra de las referentes, es más categórica en su respuesta respecto a la negativa de asistencia de personas externas a Municipal I, expresa que no visualiza su participación.

L: no... vienen los que vienen a dar clase pero por ahora que vengan gente de afuera por ahora no se está dando... eso por ahora no se ha podido lograr y no quiero ser negativa pero no lo veo...porque el salón está immaculado, está perfecto, está divino pero yyy...?

Sin embargo, la siguiente entrevistada, con una mirada más amplia y optimista sobre el proceso de participación e integración extrabarrial, difiere con la anterior y lo percibe más desde los distintos colectivos y organizaciones -de radio, artísticas, de integración social, etc- de la ciudad de Santa Lucía, que se han ido involucrando a partir de la creación del Centro Barrial.

B: Con el resto de Santa Lucía ha sido muy buena la integración, este espacio del salón nos abrió un montón de puertas, que dicen wow!!! en Municipal I hay un salón en donde se pueden hacer actividades y jornadas de integración, entonces nos han propuesto determinadas cosas..., algunos de los colectivos que participan de talleres nos han invitado a formar parte de esos colectivos en Santa Lucía, entonces Municipal I forma parte de esos colectivos (...) entonces (...) nos vamos como relacionando y ahí mismo nos expandimos en Santa Lucía...

Es interesante en el discurso anterior, como este Centro de Barrio va funcionando poco a poco como espacio de convergencia y sinergia entre los distintos colectivos que se acercan y conectan al resto de Santa Lucía, el cual debe ser trabajado y abierto para potenciar a futuro el proceso de integración y construcción de lazos y redes colectivas del barrio con el resto del territorio.

En lo que tiene que ver al desarrollo y evolución de los procesos de organización e integración intrabarrío, la siguiente referente ha manifestado altibajos, sobre todo en lo que tiene que ver a la conformación de la Comisión Barrial. En el siguiente relato, describe en sus inicios, una cantidad significativa de integrantes activos en la Comisión, luego hubo una decaída con una disminución importante del colectivo, hasta que repuntara con las obras, para luego desgastarse y reducirse a un número insuficiente -en su parecer- de integrantes. El testimonio es el siguiente:

B: en la Comisión nos pasó que tuvimos varios cambios, a lo primero éramos un montón, después nos achicamos y éramos repochitos, después volvieron cuándo empezaron a pasar las obras, se unió un montón de gente a la Comisión, también el desgaste de los tiempos que se iban las personas y entraban personas nuevas, ese desgaste hizo que la Comisión tenga hoy 9 integrantes que si bien somos los que representan al barrio entre comillas, somos pocos para el barrio de lo que es en sí.

El siguiente residente entrevistado, visualiza dificultades en la convivencia barrial asociado a las asperezas generadas por el desarrollo e involucramiento –contratación de mano de obra local- de residentes a la obra.

PS: y el barrio ha avanzado en lo que es infraestructura, pero en lo que es la convivencia esta obra separó el barrio en vez de unir, yo veo por ejemplo qué dicen fulano entró a trabajar porque se acomodó, como que se creó un aspereza...

Para seguir profundizando y complementando, desde una mirada técnica la percepción de los cambios significativos en estos procesos participativos desde la llegada del Programa, se presentan los siguientes discursos de los técnicos entrevistados:

Técnico A.: Yo puedo decir que hubo un avance durante el tiempo que yo intervine porque se pasó de Anteproyecto a pre-obra y cuando me fui ya estábamos terminando la etapa de pre-obra y comenzando la de obra y eso tiene que impactar de alguna forma en el barrio sin duda...

Técnico B.: no, en el período que yo estuve básicamente los vecinos que participaban eran los mismos entorno de 10, cuando se empezó a construir el salón se sumó alguno más y se empezó a visualizar la presencia de gente de afuera del barrio, por ejemplo este colectivo Ubuntu o otros colectivos que el equipo técnico acercaba... después el Alcalde y otras áreas de la Intendencia, como el área Deportes, que ya empezaban a ver como se debía gestionar y generar encuentros entre distintos actores institucionales para ver cómo funcionará ese Centro de Barrio y eso comenzó a generar un movimiento nuevo, y ahora con los talleres...

Ambos técnicos, el primero con menor permanencia y conocimiento que el segundo, coinciden en que la etapa de obra sobre todo del Centro de Barrio fueron un puntapié para fomentar y fortalecer el nivel de involucramiento de los residentes y el proceso de integración del barrio a los colectivos y propuestas de la ciudad. Sin embargo el siguiente técnico destaca que durante su etapa de intervención no logró visualizar grandes movimientos, calificándolo de “*barrio chato*” en el siguiente discurso:

Técnico B.: *...pero la chatura interna del barrio siguió, pero tengo la teoría de que eso se va a ir cuando estén las obras de todo el barrio por el volumen de obra, por el volumen de movimiento (...) creo (...) que en un inicio se acercaron por reclamos y molestias, luego se pueden ir involucrando en el proceso de la obra...*

En su relato, tiene la teoría que esos movimientos se pueden generar con mayor intensidad y magnitud a raíz de las molestias y reclamos provocados por las obras de infraestructura ampliadas a gran parte del barrio, lo cual entiende que pueden ser recepcionadas y capitalizadas para transformar lo que inicialmente partió siendo un reclamo o inquietud en acciones de involucramiento y empoderamiento de los residentes implicados. También cree, que este nivel de integración del barrio a la ciudad se potenciará con la construcción de las obras faltantes de la plaza más allá del Centro de Barrio.

Técnico B.: *...creo también una vez consolidada la plaza si tienen la pista de skate y de bici y también una cancha de fútbol puede generar una sinergia distinta con el resto de la ciudad y que aún no se consolidó(...)... en algunas familias pasa que se le da una casa y la familia se potencia y en otro caso no y vos le das una casa y la problemática es otra que tiene que ver con lo social o la salud mental y no... con una casa no lo arreglas sólo con una casa...*

Al final, el técnico entrevistado aporta que las características de las familias a realojar presentan distintos tipos de vulnerabilidades -económicas, sociales, salud mental, discapacidad, etc- y que la vivienda en algunos casos no es suficiente para satisfacer todas las necesidades presentes, sino que requieren la integralidad de intervenciones de otro tipo de acciones y políticas sociales estatales.

Un aspecto que conceptualizan los autores Romagnoli y Barreto (2006), respecto a los fundamentos de los Programas PMB tiene que ver a la reconceptualización sobre la pobreza durante la décadas de los 90' del siglo pasado “...que la definió como un problema multidimensional que no puede ser abordado por políticas sectoriales, sino que requiere políticas integrales (multisectoriales), diversificadas y focalizadas, desde una perspectiva del Desarrollo Social.” (p.158)

Barreto (2006), argumenta que “...la pobreza no es determinada sólo por factores económicos, sino también, sociales, jurídicos, culturales, etcétera, que deben ser tratados conjuntamente, y ha implicado que los problemas del hábitat informal deban ser abordados en forma integral junto a las otras dimensiones implicadas en la definición del problema” (citado en Romagnoli y Barreto, 2006, p.58).

5.1.15- ¿Los cambios físicos favorecieron o no la participación e integración barrial?

En relación a la visualización de cambios en la participación e integración territorial asociados específicamente a las obras ejecutadas en el barrio, se continuó indagando con los diferentes referentes barriales en las entrevistas, donde la mayoría concuerdan que en general impactaron significativamente en la estructura barrial y su conexión con la trama urbana. En los testimonios de los entrevistados se describe que el reacondicionamiento e incluso la apertura de calles logró una mejoría notoria en la circulación y accesibilidad de las personas residentes, interconectando y acercando los espacios del barrio donde anteriormente estaban obstruidos o con dificultad de tránsito por lluvias o basurales. Esto se refleja en los siguientes comentarios:

L: *sí favorecieron pila se ha acercado gente, incluso cuando hicimos los recorridos para ver la obra la gente va, que antes para hacerlos arrimar hasta el salón era un triunfo, ahora la gente viene, se fija, recorren... para uno que vive acá las calles son fundamentales porque cuando vos tenías que dar toda una vuelta ahora es más corto, quieras o no esa parte cambia... esa apertura de calle fue ideal... ahora que están en obra los otros días no se podía salir porque se había hecho como una laguna... agarramos por la calle nueva, como que vas disfrutando de los caminos...*

Además, la entrevistada anterior visualiza cambios en el paisaje y la estética del ambiente durante el recorrido cotidiano, que favorecieron la calidad de vida y la autoestima barrial.

Imagen 36: Conjunto de fotografías Apertura y reacondicionamiento de calles y creación de las manzanas con viviendas a realojar



Fuente: Elaboración propia.

La siguiente referente vecinal coincide en estos cambios favorables en materia de mayor y mejor circulación de los residentes y vehículos por las calles nuevas, y agrega una mejoría significativa en el ordenamiento y disposición de las viviendas. Esto permite una mayor expansión y conexión de los

espacios públicos y una limitación a la invasión de los espacios privados que generaban hacinamiento en las manzanas.

B: las calles nuevas es como que hacen al barrio que se expandía, porque si bien habían un montón de casas y estábamos como invadidos en el terreno, (...), eso nos hacía como que estar apretado a las familias y al barrio, en sí entonces el ahora, como al estar más separados y más divididos nos da como una circulación más integrada a la ciudad...

La entrevistada anterior, aporta que los cambios físicos generaron, no solo un mayor nivel de integración urbana intrabarrial sino además con el resto de Santa Lucía, modificando el trayecto de movilidad de los automóviles que transitan la ciudad por fuera del barrio hacia un recorrido interno, permitiendo a su vez que visualicen las mejorías acontecidas en Municipal I.

Otros referentes barriales, perciben que estos cambios físicos han producido un cambio de actitud en algunos residents, motivando a llevar adelante acciones y propuestas conjuntas que impliquen concientización y educación respecto al uso, mantenimiento y cuidado de los espacios comunes:

S: si se acerca más porque ven que están haciendo cosas y estará el que se queje siempre, pero ta el hecho que ves que te están emprolijando el barrio ya eso genera (...) queríamos proponer el tema de las cartelería para el cuidado y queríamos proponer desde la Comisión dar talleres para dar información en el sentido de que cuiden el barrio, de que cuiden las plantas, que aún no se ha presentado pero están en agenda.

Otra iniciativa interesante que proyectan realizar próximamente la Comisión vecinal, es generar algunos encuentros con otro barrio de Santa Lucía a regularizar, para transmitir cómo fue la experiencia y transformación barrial durante todo este tiempo de espera, demanda e intervención del PMB. Además, su idea es intentar motivar a los residents de ese barrio, con necesidades urgentes a intervenir, en la posibilidad de transitar un camino colectivo de lucha, organización y movilización para lograr mejoras, como lo fue en Municipal I.

B:...también hay un proyecto que nos invitaron los colectivos a participar, que de todas las cosas que hacemos el Municipal, de talleres y proyectos, que intercambiamos con propuestas de otros barrios, que a futuro quieren intentar traer un PMB a su barrio, como eso no... ir nosotros y contar la experiencia de cómo ha sido, darles una mano con esto de Comisión, de como formar una Comisión de Barrio, que no es tan fácil, va a ser en El Abrojal qué quieren intentar a futuro acceder a esto que también,... es un barrio carenciado...

5.1.16- Proyecciones sobre el barrio desde la mirada de sus residentes

Para comprender algunos desafíos y oportunidades que perciben los principales referentes barriales sobre la participación e integración barrial, se les realiza una pregunta al cierre de la entrevista, a modo que los involucrados proyecten y se visualicen como comunidad barrial más allá de la intervención del PMB. Algunos referentes no logran aún proyectar y visualizar oportunidades propias del barrio más allá del Programa, centrándose en los desafíos más presentes, como el del realojo y conformación de una o dos manzanas con residents de otro barrio de Santa Lucía.

La siguiente entrevistada, presenta desafíos en la integración de residents pertenecientes al asentamiento El Abrojal, que a su entender y conocimiento los considera con características de convivencia y cultura barrial distintas a las de Municipal I.

L: pienso que si fueran solos los vecinos del barrio los que se van a realojar sería un éxito... van a traer personas de otros lados, van a traer gente de El Abrojal... a estas casas nuevas porque faltan hacer casas ahí... (...) que es lo que yo no veo muy favorable... porque nosotros tenemos como barrio una forma de vida... cada uno en su casa, cada uno en la suya, no se meten en nada, dentro de todo nos cuidamos entre todos, pero ya al venir gente nueva extraña... no por las características de ese barrio sino por las características de esa gente que nosotros vemos...

Otra de las referentes vecinales, entiende que para proyectarse y movilizarse más autónomamente como barrio se debe culminar el proceso de ejecución de obras, para que sus residentes se concentren en acciones colectivas y proyectos comunitarios propios, que trasciendan las necesidades habitacionales y de infraestructura existentes, así como la atención a las intervenciones de obra implementadas por el PMB.

B: después de cuando terminen las obras creemos que el barrio va a funcionar mucho mejor, vamos a estar más firme, porque ahora es entendible como está pasando todo esto de las obras cada vecino, cada familia, está pensando cómo le va a afectar todo esto que está pasando en el Proyecto en sí, el saneamiento ya nos influye a todos... hay movimiento en todas las casas, que las veredas, las rupturas, entonces todo eso influye, entonces su cabeza no está como para estar en una Comisión y en su casa están pasando cosas entonces, y otros que se mudan y otros que vienen o te cambian de lugar...

Otros entrevistados, ven desafíos en lo referido al funcionamiento del Centro de Barrio, principalmente en lo relativo a su cogestión e involucramiento de residentes de Municipal I, destacando que la mayor participación a los talleres es por parte de habitantes que residen fuera del Barrio.

S: yo lo veo más factible que venga gente de otro lado de que vaya la propia gente del barrio, porque gente del barrio que venga a los talleres de acá van contadas con la mano, de repente no a habido un taller que despierte el interés de todos o de una gran mayoría del barrio, pero te puedo decir que viene más gente de otro lado... (...) esa cogestión todavía no se ha puesto a andar bien por el hecho de cambio de mando con el Municipio....

La anterior entrevistada, entiende que más allá del funcionamiento consolidado de la Comisión se debe involucrar a más personas, incluso se plantea el desafío de involucramiento de los jóvenes residentes a las iniciativas propuestas.

La siguiente entrevistada coincide en su mirada de necesidad de mayor involucramiento a los procesos de cogestión e integración barrial, sin embargo enfatiza en la construcción de una identidad barrial abierta al resto de la ciudad, donde la mirada externa prejuiciosa y discriminante sea deconstruida simbólica y socialmente.

B:... entonces nosotros como Comisión vecinal y como Comisión de cogestión del barrio apostamos (...) traer más gente y que Municipal I sea un barrio más como otro y hacer eso de lo que decíamos siempre qué decían, Ah...!!! porque la gente de Municipal I vive atrás del cementerio y que en realidad no es sólo un prejuicio y nada más, porque hay personas como en todos lados, como en todos los barrios y que ese intercambio hace que el barrio crezca, ese intercambio con la ciudad toda, que es lo más lindo...

El siguiente entrevistado, coincide con este proceso de cambio paulatino sobre las barreras simbólicas y la mirada prejuiciada del territorio sobre Municipal I, pero lo explica más asociado a las mejoras de infraestructura, no tanto a un proceso de intercambio y transformación sociocultural, que debe transitar el barrio así como la ciudad.

PS: ...como que la infraestructura cambia las mentalidades, por ejemplo antes decías vivo en el Municipal I bloque 8, ahora tenemos nombre de calles y la gente no sabía que atrás del cementerio habían calles con nombre y ahora sí, como que la barrera simbólica de atrás del cementerio se va rompiendo...(...)yo creo que en sí la zona va a tener una personalidad, como que el barrio deja de ser Municipal I, para pasar a ser el de atrás del cementerio, deja de ser asentamiento.

El mismo, coincidiendo con la siguiente, entiende que sería un muy buen proyecto crear una escuela de Baby Fútbol, ya con la nueva plaza y su cancha, para incentivar y educar a los niños, niñas y jóvenes en la cultura y hábitos saludables del deporte, así como en la disciplina de relacionarse e integrarse en equipos entorno a una actividad recreativa y de intercambio con otros barrios, organizando torneos interbarriales.

La siguiente entrevistada comenta la importancia de seguir generando propuestas como la de escuela de Fútbol y otros talleres, pero enfatiza en la necesidad de mayor organización y recursos humanos y materiales.

B:...después pensamos que con la placita y todo capaz que armar una escuelita de fútbol porque hay mucho niño acá en el barrio, queremos traer más talleres, a partir del Prende (fondo IC) queríamos hacer eso, traer más talleres y propuestas, pero ta se necesita dinero para todo eso y ver de dónde sacar las horas de los que participan, pero ta lo vamos a lograr, porque yo creo que como en Comisión hemos sido fuertes y hemos resistido todo este tiempo...

En lo anterior se desprende que la Comisión ha vivenciado hasta la actualidad varios desafíos y transformaciones que ha sabido sortear, adaptándose a las circunstancias del entorno barrial y las debilidades del PMB, para mantenerse firme, resistir y proyectarse a lo largo de todos estos años.

La siguiente entrevistada, agrega el desafío en la convivencia barrial, el deseo de cambios culturales de conciencia y hábitos en lo que tienen que ver con el cuidado y mantenimiento de las mejoras -tanto de espacios comunes como particulares de las viviendas- que se vienen generando y se lograrán con las obras, y propone lo siguiente:

S: el tema de convivencia ahí lo veo difícil, por eso te decía que queríamos hacer una campaña de mantenimiento, que creo que es la parte más difícil por lo que ya te decía, de repente va en la educación de los vecinos, la gente no es de mantener, eso ha costado muchísimo desde que iniciamos y ahora porque vos ves, ta hay gente que ve todo más lindo, más limpio y lo lógico es que pensar bueno vamos a mantenerlo así, pero eso no pasa, eso será un desafío para todos nosotros, de ver qué podemos hacer al respecto, porque luego que se vaya el PMB ahí es la Comisión que tiene qué actuar...ya algo importante es que cuiden el barrio y las casas...

5.2- Pando Norte: varios barrios relatados desde los testimonios de sus actores involucrados en la construcción

5.2.1- Procesos participativos anteriores a la llegada del Programa

Para comenzar indagando sobre cómo se desarrollaban los procesos de participación de los residentes de Pando Norte previamente a la llegada e instalación del PMB, se inició entrevistando a diferentes referentes vecinales sobre la existencia o no de distintos espacios organizativos para reclamar y canalizar demandas y necesidades del territorio constituido por los distintos barrios. A partir de ellos, surgieron diferentes relatos barriales que describen principalmente la historia más reciente, a partir del 2012 con el acercamiento del Programa. En ese momento desde el PMB se indagó con un grupo de residentes, las necesidades y demandas del barrio, que luego fueron tratadas en mayor profundidad

en el 2015 con la intermediación del Alcalde en un Cabildo Abierto. Esto se desprende en mayor detalle en los siguientes testimonios:

C: Y empezamos reuniéndonos hace un tiempo varios vecinos hace 5 años, van a ser 6 ahora en el 2015...

B: si de a poco la gente se iba integrando, todo comenzó en un proyecto presentado en un Cabildo Abierto que se armó en la escuela y las demandas eran la policlínica nueva, las viviendas, el realojo de las viviendas de los Stud que estaban muy deterioradas, ta y después la plaza.

G: cuando el Programa se acercó al barrio presentando la idea hicieron asamblea en la escuela (...)y como que se vino a preguntar a la gente qué era lo que precisaba el Barrio y en aquel momento hace un montón, como en el 2012, fue como que se plantearon varias cosas y después quedó todo en pausa y no se supo más, quedó como en la nada... cuando Alcides ganó la alcaldía hizo un Cabildo y fuimos a preguntarle qué onda?, porque vino un proyecto y como siempre prometer cosas que luego no se hacen y el Programa todavía no estaba...

Según los distintos testimonios de entrevistados, Pando Norte, previamente al PMB, no contaba con formas organizativas estables ni espacios colectivos que traten las demandas territoriales de manera integral. Se identifican algunas experiencias puntuales, donde se involucran un grupo de residentes de manera más o menos organizada para reclamar por mejoras de calles, alumbrado y basurales. Sin embargo, dichos integrantes actúan como importantes referentes barriales que canalizan institucionalmente las inquietudes y necesidades de los barrios. Por ejemplo, a partir de su asistencia al Cabildo organizado con el Municipio, donde se empezó a dialogar e idealizar la propuesta del PMB, con una fuerte articulación e involucramiento del Alcalde. Estas consideraciones se desprenden, por ejemplo, del siguiente relato perteneciente al referente vecinal:

MG: más o menos las Comisiones se formaron a partir de la llegada del Programa, anteriormente no había vecinos organizados, sí se trabajaba con la Escuela Pública y en la Comisión de Fomento porque teníamos vínculo con nuestros hijos, habían otros vecinos que estaban vinculados al fútbol, pero vinculados a actividades, no como Comisión de vecinos, surgieron a partir de la necesidad de la vivienda...

En el relato anterior, se manifiesta que las formas de vincularse se generaban en torno a distintas actividades institucionales, no a una forma organizativa formal, con una estructura de referentes vecinales permanente en el tiempo y con objetivos comunes que impliquen a la globalidad del barrio. Pero, sí se han generado movimientos e iniciativas de residentes puntuales e informales para llevar a cabo algún tipo de gestión específica en los espacios institucionales ya creados en el territorio, como los SOCAT del MIDES y la Comisión Fomento, entre otros. Esto se refleja en el testimonio del siguiente técnico:

Técnico L.: como en todo barrio ya habían espacios institucionales de participación, que son los espacios tradicionales, que pueden ser un SOCAT, que pueden ser una mesa interinstitucional, que puede ser un nodo educativo, o los espacios que se daban en el marco institucional del MIDES...esos son los espacios más formales, después hay un segundo a nivel de conformación de los vecinos, a nivel de Comisiones de Fomento o para el desarrollo de algún proyecto puntual desde los vecinos, específicamente que puedan vincularse con el Municipio, y después espacios más informales no organizados más espontáneos... y hay 5 asentamientos...

En el discurso de la referente vecinal presentada a continuación, se identifican fundamentos que explican algunas de las debilidades históricas en materia organización y participación comunal, asociadas a determinadas modalidades de relacionamiento y convivencia barrial, que implican el

establecimiento de ciertos tipos de vínculos y lazos coexistentes en el territorio. La misma, afirma que los intentos de funcionamiento colectivo organizado no han tenido fruto ni continuidad, en general, debido a las constantes críticas y rumores, a las disputas familiares y a la dificultosa y conflictiva convivencia barrial. Entiende, que más allá del sentimiento de unidad que una vez existió y a varios lazos familiares presentes, la participación no es una experiencia valorada en la cultura e identidad barrial, en la medida que tampoco ha sido una práctica social aprendida. La referente barrial no logra visibilizar ningún tipo de solución para mejorar el nivel de participación y manifiesta lo siguiente:

G: porque acá es como una gran familia y hay como lazos familiares como muy entremezclados el barrio... (...)esos lazos los veo de familia pero no para involucrarse positivamente sino que sostienen las discrepancias y conflictos y las necesidades son tantas, te hablo a nivel general, no sólo con los realojos, porque al principio este asentamiento Paso al Parque se formó ocupando un terreno y no había ningún Plan y al principio estaban todos juntos y luego se separaron y eso es como algo identitario del barrio(...) la cuestión es que todo el esfuerzo que se hizo terminó en nada y ese espacio era de antes del PMB, de cuando éramos gurises y yo te estoy hablando que en el barrio el tema de la participación es históricamente difícil y que no sé cómo se soluciona...

Varias referentes barriales coinciden que la llegada del Programa marcó un hito importante en el sentido de que el mismo funcionó como disparador para que comenzaran a movilizarse y a conformar una Comisión con características organizativas más formales, centradas en torno a la construcción del PMB. Sin embargo, para llegar a este punto, los involucrados expresan que tuvieron que pasar por algunas etapas previas de encuentros y relevamiento para que el PMB realizara un diagnóstico, el cual posteriormente mermó por un período de inactividad y por la no presencia del Programa en el territorio. Y el rol Municipal del Alcalde como articulador fue crucial para influir en la decisión de instalación del Proyecto y así comenzar una intervención barrial.

A continuación se relata cómo fue todo ese proceso:

MG: el vínculo es con una Comisión de vecinos que se había formado por el propio proyecto que había quedado en su primera etapa como suspendido en el año 2010 o 2011, sí porque estaba para diagramar el realojo de los asentamientos y el saneamiento y el equipo todavía no estaba ,cuando el primer gobierno del Frente Amplio que empezaron con la Comuna los Cabildos Abiertos, pero pasado todo eso se comenzó, pero después se postergó, porque no se conseguían los recursos y ya armamos la Comisión de Vecinos con este Proyecto, que después se mejoró, se le agregaron cosas durante el relevamiento en base a la cantidad de población, todo eso previo a obra...

G: ...ese Proyecto trabajó con la gente, hizo encuestas, hizo un censo y después no se supo más nada, entonces como estaba todo quieto aprovechamos el Cabildo para preguntarle al Alcalde y nos dijo que no viene por nuestra parte viene por otro lado y para hacer presión tienen que juntarse, yo hago de articulador, soy el Alcalde, pero no tengo incidencia directa y eso fue desde el 2012 al 2015, entonces un grupo de vecinos nos juntamos después del Cabildo a quedarnos a debatir y tá hicimos como una especie de Comisión de vecinos donde nos empezamos a reunir y empezamos a solicitar al Municipio a ver qué pasaba y qué iba a pasar, la cuestión que al tiempo volvió el Proyecto y se instaló en el Estadio en una oficina y bueno ahí se empezó a generar el lazo...

Durante la entrevista a la última referente, la misma expresa, que su familia viene de una cultura de participación constante y que previamente a la llegada del Programa, muchos años atrás, en su infancia, su madre y padre junto a otros residentes nucleados en la Comisión de Fomento, generaban varias iniciativas y propuestas participativas, vinculadas sobre todo a lo educativo. Sin embargo, más allá de los recursos externos conseguidos y el logro de la creación de un espacio de formación, como

el de la construcción de un aula-taller en la Escuela 196, estos no prosperaron y permanecieron en el tiempo, por dificultades institucionales, desgaste, hurtos y falta de apoyo e involucramiento de otros residentes del barrio.

Para tener una mirada más externa y técnica sobre cómo se daban esos procesos de participación barrial en relación a las características del barrio, el siguiente técnico entrevistado nos aporta reflexivamente algunas cuestiones comunes que hacen a las dinámicas participativas de los barrios en general y a las dificultades que hacen a un barrio más o menos integrado. Además, nos relata las dificultades de percibir procesos reales de integración y de una cultura participativa, específicamente en estos barrios, con características históricas y actuales sumamente diversas, en donde cada uno presenta niveles diferenciados de formalidad, conformación y consolidación en torno al proceso de asentamiento de su población y adquisición de vivienda.

Esto se describe por el entrevistado de la siguiente manera:

Técnico L.: Con respecto al proceso de integración barrial hay que conceptualarlo, que implica vecinos mancomunados y organizados para el desarrollo barrial, y eso no existe en ningún barrio del Uruguay desde esa perspectiva y más en barrios como éste, el barrio Estadio del norte de Pando donde existe zona formal y zona informal en el sentido de la propiedad de los terrenos y de las viviendas, tenés zonas regulares y zonas irregulares, y zonas que ahí no se saben lo que son, entonces es muy difícil integrar, a nivel de cualquier barrio pasa, (...) integrar la gente que vive en los asentamientos con las que compró su vivienda, con las cooperativas también y de forma natural no se da la integración, puede ser... estoy pensando en algún Club como el de Wanderers que está en la zona que nucleaba gurises que de repente podían ser de asentamientos así como de las zonas más formales(...), pero no soy muy optimista en lo que es integración barrial porque creo que no hay una cultura de participación de los vecinos, porque para participar tenés que saber participar, querer participar, poder participar y qué te brinden los espacios...

En el sentido de construcción de una cultura participativa, el técnico coincide con una de las referentes barriales entrevistadas, en cuanto a que las personas no siempre tienen una actitud nata o abierta a participar sino se le dan herramientas, espacios, motivos y un contexto para saber, poder y querer participar. En rasgos generales, ese proceso de construcción de arraigo a una cultura participativa no es visualizado con fuerza en la historia y evolución de los residentes que habitan el territorio de Pando Norte, salvo en algunos casos asociados al involucramiento en actividades institucionales de carácter deportivo, educativo, cultural o recreativo.

5.2.2- Estrategias y espacios de participación y organización desplegadas por PMB

Con respecto a las acciones y espacios de participación desarrollados con la comunidad desde el PMB, algunas referentes barriales entrevistadas los identifican fundamentalmente en la conformación y funcionamiento de las distintas Comisiones desplegadas por el equipo técnico y pensadas según diferentes temáticas e intereses de los vecinos involucrados. En los siguientes relatos, se describe el formato organizativo principal de Comisión, optado tanto por el equipo técnico como por los referentes vecinales, para canalizar la participación, el diálogo y el tratamiento de determinadas necesidades y problemáticas acontecidas en el barrio. Entre ellas se distinguen distintas Comisiones dedicadas a abordar aspectos asociados al cuidado, uso y mantenimiento de espacios públicos -Plaza, Medio ambiente, etc-, así como a tratar temáticas de gestión de servicios sociales como los de Salud - Policlínica-, Violencia de Género -Unidad Especializada de Violencia de Género-, etc. A su vez, se describen otras Comisiones relacionadas a las demandas y exigencias del desarrollo del PMB, donde

se abordaban los procesos más globales del avance de obras barriales, como la Comisión de Seguimiento de Proyecto, y la Comisión de los Realojos, específica para las familias a realojar.

Las referentes barriales lo relatan a continuación:

B: estuve en la Comisión de Seguimiento de Proyecto desde que arrancó, integramos comisiones barriales desde hace muchos años, donde estamos en la búsqueda de que este barrio sea grande, que se expanda hace 20 años e integraba varias comisiones, la Comisión de usuarios de la Policlínica, la Comisión de Seguimiento de Proyecto, la Comisión Plaza, la de la gente Comunitaria de la Salud y estamos en todas, cuando hay reuniones participamos desde el rol de vecina, como usuaria de la policlínica, como referente del barrio...

MG: si se formaron varias Comisiones, por ejemplo, para trabajar con la Policlínica, nosotros tenemos un grupo de usuarios y nos vinculábamos a través del Proyecto para apoyar la nueva Policlínica y los referentes nos juntábamos con los otros vecinos para formar la Comisión, por ejemplo, la Comisión Plaza, la Comisión de Gestión de Ambiente para tratar el tema de los basurales y el cambio de recolección y se genera una agenda, pero también surgieron otras cosas y estas Comisiones más bien las proponía el equipo, ellos salían a hablar con los vecinos y ver las necesidades, por ejemplo también surgió la Comisión de Realajo y armaban un grupo y nosotros también participábamos para colaborar...

De los relatos anteriores se desprende el significativo carácter institucional que tienen las algunas Comisiones, sobre todo, las que tienen que ver con gestión de servicios sociales como los de la Policlínica y la Unidad Especializada en Violencia Doméstica, donde no solo participaban residentes referentes sino también funcionarios públicos pertenecientes a dichas instituciones. Las Comisiones gestoras de espacios públicos como las de Medio Ambiente y Plaza, tienen menor presencia institucional y mayor participación barrial. Sin embargo, de acuerdo a los comentarios anteriores la mayoría de los referentes barriales participaban en todos los espacios de Comisiones, manifestando que algunos tenían varios roles a la vez, como usuarios de los servicios, como residentes de Pando Norte y como referentes barriales.

En lo referido a las Comisiones específicas de avance de obras del PMB, la siguiente técnica entrevistada nos describe a continuación cómo fue su constitución y funcionamiento a grandes rasgos:

Técnica K.: Por ejemplo referido a las Comisiones tenías la Comisión de Seguimiento de Obra que era una comisión específica para los que estaban siguiendo las obras del barrio... Tenías otra que era Comisión Realojos y ésta funcionaba previo con la gente que ya sabías que te iban a realojar y que en general participaba una persona por familia y generalmente se observaba que participaban más las mujeres, y siempre la mujer se hacía cargo de los trámites de la gestión(...) y se hacía una visita de obra previamente coordinada que la empresa dejaba hacer... y después habían otras Subcomisiones que a partir de la CSP surgieron, unas Comisiones más pequeñas por ejemplo de temas de medio ambiente, otra que era sobre salud y género en que se comenzó a trabajar...

Cabe resaltar desde los comentarios anteriores, que por ejemplo en la Comisión Realojos, dedicada principalmente a trabajar con las familias destinatarias de una vivienda, había una fuerte presencia de las mujeres, no solo en lo referido a su asistencia sino también en el involucramiento de determinado tipo de tareas, como por ejemplo, realizar los trámites de gestión requeridos durante el proceso de adjudicación de la vivienda. Este aspecto, reducido únicamente a la mujer jefa de hogar, muchas veces genera problemas a la interna de la convivencia intrafamiliar y hacia la propia implicada, ya que ésta se sobrecarga de tareas, al tenerse que encargar no solo de las domésticas sino además de las de sustento familiar, a partir de un trabajo remunerado. Si bien la mayor participación femenina genera un empoderamiento y autonomía en las mujeres integrantes de estos hogares, la misma se desarrolla de una forma reducida, sobreexigida y limitada, lo cual dificulta su real protagonismo e involucramiento.

Por otra parte y relacionado a las principales problemáticas de convivencia barrial e intrahogares detectadas en el territorio, según el Diagnóstico realizado por la Consultora CAEESU-IPRU-CSI (2013), se desprende que en Pando Norte "...los niveles de conflictividad y violencia, así como las relaciones de colaboración y conflictivas identificadas en el territorio se presentan desde distintas perspectivas. La violencia doméstica es la que presenta un mayor grado de problematización, seguida por la "inseguridad", los problemas vecinales y los conflictos en el ámbito laboral y en los centros de estudio."(p.114)

Para abordar estas problemáticas, se desplegaron distintas redes de coordinación a nivel territorial en las que participan diversas organizaciones que tienen incidencia en Pando Norte. Una de las Redes es el Comité Regional de Lucha contra la Violencia Doméstica Eje Ruta 8, que abarca las localidades de Pando, Barros Blancos, Suárez, Toledo, Migués, Montes hasta Pueblo Bolívar, Tala y San Jacinto. Otra articulación se da a nivel departamental en el Comité Departamental de Violencia Doméstica que tiene tres Regionales: uno del eje Ruta 5, un comité de eje Ruta 8 y otro de la Costa. Funcionan mesas locales de seguridad y convivencia que si bien apuntan a la seguridad se tratan diversos temas. En consonancia con estas redes departamentales y el tratamiento local de estas problemáticas se generaron espacios de participación barrial como la Comisión de Género y la instalación de la Unidad Especializada de Violencia de Género. Desde el PMB se fomentaron y consolidaron estos espacios institucionales y comunitarios, pero durante su intervención, la siguiente técnica involucrada nos expresa algunas consideraciones y diferencias que a su entender debían ser constantemente trabajadas en el equipo:

Técnica K.: ...pero había que tener cuidado en el manejo de las ilusiones y desde mi profesión insistía en eso de no generar ilusiones y el trabajo más desde lo territorial, y hay muchas profesiones involucradas, Psicólogos, Trabajadores Sociales, Comunicadores, Arquitectos y muchas veces se pierde esa mirada, por ejemplo, bueno... puedes hacer una Comisión de Género cuando está funcionando una Mesa de Género institucional y entiendo que se debe respetar las demandas que hay en el barrio, pero fortalecer las redes existentes y esto me llevó varias discusiones de equipo...

La entrevistada, disiente en la forma y en los criterios de cómo el equipo por momentos se relacionaba desde los espacios de participación, como por ejemplo el de la Comisión de Género, entendiéndolo que era una demanda territorial a respetar pero debería ser articulada con las redes existentes, como la Mesa de Género, para no superponer y potencializar decisiones y acciones. En este sentido, es importante la articulación integral y no cooptada de estos diferentes espacios de participación comunitaria. Cabe mencionar entonces que los espacios de carácter más institucional, presentan lógicas e implicancias burocráticas distintas y hasta veces contradictorias a las de los espacios comunitarios, donde estos últimos presentan un nivel diferencial de involucramiento y autonomía vecinal, poniendo de manifiesto necesidades valoradas vivencialmente con mayor despegue institucional.

La técnica entrevistada, no detecta este tipo de dificultades en la construcción de espacios de participación de la Comisión de Medio Ambiente, relatando una articulación más fluida con por ejemplo instituciones del ámbito educativo y municipal, como lo comenta a continuación:

Técnica K.: por ejemplo con la Comisión de Medio Ambiente no ocurría eso ya que eran vecinos del barrio que les interesaban el medio ambiente, por ejemplo, querían hacer una jornada de plantación en la plaza y luego coordinar el tema del riego, y después ahí se trabajaba con la Escuela que estaba en el barrio para también trabajar con infancia y el cuidado del medio ambiente, también en la Intendencia había una tallerista del área de medio ambiente que realizaba talleres tanto para adultos como para niños...

En este sentido, resulta interesante la articulación entre las distintas instituciones como la Escuela, Intendencia y PMB, interconectando a su vez distintas Comisiones -Plaza, Medio Ambiente, etc- a partir del desarrollo de determinadas actividades y jornadas, teniendo como eje principal el Medio Ambiente de manera transversal a otras temáticas como Educación, Infancia, Cuidado y Uso de Espacios Comunes. Además, la técnica menciona el éxito del desarrollo de ciertas actividades ya que parten del propio interés de los residentes involucrados en distintos espacios generacionales, fundamentalmente por niños, donde su captación fundamental se dió a partir del desarrollo de actividades prácticas y no de exposición teórica.

La técnica refleja esto en lo siguiente:

Técnica K.: ...y con respecto a sus talleres como que muy bien no nos iba porque no le interesaba a la gente ir a escuchar, sino plantar pero sin embargo a los niños les encantaba que fuera la tallerista y les explicara y después se comprometían a ir una vez por semana a plantar e ir a regar y ahí se trabajó un montón de cosas... y nosotros fracasamos muchas veces en las intervenciones, ta íbamos con lo que decía la Guía y de repente hacíamos talleres para adultos y te iba uno, entonces ahí te das cuenta que eso no funcionaba y le buscaban la vuelta y sin embargo hacías un taller en la escuela y era un éxito...

En sus comentarios, manifiesta que más allá de la *Guía para la Formulación y Ejecución de Proyectos de Mejoramiento de Barrios* (2014) dispuesta por el MVOTMA, documento guía para implementar las intervenciones territoriales de los técnicos, a la hora de llevarla a la práctica, como por ejemplo la realización de talleres, el éxito e impacto deseado para involucrar a la población objetivo dependía fundamentalmente de su demanda e interés de apropiación, más allá de los constantes esfuerzos y variadas estrategias técnicas implementadas por el equipo.

5.2.3- Involucramiento y trabajo previo a la etapa de obras

A la hora de indagar sobre el intercambio y las líneas de trabajo entre residentes y equipo técnico durante la etapa previa a las obras, surgen algunas consideraciones a destacar que describen este proceso de construcción paulatino y giran en torno a la llegada e instalación del PMB. En el relato del siguiente referente barrial se desprende que este proceso se inicia y se comienza a formalizar con la etapa de proyección conjunta de las obras, que se anhelaban y se diagnosticaban como necesarias para Pando Norte. En su discurso relata:

C: ...previamente el equipo PMB estaba relevando, porque el proyecto se formó en base a lo que querían los vecinos para el barrio, como lo que es la Policlínica, se habló al principio de que se quería un destacamento policial pero se construyó la Unidad de Violencia Doméstica y una plaza que era fundamental para el barrio, esas eran las demandas que teníamos como barrio, pero la organización nuestra de vecinos se formó a partir de esto...

En cuanto al vínculo establecido, el mismo referente destaca un relacionamiento de ida y vuelta cordial con el equipo técnico donde no existían muchas interferencias, más allá de los cambios en integrantes técnicos, persistiendo durante todo el tiempo un trato adecuado caracterizado por una motivación y orientación constante, a partir de una escucha y recepción recurrente de sugerencias sobre el Proyecto.

Otra de las referentes entrevistadas coincide con que:

B: el intercambio en general con el equipo fue muy participativo, abierto, de buscar ideas y opiniones y se hicieron varias cosas con ellos...

Sin embargo, otra de las residentes entrevistadas disiente con las opiniones anteriores, en la forma de como inicialmente se aprobó el Anteproyecto arquitectónico, considerando que algunas de las necesidades planteadas no fueron incluidas en la propuesta de mejoramiento barrial y esto generó enfado y diferencias, como lo manifiesta en el siguiente testimonio:

G: ... yo cuando se aprobó el Anteproyecto en lo personal estaba bastante indignada porque una de las cosas que habíamos planteado los vecinos bastante era el tema de las calles y la tierra, los pozos, el zanjeado, las aguas servidas que era para todo el barrio y el Proyecto contemplaba viviendas, plaza, pero de las calles nada y el alumbrado nada y que le correspondía a la Intendencia, donde yo tuve un encontronazo bastante bravo con la Arquitecta y ahí me explicó y entendí... a mira venimos haciendo un proyecto de las calles, los pozos, saneamiento y luego nos dimos cuenta que había pila de población que estaba en situación de vivienda crítica...

En las políticas de intervención socioterritorial, en que los barrios son objeto de transformación a partir de la construcción de viviendas, servicios, infraestructura y equipamientos, ha sido un desafío constante lograr que todos estos procesos se desarrollen en forma participativa, que se dé una distribución consensuada a partir de escasos recursos y desde un anclaje ciudadano significativo.

Parafraseando a Kliksberg (1998) en su obra “*Seis tesis no convencionales sobre participación*”, en su primera tesis, nos relata que a partir de varias investigaciones basadas en múltiples experiencias latinoamericanas de participación comunitaria se corrobora que “*la participación da resultados concretos y superiores a los esquemas tradicionales de “arriba hacia abajo”*”. Lo que el mismo autor nos describe es de un tipo de participación “*real*” y no “*simulaciones*”. En este caso, como en otras intervenciones PMB, la distribución de recursos destinados a infraestructura y vivienda siempre generan tensiones y desacuerdos en los procesos de toma de decisiones entre los referentes barriales y el equipo técnico, provocando relaciones institucionales de verticalidad a la hora de aprobación del Anteproyecto. En este sentido, termina siendo una decisión donde el equipo técnico tiene un mayoritario nivel de incidencia y evalúa prioridades de acuerdo a las necesidades de emergencia en materia habitacional de ciertas familias. Esto resta financiamiento destinado a obras de infraestructura genéricas de mayor alcance barrial, provocando disconformidad y menor influencia de los referentes organizados.

La referente entrevistada, nos manifiesta que más allá de las disconformidades y diferencias desde la Comisión barrial se siguió apoyando y trabajando en diferentes reuniones con el equipo PMB, donde en un inicio de desarrollaban de la siguiente manera:

G: ...a veces las dinámicas se volvían muy intensas porque a veces éramos 80 o 90 personas en un salón hablando, gente que no entendía, entonces el equipo decidió subdividir en Comisiones para tratar distintas cosas, porque se hace difícil también porque son muchas cosas, a veces cosas muy complejas

Es importante analizar cómo la llegada de un Programa de esta magnitud barrial genera expectativas iniciales convocando a un número significativo de residentes barriales, donde es fundamental una canalización técnica organizada y oportuna de las diferentes demandas existentes, consolidando distintos espacios de participación interconectados y así empoderarlos de forma autogestora para no perder su fuerza e integralidad barrial. En este sentido, con el avance de los años y del Proyecto, el nivel de participación fue descendiendo significativamente según lo manifestado por la siguiente entrevistada:

G: ...después la realidad nos trajo a tierra porque al principio todo muy lindo pero después la gente no participa... y siempre terminábamos siendo los cinco gatos locos para todo, entonces nosotros como Comisión de vecinos tratamos de tener cierta independencia para no formar parte del equipo y no sólo lo que el equipo dijera sino bueno... Comisión de vecinos hace tal cosa, junta fondos, hicimos cine, participamos del Prende pero ahí fue como que fue con el apoyo del equipo y tratamos de sostener nuestro propio espacio porque nosotros funcionamos como Comisión desde antes que el Proyecto volviera, entonces tratamos de sostenernos y lo que pasa que llevó mucho desgaste...(...) en realidad éramos 10 ó 15 en todas las Comisiones...

En este proceso de consolidación de espacios participativos, la autogestión y el protagonismo de sus integrantes son aspectos fundamentales que la entrevistada anterior relata, a través de un camino de búsqueda constante de la Comisión para poder diferenciarse de los espacios establecidos por el Programa. Sin embargo, expresa que esta situación era muy distinta, por ejemplo, en la Comisión Realojos, detectando y problematizando un nivel importante de dependencia y quietud, reducido a quejas y reclamos, con mínimo involucramiento. La entrevistada presenta algunas estrategias implementadas con la Comisión de Realajo que no lograron ni el movimiento, ni el impacto deseado, en el involucramiento de sus integrantes:

G: ... mirá cuando recién empezamos con la gente que tenía realajo estaba brava de hacerles entender y todos los días decían para cuando lo voy a tener y era la única pregunta y ninguna explicación les servía... iban a la oficina, se les iba a la casa, se los convocaba a reuniones, pusimos pizarrones, hacíamos pop, para tratar de generar contacto social, tratamos de acercarnos con el Club de Wanders, dos o tres reuniones y enseguida la gente se ofende por cualquier cosas... resillas entre familiares...

Otra de las vecinas referentes entrevistadas, coincide con la anterior en el sentido de la escasa participación. La misma se veía afectada por las rivalidades entre los involucrados, generando conflictos que dificultaban la interacción a la hora de juntarse y se reducía a constantes reclamos individuales y puntuales al equipo técnico.

MG: ...costó mucho, se hacían asambleas y reuniones y había muchas rivalidades entre vecinos y pienso por diferentes manera de ver las cosas y no estaban acostumbrados a trabajar organizados, ahí costó un poco el relacionamiento con el equipo y la confianza y ahí en la organización el equipo favoreció, porque ellos siempre tenían un lugar fijo, tenían un teléfono y lugar para conversar, habían quejas, era muy de quejas...

Por otra parte, yendo a la mirada de los técnicos se desprenden algunos aportes importantes sobre como evolucionó el nivel de participación de los residentes durante la etapa previa a las obras. Cabe destacar según las siguientes afirmaciones del técnico, sobre el aumento de participación provocado por el comienzo de obras, que la realidad fue distinta:

Técnico L.: incluso antes de las obras la gente participaba más y ahí estaba el trabajo social y desarrollo comunitario más importante, en generar participación sin desarrollo de los tangibles, ya ahí vos tenés que generar proyectos para que la gente se prepare ya que la obra se iba a venir... y en realidad lo que estabas haciendo era un trabajo pedagógico, educativo popular y vos estabas enseñando a la gente a participar y (...)la gente tiene que saber participar y darles espacios de participación para que ella pueda participar, y si vos querés que la gente participe cuando a vos te interesa, la gente no participa, como que se siente usada y fue lo que pasó en la última etapa del Proyecto desde la coordinación, que la gente dejó de participar y no iba a la oficina porque se sentía usada...

En el sentido de la construcción de los procesos participativos, son importantes los aportes del técnico entrevistado, quien realice algunas valoraciones negativas sobre cómo en las últimas etapas de

intervención PMB, la participación popular y horizontal fue mutando a formas de mayor imposición y conveniencia técnica, de acuerdo a los intereses institucionales del propio Proyecto, por lo cual algunos referentes se alejaron y se sintieron de alguna forma “usados”, en sus propios términos.

Y en consonancia con la mirada del técnico, sobre la creación de espacios de involucramiento y transmisión de herramientas conceptuales y prácticas de participación popular, Kliksberg (1998) en su obra “*Seis tesis no convencionales sobre participación*”, en su primera tesis, nos relata que “*la apelación no fue como se ha dado con tanta frecuencia a consultas erráticas o coyunturales, a recibir opiniones después no tenidas en cuenta, sino efectivamente se diseñaron modalidades organizacionales que facilitaron, y estimularon la participación activa y continua*”. Además, otra cuestión interesante que aporta Kliksberg (1998), es que a la hora de intervenir en estos procesos participativos, se hace fundamental el respeto por la historia, cultura e idiosincrasia de la población, sin imponer formas de participación deterministas, dando lugar a modalidades coherentes con sus aspectos intrínsecos, buscando así un proyecto caracterizado por valores, un determinado perfil de sociedad a lograr y dinámicas particulares de convivencia cotidiana.

Otra de las técnicas entrevistadas, nos proporciona que el ejercicio de participación ciudadana debe fomentarse desde el Proyecto de tal manera que se busque generar autonomía en los residentes involucrados, ya que la permanencia de los técnicos está acotada a los tiempos y necesidades del propio Programa. Además, visualiza en Pando Norte ciertos niveles autónomos de participación en sus residentes que trascienden a la propia existencia e intervención del equipo técnico y están estrechamente relacionados a los procesos de actuación y anclaje institucional, generados por la sinergia de la Intendencia.

La siguiente entrevistada expresa que desde la intervención técnica en el territorio se debe:

Técnica K.: garantizar la participación, el ejercicio de la ciudadanía y también desde el punto de vista que uno va a trabajar en un tiempo acotado como técnico tenés que fomentar siempre la autonomía porque vos no te vas a quedar siempre, en el caso de Pando yo creo que siempre tuvo un cierto nivel de autonomía, (...)y lo otro que aportó ahí también es la parte política e institucional muy fuerte de lo que es el Municipio, lo que es Intendencia de Canelones, que más allá del Programa siempre hubo una pata fuerte institucional, que había una Trabajadora Social en el barrio que atendía las demandas de alimentación y eso fortalecía y se retroalimenta y los vecinos están como muy empoderados casi siempre, pero también había como una presencia institucional que les daba cabida, porque en otros lados por ejemplo hay vecinos empoderados pero una institucionalidad sorda y al revés una institucionalidad muy abierta pero los vecinos están descreídos...

Esta última reflexión es muy interesante de comprender sobre cómo se debe dar un vínculo horizontal, receptivo y de ida y vuelta entre los espacios empoderados de participación comunitaria. Esto se relaciona específicamente a la capacidad de apertura dialógica y confianza institucional establecida por el Estado, lo cual no niega la existencia de conflictos posibles, sino que los viabiliza de acuerdo a los distintos intereses de los actores involucrados..

5.2.4- Seguimiento de las obras

En relación al intercambio de trabajo y vínculo entre los residentes barriales y el equipo técnico durante la etapa de obras, los distintos testimonios surgidos a partir de los referentes vecinales coinciden en que en éste hubo un proceso de seguimiento importante a los avances de obras e intervenciones

barriales. Este seguimiento fue realizado fundamentalmente a partir de las distintas Comisiones creadas para dicho fin, como lo expresan los siguientes referentes:

B: ... como Comisión desde que comenzaron las obras hacíamos el seguimiento, en la plaza, estuvimos metidos siempre y nosotros nos reuníamos con ellos y hablábamos si algo estaba mal, sobre la seguridad de la obra, y el equipo era receptivo y abierto a las propuestas, y el Coordinador que estaba, que era más social e interactúa más con la gente, y era más recíproco; y ahora con el último que trabajamos, Arquitecto, tenía otras características y se notan las diferencias donde uno más preocupado por lo social y el otro por lo físico, las obras...

En este discurso, cabe resaltar del equipo técnico la relación receptiva y abierta al diálogo que mantuvo durante gran parte de las obras, y además la figura del Coordinador, que es destacada como canalizadora de la comunicación hacia la Comisión. El perfil social del Coordinador anterior influyó mucho en facilitar una participación y preocupación comunitaria del barrio y que en opinión del entrevistado, el nuevo Coordinador de profesión Arquitecto mantuvo una actitud y desempeño distinto, concentrado fundamentalmente en que las obras avanzaran.

La siguiente entrevistada, aporta que desde la Comisión, más allá de las propuestas y el intercambio establecido con el equipo durante el avance de obras, su papel estaba centrado en el control, reclamo y aviso sobre el funcionamiento de la empresa constructora, cerciorándose de que estaba avanzando adecuadamente.

M.G.: ... durante las obras habían reclamos, habían propuestas, habían cuidados y si ellos no se daban cuenta nosotros lo veíamos, les avisábamos para que fueran a ver cosas que estaban pasando en un lugar, entonces eso era ir controlando la obra y nosotros fuimos muy activos y bien recibidos y tratar de buscar una solución también y ahora que terminaron el grueso de las obras quedamos sin Coordinador y en parte se desmembró el equipo(...) quedamos todos sueltos y nadie se está reuniendo para nada y si surge alguna cosa ellos no tienen ni teléfono, nos tenemos que comunicar por el privado de una técnica, porque están esperando que le instalen el teléfono en la nueva oficina del Centro de Barrio y desde diciembre estamos sin atención telefónica y presencial y por lo tanto no haciendo nada...

En este último relato, la entrevistada no solo comenta como fue el intercambio con el equipo técnico durante la fase del grueso de las obras, sino además aporta como este vínculo fue decayendo con el desmembramiento actual del equipo y el cambio de Coordinador, sumado a la pandemia por Covid-19 y reinstalación de la oficina en el Centro de Barrio a inaugurar.

Ambos discursos anteriores coinciden en que la forma de intercambio entre el equipo técnico y los espacios de Comisión se centró de manera unilateral y técnica en los avances de obras, decayendo entonces el trabajo social y la participación comunitaria desde la última etapa hasta la actualidad. Son entendibles las dificultades técnicas que implica una obra de tal magnitud con una empresa constructora externa, pero hay formas de participación popular y estrategias sociocomunitarias de integrar a los residentes y referentes vecinales en los procesos de transformación barrial. Además, a partir del discurso de la siguiente referente entrevistada se desprende la predominancia de trabajo fragmentado en lo físico, en el sentido de focalizar y aislar el trabajo con las familias de realojos del resto de los espacios abiertos a las problemáticas sociales del barrio.

G: para mí que se haya aislado tanto a la gente de los realojos al resto de los vecinos, como que las reuniones eran entre ellos, para ellos capaz que como que tendría que haber sido más integral la cosa, como que creo que esa Comisión Realajo tendría que haberse integrado a lo demás y ellos estaban

solamente para eso, pero también sé que tenían muchos problemas internos que capaz mejor no se tenían que mezclar...

Si bien, como manifiesta la entrevistada, hubo razones de atender específicamente las necesidades y procesos complejos de las familias a realojar, es fundamental que se fomente desde el equipo su involucramiento a otros espacios donde se aborden problemáticas más globales del barrio, con un sentido de búsqueda de integralidad, integración y generación de sinergia entre los realojos y los espacios de cultura participativa y solidaria más consolidados.

En relación a los distintos actores involucrados en un proceso de construcción de hábitat es fundamental tener presente que existen siempre distintos niveles de poder y capacidades diferentes de decisión, ya sea por factores económicos y políticos, como por niveles acumulados de formación, experiencia y conocimiento. Por lo tanto, partir de relaciones asimétricas de poder nos permite posicionarnos en un escenario complejo y de contradicciones, en donde a la hora de tomar decisiones, se hace necesario adoptar una capacidad de negociación colectiva y de generación de consensos.

De acuerdo a uno de los diez postulados de la Red *"Viviendo y Construyendo"* del CYTED² (1995) manifiesta lo siguiente:

"La participación popular (...) se concibe como protagonismo de los pobladores en: diagnóstico, diseño y puesta en marcha de soluciones y en el control y administración de los procesos; en la participación plena en asociación con las autoridades gubernamentales para tomar decisiones en conjunto; en compartir con el Estado la responsabilidad solidaria en la cohesión social, coherencia urbana, prestación de servicios públicos, en superar el papel de simples beneficiarios de las medidas gubernamentales y en la búsqueda de medios para reducir costos"

Para captar cómo fue el proceso de interacción entre el equipo técnico, los residentes y las Comisiones del barrio, el siguiente técnico nos da su relato sobre cómo fue el proceso participativo durante la etapa de obras:

Técnico L.: después en la fase constructiva hubo un intercambio mayor con el equipo técnico porque la idea de por lo menos cuando yo desempeñé mi rol era generar conciencia, era generar apropiación, era generar cuidado e identificación con lo que se estaba haciendo, por ejemplo si se hizo una plaza, si bien el dinero lo puso el Programa, el Municipio y la Intendencia, los vecinos lo que tendrían que hacer es ir a cuidarlo, concientizar, trabajar en eso en la plaza y realizar actividades y que los vecinos se apropiaran y de hecho se apropiaron por lo menos en la época que yo estuve... se generaban actividades deportivas, se hizo feria, se hizo cine, se festejaban los días por ejemplo de la primavera... se remontaban cometas, se realizaban actividades para que la gente se apropie de forma adecuada...

Las líneas de intervención que el técnico anterior propone, hacen énfasis en la apropiación e involucramiento de los residentes y los integrantes de las Comisiones a la hora del uso, cuidado y mantenimiento de la infraestructura creada por el PMB, generando a su vez distintos tipo de actividades para dar contenido comunitario a propuestas que generen un fortalecimiento de la organización e identidad del barrio. En la entrevista expresa que el primero y principal espacio de participación fue la Plaza, luego se construyó la Policlínica, para luego empezar a hacer todas las obras de saneamiento e infraestructura del Proyecto, después se construye la Unidad Especializada de Violencia Doméstica y luego el CAIF.

² Programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CYTED)

El mismo técnico entrevistado expresa:

Técnico L.: *cada vez que se hace una obra participa la Comisión correspondiente y se realizan actividades que se articulan institucionalmente, porque ya las Comisiones son parte de la institucionalidad del Proyecto (...)y si va una persona por parte de una Comisión ya es parte del Proyecto y está representando el Proyecto(...) por ejemplo con la Unidad Especializada en Violencia Doméstica se articulaba con la que en ese momento era la Comisaria o la Subcomisaria y ya después las Comisiones se institucionalizaban...*

Imagen 37: Conjunto de fotografías de obras construidas por el PMB de Policlínica, Unidad Especializada en Violencia Doméstica y Centro CAIF



Fuente: Elaboración propia.

Más allá de los espacios de participación articulados a las instituciones formales que se fueron creando con las obras concluidas, la siguiente técnica entrevistada, nos expresa, cómo fueron los espacios de intercambio y trabajo permanente implementados por el equipo PMB con los referentes vecinales,

durante todo el avance del Proyecto. Además, nos aporta como es el proceso de trasladar la teoría de mejora barrial, plasmada en las Guías de Formulación y en los conocimientos adquiridos por los propios técnicos, a la realidad variable y particular del barrio.

Técnica K.: en la fase de obra eran Comisiones donde se hacían reuniones de intercambio, visitas de obra, consultas permanentes en los espacios de participación, que gente que no era de realojo había escuchado y quería saber... y estaba lo que es el Proyecto y la Guía y se iba tratando de ajustar a la realidad, y a veces sí, se caía en simplemente informar, pero a veces se lograba algo más allá de comunicar a los vecinos, que es muy dinámico en la práctica, en la teoría como que parecía que tenías esto y lo ibas a aplicar así, pero no es una receta, ya te digo que he visto más barrios te diría eso... de que observás cosas distintas y que no siempre se da que dos cosas confluyan y den como un escenario para que eso se cocine bien...

Estas consideraciones, así como los procesos que se dieron centralizados en la faceta técnica-constructiva de la arquitectura, en ciertas etapas del Proyecto, deben ser deconstruidos e implican un abordaje interdisciplinario que debe estar reflejado constantemente en todas las fases de la intervención de los equipos técnicos en el territorio. Estos factores exigen desplegar en los equipos territoriales estrategias de comprensión e implementación creativas y flexibles aplicando metodologías participativas e integrales. Las mismas deben estar orientadas por procesos democráticos que generen aptitudes educativas, de involucramiento y de empoderamiento en las capacidades de los actores barriales, que forman parte de las prácticas sociales y materiales, como sujetos transformadores de las mismas y del barrio.

Por lo tanto, entender la categoría barrio desde una mirada alternativa a la estática, autónoma y autoexplicada es fundamental para adecuar este tipo de intervenciones PMB a la realidad cambiante y diversa, donde conviven distintos tipos de relaciones sociales que según Tapia (2015) , coincidiendo con Massey (1994): "...el barrio como lugar se puede comprender como un punto de intersección de relaciones sociales en un momento dado, relaciones sociales que se extienden a una escala mayor que la que definen ese lugar en ese preciso momento." (p.132)

5.2.5- La perspectiva de sus residentes y referentes barriales sobre el Programa

En lo que se refiere a las opiniones de los referentes barriales entrevistados sobre el PMB, existen coincidencias en algunos, en que los tiempos de obras fueron adecuados para la magnitud de obras realizadas, como lo manifiesta el siguiente en su testimonio:

C: bueno el proceso y la construcción de las obras fue rapidísimo porque empezaron en el 2016 el saneamiento, en dónde tenían que hacer no sólo el saneamiento sino también la extensión de red de Ose, de Ute y todo lo que involucra (...) y en el 2017, en diciembre, se entregaron estas primeras 28 casas y en el 2018 se entregaron el otro resto de casas para completar las 66 viviendas y ahora queda otra tanda de lo que son dos manzanas y media que están para el 2022 supuestamente, pero tenemos los avales del equipo de que se van a hacer...

Se manifiestan en este discurso ciertas incertidumbres a la construcción y a la entrega de las viviendas restantes asociadas al cambio de Gobierno y a las reducciones presupuestarias, sin embargo, manifiesta que ya existe un compromiso por parte del PMB en ejecutar las obras de viviendas faltantes. La siguiente referente vecinal entrevistada coincide con el anterior, en la adecuación de tiempos de obra, agregando no solo como fue el proceso de infraestructura de servicios y viviendas, sino de equipamiento sobre la plaza creada.

G:... de los tiempos yo creo que están bien porque si te lo pones a mirar en perspectiva de 2015 ahora también estamos a 6 años y se completó la plaza, se completó el CAIF, se completó la Policlínica, se completó la Unidad Especializada en Violencia de Género y toda una parte de las viviendas, a mí me parece que está bien y ahora se está terminando el Centro de Barrio y quedan las otras viviendas, y sí las cosas llevan tiempo y la gente se desespera un poco, pero lo entiendo porque sí están metidos adentro del barro y quieren tener otros tiempos...

La entrevistada comprende que los tiempos para las familias que presentan necesidades críticas en vivienda pueden ser muy prolongados y generan desesperación e impaciencia entendible, sin embargo, es consciente de las burocracias estatales y las exigencias de un Programa con financiamiento Internacional para una obra de tal magnitud, la cual abarca varios barrios.

Siguiendo con el avance de la anterior entrevistada, surgen interesantes aportes sobre cómo se podría involucrar a los residentes en el proceso de construcción de la materialidad barrial. La contratación directa como mano de obra, es una posibilidad condicionante a la hora de licitar una empresa constructora. En el testimonio de la entrevistada se desprende que esto específicamente no se pudo lograr inicialmente, lo cual provocó algunos conflictos cuestionando las condiciones que estaban previamente determinadas y reglamentadas. Se entiende que es fundamental rever este aspecto, ya que no solo brindaría fuentes laborales tan necesarias en el barrio, sino a su vez, generaría una mayor apropiación y cuidado, ya que los residentes serían protagonistas de la transformación barrial.

G:...pero eso no se pudo hacer porque las obras se licitan a una empresa y hay un montón de reglamentos que no te permiten hacer eso y habría que cambiarlo en los reglamentos desde el Ministerio de Trabajo y no sé qué otros lados y eso habría que hacer, una política de profundidad que no podés cambiar en dos días...

Además, la misma referente entrevistada expresa que como con la mano de obra existen otras determinantes en las cuales tampoco se permitía un margen posible de incidencia, explicando lo siguiente:

G:... y bueno de parte del Proyecto hubo como “bueno te escucho y traslado y en la medida de las posibilidades trato de incidir” y después por ejemplo en la obra no podemos tomar decisiones porque hay una responsabilidad de un Arquitecto y un Ingeniero y bueno podés decirle no... no me gusta ponerlo para allá ni para acá, ni en está ni en ninguna obra...

La entrevistada comenta, que el proceso de comunicación y preparación para tratar los recaudos y medidas de prevención y seguridad que debía tener la población hacia la obra fue muy adecuado. Incluso se trabajó desde el PMB de manera articulada con otras instituciones educativas como la escuela y el CAIF, para abordar varios aspectos de seguridad vial y en obra, donde se intervino coordinadamente con áreas de seguridad vial de la Intendencia y se planificó un evento, para inaugurar festivamente con tambores, el comienzo de las obras.

El desarrollo y valoración de la actividad fue la siguiente:

G:... hablamos con el Alcalde y le dijimos podés mandar gente de vialidad para que nos muestre bueno los conos, la cinta, qué significan y para qué se utilizan y los tambores será para atraer y ya de paso hacíamos la actividad y entregábamos folletería y le decíamos miren gente va a empezar obra, tengan cuidado, si ven algo que no está bien avisen y comuníquense con nosotros, estamos acá y la verdad que fue muy bien...cuando al principio comenzó la obra y robaban, se vigilaba... eso como que estuvo muy bueno.

5.2.6- Aportes y cuestionamientos técnicos al PMB

De acuerdo a las distintas opiniones recabadas de los técnicos interrogados del Programa, surge una mirada más global que trasciende a la etapa de obras y algunas diferencias con los referentes vecinales entrevistados, sobre la adecuación de los tiempos del PMB.

Técnica K: para mí los tiempos previos al comienzo de obra o durante la obra o posobra son algo largos, que quizás deberían ser más acotados en el tiempo por las necesidades de la gente y porque hay gente de la franja etaria de vejez que no llegan a ver los cambios, de repente no llegan al realojo y no les da la vida, y a veces decís son muy largos estos procesos...

La técnica entrevistada pone énfasis en que los tiempos extensos del PMB difícilmente acompañan la vida de las familias a realojar las cuales son las más afectadas, debido a las características etarias que las componen y las necesidades críticas que tienen en materia de vivienda. La entrevistada manifiesta que, en el momento que dichas familias son realojadas y adquieren la vivienda nueva, el impacto en la calidad de su vida es superlativo, relatando por ejemplo -a partir de un diálogo con una maestra y una médica barrial- un cambio significativo en la salud y educación de los niños y niñas que integran dichas familias. En su reflexión surge uno de los desafíos políticos más actuales y en tensión constante ante la mirada y juzgamiento ciudadano y político, sobre la controversia establecida entre las acciones de asistencialismo sin contraprestaciones y el abordaje inmediato a necesidades urgentes en materia habitacional para poblaciones vulnerables.

Técnica K: ...uno dice es un gasto pero es una inversión también, ya hay una crítica dura de la sociedad, como que se les da a la casa, pero eso siempre se justificó que si a esta gente no le das una inyección, cada vez va a estar peor...

La entrevistada relata, que luego de la sustancial mejora habitacional en las familias destinatarias se da en algunos casos el efecto de querer seguir mejorando la vivienda y su entorno lindero, provocando este efecto, de manera sinérgica, al vecino. Igualmente, la técnica es consciente que este efecto de transformación en la actitud de los involucrados no se genera solamente con la mejora material, sino que se debe implementar un fuerte trabajo social y comunitario sobre los hábitos y costumbres inadecuadas en el uso y mantenimiento de vivienda, así como en pos de una convivencia familiar y comunitaria saludable. En varias familias se debe problematizar y abordar constantemente en formas de vida y hábitat complejas, en algunos extremos de conflicto, vulnerando los derechos de algunos de sus integrantes más expuestos. La técnica, desarrolla varias cuestiones a trabajar con las familias de realojo sobre distintos hábitos que por más que sean pequeños no dejan de ser inicialmente importantes –uso de aberturas y trancas de puertas y ventanas, no vertido de excremento de animales en cañería, ventilación de ambientes para evitar humedad, etc-. Así como otros que son muy trascendentales para mantener la calidad de la vivienda y una buena convivencia intrafamiliar –uso de espacios comunes y dormitorios, privacidad, límite de mascotas, manejo de luz, agua, calefacción, etc.-

Técnica K:..a nivel de mantenimiento de las casas hay toda una serie de talleres donde se trabaja todo el tema de hábitos, imagínate vivían todos en una misma pieza compartiendo todo y pasan a vivir en una casa donde cada uno tiene su privacidad, y eso se trabaja nivel taller pero también mucho cuerpo a cuerpo...(..) todo eso qué son hábitos y que al vivir de una forma no los tenés y si toda la vida viviste así, no lo tenés por qué saber...

Imagen 38: Conjunto de fotografías. Vistas de distintas viviendas construidas destinadas a familias realojadas



Fuente: Elaboración propia.

Otra iniciativa e intervención interesante realizada desde el PMB y la Intendencia de Canelones, para analizar cómo fue la participación comunitaria entre las familias realojadas, fue la jornada de construcción de vallado, para limitar los terrenos de viviendas perteneciente a las nuevas manzanas construidas por el Programa. La técnica entrevistada relata a continuación las complejidades que ello conllevó, sin embargo fue una de las pocas acciones que requirieron el involucramiento y organización comunitaria de las familias destinatarias de vivienda en el proceso de obra.

Técnica K:... en el caso de Pando Norte, que no estaba prevista y se tuvo que hacer, fue la construcción de vallado que al final se hizo con la guía de un capataz de la Intendencia, que fue una odisea realmente, porque había gente que no podía hacer el trabajo de este tipo y entonces había que organizar quiénes podían hacer pozos, quiénes no y entonces la organización fue muy ardua porque eran muchas viviendas y llevaba mucho trabajo, y siempre hay gente que trabaja y otra que no, pero se logró... y las viviendas las hace una empresa constructora a la cual se le hacían reclamos de lo que

no fuera de mal uso y también en eso se trabajó, en el cuidado de las cosas y lo que rompés lo vas a tener que arreglar vos...

Por otro lado y ahondando en las líneas más generales y estratégicas de participación implementadas en distintas etapas del PMB, el siguiente técnico entrevistado nos brinda una opinión relevante sobre las variaciones, que fueron dependiendo de la impronta y el perfil del Coordinador e integrantes de los equipos existentes. Comprende que los fundamentos base del Proyecto son muy satisfactorios, pero pueden ser contrariados y desvirtuados a la hora de ser aplicados por un equipo que no da lugar o fomenta escasamente la participación popular real en el Proyecto, como lo expresa a continuación:

Técnico L.: ...en la etapa inicial con un equipo que trabajaba desde la teoría y la práctica, donde desarrollaba espacios de participación para que la gente tomara decisiones y priorizara cosas... y no te llevabas puesto a los vecinos... a la gente no te la llevas puesta, la gente participa en lo que quiere, en lo que le interesa... y fue lo que pasó al final, luego de 5 años, dejando un vacío, y si vos no te alineás, trabajás conjuntamente con ellos a nivel de la participación y con una mirada comunitaria, la gente no participa... eso no significa que todo el mundo haya participado sino que hay un núcleo orgánico, con la mirada de Gramsci, organizado, que participa, que aporta, que se mueve y que se pone la camiseta del Proyecto y lográs la participación...

Lo fundamental en un proceso participativo es aceptar y reconocer la existencia de todos los saberes y praxis involucradas, buscando interrelacionarlos en una configuración integral y estratégica a la hora de diseñar y planificar una intervención territorial.

“Específicamente en el campo del planeamiento y el diseño, el principio que sustenta la aplicación y el desarrollo de metodologías participativas se basa en la conciencia de que los habitantes no sólo aportan información básica sobre sus necesidades y aspiraciones, sino también sus soluciones viables y adecuadas; también reconoce que esto sólo se resuelve a partir de la integración, de manera activa y corresponsable con los diferentes actores de la producción social del hábitat, en el reconocimiento de que el entorno construido resulta más adecuado a las necesidades y aspiraciones de sus habitantes si éstos se involucran de manera activa en su producción, en vez de ser tratados como consumidores pasivos.” (Romero et al, 2007, p.38)

El técnico entrevistado, manifiesta que hubo un momento bisagra cuando se cambió la impronta y forma de concepción e intervención del equipo interviniente y su Dirección –disciplina Arquitectura-. En este momento de transición predominó la atención centralizada en el avance físico de las obras de manera focalizada en los realojos, desarticulando las acciones de los espacios de participación ya instituidos, como los de las áreas de la Salud, Convivencia, Educación, Integración, Recreación, Medio Ambiente, entre otros. Es crucial no perder el enfoque transversal de las intervenciones territoriales, comprendiendo que la convergencia de las distintas áreas temáticas que se configuran en los distintos espacios de participación hacen a las dimensiones globales existentes para la mejora integral de los barrios y su comunidad.

Técnico L.: ...se cambió toda la impronta y lo que pertenecía al Proyecto eran solo los realojos y lo que pasó es que no se entendió la filosofía o los fundamentos del Proyecto de Mejoramiento Barrial, pero también era una cosa que la propia Intendencia desde su Directora le decían que focalizara en los realojos, en donde había un interés político de focalizarse en la obra, cuando desde el Programa la filosofía siempre fue el desarrollo integral barrial, “como que no pierdas el tiempo con las cuestiones sociales” y ahí si vos perdés esa visión de desarrollo barrial, fue lo que pasó, la gente no empezó a participar, dejó de participar...

En el relato anterior se devela como los objetivos e intervenciones de este tipo de Programas se ven atravesados e influenciados por los intereses y lógicas presentes en el sistema institucional de la

política y Dirección técnica de turno, en este caso, con una fuerte centralización unipersonal en la Intendencia. A su vez, como lo manifiesta el siguiente técnico, al ser Programas de enclave territorial, el papel que debe jugar el Municipio es fundamental y ahí entran los choques de poderes y disputa de intereses, donde el PMB se encuentra como mediador y articulador.

Técnico L.: *Después en lo que tiene que ver con la articulación con el Municipio, desde un principio es un actor clave del territorio (...), donde hay un interés social político real en esa zona y estuvieron desde el vamos en el Proyecto, siempre apoyando, siempre participando en todas las reuniones.*

(...), además la forma de participar del Alcalde -de orientación del Movimiento de Participación Popular (MPP) - tiene que ver con una participación popular y por eso tiene que ver con una cuestión ideológica, que al Alcalde le interesaba desarrollar en esa zona carenciada... y hubo choques fuertísimos entre la mirada del Municipio y la mirada de la Intendencia, pero eso lo laudaron entre ellos y no sé cómo fue...

De acuerdo a esta realidad local de Proyectos PMB, implementados a través de Unidades Ejecutoras como la Intendencia Departamental, existen ciertas lógicas insterstitucionales a tener en cuenta, como plantea Veneziano (2012) "...muchos de los proyectos financiados desde el exterior tienden a hacer énfasis en las técnicas y destrezas y no en el liderazgo ni en el proyecto político estratégico del gobierno."(p.10) A su vez se cuenta con "...Municipios con funcionarios con pésima formación, acostumbrados a la política tradicional y al clientelismo, y proyectos que los "capacitan" desde el enfoque tecnocrático..." (Veneziano, 2012, p.10). Estas lógicas se complejizan aún más y generan choques intrainstitucionales a partir de las lógicas de descentralización de los servicios públicos, desarrollando mecanismos que vienen adquiriendo cada vez mayor fuerza como son los de tercerización, a partir de la contratación de equipos consultores.

5.2.7- Aportes vecinales sobre este tipo de Programas para mejorar la participación barrial

A la hora de consultar a los referentes sobre propuestas de cambios en este tipo de Programas, para abordar las problemáticas de participación e integración existentes en el barrio, algunos visualizaron que no se debería hacer ningún tipo de modificación. Más allá de que en varias instancias de las entrevistas reconocieron diversas debilidades al respecto y que deberían ser trabajadas para mejorar la situación histórica y actual del barrio. Además sus respuestas se centralizaron entorno al avance y lo que resta de las obras a construir, como lo expresa el siguiente entrevistado:

C: *yo al Proyecto y a todo no le cambiaría nada, lo que sí me parece que no sé si es por trámites burocráticos de la Intendencia o qué, porque ya desde el 2018 a la fecha de las obras que restaban para realizarse sólo se hizo el Centro de Barrio y la cancha multifuncional, y faltan las viviendas que en tiempo real ya podrían estar hechas, y este Proyecto fue presentado en el 2007-2008 y pasaron varios años, y antes que nosotros hubieron otras Comisiones que tiraron la toalla, o sea nosotros hicimos una continuidad de su gestión...*

En su relato, pone de manifiesto el prolongado tiempo de concreción de obras y la falta de ejecución de las viviendas restantes desde que se presentó el Proyecto, hace más de 10 años. Esto devela una circulación y un recambio importante de involucrados en materia de participación, atravesado por el pasaje de otras Comisiones de referentes. El mismo referente se hace el interrogante sobre si no se hubieran movilizado durante todo este tiempo, si se habrían logrado o no ciertas mejoras barriales.

Otra de las entrevistadas no sugirió ningún tipo de modificaciones y describió cómo fue la etapa de participación durante el proceso de diseño y aprobación del Anteproyecto arquitectónico, coincidiendo con el entrevistado anterior sobre la no construcción de las viviendas restantes:

B: *no eso se hizo abierto, en donde participó todo el barrio, se votó y se armó un Proyecto, en su momento fuimos dando las opciones de lo que faltaba en el barrio y ahí se armó, ya están las viviendas donde está C... faltan otras y hay algunas individuales, pero las que faltan están en standby y aún no se sabe cuándo se van a hacer...*

La siguiente referente entrevistada visualiza debilidades en materia de participación, problematizándolas, sin reconocer cómo se podrían mejorar, ya que a lo largo de todo este tiempo se han intentado muchas acciones y estrategias para lograr involucrar a más residentes y no se han generado grandes avances. La misma coloca como uno de los tantos ejemplos las coordinaciones realizadas desde la Comisión con el área de Medio Ambiente del Municipio, para limpiar acumulaciones de basura y entrega de contenedores individuales, sin lograr evitar nuevamente la formación de basurales.

Ella expresa:

G: *...y somos tres que nos movemos y como que vienen a reclamarnos a nosotros, me pasa tal cosa (...) y le decimos bueno vaya a la Comuna y te dice nada... aaaa no no!!!... y cambiar esa pasividad no me doy cuenta cómo hacerlo, porque nos vieron trabajar y la gente sabe quienes somos, te ven que hacemos cosas... hicimos cine, compramos parlante, compramos cosas y pedís una mano y no te dan (...) nada cero colaboración...*

Otra de las referentes barriales entrevistadas manifiesta directamente que tipo de modificación haría en relación a las formas de generar procesos de participación barrial implementadas por el PMB, describiendo cambios significativos en las formas de comunicación y llegada al barrio, por parte de los diferentes equipos técnicos, según sus improntas particulares. La misma relata, con respecto al equipo actual:

MG: *a mí lo que me gustaría es tener una mejor comunicación de ida y vuelta con el equipo, y nos parece que se tiene que vincular más el equipo con las actividades del barrio y desde la oficina muchas veces se desconoce las cosas que pasan en el barrio más bien en los asentamientos, o sea más vínculo con el vecino, ir, conversar, caminar, ver cuáles son las necesidades y no esperar a ver que te surja un problema para ver cómo lo resolvemos... últimamente se quedaban mucho en la oficina...*

Se menciona aquí que en el equipo antecesor existía un mayor relacionamiento y conocimiento territorial, estableciendo mejores canales de comunicación y trabajo de cercanía con el barrio.

Los Programas de Mejoramiento de Barrios pueden actuar, facilitar, obstaculizar, neutralizar estas vías de diálogo y negociación comunitaria, dependiendo de la impronta del equipo y Dirección técnica, de su capacidad de comunicación, de las metodologías participativas y organizativas aplicadas, del marco conceptual y político con el cual se posicionan; favoreciendo o no el involucramiento en la toma de decisiones de los residentes durante el desarrollo de todo el Proyecto de transformación barrial. *“La posibilidad de la construcción de un sentido colectivo en el barrio, la posibilidad de compartir ciertos aspectos de sentido de lugar, de valores, de historia, de tradiciones, de organización, de apuestas políticas de cómo y por qué pensamos serían mejor las cosas, y ello claramente puede encontrarse en el barrio, pero al mismo se proyecta a todos los ámbitos de nuestras existencias.”* (Tapia, 2015, p.134)

5.2.8- La mirada técnica sobre la política institucional

Desde la mirada técnica sobre propuestas o permanencias de la política institucional, surgieron coincidencias en los técnicos entrevistados sobre su adecuación y satisfacción con la propuesta programática, manejando varias consideraciones y aspectos a modificar que tienen más relación a sus formas de implementación y dirección en los distintos niveles de organización institucional. Además, surgieron algunas cuestiones sobre el perfil de abordaje de los equipos técnicos con los destinatarios y sus contratos de trabajo particulares establecidos con el PMB. Una técnica entrevistada nos da una apreciación favorable sobre la política, comentando que se deberían acortar los tiempos de ejecución, pero no lo ve posible por las distintas condicionantes como: la financiación, los plazos, las contrataciones de técnicos, etc. Además comenta sobre su rol técnico en relación a los destinatarios que:

Técnica K: yo en el tema de referencia con los vecinos, yo los veo como usuarios para atender y no depende de quién esté (...) soy como muy ejecutiva y no me hago mucho problema en ese sentido y creo que por eso he sobrevivido y yo siempre he tenido claro que es a término y que mi contrato no tiene expectativas de renovación y siempre entendiendo eso... que dí lo mejor de mí, pero mañana capaz que estoy en otro barrio...

A continuación, otro de los técnicos entrevistado califica al Proyecto en general como excelente desde sus propuestas conceptuales hasta su metodología, en donde cree que es fundamental tener un marco de trabajo significativamente participativo y de desarrollo personal, volcado hacia los vecinos, considerando que apuntar a eso es algo utópico pero importante seguir. En este caso, luchó contra lógicas contrarias de una Dirección y de un contexto institucional particular en que estaba inserto este Proyecto. El técnico nos describe una lógica organizacional interna y de relacionamiento interinstitucional complejo y personalista con las siguientes características:

Técnico L: ...ahí empiezan a funcionar los egos (...) pero después hay un inconveniente que es articular los tiempos, la mirada, los intereses y las necesidades del PMB con la Intendencia, ahí es donde se genera el conflicto y se generan los grandes problemas(...) y a ellas le costaba muchísimo articularse entre sí, esta Directora se llevó por delante a todos los equipos, despidió a varios y claro (...) hay un punto débil cuando la gente no es flexible, no es versátil y prioriza sus intereses...

En relación a lo anterior, el entrevistado manifiesta las dificultades que generan estas formas de contratación, organización, dirección y manejo de los recursos humanos involucrados, impactando negativamente en el cuidado, permanencia, motivación y por ende en las formas de intervenir de los técnicos territoriales. En ello se explican y reflejan las diferencias marcadas por las Direcciones anteriores con un perfil social y de fomento de trabajo en equipo con las de un perfil más arquitectónico y tecnócrata.

El entrevistado relata:

Técnico L: ...con la impronta de la Directora anterior se tenía más Trabajo Social, hablaba, negociaba, concientizaba, y esta actual se llevó por delante a todo aquel que no hacía lo que le mandaba de forma autoritaria, no respetando perfiles, no respetando experiencias, no respetando profesiones...

A todo este contexto de trabajo complicado, donde se abordan problemáticas barriales complejas con un alto nivel de exigencia, se le suma la precariedad de los contratos establecidos, que generan incertidumbre, inseguridad y estrés en los técnicos intervinientes. El técnico lo describe a continuación y asocia esta modalidad de contratación tercerizada a varias de las políticas sociales públicas:

Técnico L: *...lo de los contratos que es una aberración, lo de los contratos tercerizados a nivel del Estado y no se puede desarrollar políticas públicas con contratos tercerizados, tenés ejemplos no sólo como este Programa, sino mirá el MIDES, cambió el gobierno y echaron a todos los contratos tercerizados y cómo sostenés la política pública con contratos tercerizados, además que es una falta de seguridad y de derechos laborales para los técnicos...*

Las formas de contratación por Consultoría en modalidad tercerización, generan una fuerte precarización e inestabilidad laboral, resultando en procesos de alta rotación de técnicos, y por ende, en la imposibilidad de construcción de una identidad fortalecida en los equipos, donde la misma sea sostenible y volcada al barrio en el largo tiempo de su intervención. Aquí se pone en jaque una política pública con impacto significativo y adecuado a los procesos participativos barriales –con sus tiempos particulares–, así como en la construcción de confianza y reciprocidad con la población objetivo.

5.2.9- Aspectos desafiantes en este tipo de programas según referentes barriales

Durante las entrevistas a diferentes referentes, surgieron distintos tipos de desafíos más que potencialidades, que generan aportes significativos desde la mirada de las personas que vivenciaron directamente el proceso de transformación, durante todos estos años. Algunos visualizan los desafíos en la propia Comisión, como lo describe el siguiente entrevistado:

C: El desafío para mí está en qué la Comisión se organice más, pero que se acerquen más vecinos, porque nosotros trabajamos y no es que ganamos un sueldo y lo que logramos lo logramos para todos los vecinos, no es para nosotros solos...

Y el entrevistado continúa comentando, que más allá de algunas de las prioridades concretadas como las viviendas, el alumbrado público y el saneamiento, queda como desafío en mejoras materiales el reacondicionamiento de las calles. En consonancia con los desafíos de mejoras barriales la siguiente entrevistada puntualiza la necesidad de construir mayor cantidad de viviendas, manifestando que para:

B:... sacar a la gente de lugares vulnerables, se han hecho viviendas, pero aún quedan por hacer y el tema de la convivencia se tiene que trabajar, pero eso se da en todos los barrios...

Además, la misma exclama la necesidad de seguir trabajando en la convivencia barrial desde los espacios de Comisión y las actividades en la plaza, donde la siguiente entrevistada agrega que las propuestas deben ser más destinadas a jóvenes, buscando estrategias para lograr su dificultosa captación:

MG:...como desafíos veo que pueden hacer más actividades con los jóvenes porque hay muchachos acá que no van a estudiar, entonces quedan ahí en la plaza sin hacer ningún tipo actividad, hay un profesor de deportes pero muy poca gente participa y buscar la vuelta para que la gente vaya y participe, porque se le ofrece y la gente no lo utiliza bien, y para niños hay dos CAIF...

Otra de las referentes introduce un interesante desafío que trasciende los logros más puntuales y materiales a concretar, poniendo en cuestión la sostenibilidad de los procesos de participación, que durante toda la intervención, de acuerdo a las características del barrio, hubo dificultades de sostener e incorporar a sus dinámicas intra y extracomunitarias. La entrevistada propone en su siguiente testimonio la necesidad de investigar los procesos de intervención participativa en otras regiones, buscando otras orientaciones, experiencias modelo e insumos pertinentes para aplicarlos a la realidad nacional y local.

G: *el Programa me parece genial y desafíos... sostenerse (...) pero creo que se debería estudiar si esto pasó en otro lado, cómo se logró revertir, por qué pasan estas cosas(...)... pienso que estos Proyectos están bárbaros pero desconectados y no a propósito.... cómo lograr que el Proyecto se conecte con la gente... yo he pensado mucho en esto, cómo haces, vas casa por casa o no sé... porque está buenísimo se invierte un montón de tiempo, montón de energía y de personas y muchas veces las cosas terminan en nada, y pienso que la solución a esto es buscar en otros lugares, porque esto no debe pasar sólo acá, hay otros países que han tenido mejoras sociales...*

Esta reflexión problematizadora sobre la adecuación de las bases conceptuales y prácticas de estos Programas a la realidad de nuestro país, resulta de mucho aporte, ya que no solo surge del saber popular de una de las referentes barriales, sino que apela a la necesidad de investigar constantemente antes y durante las intervenciones de transformaciones barriales. En este sentido, cree que es necesario recurrir a aportes investigativos de experiencias en otras regiones, como las de Europa u otras, nombrando específicamente el ejemplo al respecto de los países nórdicos.

Para analizar este tipo de Programas y sus alcances focalizados en escalas barriales, resulta interesante los aportes de contextualización histórico-política por parte de Tapia (2015), sobre las estrategias originadas y trasladadas desde países occidentales a las políticas urbanas latinoamericanas. *“Así, en Europa y Estados Unidos el barrio es la escala básica a partir de la cual se enfrentan objetivos tanto de regeneración urbana como también las agendas morales acerca de ciudadanía y cohesión. En Latinoamérica tampoco estamos lejos de ello, pues al menos desde la década de los noventa han surgido diversas políticas centradas en la escala barrial, especialmente en relación a los desafíos de revitalización de las áreas más empobrecidas de la ciudad.”* (Tapia, 2015, p.121)

Tomando en cuenta los aportes teóricos de Tapía sobre la evolución histórica del tipo de planteos como los PMB, en tanto políticas sociourbanas latinoamericanas, de origen transferencial y predominantemente occidentales, -algo también traído en el discurso de la entrevistada anterior-, podemos decir, que dada la coyuntura actual, se hace necesario la generación de movimientos distintos, no transferenciales, y así aplicar otros modelos urbanos que se ajusten más a nuestra realidad compleja y distinta.

Además, se puede pensar en la construcción de un modelo de desarrollo urbano nacional, involucrando actores comunitarios, técnicos, académicos, políticos y a la ciudadanía en general, donde se vea reflejado un plan de intervención adecuado a nuestras problemáticas y realidades locales, buscando un mayor impacto y efecto deseado. En esta búsqueda, se puede decir que ya no existe un solo modelo de ciudad sino varios simultáneos, con sus lógicas distintas, *“...que acrecientan cada vez más diferencias socioeconómicas y limitan las oportunidades del conjunto de la población de acceder a un hábitat digno, al privilegiar lógicas y dinámicas de mercado. Y es entonces cuando aparecen dinámicas de segregación socioespacial y de expulsión de población al interior de la ciudad, así como el deterioro de ecosistemas estratégicos, el encarecimiento del suelo urbano disponible y el agotamiento de programas de vivienda social en virtud de las actividades prioritarias establecidas por el modelo urbano en sus planes y proyectos”* (Boisier, 2001, citado en Torres, Rincón y Vargas, 2009, p.40).

La anterior referente vecinal entrevistada, realiza otro rico aporte sobre la evolución del PMB desde los orígenes en nuestra realidad uruguaya, trayendo un intercambio con una de las arquitectas pioneras

en el comienzo del diseño e implementación de estos Programas, a lo largo de los distintos puntos de nuestro país, y nos parafrasea, según la técnica involucrada, como fue el arduo proceso:

G: fue tanto lo que peleamos, tanto lo que nos dimos contra las estructuras burocráticas, funcionales, contra el acomodo político, contra un montón de cosas, que en su momento fueron frenteamplistas, pero haciendo un poco de autocrítica, tanto peleé con todo... (...) y ella venía implicada desde el origen de esto y tenía otra concepción... claro lo lavaron, lo acomodaron, le sacaron esto y aquello y quedó esto, pero en el origen el pensamiento del Programa de Mejoramiento de Barrios era otro, con otras perspectivas, pero ella decía que luego lo pasas por el tamiz de la política, el tamiz de la burocracia y te queda lo que te queda...

Aquí se pone de manifiesto cómo se transforman y ajustan las bases conceptuales y prácticas del PMB original a la realidad social, económica y cultural no solo de nuestro territorio sino también de nuestra estructura y sistema institucional particular del Estado. Según varias evidencias, recogidas de este y otros testimonios, se puede decir que esta mutación que sufre el Programa se da de manera desvirtuosa y contaminada por la política partidaria especulativa, el clientelismo interesado, la burocracia que enlentece y dificulta los procesos, entre otras complejidades. Y esta realidad política permeaba no solo el diseño y planificación del Proyecto, sino su propia ejecución, donde los residentes se veían inmersos y debían afrontar las lógicas e intervenciones particulares de cada organismo público involucrado en las mejoras barriales, como lo manifiesta la siguiente referente barrial:

G: ...si las pocas veces que me acercaba a las personas por ejemplo de AFE por esto, del Mides de por no sé qué cosa, o sea el acercamiento a otros organismos era el infierno, era todo un problema constante, chocabas todo el tiempo con la gente... de Urbanismo imposible pedirle nada... de los que se encargan del trazado y vialidad de las calles, Intendencia, esa gente nunca la vimos, nos aburrimos de pedirles que viniera y no sabemos quiénes son, nunca vinieron...

5.2.10- Diversos retos y potencialidades de los PMB según la mirada de sus técnicos

En lo que respecta a desafíos y potencialidades percibidos por los técnicos entrevistados surgen varios, y abarcan distintos aspectos del Proyecto y su intervención barrial. Según la siguiente entrevistada, hubo varios proyectos fallidos para abordar problemáticas de falta de integración, convivencia ciudadana y posibilidad de generar emprendimientos de capacitación y empleo. Sin embargo, expresa que visualiza grandes potencialidades con la construcción de infraestructura, como el Centro de Barrio y la Policlínica, con las siguientes características:

Técnica K: ahora se está con el Centro de Barrio, que no es sólo la infraestructura sino que tiene contenidos como una grilla de actividades (...) el proyecto era que allí funcionara como una ventanilla única y tenía como esa potencialidad, porque la gente no se mueve al centro, y al tener además la Policlínica ahí hizo que la gente no tuviera que moverse hasta el hospital...

Imagen 39: Conjunto de fotografías. Vista lejana de Centro de Barrio ubicado detrás de estructura del Polideportivo



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a los fracasos y por ende desafíos nombrados por la misma técnica, surgen algunas experiencias interesantes que se intentaron llevar a cabo desde el equipo, para generar oportunidades de emprendimientos comunitarios y espacios de capacitación sobre empleo, pero no funcionaron, como describe una de ellas a continuación en su testimonio:

Técnica K: ... se quiso hacer una feria y eso no fue un invento del equipo técnico y eso fue en base a la demanda, también en eso de abrir líneas de capacitación y empleo, pero bueno al final no prosperó, los vecinos no sostenían porque la gente del barrio no compraba, se iba al centro a comprar y como que esas dinámicas funcionan para un lado sí y para otro no, por ejemplo con la policlínica venía gente pero a la feria no...

Estas iniciativas por parte de los equipos territoriales que buscan generar otras estrategias de abordaje a las problemáticas actuales de los residentes, como la creación de oportunidades de empleo, formación, capacitación y emprendedurismo, hacen realmente lo que es la integralidad de una política pública, ya que trascienden los objetivos meramente vivendísticos y de infraestructura. En esa línea se aspira a contrarrestar los problemas sociales, culturales, económicos, laborales, educativos, etc., que condicionan la realidad de sus habitantes. De acuerdo a las líneas programáticas del PMB, se puede decir que a partir de su intervención se busca atender a la pobreza extrema, desde una perspectiva integral de la problemática, buscando articular con otros programas, teniendo como finalidad integrar física y socialmente a determinados asentamientos a la ciudad formal. En este sentido, el siguiente técnico comprende que este Programa, es la propuesta de desarrollo barrial, ya que se conjugan dos miradas: la mirada puesta en la infraestructura a través de proveer todo el equipamiento barrial; y la mirada de desarrollo comunitario puesta en la participación e integración del barrio. Sin embargo el objetivo de abordar la integración, tanto interna como externamente, del barrio a la ciudad, lo describe como un desafío importante en la intervención del equipo técnico, manifestando, a la hora de involucrar en actividades a sus residentes, lo siguiente:

Técnico L:...pero no desde la integración porque ahí participaba esa gente y se tendía a convocar a todos los vecinos, pero no había integración, por ejemplo, por poner una escena... los vecinos de plata

con casa se cruzaban y los veían medio de costado a esta gente de los asentamientos, que muchos de ellos participaban del Proyecto, que desde el mismo se trabajaba con estos cinco asentamientos y más allá de que el Proyecto apuntaba a que se trabajara con todos los vecinos, los que más trabajaban eran los directamente involucrados, que eran los de los realojos y los vecinos organizados...

Luego de un trabajo social y comunitario importante en la consolidación de esos espacios comunes como la plaza, el mismo técnico valora una evolución positiva en la participación, generando una mayor interacción ciudadana y mejor convivencia, no integración, de residentes de viviendas formales y cooperativas con los residentes organizados y habitantes de los asentamientos del barrio.

Otra de las técnicas coincide con el anterior, en los desafíos presentes en materia de participación e integración barrial, pero no desde lo cuantitativo, sino cualitativamente, ya que entiende que la infraestructura creada deberá tener una funcionalidad comunitaria significativa para que fortalezca ambos aspectos. La técnica resume varios desafíos que enfrentan los equipos a lo largo de su intervención barrial:

Técnica K: ... te vas a encontrar con rotación de personal, porque la gente consigue mejores empleos o multiempleo, después los recursos que no son los mismos de un barrio al otro y también lo institucional, lo político, los factores sociales o vecinales que no son los mismos, aparte en un barrio el Alcalde es re querido para poder trabajar y en otro no... un Director de ambiente en un barrio funciona, en otro no... estamos entrando en una nueva era de cambios políticos... hoy tanto para la Intendencia como para el Programa de Mejoramiento de Barrios estamos en un proceso de transición y de reestructuración que afecta...

De la mano con los cambios políticos institucionales otro técnico ve desafíos en trabajar bajo una Dirección plenamente arquitectónica, no circunstanciada con el desarrollo barrial, y con técnicos con perfiles:

Técnico L.: apropiados para desarrollar este Proyecto... y la potencialidad es terrible para desarrollar los barrios... cambiaron eso de lo que decía Orsi -Intendente Departamental- de hacer casitas al desarrollo barrial y desarrollo de personas y yo siempre lo pensé así...

5.2.11- Varios barrios en uno: concepción del territorio y características de Pando Norte

Durante las entrevistas a los distintos referentes, a la hora de indagar sobre qué concepción y caracterización de los barrios que integran Pando Norte tienen, la mayoría se dedicaron a describir la situación barrial actual, las diferentes etapas de intervención PMB y las características de convivencia. En la mayoría de sus respuestas, la idea conceptual sobre un barrio no estuvo presente. Uno de ellos nos relata que si bien son 5 barrios, denominados Hipódromo, Paso al Parque, Caballerizas I y II, Nuevo Pantanal y El Pomo, el conjunto hacen la conformación de Pando Norte. En su relato nos describe fundamentalmente las dinámicas de relacionamiento y convivencia de su nuevo barrio, donde reside, creado por la intervención del PMB, constituido por 3 manzanas de realojos de los asentamientos Caballerizas I y II.

El entrevistado manifiesta:

C: ...acá entre los vecinos convivimos bien y ahora hay un cambio, de que esta manzana no tiene nada que ver con las otras dos, porque allá hay líos familiares y peleas entre vecinos... (...) esos son vecinos que vinieron de las otras Caballerizas, pero el ambiente de ellos lo trasladaron acá, porque allá donde vivía tenías el mismo problema... y nosotros tenemos una convivencia pacífica...

Se relata las diferencias en la convivencia entre los residentes pertenecientes anteriormente al realojo de cada una de las Caballerizas I y II, y algunos de Paso al Parque, donde aparentemente para el entrevistado, fueron conservadas las formas complejas de vivir y relacionarse en una de las Caballerizas, no así en la otra. Esta diferenciación denota hábitos y costumbres distintas de sus residentes, que debieron ser trabajadas intensamente desde el Programa antes, durante y posterior a los realojos, para fomentar una adecuada integración así como formas de convivencias saludables, independientemente de la manzana que habitaran. No queda claro cómo fue la distribución de residentes según las viviendas adjudicadas, pudiendo favorecer o no la evolución de este proceso.

Imagen 40: Conjunto de fotografías. Vistas de algunas esquinas e intersecciones de las manzanas de viviendas realojadas construidas



Fuente: Elaboración propia.

Específicamente en los PMB, el vínculo comunitario construido a la interna del barrio, y externamente entre el barrio y el Estado, se puede dar en todas sus variantes, de manera conflictiva, pasiva, asistencialista, resolutive, reivindicativa, colectiva y con todos sus matices. Esto depende de varios factores como: las etapas del Proyecto -preobra, obra, posobra-, el tipo de organización barrial mediadora, las características socioculturales y necesidades económicas de sus residentes, la región demográfica que se encuentre -urbana, rururbana o rural-, su integración intrabarrial y con el resto de la ciudad, la cultura política y de participación ciudadana, la impronta del equipo técnico interviniente, los diversos actores involucrados, entre varios otros factores.

De cualquier forma, estos procesos barriales, parafraseando a Tapia (2015), siempre implican conflictos y con ellos abren un mundo de posibilidades en donde las herramientas de negociación y diálogo deben estar constantemente presentes.

Por otro lado, el entrevistado anterior relata sobre la situación del barrio El Pomo, el más alejado y cercano a la trama formal de Pando -cerca de la ruta- donde resta realizar las intervenciones de PMB, que consiste en un proceso de regularización y reordenamiento de las viviendas, proyectando separar las viviendas extendidas o “pegadas” para respetar distancias y espacios de circulación. Además, se propone mejorar las condiciones de saneamiento y sus respectivas conexiones a los hogares. A su vez

agrega que hubo algunas otras intervenciones desde el Programa, en otros barrios, pero fueron en viviendas puntuales, que no impactaron notoriamente en la convivencia barrial. Lo que sí observa en general es que:

C: el relacionamiento entre los vecinos antes era bien y ahora se ha puesto un poco bravo por el tema de la delincuencia, pero desde hace 4 años se puede decir que a la juventud le ha resultado más fácil rapiñar o lo que sea, que salir a buscar un laburo.

En el discurso del anterior entrevistado funciona el prejuicio y estigma común de generaciones adultas y en la opinión pública en general, al fundamentar que la delincuencia juvenil es una de las causas principales que hacen a la convivencia barrial como compleja y conflictiva, en donde a los jóvenes les es más fácil recurrir “a la delincuencia como atajo” en vez de a una vida de sacrificio y trabajo. La siguiente referente barrial entrevistada da otra explicación sobre el mal relacionamiento, donde ve:

MG: ...el relacionamiento muy malo, lo veo como que entre los barrios están muy desintegrados...

En relación a los fundamentos anteriores y a las características barriales indagadas a continuación, otra referente vecinal nos da una mirada global y más detallada sobre Pando Norte, donde manifiesta:

B: como barrio tiene todo lo que tiene que tener un barrio, tiene su gente con sus bajos y sus altos, se han criado todos acá, se conocen... y lo vivimos distinto ya no es tanto la Zona Roja de Pando, pero todavía está el estigma, pero con las obras ahora algo ha mejorado, pero todo lleva una cultura, una integración entre barrios y lleva tiempo, ahora por ejemplo en la plaza nos estamos juntando con las cooperativas, pero costó que vinieran, porque nosotros como Comisión estábamos abiertos y esta apertura se logró de a poco, por nosotros como Comisión, no por el equipo PMB...

En esta última entrevistada se destaca una mirada más comprensiva y problematizadora de la realidad barrial, con sus matices en las formas de relacionamiento y convivencia, explicando el proceso de deconstrucción paulatina del estigma creado por la ciudad como su “Zona Roja”, fundamentado en parte por el trabajo organizativo y la consolidación de espacios de participación que generó la Comisión. Este proceso lo ve como independiente de la intervención PMB y permitió con dificultad acercar a otros residentes que habitualmente no se involucraban, como los pertenecientes a las cooperativas y a las zonas residenciales más formales.

De acuerdo a los distintos testimonios vecinales ya analizados, con sus diferentes posturas y fundamentos sobre como se desarrolla la convivencia barrial, surge que el barrio pensado tradicionalmente como espacio de convivencia, resolución de conflictos y lugar donde pensar colectivamente “lo barrial”, se reduce cada vez más al ámbito de lo doméstico, individual y en la proximidad inmediata -entre vecinos linderos-, donde redundan las relaciones distantes, de desconfianza, de sentimiento de inseguridad, de convivencia compleja, donde el recurso de la violencia es un medio posible y en ciertos casos recurrente. Y en este sentido, se acrecienta el extrañamiento del otro, se construye el estigma social y la discriminación por el diferente. Sin embargo, siguiendo a Lacarrieu (2007), “...ni la tecnología ni aún el mayor repliegue en el ámbito de lo privado pueden evitar que el espacio de lo público aún subsista y que los otros sean algo más que objetos de la “multiculturalidad”, ya que están allí para ser vistos, para tocarnos y enfretarnos corporeizando el conflicto encarnado en los cuerpos vivos de unos y otros.” (pp.34-35)

A este espacio público de encuentro y relacionamiento con el otro, una de las referentes entrevistadas, lo ve muy presente en la plaza y en las actividades que allí se desarrollan, como con el caso puntual del deporte, que ha logrado mediante la participación de un profesor de educación física fortalecerlo y consolidarlo, con propuestas destinadas a varias generaciones.

Siguiendo con las distintas miradas sobre el territorio, resultan esclarecedores los aportes de los distintos técnicos entrevistados como los de la siguiente, que califica a Pando Norte como un barrio que engloba una identidad común, que atraviesa a los diferentes sub barrios, pero sin perder la particularidad interna de cada uno. La siguiente técnica comprende que la intervención PMB también influyó con sus acciones en la identidad e interrelacionamiento barrial, sobre todo en los entornos de la plaza, explicando las siguientes dinámicas:

Técnica K: ...este nuevo barrio que se construyó con los realojos, también y desde aquel momento hasta hoy, yo creo que está aquello de los que viven en los realojos y los que viven en las cooperativas y siempre desde el Programa se intentó integrar, invitando a los diferentes representantes, pero eran medios que no querían participar mucho porque creo que no visualizaban las ventajas que iba a tener esto y estaban más en la posición de que a éstos les dan y a mi?... yo trabajé...

Estas fuertes diferencias, en las formas en que accedieron al hábitat sus residentes y las barreras simbólicas que se generan en algunas cooperativas cerradas a la comunidad, fueron algunos obstáculos que dificultaron al equipo, en la búsqueda de mayor involucramiento, y así lograr transmitir el alcance global de algunas mejoras barriales para todos, que se concretaron por la importante presencia de algunos vecinos referentes de la Comisión barrial y algunos destinatarios de realojo.

En el testimonio de la siguiente técnica, nos relata a grandes rasgos, las principales características urbanas de los distintos territorios barriales, las necesidades habitacionales particulares y las formas diferenciales de habitar de sus pobladores, que identifica en los cinco barrios donde interviene el PMB:

Técnica K.: El Pomo es uno de los barrios que se ubica en la zona más céntrica de Pando, el que está más continuo a la parte céntrica de Pando en la trama urbana y se definía bastante más diferente a los barrios que están más alejados, como Paso al Parque que está cerca del Arroyo Pando, contra la vía, pero con otras características mucho más precarias... después también con respecto a la forma de habitar habían diferencias, ya que los que estaban contra el arroyo y tenían cría de caballos. Y las Caballerizas era otro barrio, como que estaban al medio, que también tenían otras formas de habitar, que no era porque tuvieran caballos, la historia dice que por la década de los 50' había un hipódromo en la zona y la gente trabajaba ahí y después el hipódromo se vino a pique y la gente quedó ahí sin trabajo, entonces empezó a habitar lo que había quedado, las caballerizas y ahí fueron modificando las dinámicas de las familias que van creciendo, no tenían baño era tremendo... y bueno la característica que te digo yo de esa capacidad de participación y búsqueda de ejercer la ciudadanía quizás mucho desde un lugar de vulnerabilidad...

La entrevistada continúa describiendo las características de los barrios a regularizar según los criterios de precariedad sociourbanohabitacional manejados por las intervenciones PMB para intervenir:

Técnica K.: El Pomo ese barrio que te nombré hoy, no eran realojos, era regularización y si vos lo mirás desde el punto de vista de ordenamiento territorial está ordenado, es como media manzana y la otra mitad de la manzana es perfecta y todos tienen acceso a la calle (...) ahí en el barrio habían dos realojos, no más que eran por precariedad o por hacinamiento en lote...

Y Caballerizas era mucho más gente ya en el grueso de los realojos y por precariedad...y después habían otros salpicados que era Nuevo Pantanal y ahí si había que abrir calles para pasar agua, luz y saneamiento...Y después tenías Paso al Parque y estaba cerca de la vía y era necesario relocalizar por seguridad y por zonas inundables también, porque por ahí estaba el arroyo...

Aquí se describe la complejidad de la intervención barrial que abarcaba a varios territorios y pobladores con características particulares, buscando generar un abordaje transversal e integral no solo desde el punto de vista de la vivienda sino urbano y de ordenamiento territorial. Para ello, la concepción general

de barrio que nos brinda el siguiente técnico entrevistado, nos resulta bastante enriquecedora, ya que suma a los aspectos anteriores, las dimensiones sociohistóricas, polícticoculturales y simbólicas que se tienen que tener fuertemente presentes desde el PMB. Y así construir estrategias integrales que acompañen efectivamente estos procesos de transformación barrial y comunitaria.

Técnico L: *barrio desde el punto de vista urbano significa grupo de familias radicadas en determinado espacio urbano donde se generan determinadas relaciones sociales, culturales y económicas... después de lo que puede ser desde el punto de vista de la propiedad de los terrenos vos tenés zonas formales y zonas informales como pasaba en Pando Norte... un barrio significa gente distinta...diversa, con distintos intereses, donde no existe necesariamente una integración, porque como está la sociedad hoy en día, fragmentada, en lo que es las ideas, las ideologías, las necesidades, cada uno busca la suya, en una sociedad individualista donde prima el ego... cada uno busca lo suyo y lo que le conviene, entonces ya se rompió la idea de barrio que se organizaba, aquella idea idílica que pasaba por allá por los 50' y 60' y antes también, después de la dictadura acá en Uruguay los barrios se fragmentaron mucho y se rompieron los lazos solidarios entre los vecinos, ahora cada uno está en la suya...*

Para comprender esta perspectiva histórica de la transformación de la categoría “barrio” tan bien relatada por el entrevistado, de acuerdo a las nociones principales de la Escuela de Chicago, resulta interesante, pero a la vez bastante lineal y simplificada, la visión de barrio como último refugio del sentido comunitario o en palabras de Tapia (2015) “...como la última trinchera de resistencia de las relaciones de proximidad y los valores ligados al arraigo, la identidad, la memoria y la pertenencia.” (p.127). En este tipo de reduccionismo conceptual, entender que producto del ritmo acelerado de la urbanización y modernidad, la comunidad está condenada a debilitarse o esfumarse, resulta algo fatalista y determinista. De igual forma, cabe rescatar, el aporte que da fundamentos para explicar, que en los procesos de urbanización, el avance del neoliberalismo y de la cultura cada vez más individualista, afecta directamente a las relaciones de proximidad, los lazos y redes de solidaridad, el sentimiento de arraigo y pertenencia, y la identidad de las personas que habitan los espacios barriales.

Yendo a la realidad barrial de Pando Norte, el siguiente técnico entrevistado nos relata una diversidad de actuar, pensar y habitar particular en sus residentes, que conforman la identidad que tiene el barrio y el sentimiento simbólico y vivencial de pertenecer o no al mismo:

Técnico L: *Y en Pando Norte había una masa de vecinos concientizados con una mirada progresista, por lo general de izquierda, que sí tenían una mirada de barrio, de organización, de desarrollo, que participaban en el Proyecto; y habían otros típicos de barrio dormitorio donde te vas a laburar, venís de noche y no te interesa nada del barrio, sacás la basura y capaz ni siquiera comprás en el almacén del barrio, comprás en el centro de Pando, porque los almacenes de Pando Norte eran bastante pobres y Pando Norte es una zona pasando la vía, en dónde está Pando la ciudad, el casco urbano, y pasando la vía está Pando Norte, la zona estigmatizada, la zona de prostíbulos, la Zona Roja...*

Para comprender esta construcción de identidad territorial concuerdo con Segura (2019) que nos propone la imagen de la vida urbana en dos direcciones, comprendiendo recíprocamente la ciudad y el barrio. “Antes que entidades fijas, estables y aisladas, el viaje en dos direcciones entre el barrio y la ciudad nos muestra que ambas categorías son producidas, reproducidas y transformadas por medio de las prácticas cotidianas de sus habitantes, las cuales rara vez se circunscriben a los límites del barrio. (Segura, 2019, p.35)

En sintonía con esto se debe trascender los estudios e intervenciones de los PMB más allá de los límites del área de intervención definida y del propio barrio, repensándolas ya en su entorno más próximo –con sus barrios limítrofes- y de su interacción con el resto de la ciudad.

5.2.12- ¿El Programa generó impactos significativos en la participación comunitaria?

Durante las entrevistas a residentes referentes del barrio, a la hora de indagar sobre cambios significativos en materia de participación e integración barrial, surgieron distintas posturas, donde algunos visualizaron transformaciones reales, producto de las intervenciones del PMB. El siguiente entrevistado fundamenta dichas modificaciones en las obras realizadas y en el trabajo llevado a cabo por el equipo técnico en materia de convivencia barrial, realizando las siguientes afirmaciones:

C: sí y se notó porque el barrio tuvo un cambio brusco, porque en dos años transformaron esto que era campo en viviendas y aquello que era campo en una plaza, que a nivel departamental es una de las más emblemáticas por todo lo que contiene... y sí se ha intervenido y hemos intervenido vecinos también junto con el equipo técnico y se hacían charlas de que tenían que tener una convivencia pacífica y si es posible ayudarse entre vecinos de no estar disputándose...

El entrevistado identifica ciertas disputas entre residentes realojados en las nuevas manzanas construidas por el PMB, formando un entorno de convivencia de antiguas costumbres en un nuevo espacio territorial poblado con distintos residentes, que conforman una diversidad de hábitos y relacionamientos vecinales. Y con respecto a la consulta de la integración por parte de otros residentes ya asentados, como los pertenecientes a las cooperativas lindantes, surgió un acercamiento y apertura al visualizar los cambios en las obras logrados, a partir de la participación de los vecinos organizados.

Sin embargo, otra de las referentes entrevistada, expresa que luego de finalizada la obra ese nivel de participación mermó, explicada fundamentalmente por razones de convivencia, culturas de hábitat distintas, desgaste de las Comisiones barriales y cambios en integrantes de equipo PMB, así como de sus formas de intervención.

B: ...pero ahora esa participación bajó, será por la convivencia, son culturas distintas y de pasar a vivir a otra casa lleva tiempo y el convivir con otros vecinos.

En la Comisión hay mucho trabajo y somos pocos para trabajar, que desgasta y cuando se van cambiando los equipos de trabajo también, porque vos te estás acostumbrando a algo y generas confianza (...) y yo creo que el proyecto debe arrancar con un equipo y terminar con el mismo, para tener una continuidad de trabajo, porque no todos trabajamos de la misma forma...

La siguiente referente barrial entrevistada expresa no saber si los cambios son realmente significativos, pero entiende que antes de la llegada del Programa no existía ningún tipo de participación y por lo menos actualmente “*hay algo*”. Lo que si visualiza es un importante uso de las mejoras realizadas, como lo manifiesta a continuación:

G: la gente usa lo que se le dio, usa la vivienda, usa la plaza, usa la Policlínica, pero eso no habilita participación y la gente de Wanderers tiene su mundo, tratamos de acercarnos, qué tienen su Club de Baby fútbol, pero no, y con las cooperativas estamos tratando de acercarnos desde el Cabildo y vinieron dos o tres veces y había un compañero que participaba mucho desde las viviendas, pero prácticamente participaba sólo (...) porque las viviendas no quieren y se cierran y no es porque sean del barrio de siempre, porque son nuevos también, pero no quieren saber de nada, hay gente de un complejo de viviendas privadas Eduardo Mateo...

Imagen 41: Conjunto de fotografías. Distintos tipos de complejos vivendísticos de carácter cooperativo residencial, privado y realojos



Fuente: Elaboración propia.

Según insumos recabados del Proyecto Ejecutivo del PMB, estos nos ilustran sobre algunas características residenciales de los integrantes de dichas cooperativas, como que: tienen 20 años en la zona, son de Ayuda Mutua, realizadas con préstamos del Banco Hipotecario y pertenecen en su mayoría a la ciudad de Pando; pero muchos vienen también de distintas zonas de Montevideo dada alguna vinculación familiar o de amistad con moradores de la ciudad. Además, tres de las cuatro cooperativas tienen un espacio de recreación (tipo plaza) a la interna del terreno y las cuatro cuentan con salón comunal. Según su descripción, *“salen de las cooperativas para trabajar, para llevar a sus hijos a los centros educativos (todos en el centro de Pando, y en muchos casos instituciones privadas), o para ir al almacén por alguna compra casual. Si no lo necesitan, su vida transcurre dentro del perímetro.”* (CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.103)

Este panorama nos da pautas de algunas de las causas que generan la falta de integración barrial así como la no necesidad de vincularse, manifestada por los residentes de las cooperativas y residentes de la trama formal. Se evidencia una clara fragmentación entre la trama formal (cooperativas y complejos privados fundamentalmente) e informal. *“Como que las cooperativas miran más hacia el centro de Pando que hacia Pando Norte, como perteneciendo a otro espacio social que no es el del Estadio,... son familias que vinieron de Pando Sur, entonces los servicios del Estadio no son acordes a las aspiraciones de estas familias”.* (CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.104)

Y en este sentido, la referente entrevistada manifiesta importantes dificultades en el involucramiento de dichos residentes a las actividades propuestas en su cercanía a la plaza:

G: ...hay un profesor de gimnasia en frente a la casa de ellos y no son capaces de pisar, y hacemos una actividad en la plaza por ejemplo y se quedan en la puerta de la casa mirando y no quieren participar en nada que les propongas...

Sin embargo, otras de las entrevistadas tienen una mirada más optimista sobre el involucramiento mayor de los residentes con la llegada del Centro de Barrio, percibiendo que sus propuestas coordinadas con otras instituciones barriales y municipales generarán mejoras en los procesos de participación e integración:

MG: ...nosotros participamos en la organización de como hacer las actividades en el Centro de Barrio y yo creo que sí hay muchas propuestas muy buenas, como con el Urupán, el club Wanderers, la Comuna, actividades para adultos mayores, para que no se queden en el hogar y nada más, y se va a desarrollar un plan para esto...

Por otra parte y de acuerdo a la mirada técnica sobre la percepción de cambios significativos en aspectos que competen a la participación barrial, una de las técnicas entrevistadas manifiesta haber visto cambios a lo largo de la intervención PMB, pero dependen de las etapas del Proyecto. Comprende que previamente a la llegada del PMB, existían ciertas acciones participativas en el barrio. Sin embargo, identifica que el auge y la mayor intensidad participativa fue durante las obras de mejoras barriales, pero luego de culminadas:

Técnica K: ... después que se mudan se olvidan de todo y después tenés que estar yendo a la casa para que participen y no quieren saber de nada, cumplieron el objetivo en común y ta y eso se da en toda la sociedad; y hay algunos que siguen porque ya está en su naturaleza o no viven de eso y son jubilados y tienen tiempo; y la persona que realmente trabaja, tienen hijos... realmente cumplió su objetivo, vino con un montón de sacrificio a la reunión pero luego no viene, y si vos vas te atiende, te dice las demandas; y ya algunos conocen, tienen conocimiento y manejo de los derechos y servicios, entonces tampoco requieren de nosotros y se logra un nivel de integración y después de autonomía...

En el relato anterior, la técnica nos trasmite la diversidad de formas y causas que hacen o no que las personas se involucren en diferente medida a los espacios organizados de participación, dependiendo de sus necesidades, objetivos, intereses, tiempos disponibles, historia, cultura, posibilidades, y sobre todo en el conocimiento y ejercicio adquirido de tal derecho inherente a todo ser humano. Este derecho universal, requiere de un esfuerzo constante de construcción y lucha organizada desde las bases comunitarias, con una fuerte responsabilidad estatal, como agente promotor y ejecutor de políticas sociourbanas y habitacionales.

“La participación eleva su dignidad y le abre posibilidades de desarrollo y realización. Trabajar por la participación es en definitiva hacerlo por restituir a los desfavorecidos de América Latina uno de los

derechos humanos más básicos, que con frecuencia-silenciosamente' les ha sido conculcado". (Kliksberg, 1998)

Otro de los técnicos entrevistados comenta que los procesos participativos dependen de la impronta, llegada y liderazgo llevado a cabo por los equipos territoriales del PMB con la comunidad, donde se observaron diferencias significativas según los distintos integrantes técnicos que pasaron por el Programa. Esto fue marcado sobre todo por la conducción implementada de la figura del Coordinador:

Técnico L: hasta cuando estuve yo había participación, es más la gente pedía para participar y participaba, y claro... tiene que ver mucho con los liderazgos de los proyectos, de las organizaciones en los barrios, y después la referencia que recibí yo de los propios vecinos es que no participaba nadie con el nuevo Coordinador, porque tiene otra impronta y distintas formas de resolver las cosas, en donde decían que el Coordinador estaba metido todo el día en la oficina, no recorría los asentamientos...

Además, las líneas directivas implementadas por la Dirección de turno sobre dónde poner foco en la intervención, influyen significativamente a la hora de fomentar o no los procesos participativos, y así impactar en la transformación barrial desde la intervención PMB. Según entrevistado:

Técnico L: la Directora de ahora es un Arquitecta, el coordinador del proyecto es un Arquitecto y creo que definir el Coordinador y hacer una política pública desde una determinada mirada profesional también define la intervención, pero eso tiene que ver con una hegemonía que tomó la Intendencia del Proyecto, porque el Programa no era inicialmente así, habían Arquitectos, habían Trabajadores Sociales pero discutíamos la intervención entre todos, pero ahora acá la Dirección empezó a bajar línea de que se tiene que hacer las casas(...) y no le importa nada que se desarrolle el barrio...

El mismo entrevistado, valora que en líneas generales no logró ver cambios significativos en materia de participación barrial desde la llegada del PMB, manifestando que los residentes retornaron a su ritmo de vida anterior. Además, entiende que lograr generar una cultura participativa es muy difícil ya que lleva tiempo, espacios, personas capacitadas y concientizadas para desarrollar el proceso. Además, da una crítica política sobre cómo los sucesivos gobiernos del Frente Amplio enfocaron estos procesos para abordar estas problemáticas, durante sus distintos periodos de mandato, a través de distintas políticas públicas particulares implementadas:

Técnico L: yo creo que no pasa tanto por los recursos y ahí está el error de la gestión del FA, que pensaba que metiendo plata no más iba a cambiar el nivel de conciencia de la gente, y no se generó participación metiendo recursos, al contrario ahí es importante el trabajo social y el desarrollo comunitario de la línea del MPP, era buscar eso participación popular pero no era la línea preponderante, o sea que tiene que ver con una cuestión ideológica, que tiene que ver con una cuestión de política pública, que tiene que ver cómo llegás al territorio, y que tiene que ver cómo se posicionan los técnicos en los Proyectos ...

En los tres períodos donde gobernó el Frente Amplio, no hubo cambios profundos en sustituir o modificar significativamente la estructura institucional previa –durante los 90’-, donde prevalecía la reforma liberal del gobierno de derecha, el de Luis A. Lacalle. Incluso, parafraseando a Magri (2016), entre el primer gobierno de Tabaré Vázquez y finales del de José Mujica no se avizoraron grandes transformaciones en las bases políticas institucionales e ideológicas que reflejen una orientación distinta en materia de políticas de vivienda, más allá de algunas nuevas disposiciones legales, algunos planes y la creación de entes –como la ANV- competentes en la materia, como hemos visto en el marco teórico y antecedentes.

En concordancia con Magri (2016)"...la impronta del asistencialismo social fue quizá la más provocadora en las modulaciones de Mujica. Las alianzas con gremios y empresarios para solventar

gastos en vivienda de emergencia dieron forma a acciones al mejor estilo filantrópico del siglo XIX. El Plan Juntos mostró las alianzas privadas que ignoraron de hecho la prolífica acumulación institucional del Mvotma a través del MEVIR, el PIAI y el conjunto de planes sociales del ministerio.” (p.190)

5.2.13- Acciones desde el equipo técnico en el proceso de integración del barrio a Pando

Con respecto a acciones implementadas por el PMB para generar procesos de integración barrial de Pando Norte al centro de la ciudad, los referentes vecinales centran sus respuestas sobre visualizar intervenciones más bien de alcance intrabarrial y con los barrios del entorno, no así con el resto de Pando. La mayoría perciben mejoras relacionadas al uso y asistencia a la Policlínica, CAIF y sobre todo al espacio creado por la plaza, con sus diversas propuestas y actividades organizadas. El foco y expectativas para pensar mayores procesos de integración barrial están pensadas en la reciente construcción e inauguración del Centro de Barrio, como la respuesta de la siguiente entrevistada:

B: va fluyendo con el Centro de Barrio que se va a inaugurar para que haya una integración de todos los barrios de la vía para abajo, que se unan todos y pienso que hayan actividades para generar integración del tipo deportivas, culturales, que ya hay de hecho, que hacemos en la plaza, hay gimnasia, calistenia, calistenia fue una inquietud de la Comisión qué consiste en las barras que se cuelgan los muchachos... ta y la plaza se mantiene y desde la Escuela y el Caif se hacen actividades para que los chicos la cuiden y la plaza se viene cuidando, porque antes esto era un campo baldío horrible, eso le dió una vida al barrio y ahora viene gente de todos lados a tomar mate y a usarla, porque el barrio tiene mala fama y esa mirada sigue del resto de Pando, porque como todo barrio tiene sus cosas y hay que estar acá para ver cómo es y tiene su momentos, sus baches...

En relación a esta mirada simbólica estigmatizante que se tiene sobre Pando Norte, otra de las referentes expresa:

G: ...de hace 40 años siempre fuimos los excluidos de este pueblo rata, porque es lo que es, un pueblo lleno de clasismo horrendo y acá siempre fue un barrio de prostitutas, porque de la vía para acá estaban los prostíbulos y yo creo que ya no queda ninguno porque los sacaron, en los 90' esto era “Las Vegas” y no lo niego, este siempre fue un barrio de prostitutas, ladrones, fiolos y malandros, pero también de gente laborante y también tiene un estigma que logró que siempre fuéramos los últimos del orejón del tarro...

De acuerdo al informe del Proyecto Ejecutivo, varias de estas conformaciones históricas y actuales del territorio marcan fragmentaciones y estigmas socioespaciales, que se recrean en los vínculos entre Pando y Pando Norte. Por lo que “...el sentimiento de marginación con respecto a la trama urbana formal de Pando Norte y con respecto a la ciudad de Pando queda implícito en la percepción que los habitantes tienen de su asentamiento; es decir, un lugar caracterizado por la precariedad urbano habitacional y por ende la cosmovisión estigmatizante del resto respecto a estos espacios de la ciudad.” (Cannella, 2012, citado en CAEESU-IPRU-CSI, 2013, p.108)

Imagen 42: Conjunto de fotografías. Distintas vistas del espacio construido de la Plaza y su equipamiento



Fuente: Elaboración propia.

Prosiguiendo con las acciones realizadas por el PMB para fomentar procesos integradores, uno de los técnicos entrevistados manifiesta que las intervenciones del equipo estaban focalizadas en la zona barrial, y que con el resto de la ciudad se apuntaba más a difundir las actividades realizadas en la plaza, pero sin lograr generar ámbitos propicios para la integración entre residentes de Pando Norte y Sur. El mismo técnico comenta:

Técnico L: ...si no había integración en el barrio no va a ver con el resto de la ciudad, se intentaba traer vecinos del centro para que vieran la zona y romper con esa mirada estigmatizadora y también salir en los medios masivos de comunicación a contar sobre el desarrollo de las obras para comenzar a generar sensibilización y así empezar a romper con la estigmatización.

Además de estos aspectos culturales que operan como barreras simbólicas reales en las dinámicas de integración urbana, existen barreras físicas que aún empeoran la fragmentación de la ciudad, y específicamente en Pando Norte, claramente las vías de tren, funcionan como un límite divisorio, tanto de su zona formal como informal, del resto de Pando Sur. Para varios residentes de Pando Norte, la necesidad de vincularse inevitablemente con Pando Sur radica principalmente en las fuentes laborales, y en el abastecimiento y acceso a servicios públicos y privados. Algunas de estas necesidades, como las de acceso a educación en primera infancia y salud, fueron cubiertas por la intervención PMB, con la construcción de equipamiento para ciertos sectores del barrio. Sin embargo, para una de las técnicas entrevistadas, cuando se le consultó sobre los procesos de integración y acceso democrático a la ciudad, la misma percibió que en algunos casos se facilitó, a través del acercamiento intra y extrabarrío de ciertos servicios -como el caso de la Policlínica y la Unidad Especializada de Violencia de Género- pero en otros espacios no, como los espacios de la plaza, donde su uso e interacción quedó reducido solamente a residentes del barrio. Incluso, en el caso de acceso a la plaza y a sus servicios concentrados en la misma, existían otras barreras físicas a la interna de sus sub barrios, como las que manifiesta a continuación:

Técnico K: ...lo que pasa, que más desde una mirada desde el ordenamiento territorial, y más amplia del territorio, es que la intervención estaba incompleta, todavía por ejemplo las viviendas de realojo estaban del otro lado de una calle de alto tránsito que pasaban camiones, y acordate de que Pando es una ciudad industrial, y si bien eso ha decaído a lo largo de los años todavía tiene esas características, y más para el lado del Arroyo Pando tiene instalado unas empresas y hay alto tránsito de camiones, y entonces la plaza estaba al otro lado de las viviendas y los propios vecinos planteaban con solicitudes a tránsito (...) cuestiones de seguridad...

Imagen 43: Conjunto de fotografías. Calles de alto tránsito que dificultan la circulación y seguridad de los residentes hacia la Plaza



Fuente: Elaboración propia.

5.2.14- Proyecciones de la transformación de sus barrios a futuro

Desde la mirada de los referentes barriales entrevistados, surgieron algunos desafíos a proyectar como barrio para lograr visualizar cambios favorables en lo que respecta a los procesos participativos y de integración. Una de las entrevistadas lo identifica de manera clara y concreta:

B: como desafío veo que se debe integrar en todos los barrios, eso es lo principal y que se vayan esos mitos tan raros entre Pando Norte y Pando Sur...

Otra de las históricas referentes, relata de manera más detallada, que las ejecuciones de mejoramiento realizadas por el PMB no fueron una dádiva ni un merecimiento barrial sino las visualiza como un derecho barrial y deber estatal, que debía ser cumplido, ya que desde hace mucho tiempo fue un barrio periférico postergado, manifestando lo siguiente:

G: yo creo que las cosas que vinieron del Programa de Mejoramiento Barrial era lo que se le debía al barrio desde hace 40 años, tampoco pueden venir a pedirnos que seamos muy felices y que hagamos reverencia y agradecimiento porque vienen hacer cosas que nos deben (...) entonces lo que se ha traído del Plan está bárbaro, pero se nos debía desde hace un montón, porque acá nunca se invirtió un peso en nada (...) y pienso que esto es como una devolución un poco de lo que nos han negado siempre, y que lo que va hacer la gente es usarlo, como la plaza, la pista de skate y el Caif y la gente lo usa, pero no pienso o tengo pretensiones de que fomente otra cosa...

En el discurso anterior, se identifica una interesante postura reivindicativa de la concepción y relacionamiento que se debe tener como barrio frente al Estado, a partir de un movimiento activo y protagonista de demanda y lucha por reconocer y concretar derechos de poblaciones históricamente vulneradas en la ciudad. Además al final del relato anterior deja entrever el desafío de la participación e involucramiento barrial de sus residentes para apropiarse y dar otra funcionalidad a los espacios creados por el Programa, trascendiendo el simple uso de sus servicios. En coincidencia con otros referentes barriales, la misma entrevistada manifiesta, que el Centro de Barrio puede ser una oportunidad para fomentar estas procesos participativos, sin embargo visualiza desafíos en la cogestión

con el Municipio, identificando por un lado aspectos positivos pero por otro advierte condicionantes negativos, por algunas características de la burocracia pesada del funcionariado y la institucionalidad municipal, y expresa que:

G: hay mucha desidia y la postura siempre del Municipio ha sido “y bueno esto es lo que hay al respecto y ta no me vengas a pedir más y no me vengas a pedir muchas cosas porque yo estoy cansado... vení en otro horario porque hoy ya se me hizo tarde, tengo que hacer otras cosas” un poco así, porque el Centro Cultural de Pando está en tremendo lugar, tienen un montón de cosas, mucha infraestructura y se hace una vez cada tanto una actividad...

Por otra parte, y para cerrar los desafíos y oportunidades que proponen los diversos residentes barriales entrevistados, sugiero citar los aportes reflexivos de la siguiente referente, que nos da una mirada alternativa a los objetivos principales de intervención barrial propuestos por el PMB.

Expresa lo siguiente:

G: ... me parece que cuando se plantea el Proyecto de venir con todo tiene que haber un trabajo con la gente de otro tipo, tiene que haber más fondos o hacer menos obras y hacer sólo el Centro de Barrio y meter plata y cabeza para hacer proyectos y su seguimiento puntual, por ejemplo se hace una huerta y hay tal financiación, se consigue un contrato, se consigue gente que esté y que involucre a los vecinos y se vaya casa por casa y producción de verduras (...) y para mí tiene que haber una parte social, incluso más grande que la edilicia y que la plata tiene que estar un poco ahí...

Con este Proyecto específico se busca materializar la integración física y urbana a lo que se tiene denominado el “Pando Sur” de la Ciudad, favoreciendo razonablemente el atravesamiento del límite que impone la vía ferroviaria y otras barreras físicas e institucionales que alejan a sus residentes del acceso a bienes y servicios centralizados al otro extremo de la ciudad.

Sin embargo, la lógica de estos Programas de regularización, tienden a poner excesivo énfasis en financiar infraestructura y equipamiento en barrios informales, sin lograr impactar significativamente sobre algunas problemáticas económicas y sociales, como son por ejemplo las laborales, educativas, auto-organizativas, de participación e integración comunitaria, en una población como es la de Pando Norte, que atraviesa grandes dificultades y escasez de oportunidades.

CAPÍTULO 6

6- Conclusiones

Se puede concluir, que el anterior análisis minucioso y detenido de los diferentes discursos pertenecientes a los principales referentes barriales y a algunos técnicos intervinientes del PMB, nos permite incursionar en un acercamiento latente y crítico que explica en parte la realidad barrial transformada durante un período de tiempo acotado, notándose algunos impactos a corto y mediano plazo, y al mismo tiempo permanencias que perduraron en la vida y cultura barrial más allá de la intervención sociourbanohabitacional. A partir de los testimonios de los entrevistados, se logró rescatar y problematizar las diversas subjetividades, significaciones, vivencias, propuestas y expectativas sobre las intervenciones de dicho Programa, tomando como eje transversal los procesos participativos, organizativos y de integración en ambos barrios.

Además, este estudio permite una aproximación a las diferentes intervenciones en dos barrios del departamento de Canelones en los cuales se viven diferentes etapas del proceso de implementación del PMB. Más allá de las particularidades de cada barrio y las escalas distintas de intervención, la investigación permite comprender y analizar críticamente el funcionamiento y las lógicas institucionales de un Programa diseñado y ejecutado por una misma Dirección de la Intendencia de Canelones. A su vez tanto Municipal I, ubicado en Santa Lucía, y Pando Norte, localizado en Pando, comparten la particularidad de situarse en espacios periféricos de las ciudades, dentro del departamento de Canelones.

Para dar un sustento teórico-conceptual, se integraron los testimonios a las categorías de análisis propuestas, identificando coincidencias, contrastando algunas discrepancias, complementando distintos aportes y perspectivas entre técnicos y referentes barriales. Además, por momentos, se separaron las miradas técnicas y vecinales para enriquecer el análisis desde enfoques diferentes.

A partir de esta sistematización exhaustiva y del análisis cualitativo, se despliegan una serie de conclusiones sobre el Programa y sus intervenciones en ambos barrios que nos acercan a responder las interrogantes de los objetivos propuestos por esta investigación. Las líneas concluyentes, así como todo el estudio de la presente tesis, podrá brindar determinados aportes, revisiones y nuevos interrogantes para la política sociourbanohabitacional analizada, así como para otras relacionadas a la temática, intentando construir desde una perspectiva global y crítico reflexiva futuras líneas de diseño e implementación para abordar problemáticas sociourbanas complejas en nuestras ciudades.

De acuerdo a las distintas propuestas programáticas analizadas en ambos proyectos de mejoramientos de barrios y los distintos testimonios por parte de referentes barriales y técnicos intervinientes, se puede decir que sus lineamientos y objetivos trascienden de manera integral a las intervenciones urbanas centradas solo en la vivienda, ya que proveen a las familias involucradas al acceso a servicios básicos de conexión a las redes formales de la ciudad (agua, luz, saneamiento, calles, etc.), pensando a su vez en su integración socio-urbana a través de la creación y mejora de espacios y servicios públicos (infraestructura y servicios socio-comunitarios).

El presente estudio, así como los diferentes estudios alternativos que fundamentan el marco teórico de la investigación, concluyen que las distintas experiencias PMB en Latinoamérica y específicamente en Uruguay -tomando dos casos de estudio- no han tenido logros significativos sobre la reducción de la pobreza, ya que no intervienen sobre sus causas sino sobre sus efectos. Esto no determina, que dichos Programas actúen como un importante disparador para comenzar a abordar la precariedad

urbanohabitacional que enfrentan varios residentes de los barrios intervenidos, inyectando recursos para la construcción de viviendas e infraestructura en un determinado radio territorial, sin embargo, presentan importantes limitaciones – a partir de respuestas focalizadas, recursos escasos y acciones asistencialistas- a la hora de generar una real mitigación de la problemática de fragmentación, desintegración y segregación, tanto simbólica como material en la que viven los barrios.

La problemática que se intenta abordar por PMB, se presenta con características sumamente complejas, heterogéneas y estructurales, manifestadas a lo largo de varias generaciones en un contexto de creciente desigualdad, individualización y mercantilización de los bienes y servicios urbanohabitacionales. En esta realidad, como en la de varios asentamientos uruguayos, viven las poblaciones vulnerables que son foco de intervención por este tipo de Programas. A partir de ello se generan lógicas y dinámicas de participación e interrelación entre las instituciones intervinientes y la población objetivo, que en perspectiva de Santos (2017), dan margen de posibilidad o cooptación de los ámbitos de expresión de disputa.

Y Santos (2017) plantea en su estudio *“Los conflictos ambientales en el progresismo uruguayo”* que *“la discusión de fondo que se pretende abordar tiene que ver con las posibilidades de disputa de los movimientos sociales en defensa de los bienes comunes explorando los límites de la hegemonía vigente. Si en esos límites existe posibilidad de desborde o cooptación tendrá que ver no sólo con la práctica política de estos actores (estrategia) sino con la posibilidad de construir una narrativa que dispute ese lenguaje instituido (discursos).”* (p.3)

Yendo a los casos concretos, de cómo se desarrollan los procesos de lucha barrial, en los barrios Municipal I y Pando Norte, se desprende que históricamente la mayor lucha que se dió fue para poder acceder a los bienes comunes de saneamiento, alumbrado, basurales y calles, disputas que luego de haberse instalado el PMB fueron cooptadas e institucionalizadas por varios actores políticos-gubernamentales y técnicos. En esa tensión y desafío de construcción de un lenguaje y un movimiento barrial propio se ven involucrados los actores barriales en disputa, frente a un lenguaje y lógica institucional que por momentos se presenta como hegemónica a la hora de realizar intervenciones socioambientales y urbanohabitacionales sobre su territorio.

Estas apreciaciones se visualizan claramente en los discursos de la gran mayoría de los técnicos y referentes vecinales entrevistados en ambos barrios, y para ello fue crucial el análisis de la evolución de las dimensiones participación y organización, durante los períodos significativos de transformaciones barriales relacionados a las formas de intervenciones de los PMB.

Varios de los relatos de Municipal I y Pando Norte coinciden en que el nivel de participación barrial era muy bajo o prácticamente inexistente, en el sentido de carencia de organización colectiva para demandar mejoras o generar proyectos conjuntos que aborden las necesidades del barrio. En la mayoría de las personas entrevistadas, se percibe que la participación más organizada y colectiva inicia con la llegada del PMB, ya que, en sus discursos, a la hora de hablar sobre la existencia de procesos participativos, casi siempre lo asocian a la espera, llegada y expectativas de movimientos del Programa estatal. Esto no niega la existencia de algunos residentes activos y preocupados por lograr mejoras para el barrio en constante vínculo con las municipalidades y sus Alcaldes para concretar por ejemplo la llegada de los PMB a los barrios.

En ambos barrios, el formato organizativo principal es de Comisión, optado tanto por el equipo técnico como por los referentes vecinales, para canalizar la participación, el diálogo y el tratamiento de determinadas necesidades y problemáticas acontecidas en el barrio. En el caso de Pando, por su mayor escala de intervención, se generaron distintas Comisiones dedicadas a abordar aspectos asociados al

cuidado, uso y mantenimiento de espacios públicos -Plaza, Medio ambiente, etc-, así como tratar temáticas de gestión de servicios sociales como los de Salud -Policlínica-, Violencia de Género -Unidad Especializada de Violencia de Género-, etc.

Cabe destacar el significativo carácter institucional que tienen la gran mayoría de las distintas Comisiones de Pando Norte, en donde no solo participan residentes referentes sino también funcionarios públicos pertenecientes a distintas instituciones estatales. A su vez, se describen otras Comisiones más relacionadas a las demandas y exigencias del desarrollo del PMB, donde se abordaban los procesos más globales del avance de obras barriales, como la Comisión de Seguimiento de Proyecto, y la Comisión de los Realojos, específica para las familias a realojar.

A lo largo de las entrevistas los distintos técnicos y referentes barriales manifestaron grandes desafíos y tensiones importantes en el equipo técnico a la hora compatibilizar demandas de los residentes organizados, necesidades del barrio y alcances presupuestales del Proyecto.

La espera de la materialización de las obras, la distribución predeterminada de recursos destinados a infraestructura y vivienda, las brechas generadas en el relacionamiento institucional impositivo, la inestabilidad de permanencia de los equipos técnico y sus formas arbitrarias de intervención, son los principales factores identificados que generan dificultades en la participación e involucramiento sostenible de los residentes en el PMB. Además, provocan tensiones, desacuerdos y hasta rupturas en los procesos de diálogo y toma de decisiones entre los referentes barriales y el equipo técnico.

En el discurso de varios residentes barriales, se reclama la necesidad de modificación de los alcances y cobertura de las mejoras del PMB, buscando criterios de mayor universalidad de la política, que abarquen a un mayor número de residentes y sus familias, ya que quedaron por fuera varias familias con igual o similar situación socioeconómica que los destinatarios de viviendas, mejoras habitacionales y saneamiento. Esta cuestión, desde un principio, influyó significativamente en los niveles de participación e involucramiento de varios residentes del territorio en este largo proceso de transformación barrial. Esta focalización positiva trae incluso problemas de integración entre pobladores del territorio, en donde los límites y recursos acotados selectivamente por el Programa, generan procesos de desintegración y fragmentación intra e interbarrial, problemáticas que en sus inicios se tenían como objetivo principal abordar.

Por otra parte, según aportes de técnicos entrevistados y críticas emitidas por los referentes barriales a lo largo de la intervención, respecto a la interacción entre el equipo y el barrio, se desprende que no solo influye de manera importante la individualidad de los integrantes técnicos, según sus diferentes disciplinas, perfiles e improntas de construcción de vínculos, sino que la integralidad y colectividad de un equipo interviniente es crucial para establecer confianza y reciprocidad. Y cuando surgen debilidades en el equipo técnico como falta de unidad, tratos comunitarios diferenciales, dificultades de claridad y persistencia de contradicciones metodológicas y conceptuales en las intervenciones, se produce una influencia negativa en la construcción de lazos con el barrio.

En ambos casos de estudio, se percibe a partir de entrevistas, que las formas de intercambio y trabajo varían y se relacionan estrechamente con los integrantes de los equipos presentes en los distintos periodos de tiempo que dura su contrato y permanencia. La mayoría de los entrevistados cuestionan la importante rotación de los profesionales referentes del equipo, no solo en lo referido a altas y bajas en contratos de consultores, sino en lo referido a las sobre intervenciones realizadas por distintos técnicos con sus modalidades y criterios particulares. A partir de estos aportes, se visualiza una lógica del PMB de “gerenciamiento comunitario de proyectos socioterritoriales”, donde se debe cumplir con muchas exigencias burocráticas y presiones institucionales de entregas de informes, Proyectos, revisiones,

evaluaciones, etc., tanto del área social como física, generando por momentos lo que una vecina entrevistada llama “competencia e individualismos” entre sus técnicos.

Yendo a lo concreto de las distintas etapas de ejecución de los Proyectos, es importante destacar en los discursos tanto de residentes como de técnicos, que la existencia de obras influye claramente en las formas de participación y en dónde se pone foco desde los objetivos del PMB. Según técnicos y referentes barriales de Pando Norte en las etapas de culminación de obras generales, la participación popular y horizontal fue mutando a formas de mayor imposición y conveniencia técnica, de acuerdo a los intereses institucionales del propio Proyecto, provocando una actitud de alejamiento y sentimiento de uso por parte de los residentes barriales. En el caso de Municipal I esto se agravó ya que el equipo territorial se redujo a pocos técnicos -predominantemente del área física- durante el comienzo y desarrollo de obras.

Además, varios discursos de ambos barrios coinciden en que la forma de intercambio entre el equipo técnico y los espacios de Comisión se centró de manera unilateral y técnica en los avances de obras, decayendo el trabajo social y la participación comunitaria durante la última etapa hasta la actualidad. Se desarrolló un trabajo fragmentado centrado en lo material, en el sentido de focalizar y aislar el trabajo con las familias de realojos del resto de los espacios de otras Comisiones más abiertas a las problemáticas sociales del barrio.

Estos procesos que se dieron centralizados en la disciplina física-arquitectónica, en ciertas etapas del Proyecto, deben ser deconstruidos e implicar un abordaje interdisciplinario que tiene que estar reflejado constantemente en todas las fases de la intervención de los equipos técnicos en el territorio.

Tomando los aportes de Álvarez Pedrosian (2018), en su obra “*Crónicas de un nuevo habitar*”, este “...proceso de espacialidades emergentes en un territorio disgregado requiere de un enfoque integral de perspectivas y dispositivos de intervención.” (p.51)

A su vez el autor “...reconoce la necesidad de pensar y actuar con políticas en las que el diseño arquitectónico y urbanístico, y las cuestiones relativas a la antropología de los habitantes dialoguen y, si es posible, se interpenetren unas a las otras, interpeándose en algunos casos, y, en otros, explorando conjuntamente nuevos campos y dimensiones de prácticas.” (Álvarez Pedrosian, 2018, p.52)

Omitir estas cuestiones desde el PMB, configura determinada estructura institucional organizativa a partir de un manejo determinado de recursos humanos y sus formas de relacionamiento con el medio a intervenir, develando la existencia de desconexiones humanas, un predominio en la materialidad y un alejamiento comunitario, que produce contradicciones y rupturas entre la toma de decisiones de su Dirección y Coordinación y las necesidades, deseos, posibilidades de injerencia e involucramiento de los propios referentes vecinales del barrio.

Respecto a los equipos territoriales, uno de los técnicos entrevistados aporta algunas de las características y cualidades que a su entender debe partir y sostener un técnico en su relacionamiento profesional y humano con el barrio durante todo el proceso de intervención. Resalta la importancia de una actitud empática, coherente en el reconocimiento y el respeto de los saberes populares, evitando caer en una cultura tecnocentrista donde predomine el saber experto desconectado de la realidad del barrio y sus habitantes, así como es necesario, mantener una capacidad y actitud de trabajo en equipo.

Estos factores exigen desplegar en los equipos territoriales estrategias de comprensión e implementación creativas y flexibles, aplicando metodologías participativas e integrales. Las mismas deben estar orientadas por procesos democráticos que generen aptitudes educativas, de

involucramiento y de empoderamiento de las capacidades de los actores barriales, que forman parte de las prácticas sociales y materiales, como sujetos transformadores de las mismas y del barrio.

En este sentido, los técnicos se encuentran constantemente condicionados y limitados en un escenario de lógicas, intereses y demandas diferentes, que provocan tensiones y contradicciones en su pensar y accionar, y para ello propongo la perspectiva de Melé sobre la productividad del conflicto. Melé (2016) primero que nada, propone desarrollar la dimensión de producción de conocimiento y manejo de poder entre actores involucrados en este tipo de Programas. Asociadas a la producción de conocimiento y la cultura de expertos, cabe destacar que las políticas urbano-habitacionales, que tienen como actores protagonistas a las organizaciones globales, las agencias multilaterales, los consultores y especialistas -contratados por el Gobierno central- no presentan un poder total y una influencia absoluta sobre su diseño y ejecución. En la actualidad lentamente se va incrementando el peso de los gobiernos y actores locales, y se percibe un relativo aumento en la participación y toma de decisiones de la población objetivo, posibilitando un abordaje más democrático e integral en aspectos sociales y urbanos.

“En efectos, los legos se reapropian saber expertos y (re)construyen a partir de estos su relación al espacio y a las acciones de los poderes públicos. Los habitantes movilizados realizan igualmente una crítica de los objetivos de la intervención pública, que requiere de los actores públicos una capacidad de análisis permanente del curso y de los impactos de su acción, y una toma en cuenta de los efectos no-intencionales de las actuaciones.” (Melé, 2016, p.18)

En este sentido, de acuerdo al proceso de participación e involucramiento de los residentes en ambos barrios, ellos tuvieron distintas actitudes y respuesta frente al alcance de intervención del Programa, reflejado a partir de los cuestionamientos en los talleres y a dejar de asistir o no a las distintas asambleas propuestas por los equipos técnicos. Otros vecinos han permanecido y perdurado en el tiempo, generando referencia barrial a partir de la conformación de una Comisión, que por momentos, actúa como propositiva de ideas y con un nivel de incidencia y cuestionamiento limitado y restringido a los lineamientos y decisiones del equipo y Dirección del propio Proyecto.

Es importante la articulación integral y no cooptada así como la generación de ambientes de debate, consensos y negociaciones en estos diferentes espacios de participación comunitaria, ya que los de carácter más institucional, presentan lógicas e implicancias burocráticas distintas y hasta a veces contradictorias a las de los espacios comunitarios, donde estos últimos presentan un nivel diferencial de involucramiento y autonomía vecinal, y ponen de manifiesto necesidades valoradas vivencialmente, presentando un mayor despegue del tamiz institucional.

En algunos referentes entrevistados en ambos barrios, se destaca que la consolidación de espacios participativos, la autogestión y el protagonismo de sus integrantes, son aspectos fundamentales que se generan a través de un camino de búsqueda constante de la Comisión, para poder diferenciarse de los espacios establecidos por el Programa. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados coinciden que esta situación era muy distinta en por ejemplo la Comisión Realojos, detectando y problematizando un nivel importante de dependencia y quietud, reducido a quejas y reclamos, con mínimo involucramiento y participación en los cambios del barrio, incluso en lo referido al proceso de construcción de sus propias viviendas.

Específicamente en los PMB, el vínculo comunitario construido a la interna del barrio, y externamente entre el barrio y el Estado, se puede dar en todas sus variantes, de manera conflictiva, pasiva, asistencialista, resolutoria, reivindicativa, colectiva y con todos sus matices. Esto depende de varios factores como de: las etapas del Proyecto -preobra, obra, posobra-, el tipo de organización barrial mediadora, las características socioculturales y necesidades económicas de sus residentes, la región

demográfica que se encuentre -urbana, rururbana o rural-, su integración intrabarrial y con el resto de la ciudad, la cultura política y de participación ciudadana, la impronta del equipo técnico interviniente, los diversos actores involucrados, entre varios otros factores.

De acuerdo a lo manifestado en las diversas entrevistas de ambos barrios, se desprende que existe un núcleo duro integrado por residentes más involucrados, referentes y que sostienen en el tiempo y el accionar en el tiempo los procesos participativos, y otros que apoyan de manera puntual e intermitente determinadas actividades y propuestas. También, hay matices que varían según las características de sus residentes, la historia del barrio, la territorialidad presente y su entorno, lo cultural y simbólico, así como los lazos sociopolíticos con las instituciones, etc.

En el sentido de construcción de una cultura participativa, se desprende de algunos discursos tanto de técnicos como de referentes barriales entrevistados, que las personas no siempre tienen una actitud nata o abierta a participar sino se les da herramientas, espacios, motivos y un contexto para saber, poder y querer participar. Además, se entiende que lograr generar una cultura realmente participativa es muy difícil ya que lleva tiempo, espacios, personas capacitadas y concientizadas para desarrollar el proceso.

De cualquier forma estos procesos barriales, parafraseando a Tapia (2015), siempre implican conflictos y con ellos abren un mundo de posibilidades en donde las herramientas de negociación y diálogo deben estar constantemente presentes.

Y de acuerdo a Melé (2016) en este sentido identifica determinadas relaciones entre los conflictos y la participación respecto a los procedimientos y dilemas de este último mecanismo.

Por un lado según Melé (2016) *“el conflicto llena o vacía los espacios de participación : el conflicto permite llenar los espacios de participación con participantes interesados y evitar los procesos de participación vacíos que no encuentran su público; aunque en algunos casos el conflicto vacía los espacios de participación, ciertos grupos movilizadas tienen una estrategia de no aceptar el debate, y de impedir la realización de debates considerados como simple formas de construcción de la aceptabilidad social.”* (p.18)

Esta cuestión se ha reflejado en los vaivenes que ha tenido el proceso de participación durante estos años desde que se instaló el PMB, incluso previamente, desarrollándose momentos de gran convocatoria y organización vecinal, así como su decaimiento en otros periodos. Configurando a su vez distintas modalidades y dinámicas participativas más o menos formales y con mayor o menor nivel de consenso, involucramiento e injerencia de acuerdo a las etapas del Proyecto y a los diferentes integrantes involucrados.

Y por otro lado, siguiendo la perspectiva de Melé (2016), *“...los dispositivos de participación reducen y/o refuerzan los conflictos. Aun si las innovaciones institucionales han sido implementadas muchas veces para reducir los conflictos.”* (p.18)

Los dispositivos participativos de manejo de conflictos son importantes analizar a la hora de estudiar el impacto real de los PMB en la realidad barrial, que se desprenden a partir de los niveles de participación e incidencia de la población objetivo, fomentados o no en todo el proceso de intervención.

Siguiendo el pensamiento de Falero (2008) sostiene que *“el fin de un ciclo de luchas no significa la inexistencia de conflictos, sino la incapacidad coyuntural para la conformación de un nuevo arco de expresiones sociales con capacidad de disputar la hegemonía”* (citado en Santos, 2017,p.4).

De acuerdo a las necesidades y niveles de vulnerabilidad socioeconómica que presentan gran parte de la población objetivo de estos Programas, su capacidad de disputar la hegemonía -neoliberal- se manifiesta sumamente restringida a la hora de visualizar un nuevo arco de expresiones sociales y medioambientales para poder enfrentar la realidad de desigualdad en la cual están inmersos. Ésta limitada y condicionada capacidad de disputa nos perjudica en mayor o menor medida a toda la ciudadanía y es un desafío latente que amenaza la articulación y el fortalecimiento de todos los movimientos sociales, afectando mayormente la vida de los sectores más vulnerables y las posibilidades de transformación de su situación de pobreza y opresión.

Todo ello enmarcado en un contexto político, donde las luchas sociales en estos últimos 15 años, según Falero (2008) se caracterizan como “*el tránsito hacia un consenso económico liberal ‘progresista’*” (citado en Santos, 2017, p.4), sin vislumbrar intenciones políticas de iniciar un camino alternativo donde se plantee la transformación de las bases estructurales del sistema predominante que explota al ser humano y a la naturaleza.

Yendo a la realidad concreta de los referentes barriales entrevistados, es importante rescatar y ponderar los discursos críticos y las actitudes empoderadas, de por ejemplo una de las residentes de Pando Norte, que nos demuestra una postura reivindicativa sobre la concepción y relacionamiento que se debe tener como barrio frente al Estado, a partir de un movimiento activo y protagonista de demanda y lucha por reconocer y concretar derechos de poblaciones históricamente vulneradas en la ciudad.

Además, con su testimonio nos deja entrever el importante desafío presente en la participación e involucramiento barrial de sus residentes para apropiarse y dar otra funcionalidad a los espacios creados por el Programa, trascendiendo el simple uso de sus servicios. Otra de las referentes vecinales perteneciente a Municipal I entiende que para proyectarse y movilizarse más autónomamente como barrio se debe culminar el proceso de ejecución de obras, para que sus residentes se concentren en acciones colectivas y proyectos comunitarios propios, que trasciendan las necesidades habitacionales y de infraestructura existentes, así como la atención a las intervenciones de obra implementadas por el PMB. Y en este sentido, con la paulatina retirada de los técnicos del Programa evitar lo ocurrido en Pando Norte con la culminación de las obras globales del barrio, donde el nivel de participación mermó, por razones de convivencia, culturas de hábitat distintas, desgaste de las Comisiones barriales, persistencia de otras necesidades, entre otros factores.

Por otra parte, como analizamos previamente, la mayoría de este tipo de Programas se focaliza en abordar la regularización de los barrios periféricos y más segregados de las urbes centrando todos sus recursos materiales y humanos en estas zonas de intervención.

Si bien desde los lineamientos institucionales y proyectos ejecutivos los objetivos de integración barrio-ciudad están presentes -a partir de por ejemplo la construcción de un Centro de Barrio, Policlínicas, CAIF, entre otro tipo de infraestructura que ofrezca servicios descentralizados- el impacto de las obras, según varios testimonios entrevistados, se reduce al uso de los residentes más próximos del barrio, con algunas excepciones. Por lo tanto, esto explica que pensar el barrio en la ciudad no se reduce a proveer al barrio solo de recursos materiales -que claramente acercan y satisfacen las necesidades-, sino que se hace sumamente necesario comprender y abordar otras problemáticas que trascienden a lo físico-espacial inmediato y a los límites barriales.

Según Segura (2019) “...*la producción de diferencias, desigualdades y alteridades en el espacio urbano resulta de una dinámica de intercambios, encuentros y trayectos más o menos conflictivos, producto del despliegue de específicas territorialidades barriales.*” (p.34)

Las acciones y pensamientos de los PMB requieren además una problematización de las barreras simbólicas, culturales, sociales, políticas y sociourbanas que fragmentan, alejan y segregan al barrio del resto de la ciudad. Y en este sentido, estudiar el movimiento de las personas fuera del barrio, en su recorrido por la ciudad interactuando desde la periferia con otros barrios centrales o intermedios como reflexiona Segura (2019) nos aporta y exige un *“...doble ejercicio heurístico: ir de la ciudad hacia el barrio con la hipótesis de que la ciudad se entiende mejor desde sus barrios, e ir desde el barrio hacia la ciudad, ya que el barrio se comprende mejor si analizamos las relaciones de sus habitantes con la ciudad.”* (p.35)

De acuerdo a la realidad de ambos territorios estudiados, con barreras físico-simbólicas diferentes, - Municipal I con la fuerte presencia del cementerio, y Pando Norte con la existencia de la Vía y el histórico estigma, aún presente de Zona Roja- se puede decir que las acciones de transformación material realizadas por el PMB son apenas un inicio para poder comenzar a pensar en la posibilidad de una construcción barrial alternativa, que fomente procesos integradores significativos al resto de las ciudad.

En gran parte de los discursos de los entrevistados de ambos barrios se desprende que las intervenciones de los equipos PMB estaban focalizadas en la zona barrial, y que con el resto de la ciudad se apuntaba más a difundir las actividades y transformaciones barriales realizadas, sin lograr generar ámbitos propicios para la integración entre residentes de Pando Norte y Sur, y de Municipal I y el resto de Santa Lucía.

La mayoría de los referentes y técnicos centran sus discursos en percibir mejoras relacionadas al uso y asistencia a los servicios creados a partir de infraestructura y sobre todo en los espacios construidos como la plaza, con sus diversas propuestas y actividades organizadas. En ambos casos, se pone foco y expectativas en la reciente construcción e inauguración de los Centros de Barrio –Municipal I ya en funcionamiento y Pando Norte próximo a inaugurar- para pensar la posibilidad de poder generar mayores procesos de integración barrial. Sin embargo, desde ambos barrios, los referentes entrevistados visualizan desafíos y oportunidades en la cogestión con el Municipio, identificando por un lado aspectos positivos de apertura barrial y acercamiento de recursos y servicios municipales, pero por otro lado, advierten condicionantes negativos, como los provenientes de algunas características de la funcionalidad burócrata e institucionalidad cooptadora de los espacios de participación comunitaria.

Continuando con el pensamiento de Segura, sobre concebir el barrio en un ida y vuelta con el resto de la ciudad, la perspectiva de Massey (1994 y 2004) nos es muy útil para entender la complejidad de una realidad barrial en transformación, constituida a partir de una serie de relaciones sociales construidas a lo largo del tiempo, y con ello la influencia de las intervenciones, de por ejemplo los PMB. A su vez, nos posibilita analizar el desarrollo barrial previo y durante la ejecución de las obras, su impacto posobra y los efectos y transformaciones luego de la retirada del Proyecto. Como se mencionó a lo largo del análisis de este trabajo, durante la vida barrial, no solo cambian o permanecen los residentes por su movilidad espacial y las condiciones físicas que permiten o no un hábitat digno, sino que además subsisten y mutan los relatos, las prácticas y los significados construidos entorno a la trayectoria simbólica del barrio.

A partir de estos relatos y la puesta en diálogo de los mismos con la visión técnica rescatando y valorizando los discursos de distintos referentes barriales, se identificaron encuentros, desencuentros y hasta miradas contrapuestas, tal como se planteó en los objetivos de la presente investigación. En este proceso se pudo sistematizar y problematizar las distintas subjetividades y niveles de

involucramientos en torno al desarrollo de las diversas intervenciones estatales, como las del presente Programa, develando luces, matices y sombras durante el camino de transformación barrial.

No es posible seguir negando o minimizando la importancia de las voces y el involucramiento de los residentes en su proceso de transformación de los barrios que habitan y construyen desde sus significaciones, accionares y sentimientos o no de pertenencia.

Y desde este lugar comparto la mirada de Álvarez Pedrosian (2013) sobre la necesidad sustancial de puesta en práctica de procesos de diseño colectivo entre especialistas y residentes, en un contexto de recursos suficientes donde se *“...lleve a transformar el espacio a partir de una experiencia colectiva que fuera al mismo tiempo un proceso de transformación de las subjetividades involucradas, un hacer que genere nuevas formas de ser, esta vez con bastantes armas como para destrozarse el estigma que siempre está allí para abortar toda gestación. Sería posible, en definitiva, hacer de la individualidad del fragmento una singularidad en un flujo, de las diferencias en comunidades de centenas o miles de sujetos la materia prima para diseñar una heterogeneidad de espacios y espacialidades. Con ello es posible transformar el actual conjunto de piezas de diferentes puzzles en un collage abierto y múltiple, conectado a todo el territorio y singular al mismo tiempo en tanto lugar, cualificado según semióticas y estéticas afirmadas en afectos y perceptos emergentes, y no erosionado y desfigurado por la negación y el abandono fruto del estigma.”* (p.279)

Como se ha expuesto a lo largo de este estudio, la lógica de estos Programas de regularización tienden a poner excesivo énfasis en financiar infraestructura y equipamiento en barrios informales, sin lograr intervenir de manera articulada junto a otras políticas públicas y así impactar significativamente sobre algunas problemáticas económicas, culturales, sociales, etc.

A modo de ejemplo, esbozo algunas problemáticas principales presentes en un nivel importante de población, que habita Pando Norte y Municipal I, que son: las laborales, educativas, auto-organizativas, de participación e integración comunitaria. A su vez, estas condicionantes imponen fuertemente en la población un fenómeno de segregación simbólica, que trasciende a la residencial y económica, aumentando el nivel de complejidad para abordar, en donde se ve realmente necesario que estas intervenciones urbanas sean articuladas e integradas a otra serie de políticas sociales y culturales.

Entonces, con respecto al interrogante sobre cuál es el impacto de consolidar las áreas informales periféricas como son las de Pando Norte y Municipal I -así como las de gran parte de los asentamientos uruguayos- en términos de segregación, se reflexiona si debemos seguir regularizando zonas degradadas a través de estos Programas, o si una de las alternativas posibles para disminuir el nivel de segregación es reorganizar dicha población en el espacio urbano formal de las ciudades, buscando otro tipo de soluciones urbano-habitacionales, como son las de promover, regular y facilitar el acceso y precio al alquiler, a la compra de viviendas usadas, a la autoconstrucción, a el cooperativismo, al acceso a tierras y fincas abandonadas o en especulación en zonas formales, entre otras medidas igualitarias de acceso y regulación del mercado del suelo y de viviendas urbanas.

Por lo tanto, se debe pensar el diseño y planificación de estas intervenciones no solo desde un mejoramiento en la calidad de vida de poblaciones particulares en determinados lugares, sino de la ciudad en su conjunto, a partir de políticas socio urbanas articuladas, integradoras e integrales teniendo como enfoque orientador la autorrealización, la organización colectiva, la solidaridad, la autogestión y la autonomía de las personas.

En el Seminario *“quince años, más de cien historias”*, Couriel (2015), en relación a la integración social y fortalecimiento de la estructura de oportunidades de las familias que habitan los asentamientos, nos

propone críticamente los efectos negativos de seguir sumando fragmentación en la periferia, expresando la necesidad de tener presente dos propósitos simultáneos: "... *la localización fundada de cada intervención, así como trabajar por áreas de precariedad que incluyan al tejido residencial informal y al formal precarizado. Para el logro de ambos propósitos, el desafío es establecer sinergias positivas entre el PMB, las Intendencias Departamentales y los organismos a cargo de políticas sectoriales con fuerte incidencia territorial.*" (citado en MVOTMA-PMB, BID y PNUD, pp.96-97)

Este enfoque político-institucional debe estar profundamente orientado hacia un proceso de reversión paulatino de la pasividad y el desencanto de la población objetivo de los PMB, así como de la ciudadanía en general, apuntando a que los involucrados adquieran una conciencia crítica y problematizadora de la realidad estructural que los afecta y vulnera, en un modelo de desarrollo neoliberal que permea nuestros barrios, ciudades y a toda la humanidad.

Bibliografía

- Abramo, P. (2012). “*La ciudad com-fusa: mercado y producción de la estructura urbana en las grandes metrópolis latinoamericanas*”, en: *Revista EURE* N°114, Vol 38.
- Aguiar, M. y Ander-Egg, E. (2001). “*Diagnóstico Social, Conceptos y Metodología*”, 2da. Ed., Grupo Editorial Lumen Hvmantitas, Buenos Aires.
- Álvarez Pedrosian, E. (2013). “*Casavalle bajo el sol. Investigación etnográfica sobre territorialidad, identidad y memoria en la periferia urbana de principios de milenio.*” Montevideo: CSIC-Udelar.
- Álvarez Pedrosian, E. (2018). “*Crónicas de un nuevo habitar. Producción de subjetividad urbana entre las mediaciones de un plan sociohabitacional.*”. Universidad de la República, CSIC.
- Magri A. (2016). “*La vivienda: una nave insignia en aguas turbulentas. Procesos y derivas durante el quinquenio de José Mujica*” en Bentancur, N., y Busquets, J. M. (Eds.), “*El decenio progresista: las políticas públicas de Vázquez a Mujica.*” (173-196). Fin de Siglo Editorial.
- Magri, A. (2013). “*La reforma gerencial en el área de la vivienda en Uruguay.*” *Revista Uruguay de Ciencia Política*, 22(1), 59-80.
- CAESU-IPRU-CSI (2013). “*Informe Relevamiento y Diagnóstico Integral, Proyecto de Mejoramiento Integral Físico y Social del Área Precaria Pando Norte*”, PMB–PIAI, Intendencia de Canelones, Canelones, Uruguay.
- Cannella, L. (2012). “*Historia Tentativa de Pando Norte*” (documento de investigación inédito realizado en el marco del Diagnóstico Integral Pando Norte, Consorcio CAESU IPRU CSI).
- Cannella, L. (2012). “*Caracterización Socio Cultural de Pando Norte*” (documento de investigación inédito realizado en el marco del Diagnóstico Integral Pando Norte, Consorcio CEESU IPRU CSI)
- Carrión, F. (2007). “*El desafío político de gobernar la ciudad.*” *Nueva Sociedad*, 212 (0251-3552), 36-52.
- Chanampa M. (2015). “*Políticas públicas de mejoramiento barrial en los asentamientos informales barrios extensión abel amaya y extensión 30 de octubre de comodoro rivadavia: efectos ambientales y comunitarios*”, UNPSJB-UNS-CONICET, Comodoro Rivadavia, Argentina.
- Couriel, J. (2015). “*El Programa de Mejoramiento de Barrios como un insumo para la construcción de nuestro Estado de bienestar.*” En Seminario “*quince años, más de cien historias*”, (pp. 82–105). Programa de Mejoramiento de Barrios (MVOTMA-PMB).
- Covarino, S., Mansilla, M. y Zurita, C. (2010). “*Guía de diagnóstico urbano participativo para asentamientos precarios con enfoque en la meta 11 de los objetivos del milenio*”, Universidad Rafael Landívar, Guatemala.
- Cravino, M. C. (2010). “*El crecimiento de las villas y asentamientos y sus causas.*” En INFOHABITAT. www.infohabitat.com.ar
- De Mattos, C. (1989). “*Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción.*” *Revista Nueva Sociedad*, 104.
- Dornell, T. (2005). “*Redes sociales y participación social*”. Material de apoyo- Udelar-FCS-Licenciatura en Trabajo Social, Montevideo, Uruguay.
- Estudio Urgari - CIESU – iber – geo. (2015). “*Informe de relevamiento y Diagnóstico e Informe de propuesta integral Asentamiento Municipal 1, Santa Lucia, Departamento de Canelones. MUNICIPAL I. Avanza entre todos.*” Programa de Mejoramiento de Barrios - Intendencia de Canelones.
- Feyerabend, P. (1975). “*Tratado contra el método. Esquema de una teoría anarquista del conocimiento*”. Barcelona: Planeta-Agostini, 1994.

- Fernandes, E. (2011). *“Regularización de asentamientos informales en América Latina.”*, Lincoln Institute of Land Policy.
- Galiani, S., & Schargrodsy, E. (2004). Effects of land titling on child health. *Economics & Human Biology*, 2(3), 353-372.
- Kliksberg, B. (1998). *“Seis tesis no convencionales sobre participación.”* Revista instituciones y desarrollo, 2
- Lacarrieu, M., Girola, M., Thomasz, A., Yacovino, M., Lekerman, V., y Crovara, M. (2011). *“Procesos de recualificación y relegación en la ciudad de Buenos Aires: Repensando la noción de ciudad-fragmento y la despolitización de lo urbano. Argumentos”* (México, DF), 24(66), 15-35.
- Ley de Descentralización y Participación Ciudadana (18.567), 2009.
- Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible (18.308), 2008.
- Mancebo, M. y Narbono, P. (Eds.). (2010). *“Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos”*. Fin de siglo.
- Massiris, M. (2002). *“Ordenación del territorio en América latina.”*, Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Vol. VI, núm. 125.
- Matus, C. (2007). *“MAPP Método Altadir de Planificación Popular”*, 1ª ed. Lugar Editorial, Buenos Aires.
- Melé, P. (2016). «¿Qué producen los conflictos urbanos?», en, F. Carrión, J. Erazo (coord.), 2016. *El derecho a la ciudad en América Latina, Visiones desde la política*. México: UNAM, Coordinación de Humanidades, PUEC, CIALC, IDRC/CRDI, p.127-158. Versión de autor.
- Merklen, D. (1997). *“La sociabilidad en el barrio, entre las condiciones y las prácticas.”* Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Núcleo Interdisciplinario “Territorialidades Barriales en la Ciudad Contemporánea (2019). *Territorialidades barriales en la ciudad contemporánea*, Espacio Interdisciplinario Udelar, Montevideo, 21-38.
- Paruelo J., Jobbágy E., Laterra P., Dieguez H., García Collazo M. y Panizza A. (Eds.), (2014). *“Ordenamiento Territorial Rural: Conceptos, Métodos y Experiencias.”*, FAO, MAGyP y FAUBA (pp. 271-300), Buenos Aires.
- Programa de Mejoramiento de Barrios (equipo Consultor) - (2017). *“Proyecto de Desarrollo Barrial “Municipal I- Santa Lucía”*. Intendencia de Canelones, Canelones, Uruguay.
- Rodríguez, L., Bastidas, E. y Goicochea, T. (2009). *“La necesidad de una correcta Gestión Ambiental Urbana para la localidad.”* Cuba. DELOS Revista Desarrollo Local Sostenible Vol. 2, Nº 4.
- Romagnoli, V. y Barreto, M. (2006). *“Programas de mejoramiento barrial. reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del promeba (argentina) y su implementación en la ciudad de resistencia (provincia del chaco)”* Cuaderno urbano. Espacio, cultura, sociedad, núm. 5, pp. 151-176, Universidad Nacional del Nordeste Resistencia, Argentina.
- Romero G., Enet M., Oliveras R., Mesías R., Coipel M., Osorio D. (2007). *“La producción del Habitat”* en Oliveras R., Mesías R. y Romero G. (coords.), *“Herramientas de planeamiento participativo para la gestión local y el hábitat”*, (15-53), CYTED, Cuba.
- Santos, C. (2017). Los conflictos ambientales en el progresismo uruguayo. *XVI Jornadas de Investigación: la excepcionalidad uruguaya en debate: ¿cómo el Uruguay no hay?*.
- Scodelaro, F. y Kremer C. (2018): *“Estudio de Impacto Ambiental y Social”*, PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE BARRIOS III UR-L1146, Uruguay.

- Segura, R. (2006). "Segregación residencial, fronteras urbanas y movilidad territorial. Un acercamiento etnográfico." en la serie de Cuadernos del IDES, N° 9., Buenos Aires.
- Sepúlveda, R. y Fernández (2005). "Estudio sobre las Políticas Nacionales de Vivienda Popular en Latinoamérica" -publicado por el Centro Cooperativo Sueco-, Documento final.
- Tapia, V. (2015). "¿De qué hablamos cuando hablamos de barrio? Trayectoria del concepto de barrio y apuntes para su problematización." *Antropologías del Sur*, 2(3), 121-135.
- Torres C., Rincón J. y Vargas J. (2009). "Pobreza urbana y mejoramiento integral de barrios : hábitat y vivienda", Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Artes, Moreno – Bogotá.
- Uruguay, I.N.E. (2011). Instituto Nacional De Estadística. República Oriental Del Uruguay.
- Veneziano, A. (2012). "La Ley de gobiernos municipales y participación ciudadana: desafíos e incertidumbres." *Municipios: una política en el tintero* (págs. 13-24). Paysandú: Comisión Sectorial de Investigación Científica-Universidad de la República.

Fuentes electrónicas

- CYTED, R. Viviendo y Construyendo (Programa CYTED) (1995). En *Postulados de cara a la Conferencia mundial sobre la Ciudad HABITAT II.*, <http://habitat.aq.upm.es/iah/ponenc/a011.html#Piepag1>.
- Programa de Mejoramiento de Barrios (2014). *Programa de Mejoramiento de Barrios II, Guía para la Formulación y Ejecución de Proyectos de Mejoramiento de Barrios*, MVOTMA http://PMB.mvotma.gub.uy/sites/default/files/gfyep_diciembre_2014.pdf
- Programa de Mejoramiento de Barrios II (2018). *REGLAMENTO OPERATIVO*, PMB II 3097/OC-UR http://PMB.mvotma.gub.uy/sites/default/files/reglamento_operativo_julio_2018.pdf
- Gobierno de Canelones (2017). *PROYECTO DE MEJORAMIENTO BARRIAL INTEGRAL DE PANDO NORTE* <https://imcanelones.gub.uy/noticias/proyecto-de-mejoramiento-barrial-integral-de-pando-norte>
- Unidad Estadística Canaria. (s.f.). *Presentación de Microrregiones y Municipios en base a Censos 2011*, Gobierno de Canelones, https://imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/censo_municipios.pdf
- Secretaria de Planificación Estratégica (s.f.). *Estadísticas de población*, Gobierno de Canelones, <https://imcanelones.gub.uy/es/conozca/departamento/datos-estadisticos>
- Intendencia de Canelones (2014). *Plan Estratégico Canario III*, citado en *Presentación de Microrregiones y Municipios en base a Censos*, Unidad Estadística Canaria, s.f., https://imcanelones.gub.uy/sites/default/files/pagina_sitio/archivos_adjuntos/pec_tercer_avance_0.pdf

Anexos

Estructura de entrevistas

Introducción

La investigación de mi Tesis de posgrado se encuadra en la MOTDU y su objetivo principal se centra en indagar sobre las formas en que todos los actores involucrados, fundamentalmente la ciudadanía, actúan, participan y se los reconoce o no en la construcción de territorios, de formas de habitar, de diseño de instrumentos y particularmente, en la toma de decisiones y ejecución de programas como el Programa de Mejoramiento de Barrios. Por lo cual considero fundamental la mirada de los vecino/as y técnico/as involucrados en este proceso de transformación barrial, preservando su identidad, si así lo prefieren, por lo que no se darán nombres ni datos personales, simplemente se los identificará de manera deletreada como técnico y vecino -y una respectiva letra- perteneciente al PMB de Santa Lucía o Pando, dos barrios elegidos para el análisis de este estudio.

Preguntas en base a categorías analíticas para entrevistas a técnicos del PMB

TECNICO - COMUNIDAD - PARTICIPACION
- INTEGRACION

Previamente a la llegada del Programa, según distintas fuentes previas, diagnósticos e intercambio con actores barriales ¿cómo cree que se daban los procesos de participación y organización barrial? ¿Y los procesos de integración barrial?

PMB - COMUNIDAD - PARTICIPACION
- INTEGRACION

¿Desde el equipo territorial al cuál usted pertenece o perteneció en líneas generales, qué tipo de acciones, estrategias, mecanismos y espacios de participación se desarrollaron con la comunidad barrial? ¿Y de integración barrial?

PMB - COMUNIDAD
- ACTORES LOCALES E INSTITUCIONALES

¿Cómo fue el intercambio y trabajo entre el equipo técnico y los vecinos durante la etapa previa al comienzo de obras? ¿y en la fase constructiva? ¿Y con otros actores locales – Municipio, organizaciones y asociaciones vecinales y civiles- e institucionales (internos- Dirección, Supervisión-como externos al Programa)?

PMB - COMUNIDAD

¿Qué concepción y opinión del Programa tiene respecto a los tiempos, líneas de acción, metodologías de participación y toma de decisiones que involucran a los vecinos del barrio en el proceso de intervención barrial en que estuvo involucrado?

BARRIO

COMUNIDAD

¿Qué entiende por Barrio? Cuando tú hablas de este barrio ¿a qué te referís? ¿Y cómo lo describirías? ¿Y por comunidad? ¿Y cómo la describirías en este territorio?

PMB - BARRIO - INTEGRACION - ENTORNO PROXIMO

- CIUDAD

¿Cómo fue la intervención del equipo territorial en relación a los procesos de integración del barrio con el entorno barrial, y con el resto de la ciudad?

BARRIO - PARTICIPACION

- INTEGRACION

¿Según las características particulares del Barrio y su entorno, logró ver cambios significativos en materia de participación desde la llegada del PMB? ¿Y de integración barrial?

BARRIO –CAMBIOS FISICOS - PARTICIPACION

- INTEGRACION

¿Cree que los cambios físicos que se produjeron hasta ahora favorecieron o no a esos procesos de participación? ¿Y a los procesos de integración barrial?

POLITICA INSTITUCIONAL - PMB - INTEGRACION - PARTICIPACION

A nivel de su política institucional, marco conceptual y metodología de intervención desde el cual se abordan problemáticas de integración, participación y organización barrial desde su opinión: ¿qué cambiaría o no en este tipo de Programas?

TECNICO - PMB

¿Qué desafíos y potencialidades ve en este tipo de Programas según su experiencia profesional?

Otros comentarios, reflexiones o apreciaciones que quiera agregar

Muchas gracias

Preguntas en base a categorías analíticas para entrevistas a vecino/as de los barrios a regularizar por PMB

VECINO - BARRIO

Realice una breve presentación sobre cómo y desde qué lugar se relaciona con el barrio

VECINO - PMB

¿Cuál es su vínculo y relacionamiento con el Programa de Mejoramiento de Barrios desde el inicio de su intervención hasta la actualidad?

VECINO - COMUNIDAD - PARTICIPACION
- INTEGRACION

Previamente a la llegada del Programa, según distintas vivencias e intercambio con otros vecinos o familiares pasados ¿cómo cree que se daban los procesos de participación y organización barrial? ¿Y los procesos de integración barrial?

PMB - COMUNIDAD - PARTICIPACION
- INTEGRACION

¿Qué tipo de acciones y espacios de participación y organización se desarrollaron con la comunidad barrial desde los equipos territoriales PMB que intervinieron en el barrio? ¿Y de integración barrial?

COMUNIDAD – PMB

¿Cómo fue el intercambio y trabajo entre los vecinos y los equipos técnicos del PMB durante la etapa previa al comienzo de obras ¿Y en la fase constructiva?

PMB – PARTICIPACION

¿Qué opinión del Programa tiene respecto a los tiempos, acciones, espacios de participación y toma de decisiones que involucran a los vecinos del barrio en el proceso de intervención barrial en que estuvo involucrado?

PMB - PARTICIPACION
- INTEGRACION

Desde su opinión personal y vivencial ¿qué cambiaría o no en este tipo de Programas para abordar problemáticas participación y organización barrial? ¿Y las problemáticas de integración barrial?

PMB

¿Qué desafíos y potencialidades ve en este tipo de Programas según su experiencia personal y acción comunitaria?

BARRIO

¿Qué entiende por Barrio? Cuando tú hablas de este barrio ¿a que te referís? ¿Y cómo lo describirías?

BARRIO- PARTICIPACION
- INTEGRACION

¿Según las características particulares del Barrio y su entorno, logró ver cambios significativos en la participación desde la llegada del PMB? ¿Y de integración barrial?

BARRIO - CAMBIOS FISICOS- PARTICIPACION
- INTEGRACION

¿Cree que los cambios físicos que se produjeron hasta ahora favorecieron o no a la participación? ¿Y a los procesos de integración barrial?

BARRIO - PARTICIPACION

- INTEGRACION

De acuerdo a las características del barrio, ¿qué desafíos y oportunidades ve para lograr cambios favorables en materia de participación? ¿Y de integración barrial?

Otros comentarios, reflexiones o apreciaciones que quiera agregar

Muchas gracias