SEMINARIO

TRABAJOS PRACTICOS SOBRE :

**SEMINARIOS IBEROAMERICANOS DE
ACTUALIZACION DE POSGRADO**

**❖ NUEVAS MODALIDADES DE
GESTION HABITACIONAL**

**❖ TECNOLOGIAS APROPIADAS A LOS PROCESOS
DE AUTOGESTION EN VIVIENDAS**

Incluye documento sobre la **FUCVAM** (Federación Uruguaya sobre
Cooperativas de Vivienda y Ayuda Mutua)

Unidad de Investigación N°3 IDEHAB - FAU - UNLP

La Plata, Agosto y Septiembre de 2000

Arquitecto Jorge E. GIL

TECNOLOGIAS ADECUADAS A LOS PROCESOS DE AUTOGESTION EN VIVIENDA

CONTEXTO SOCIAL

En un documento del seminario "Nuevas modalidades de gestión habitacional", realicé una síntesis de datos cuantitativos sobre el déficit habitacional.

En todo el país, 2.400.000 de trabajadores están por debajo de los 900 \$ mensuales, correspondiendo a un 66% del total. Es cierto que, cuando se trate de trabajadores con familia, debe ser considerado el "grupo familiar", donde puede haber otras entradas. De cualquier forma, dado que la canasta familiar básica para una familia tipo se ubica en unos 1000 \$, donde unos 200 pesos son destinados a luz y alquiler, está claro que la mayoría de las familias pueden destinar muy poco de su ingreso para ahorro (agravado por la desocupación).

Según otros análisis, sólo un 10 % de la población puede acceder a la vivienda completa, mientras que un 30% puede hacerlo a la vivienda semiterminada, un 38% al núcleo básico o a una rehabilitación alta, y un 40% a programas de "esfuerzo propio y ayuda mutua".

Estos porcentajes pueden ser incrementados significativamente sobre la base de ahorro no monetario que el usuario aporta para rehabilitar o construir su vivienda.

LA AUTOGESTION DEL HABITAT

Entendemos a ésta como una herramienta socio- cultural que posibilita a los sectores populares recorrer **procesos bidireccionales de producción del hábitat, asentados en la dupla organizaciones de base- Estado**, al que se deben articular otros actores a escala local.

Tomando la definición dada en el curso, **autogestión** es la gestión realizada por uno mismo, o por un grupo con determinada identidad.

No es lo mismo que autosuficiente. Como se desarrollará, los sectores autogestionarios necesitan de un gran aporte, que no es sólo asistencia material en por ejemplo chapas y ladrillos, aunque éstos también son importantes.

LA PROMOCION DE LA AUTOGESTION

En este contexto, es impensable la solución del problema habitacional desde el Estado solamente. Pero éste, en su rol de facilitador de las potencialidades de los actores de la sociedad, puede ayudar a organizar, fortalecer y articular las demandas mediante una asociación de intereses que lo involucre junto con cursos locales en una acción de impacto sobre el problema global.

Por lo tanto es necesaria la promoción de las cooperativas y formas asociativas de autogestión.

Estas constituyen lo que Bordieu, Bombarolo y otros denominan el **capital social, simbólico, cultural**. "**El poder de hacer**" de los grupos, un crédito o poder impartido a aquellos que obtuvieron un reconocimiento social.

LA AUTOCONSTRUCCIÓN

La **autoconstrucción** es el proceso por el cual el **agente social que produce la vivienda es el mismo consumidor final**, y lleva a cabo la construcción con una inversión en tiempo de trabajo personal que se extiende más allá de lo necesario para obtener sus medios de subsistencia (Padilla 1977). La vivienda tiene como destino el uso y no la venta.

La autoconstrucción es una de las formas que toma la autogestión. Tiene varias acepciones. Desde identificar los **procesos obligadamente e involuntariamente autónomos a través de los cuales la gente encara la resolución de su problema habitacional, con talento y tenacidad, pero sin recursos ni marco institucional suficiente, a avanzar replanteando el criterio de acción social, sumando, al aporte de recursos financieros y técnicos dentro de un proceso de resolución de necesidades**, la cesión de espacios de poder a los propios habitantes para que puedan hacerse **cargo de los procesos, e incluso, de los recursos financieros**. (Víctor Pelli).

LA AUTOCONSTRUCCION ESPONTANEA Y MARGINAL

La inexistente política oficial de autoconstrucción y las urgencias y carencias propiciaron el auge de la autoconstrucción marginal en terrenos ajenos, dando lugar a situaciones de insalubridad y falta de servicios y espacios verdes.

Por todo ello es evidente la urgencia de planes de actuación concretos que permitan por lo menos paliar los déficits.

Este es un capítulo en el cual nuestra sociedad tiene una asignatura pendiente, dado que no se está dando la respuesta adecuada a dicho problema, con lo que ello conlleva de incumplimiento social.

LA AUTOCONSTRUCCION ASISTIDA

Gran parte de la población debe apelar a estrategias de supervivencia como es la autoconstrucción, cuyo resultado es la mayoría de las veces viviendas con serias deficiencias.

Más adelante se pasa revista a distintas formas de apoyo, entre ellas el económico con préstamos pequeños y escalonados en dinero o materiales, técnicos para evitar errores, etc.

Autoconstrucción colectiva: Es la participación de todos los beneficiarios en la ejecución de las viviendas, mediante la organización del trabajo por cuadrillas. Busca que "**todos construyan las casas de todos**" y refuerza procesos integradores entre los participantes.

La autoconstrucción en forma colectiva, por el **sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua** (por ej. el sistema ATEPAM, en 17, 526 y 527), es promovida por agentes externos (equipos técnicos compuestos por profesionales y voluntarios).

Esta autoconstrucción asistida y grupal, - esfuerzo propio ayuda mutua -, es un salto cualitativo, aunque puede ser una sobreexplotación para las familias involucradas, contrarrestado porque la finalidad no es sólo proporcionar vivienda sino la promoción humana, el autodesarrollo, la capacitación, el desarrollar aptitudes para comprometerse y aceptar responsabilidades.

Pero también significa un gran desgaste de los coordinadores, e inversión en energías que no siempre tuvo su correlato satisfactorio.

Ahora bien, la autoconstrucción asistida no es buena para cualquier planteo de gestión. No todas las concepciones posibles de política habitacional tienen un lugar para ella. No se puede promover la autogestión integralmente asistida y equitativamente concertada, **la cogestión equitativa** – que sería el punto más alto - si no hay coherencia con la estructura en la que se pretende insertar.

Por lo tanto, es una buena alternativa, realista, alcanzable, eligiendo bien los beneficiarios, con un gran trabajo y apoyo social y técnico.

Debe ser **parte de un programa de desarrollo de la comunidad**, en un proceso de acción comunitaria.

Además los recursos destinados son más flexibles y adaptables a los vaivenes de la economía sin compromisos mayores.

LOGROS Y DEFICIENCIAS COMUNES EN LOS PROCESOS DE AUTOGESTION EN VIVIENDAS

- **En la implementación:** Es importante la **incorporación de un oficial de la construcción** como asistente técnico, que trabaje en el asesoramiento y en los cambios de conducta con respecto a las principales falencias.

Las tareas no son sólo interdisciplinarias, además se requiere sensibilidad social, idoneidad y mentalidad "empresaria".

Los recursos para contratar son muy reducidos por lo que muchas veces se trabaja con gente muy joven, con voluntad pero sin experiencia.

- **En cuanto al proyecto del prototipo:** Aunque en la mayoría de los casos existe buena predisposición hacia las propuestas de los técnicos, existe dificultad en la comprensión de los planos (se puede trabajar con cubos, maquetas volumétricas, etc.) El proceso de selección y aceptación es dificultoso, y muchas veces no es posible acceder a las demandas de la gente, quien por otra parte tiene arraigados preconceptos. De cualquier forma es importante ponerlo a discusión, con lo que se logrará una mayor identificación. Además, no siempre los técnicos y profesionales tienen razón (sino no se explicarían tantos conjuntos habitacionales con falencias, aún años después del magnífico conjunto Los Andes, en la Chacarita).

Además son comunes los desacuerdos familiares sobre las propuestas, las diferencias políticas que no se logran olvidar a pesar del objetivo común, las rivalidades.

Por otra parte, existe un gran incumplimiento o desconocimiento de la normativa, originado en parte por su histórica condición de ilegalidad tanto en el dominio como en los servicios.

En cuanto a la capacidad productiva:

El apoyo a individuos o grupos ayuda a generar una demanda de bienes y servicios que pueden ser provistos localmente, generando o fortaleciendo mercados formales e informales, los bancos de materiales, de herramientas, compras al por mayor.

En cuanto a la capacidad social:

La consolidación de las organizaciones comunitarias, ONG, colectivos, incrementa la capacidad colectiva de negociación y gestión, constituyendo una forma de optimizar y multiplicar los recursos invertidos.

El fortalecimiento de las relaciones internas incrementa la autoestima.

- **En cuanto a la planificación de la vivienda:** Una de las mayores dificultades de los solicitantes, es la de poder visualizar un desarrollo con crecimiento coherente hacia su vivienda terminada, y planificar las etapas sucesivas más convenientes. En esto es fundamental la asistencia técnica, demostrando la posibilidad de construir una vivienda progresiva sin mayores desperdicios de material, y sin que se visualice como una sumatoria de espacios.

- **En la gestión:** La tardanza y falta de resultados, las discontinuidades, generan pérdida de confianza en la organización y sus dirigentes, merma en la concurrencia a las asambleas, intentos de acciones individuales, resquemores, “pases de factura”, suspicacias sobre la utilización del dinero (a veces fundadas).

Sería conveniente el fortalecimiento de los equipostécnicos municipales, con recursos, la sanción y adecuación de leyes y ordenanzas, la creación e impulso a “consultorías” municipales y no gubernamentales barriales, donde pudiera asesorarse en cuestiones de construcción, legales, impositivas, de diseño, ambientales, con personal como arquitectos, constructores, agrimensores, abogados, contadores, etc., capacitados.

El apoyo técnico legal ayuda a mejorar los niveles de calidad y reducir costos, así como respetar mínimas normas. Permite también utilizar mejor los recursos locales y reforzar las capacidades de autogestión.

- **En cuanto a lo constructivo:** Se cometen errores por desconocimiento de las leyes físicas de transmisión del calor, capilaridad, diferencia de potencial, transmisión de fuerzas, que dan lugar a patologías como asentamientos diferenciales, ascenso del agua por capilaridad, rajaduras por dilatación y por esfuerzos no previstos, humedades por puentes térmicos e higrométricos, etc.

También se da resistencia al empleo de algunos materiales (nuevos para ellos, pero antiguos en el mercado), originado en gran parte en el desconocimiento de las características técnicas, la forma de aplicación, y las opiniones de familiares y vecinos. Lo mismo con la adopción de nuevas técnicas.

Es encomiable la labor que realiza el club de Autoconstructores El Hornero, con sus manuales, didácticos y entendibles.

- **En cuanto a la mano de obra:** Falta de capacidad técnica para la autoconstrucción por parte del grupo familiar, viéndose obligados a contratar mano de obra, lo que incrementa los costos finales.

y basado en experiencias anteriores, se elabora una propuesta de diseño para las viviendas, la cual se presenta al grupo, y éste, en talleres participativos, redefine y argumenta posibles modificaciones.

Luego se procede a la elaboración del diseño definitivo. Esta etapa se constituye Incentivos para la participación Acción comunitaria: Consiste en desarrollar un

ALGUNOS ELEMENTOS A TENER EN CUENTA EN UN PROCESO AUTOGESTIONARIO MASIVO

Capacitación: Es concebida como un proceso que permite desarrollar habilidades para la gestión e intervención planificada y se constituye en eje de apoyo, que busca el desarrollo de las potencialidades individuales y comunitarias, para el mejoramiento de las condiciones de vida.

Diseño participativo de la vivienda y el entorno: A partir de un diagnóstico y reconocimiento arquitectónico de la zona

plan de bonificaciones para estimular la participación de las familias en los diferentes programas. Impulsa procesos formativos y apoya actitudes que

conlleven al establecimiento de relaciones armónicas entre los habitantes de la zona.

El trabajo autogestionario es un elemento clave para fomentar el sentido de pertenencia y el arraigo hacia el nuevo hábitat.

Contratación de oficiales de construcción como apoyo a las cuadrillas de autoconstructores: Dado que los autoconstructores no siempre son conocedores de los diferentes oficios del proceso constructivo, se debe contratar oficiales calificados, quienes se encargan de dirigir y apoyar a un determinado número de autoconstructores.

Asignación de vivienda: Consiste en concertar con la comunidad los criterios que han de orientar la asignación de las viviendas y el momento para hacerlo, de manera que fortalezca lazos de cooperación, vecindad, solidaridad y genere sentimientos de arraigo en torno al proyecto como un todo.

Dirección técnico - social y acompañamiento interdisciplinario: Es la asistencia permanente de profesionales de las áreas física y social. El primero debe definir directrices para la ejecución de la obra físico - espacial, y el segundo estimular la participación e integración de las familias que componen la comunidad y propiciar elementos educativos durante el proceso. Cada proyecto debería contar además con un equipo de apoyo interdisciplinario que interviene de acuerdo a las necesidades detectadas en el proceso.

EL DOMINIO DE LA TIERRA

Un tema recurrente en los sectores analizados, es el vinculado con el estado legal de la propiedad de la tierra.

Son necesarias la facilitación de alternativas de financiamiento que permitan la regularización de tal situación o, como en el caso analizado, el **perfeccionamiento del dominio**, pues normalmente la gente posee boleto de compra venta en sus diversas modalidades. Es posible la escrituración gratuita a través de la Escribanía Gral. de Gobierno, por la Ley 10.830, para lo cual es necesario que sea declarado de interés social, pero es un trámite largo y no es masivo.

Otra posibilidad es acceder a la **Ley 24.374, de Titularización de Inmuebles, llamada Ley Pierri**, para lo cual deberían estar en posesión con anterioridad a 1.989. Este procedimiento ha sido analizado en el documento sobre Nuevas Modalidades de Gestión.

Sería importante el perfeccionamiento de instrumentos legales (la Ley 24374 no

habilita a quien, por ejemplo haya tomado posesión en 1991) y operatorias de financiamiento que posibiliten a las familias cooperativamente organizadas acceder a la propiedad individual o colectiva de inmuebles.

También es necesario **asistir a las familias en sus negociaciones** con los gobiernos locales, provinciales y nacionales, o con los particulares. Para ello, sería importante jerarquizar y profesionalizar las Casas de Tierra, los Registros de Regularización Dominial, la Subsecretaría de Tierras y Urbanismo (hoy en proceso de división), las oficinas legales municipales.

Pero me resulta peligroso y creo que no estaríamos beneficiando realmente a la gente, adhiriendo a propuestas como la que plantea Gustavo Romero, de México, en el libro "Reflexiones ...": "Debe legalizarse ampliamente el proceso de construcción y urbanización progresiva desregulando la normativa urbana. Debe abrirse a que todo tipo de promotores puedan desarrollar proyectos ... "Veo estas propuestas, más allá de sus buenas intenciones) en coincidencia con los Vinelli, Kanmar, que aspiran volver a épocas anteriores a la Ley 8912 (más allá de todas sus falencias).

EL MOVIMIENTO COOPERATIVISTA DE VIVENDA POR AYUDA MUTUA: EL CASO URUGUAYO

FUCVAM es la mayor y más activa organización social uruguaya de acción en el campo de la vivienda popular y el desarrollo urbano. Más de 300 cooperativas de base constituyen una Federación de alcance nacional. Están integradas a FUCVAM alrededor de 16.000 familias de ingresos bajos y medios (entre 400 y 900 dólares mensuales), representativas de un amplio segmento de trabajadores. Al margen de FUCVAM existen grupos que asumen la forma jurídica de cooperativa -generalmente del tipo de propietarios- para facilitar la obtención de un préstamo del Estado. Tales grupos, considerando sus características de organización y participación interna, así como su nulo relacionamiento con el movimiento cooperativo en su conjunto, no califican como cooperativas desde la perspectiva gremial a FUCVAM. La existencia de estas neo-cooperativas ha sido promovida por empresarios del adoptan la forma del Instituto de Asistencia Técnica motivados exclusivamente por el afán de lucro.

TENDENCIAS DE LA ECONOMIA Y DE LAS POLITICAS PUBLICAS VERSUS LA PRODUCCION SOCIAL DE LA VIVENDA EN EL URUGUAY

1. RESUMEN EJECUTIVO

Desde su surgimiento en la segunda mitad de los años '60, las cooperativas de vivienda por ayuda mutua del Uruguay han demostrado ser una de la experiencias latinoamericanas más completas y eficientes de producción social del hábitat popular urbano. El control ejercido por las cooperativas en todas las etapas del proceso de construcción, la eliminación de intermediarios y el aporte solidario de trabajo bajo la modalidad de ayuda mutua, han dado por resultado viviendas de menor costo y mejor calidad que las producidas por el Estado y los promotores privados. A diferencia de otros proyectos de vivienda de interés social, el cooperativismo ha aportado a la ciudad conjuntos habitacionales de alto impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares.

La calidad, la funcionalidad y aún los valores estéticos de las viviendas, los espacios públicos y los servicios colectivos, evidencian las aspiraciones y necesidades concretas de cada comunidad, por oposición a la uniformidad y la baja calidad de los proyectos públicos

y privados dirigidos a destinatarios remotos y anónimos. **El grado de organización alcanzado durante la etapa de ayuda mutua se extiende a la etapa de post-obra a través del desarrollo de una red nacional de servicios sociales autogestionados por los usuarios** en las reas de salud, alimentación, educación, cultura y esparcimiento. Por motivos de orden puramente ideológico, el gobierno uruguayo pretende bloquear la expansión de este sistema, argumentando que el libre juego del mercado proveerá las soluciones al déficit habitacional del país (100.000 unidades, según datos oficiales).

2. RECOMENDACIONES Y DEMANDAS

En el momento actual, el movimiento cooperativista de vivienda por ayuda mutua del Uruguay enfrenta una situación crítica, que genera un amplio debate entre todos los actores políticos y sociales vinculados a esta experiencia. Entre los **aspectos positivos** considerados en el debate, se destaca:

- La **extendida credibilidad pública en la propuesta cooperativa**, la que ha sido reconocida y recomendada como la alternativa habitacional más eficiente por las organizaciones más representativas del sector vivienda.
 - Más de 10.000 viviendas ya construidas y otras 1.200 actualmente en construcción, con los estándares más altos de calidad y eficiencia económica.
 - **Un movimiento social con capacidad de movilización y propuesta. El apoyo de los gobiernos locales** (en particular el municipio de Montevideo para el desarrollo de la ayuda mutua durante la etapa de obra, al extenderse el multiempleo como respuesta a la caída del ingreso familiar.

La ofensiva ideológica generalizada contra los valores solidarios y participativos del cooperativismo y el movimiento popular en su conjunto.

Ante esta realidad, **el movimiento cooperativista uruguayo demanda y recomienda:**

- La constitución y gestión del **Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización** en la forma prevista por la legislación vigente.
- La **distribución equilibrada de la inversión pública en vivienda**, priorizando aquellos sistemas de producción social de la vivienda que han probado su eficacia y su eficiencia. En particular, promover el desarrollo del sistema cooperativo de la modalidad de ayuda mutua.

- **La participación efectiva de la sociedad civil** (ONGs y OCBs) en todas las instancias de elaboración, gestión y monitoreo de las políticas nacionales de vivienda.
- Promover la **investigación tecnológica aplicada** a la producción de vivienda social y sistematizar las distintas experiencias desarrolladas en las últimas dos décadas evaluando la sustentabilidad y la replicabilidad de cada sistema.

4. ANALISIS Y CONCLUSIONES

El movimiento cooperativista de vivienda por ayuda mutua se ha extendido por todo el país, transformando el concepto de propiedad de un gran número de hogares uruguayos de ingresos bajos y medio-bajos.

La propiedad comunitaria es defendida como una de las señas de identidad del movimiento. Ser un usuario significa considerar a la vivienda como un bien social y no como una mercancía. La estructura organizativa de las cooperativas promueve el desarrollo de relaciones solidarias, fomentando la participación madura, responsable y democrática de todos los miembros de la comunidad en la toma de decisiones.

La tradición uruguaya de autoconstrucción siempre se había cimentado en un tipo particular de relaciones solidarias, apreciables en la contribución de mano de obra de familiares, amigos y vecinos, deseosos de "hacer una gauchada", de "dar una mano", aunque al mismo tiempo acotadas a una mentalidad individualista: el objetivo final era la casa propia, concebida como la propiedad familiar. Con la propuesta de las cooperativas de ayuda mutua, la dicotomía entre propiedad privada y propiedad pública - común a todos los otros sistemas de producción de vivienda en el Uruguay- es superada. Se propone **una nueva forma de posesión, controlada y administrada por la comunidad en su conjunto**, introduciendo pautas innovadoras para la gestión barrial.

Por otra parte, al elegir la propiedad comunitaria, el control y la gestión del proceso de producción permite optimizar la inversión, resultante en un mejor producto final.

Con la misma inversión, la cooperativa obtiene una mejor calidad que la alcanzada por los agentes de mercado o el Estado. Las cooperativas no sólo resuelven el problema de vivienda de sus miembros, sino que también asumen el planeamiento y la gestión de servicios sociales complementarios. En su historia de tres décadas, las cooperativas uruguayas han superado circunstancias socio-políticas adversas.

Pese a todo, las cooperativas de ayuda mutua, estructuras democráticas autogestionadas, tienen el potencial necesario para iniciar la auténtica estrategia facilitadora requerida por los sectores populares.

Esta estrategia, en primer lugar, debería orientarse a la **reformulación del marco institucional para la implementación de las políticas nacionales de vivienda.**

Ella debería comprometer la descentralización de responsabilidades y recursos hacia la sociedad civil y no hacia el mercado. Las cooperativas de ayuda mutua han corporizado una serie de tradiciones uruguayas y recreado otras, dándoles un nuevo significado: la experiencia universal del cooperativismo como forma organizativa, la experiencia de los autoconstructores relacionada a la historia del Uruguay como país de inmigrantes, la experiencia de movilización y lucha del movimiento sindical que marcó el nacimiento de las cooperativas pioneras.

En ningún momento la historia del movimiento cooperativista uruguayo perdió su esencia dinámica; en todas las etapas de su evolución histórica las cooperativas se preocuparon por explorar nuevas alternativas de solución al problema habitacional de los sectores populares: introduciendo un nuevo sistema de construcción, experimentando nuevas tecnologías, asociando la producción de vivienda a la extensión de servicios comunitarios, integrando otros sectores sociales al movimiento

En un mundo tan complejo y heterogéneo existen varias posibles opciones más al de la cruda oposición "Estado versus Mercado". **Una de ellas es la producción social del hábitat a partir de la propuesta cooperativa.**

PROGRAMAS DE CREDITO PARA LA AUTOGESTION

No son muchos los programas – y su alcance es muy limitado- que incursionan – en el ámbito del hábitat - en una herramienta no muy usada en nuestro país: el crédito como apoyo a acciones de autogestión.

Quizá el más desarrollado es el que implementa (junto con otras áreas como experimentación, desarrollo de prototipos y elementos, construcción ellos mismos), **AVE (Asociación Vivienda Económica) y CEVE (Centro Experimental de la Vivienda Económica)**, principalmente en Córdoba.

Esos fondos son necesarios par poder **desarrollar políticas autogestionarias y no experiencias casi demostrativas** en desgastantes procesos unidireccionales,

estrictamente apoyados en las fuerzas y recursos de las organizaciones de base.

RECURSOS FINANCIEROS

La correspondencia entre las necesidades de crédito, mecanismos facilitadores de acceso a éste, la propia capacidad de pago y sus posibilidades de gestión, permite que sumas de dinero modestas contribuyan a superar las condiciones de las viviendas. Existen ejemplos de otros países, como el caso de Sri Lanka.

LAS TECNOLOGÍAS APROPIADAS Y APROPIABLES

Las tecnologías apropiadas son de pequeña a mediana escala, buscan evitar grandes inversiones de capital, promueve un uso intensivo de materiales y mano de obra locales, trata de incentivar la imaginación de los integrantes de la comunidad, la utilización apropiada de los recursos disponibles.

No se está planteando, por lo menos a nivel masivo, la vuelta a sistemas rudimentarios, tipo "quinchas", revoque "chorizo" o de barro, etc. Se debe combinar, por ejemplo, paneles livianos cerámicos o sándwich con componentes industrializados, armaduras presoldadas, componentes sanitarios integrados, carpinterías estandarizadas, incorporación de aditivos.

O sea, **se deben combinar tecnologías "apropiadas" con otras más de "punta", especialmente para resolver todas las infraestructuras y servicios que acompañan la vivienda.**

"CAMINANDO JUNTO POR LA DIGNIDAD"

Se trata de cambiar las ruedas del tren mientras está marchando

B: Thomson

Este documento, elaborado por dirigentes Barriales del oeste del Conurbano y la asociación civil Madre Tierra, plantea **propuestas de interés social de nuevos modelos de gestión generados a partir de la creación de mesas de concertación** compuestas por el Estado Provincial, el Municipio, las organizaciones Barriales y las ONG vinculadas al problema de la tierra. Este documento plantea como líneas de trabajo a seguir: convocar a los principales actores que tienen que ver con el tema Tierras Urbanizadas, la

incorporación de tierras ubicadas en zonas complementarias o rurales, la producción de planes de loteo con servicios por parte del Estado, la regularización de tierras ocupadas, la emisión de leyes que posibiliten el manejo de los fondos (BHN, FOPROVI, FONAVI, etc.), para ser utilizadas en viviendas de interés social, los privados que aporten sus diseños arquitectónicos, operatorias crediticias, adecuación de montos y modalidades de devolución, la normatización de vivienda de interés social, la flexibilización de las exigencias técnicas para la aprobación de planos municipales, de las Casas de Tierras y Escribanía General de Gobierno para que la escrituración sea gratuita, el cumplimiento de programas que desarrollen : lotes con servicio, con núcleo sanitario y crédito para la compra de materiales de construcción.

Otras medidas serían: inembargabilidad para los inmuebles de interés social, supervisión y control a cargo de instituciones sin fines de lucro, dirección de obra a cargo de acreditadas constructoras, exenciones impositivas, escrituración gratuita (Ley 10830) , financiamiento del Estado Provincial (Bco. de la Pcia. de Bs. As.) garantía hipotecaria sobre la base de la vivienda progresiva , mano de obra del sitio y utilización del Plan Trabajar , conformación de un Banco de Materiales (compra mayorista), convenios con colegios profesionales, estipulando honorarios diferenciados y mínimos , boletos de compraventa, supervisados y controlados por los operadores y las instituciones.

Quando se sueña sólo, es sólo un sueño
Quando soñamos juntos, comienza una
realidad

Helder Camara

Tal como se aseveraba en un documento del Programa Emergencia Habitacional, de principios de la década pasada: En los grupos de trabajos autogestionados, se tiene la posibilidad de participar activamente en el proyecto, en la forma de crecimiento, materiales, cómo se aprovechará las construcciones existentes, que pasan a tener un valor altamente estimado, por constituir la historia previa.

Debemos proponer mecanismos para estimular y consolidar esta forma de desarrollo y crecimiento cultural y social, y así estaremos multiplicando los recursos invertidos porque se reactivan al

acoplarse a los existentes, asegurando la inversión porque nadie mejor que el destinatario para valorar y multiplicar los recursos recibidos, pero fundamentalmente estaremos logrando un **alto grado de participación social**, y la posibilidad de formar agentes promotores, revalorizando las capacidades, los lazos de confianza, la solidaridad del grupo, la recreación de la idea de que es posible si yo me lo propongo y es mejor **aún si juntos en forma organizada nos lo proponemos**".

El programa proponía entrega de materiales, recursos y subsidios para pequeños grupos que incorporando aquel a su autoahorro, les permita, con mano de obra a conseguir, llegar a una solución habitacional por mes en cada grupo.

Esto no es posible sin el **aporte del municipio, que debe convertirse en el promotor y ejecutor de las acciones**, concretando la política de descentralización y transferencia del poder.

No se ignora que la situación actual es más difícil que cuando se escribió el informe antedicho, y que la conformación de grupos, y la autoconstrucción está plagada de fracasos y amenazas.

EL PAPEL DEL ESTADO Y DE LAS INSTITUCIONES

En el modelo que adherimos, es imprescindible la voluntad de la sociedad de participación y aporte a través del Estado e instituciones coordinadoras, reguladoras y compensadoras.

Entonces el **aporte institucional** se concibe como el conjunto de todas las categorías de recursos y de todas las formas de poder acumuladas en el conjunto social, que, mediante su transferencia, pueden concurrir a las soluciones apropiadas: Capacidad de financiación; de generación, manipulación y transferencia de tecnología; de gestión y de gestación de marcos jurídico institucionales.

En esta concepción se supone que las instituciones: estimulan e inducen a los actores involucrados, se integran a este proceso de resolución como uno de los actores, ponen sus aportes a disposición del conjunto integrado de actores.

Lo dicho, extractado del libro Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular... de Víctor Pelli y otros, suena muy utópico. Pero se me ocurre que experiencias como la del presupuesto participativo (que cada vez mayores porciones de presupuesto puedan ser decidido su destino por la gente), las experiencias de la Fucvam en Uruguay, etc., van en ese sentido.

**Trabajo Práctico:
Resolución de problema
habitacional para los
asociados a una Sociedad
Civil, en Ensenada.**

Datos: 20 viviendas a construir.

**Población: Alrededor de 90
personas.**

**Ingresos: \$350.- de sueldo formal,
\$200 informal.**

**Posibilidad de reintegro mensual
para la vivienda: \$100.- (\$2.000 por
mes.)**

**Personal especializado: 3 albañiles,
1 plomero.**

**Características del terreno:
nivelado, no inundable, agua
corriente y cloacas.**

**Propuesta de trabajo:
Búsqueda de información
Perfil de tecnología requerida -
Tecnología propuesta
Limitaciones – Variables
participantes en las decisiones
tecnológicas.**

Se considera necesario instrumentar un plan integral que atienda los distintos frentes: Institucional, financiero, constructivo, legal dominial, etc.

Tomando la propuesta de etapas para la gestión habitacional dada en el curso, podemos plantear las siguientes (que no necesariamente son escalonadas ni necesarias de cumplirse todas, aunque es preferible):

**ETAPAS EN UN PROCESO DE
GESTION**

- 1) la internalización de la
necesidad**
- 2) la fijación de objetivos**
- 3) el planeamiento de la acción –
dónde, como, etc. –**
- 4) la verificación de relación
adecuada entre 2 y 3 y su
replanteo**
- 5) la ejecución: gestión
financiera/económica;
legal/normativa; de proyecto;
ejecución de obra;
administrativa.**
- 6) la post obra**

1) Una vez que se ha internalizado la necesidad individualmente, es necesario entender la importancia de la

Organización social: Constitución de la Asociación, en lo posible inscripta y con personería municipal y provincial.
Constitución de autoridades y delegados.

2) En esta etapa se deben definir la naturaleza de los bienes y servicios que se requieren para satisfacer las necesidades colectivas, y consensuar posibilidades y objetivos no totalmente coincidentes, por lo que es importante algún mediador que recalque la importancia de dejar de lado diferencias políticas, celos, etc., en aras de la consecución del objetivo principal.

Para fijar objetivos realistas, aunque en cierto modo utópicos, es importante un análisis interno: fuerzas, debilidades, dificultades, carencias;
un análisis externo: amenazas, oportunidades, problemas;
en fin, la matriz DAFO puede ser de utilidad.

Se pueden proponer pequeños logros, pero realizables, que den confianza al grupo.

También un Diagnóstico:
Censo socioeconómico, grupos étnicos, inserción laboral, capacidad de ahorro, calificaciones en el mercado laboral, etc.

3) Es interdependiente de la anterior.

También se debe dar:

La discusión del plan de trabajo.

La concepción y formulación de proyectos destinados a lograr los objetivos.

El Desarrollo del consenso Institucional:

- Evaluar programas y operatorias a los que recurrir.
- Requerir la intervención del Municipio, el IVBA, la Secretaría de Tierras y Urbanismo (o el organismo actual con incumbencia), la Casa de Tierras, etc.
- Intentar vincular el proyecto con fuentes de financiamiento interno y externo (Programa de Fortalecimiento Municipal, Programa Reconstrucción de Barrios, con agencias como la GTZ alemana u otras ONG como Fundación Vivienda y Comunidad, Asociación Civil Madre Tierra), etc.
- Poner en conocimiento del proyecto a la Sec. de T. y U. de la Prov. e intentar que sea incluido en el Programa Asentamientos Planificados (Urbanización de tierras desocupadas en cada Municipio – Marco Jurídico: Decreto 815/88, 4930/88 y 4931/88).+
- Solicitar al Concejo Deliberante que sea declarado de Interés Social y Municipal.

4) Como se dijo, el proceso es abierto, interdependiente, muchas veces sin normativas que se ajusten exactamente a las características del emprendimiento.

Es importante la adopción de estrategias de participación y consenso, que legitimen a los referentes y las decisiones, que comprometan al grupo en el camino a seguir.

También el control y evaluación.

El proyecto tiene varios elementos a definir, los cuales no se articulan linealmente, es decir hay decisiones que quedan condicionadas a las gestiones y pasos previstos.

5) En los procesos del hábitat popular, la gestión adquiere una importancia primordial.

Muchas propuestas bien intencionadas (el caso del barrio CAVE, puesto como ejemplo de nueva propuesta de hábitat comunitario), que aún no pudo aprobar sus planos ni regularizar su situación, es un patético ejemplo de cómo una intervención que nació con mucho ímpetu, con un equipo de profesionales prestigiados, fracasó por no haberse tenido en cuenta todas las variables (normativa vigente, desgaste, etc.) y haber dejado librada a su suerte a sus habitantes, en una situación atípica, con una legislación que no es la uruguaya, por ejemplo).

Entonces una vez definidos los objetivos se plantea la organización de una serie de actividades, necesariamente concatenadas, que deben llevarse a cabo para conseguir esas metas. Estas actividades corresponden principalmente a la movilización y organización de los recursos necesarios, de los agentes involucrados, de los medios disponibles y a conseguir.

Esto supone una combinación de factores o recursos materiales (hardware) y organizativos e institucionales (software). Es frecuente encontrar casos de producción de hechos materiales (viviendas, planos de mensura y subdivisión, infraestructura) en los cuales se subestiman los factores de organización social y/o institucional, las normativas, las "externalidades", las pautas culturales y su posible cambio, que en la práctica son inseparables de la producción de dichos hechos.

Más aún, el desconocimiento de estas circunstancias implica el desaprovechamiento de solucionable, no se evalúan distintas alternativas. Se considera que el conocimiento técnico convencionalmente aceptado representa la mejor solución.

Pero es importante comprobar el avance de la teoría y la práctica de la tecnología aplicada como medio para conseguir respuestas técnicas más ajustadas a las realidades y necesidades económicas, ambientales y culturales de un determinado lugar.

La selección tecnológica debería constituir un componente importante de los proyectos de gestión local, pues puede implicar la incorporación de recursos no convencionales y más eficientes, la promoción de la participación colectiva, etc.

El CEVE es, quizás, quien más ha desarrollado en nuestro país la consigna "entre la teoría y la práctica, prefiero practicar la teoría", con ejemplos simples como sus paneles cerámicos, sus cerramientos de hormigón, o la formación de "replicadores".

5) Tal como se dijo, en estos casos en realidad el proceso no termina nunca, la gente queda enganchada por siempre por vínculos y necesidades.

GUIA PARA LA FORMULACION DE PROYECTOS Y PROGRAMAS

Según esta guía, elaborada por Jorge Karol, tenemos cuatro grandes planos de análisis:

- 1) El problema a resolver**
- 2) Las acciones a desarrollar**
- 3) La ejecución de las acciones**
- 4) Los resultados.**

- 1) Necesidad de información:
Diagnóstico y análisis de la situación.
Esta fase comprende:
 - a) los estudios y diagnósticos orientados a analizar la situación, para poder configurar cuadros cualitativos y cuantitativos.
 - b) Los diagnósticos y las evaluaciones ex – post de las experiencias previas.
- 2) Planificación de programas y formulación de proyectos.
Comprende la identificación y conceptualización de problemas y la definición de un campo de intervención.

Se debe prever también la definición y elaboración de sistemas de registro, seguimiento e información para la decisión, que permitan el control y monitoreo.

- 3) Implementar esos instrumentos y procedimientos de registro.
Una función importante del monitoreo es detectar obstáculos o dificultades en la marcha del programa o desvíos respecto de lo programado.
El monitoreo es el seguimiento continuo de los procesos involucrados en la ejecución y cumplimiento de actividades, en función de las metas propuestas.

- 4) Evaluación ex- post (retrospectiva) de programas y proyectos.

Su propósito es medir el grado, forma y calidad en que los objetivos perseguidos han sido alcanzados gracias a la implementación del programa.

El propósito principal es la producción del aprendizaje técnico y organizacional. Permite ponderar la eficiencia en la planificación y ejecución de programas, la racionalidad de sus estrategias operativas y la eficacia y calidad de sus resultados.

Como las evaluaciones retrospectivas se convierten en insumos para las evaluaciones ex – ante de programas futuros, el ciclo vuelve a empalmar con la primer fase y el proceso recomienza en una fase superior.

DESARROLLO DE LA PROPUESTA DADA

Tal como en el caso anterior, les va a ser casi imposible acceder a un crédito bancario.

Una posibilidad es solicitar entrar en el Programa PLAN BONAERENSE, del IVBA.

El mismo brinda asistencia financiera con el fin de brindar soluciones habitacionales a familias que teniendo vivienda propia quieran terminarla, refaccionar o ampliarla, a través de la compra de materiales de construcción o módulos de vivienda prefabricada.

El grupo destinatario deberá ser conviviente, con insuficiente capacidad de ahorro, al menos uno de los integrantes deberá tener estabilidad laboral, tener derechos sobre el terreno (escritura, boleto, cesión de derechos y acciones, D.H.), no tener otra vivienda propia, vivir en la misma vivienda, etc.

También pueden solicitarlo Municipios y Entidades sin fines de lucro. En estos casos deberán acompañar, además de la solicitud con la nómina y el estudio socioeconómico, los datos dominiales, el tipo de obra, cómputo y dos presupuestos, croquis y el cronograma.

Se realizará una garantía hipotecaria y/o personal.

El IVBA fiscalizará el destino de los fondos mediante presentación de boletas de compra y visitas.

El monto máximo de la asistencia financiera es de \$ 4.500, para compra de materiales o módulos, y 30 % más para mano de obra, con lo que en el caso del máximo serían \$ 1.350, lo que sumaría \$ 5.850.

Cada grupo beneficiario deberá reintegrarlo en cuotas de \$ 25 como máximo.

Ahora bien, este plan no permite la construcción de la vivienda desde cero, por lo que es necesario un aporte inicial. Es muy difícil conseguir un subsidio municipal, en especial en el Gran Buenos Aires y en un municipio casi quebrado como Ensenada. Se podría intentar en el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano.

Suponiendo que no se consiga un subsidio inicial, sería aconsejable una etapa de ahorro previo, a fin de partir con una cierta cantidad de dinero. Entonces se puede optar por una alternativa de autoconstrucción, en lo posible con asistencia, o el encargo a una empresa, o un mix.

UN EJEMPLO DE PROTOTIPO MINIMO

La vivienda se basa en un módulo, que podrá ser ampliado de acuerdo a las posibilidades y necesidades de las familias.

Las fundaciones se realizarán con platea de H°A° 0.10 sobre relleno apisonado, reforzada en los bordes con 2 o 10

El nivel de terminación de las viviendas será el siguiente:

1. Piso: Alisado de cemento
2. Capas aisladoras: Horizontales: concreto con hidrófugo y capa asfáltica; Vertical: azotado hidrófugo y capa asfáltica
3. Paredes: Ladrillos huecos, exterior 18x18x33; interior 12x18x33
4. Revoques: exterior e interior: grueso a la cal fratazado.
5. Techo: Chapa N° 24 con machimbre pino eliottis y tirante 2x6" pino Paraná cepillado para vista. Aislación térmica e hidrófuga.
6. Instalación agua fría y caliente con artefactos.
7. Instalación eléctrica completa sin artefactos.
8. Carpinterías metálicas con vidrios tres milímetros.
9. Mesada granito reconstituido con pileta.
10. Tanque 500 lts. sobre estructura lavadero mampostería exterior.
11. Galería con viga reticulada exterior 0.15x 0.20

No se incluye bidet, pero se prevé espacio para su instalación.

El costo de materiales para una vivienda de 2 ambientes se calcula en 4830 \$. En caso de optarse por 3 ambientes, ascendería a 5.950 \$.

EJEMPLO DE SISTEMA INDUSTRIALIZADO LIVIANO

Otra posibilidad es la adopción de un sistema industrializado, por ejemplo el "Sisbeton", "Programa para la construcción de viviendas económicas con uso intensivo de mano de obra y reconversión laboral".

Según sus autores, el objetivo fue el de encontrar una variante no convencional a la construcción de viviendas, complementando el sector privado y el estatal, a los efectos de lograr una reducción de los costos finales sin menosprecio de la calidad de la construcción. La empresa aporta la tecnología, documentación técnica, ingeniería de producto, computo y presupuesto, y proyecto de viviendas prototipo.

En esta propuesta desaparece la imagen de la empresa constructora, por lo que se logra una importante reducción del precio real final.

Con respecto al precio del m², el abanico de posibilidades es muy extenso, pero según los promotores, para una vivienda económica es de unos 300 \$ /m².

El sistema se basa en paneles realizados con un bastidor metálico, a los que en su parte central se les coloca un panel de poliestireno expandido de 40 mm, y una plancha de hormigón de arcilla expandida de 30 mm a cada lado, reforzado con una armadura de doble malla de diámetro 6 mm a cada lado. (Los espesores pueden variar). Se encastran en un zapata de fundación y por encima en una viga de encadenado premoldeada. Se ha puesto especial interés en la resolución de las uniones, punto crítico de estos sistemas por los puentes higrotérmicos y posibilidad de fisuras. Estas se realizan a través del abulonado de cajas metálicas. Una vez realizado el montaje de la totalidad de los paneles, se llenan las juntas con concreto que incluye un aditivo incorporador de aire. Las cañerías se hallan embutidas en el interior de los paneles.

Entre las ventajas de este sistema están: Admite una gran versatilidad de proyecto, el manejo de los paneles se realiza en forma manual, por lo que evita el uso de equipamiento sofisticado, todas las cañerías son empotradas, acepta cualquier tipo de cubierta, su resistencia a los factores climáticos es excelente, lo que abarata los costos de mantenimiento.

CONCLUSION

La inversión en vivienda es quizá la más fuerte que hagan estos sectores en su vida. Por lo tanto es una decisión meditada, dolorosa (porque implica dejar de lado otras prioridades), pero cuando se llega a ella comienza una etapa esperanzada.

Los que, por nuestra inserción o por haber adquirido ciertos instrumentos de análisis, de poder, de conocimiento, podemos actuar, no tenemos derecho de defraudar aún más a nuestros congéneres.

**Arquitecto
Jorge E. GIL
Agosto de 2000**

Bibliografía:

Apuntes extraídos del Seminario Iberoamericano "Vivienda de interés social".

Apuntes tomados en el Seminario de "Nuevas Modalidades de Gestión Habitacional"

La transferencia de tecnología como herramienta para mejorar proyectos de vivienda popular. Arq. H. Uboldi - CEVE
ONGs, capital social, capital simbólico. F. Bombarolo

Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981 – O. Yujnovsky

El Problema habitacional y el Estado - Jornadas sobre problemática habitacional y políticas de vivienda – FAU UNLP
MCLP 1988 - Arq. Daniel Pussó

Políticas Sociales y Estrategias Habitacionales- Oscar Grillo, Mónica Lacarrieu y Liliana Raggio Edit.
Espacio - 1996

Diputado Alberto Aramouni – Intervenciones en la Cámara de Diputados

Enfoques al problema de la vivienda – Revista Vivienda 358, 362 – 1991/2

Informes de la ex Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo y de la Secretaría de Tierras y Vivienda.

Manual del autoconstructor El Hornero - J. Nisnovich

Hacia una política nacional comunitaria de Tierra, Vivienda y Hábitat – CTA - 1998

Primer congreso de la federación de tierra, vivienda y hábitat – CTA - 1998-

Ley 8912; Ley 24374; Leyes de expropiación; Decreto 815 y 4931 (Pro Tierra) y otros.

Documentos de la CEPAL y el Banco Mundial

Las políticas de tierra y vivienda en la Prov. de Buenos Aires en las décadas '80 y '90. Arq. Jorge GIL

Resumen de los principales instrumentos normativos en la gestión habitacional y de regularización urbana y dominial. Arq. J. Gil

Documentos del Programa de Emergencia Habitacional. 1989

Documentos del Gobierno de Canarias. Elaboración propia sobre Censo 1991. INDEC

Vivienda y Promoción para las mayorías. Arq. H: Berreta. CEVE. 1987

Expansión de la vivienda en el área metropolitana de Bs. As. Laboratorio de estudios de la vivienda. Univ. T. Di Tella. Marzo de 2000.

Documento sobre operatoria Banco Hipotecario- IVBA, elaborado por la Federación Tierra y Vivienda. CTA

Tierra y Vivienda un problema de todos. Lotes de interés social y vivienda progresiva. MO.PO.BO. 1996

Evaluación urbana y habitacional. Beatriz Cuenya

Mejoramiento habitacional en Argentina: Estrategias de crédito y asistencia técnica para sectores populares. Luis Pérez Coscio /HED – AL (compilador) 1997.

Reflexiones sobre la autoconstrucción del hábitat popular en América Latina. Víctor Pelli y otros. CYTED. Red XIV

Guía general para la formulación y evaluación de proyectos y programas.

Jorge Karol – Secretaría de Desarrollo Social de la nación - PNUD

Metodología de intervención y gestión local – T. Villasante

Economía Popular urbana: Una nueva perspectiva para el desarrollo local - J.L. Coraggio