

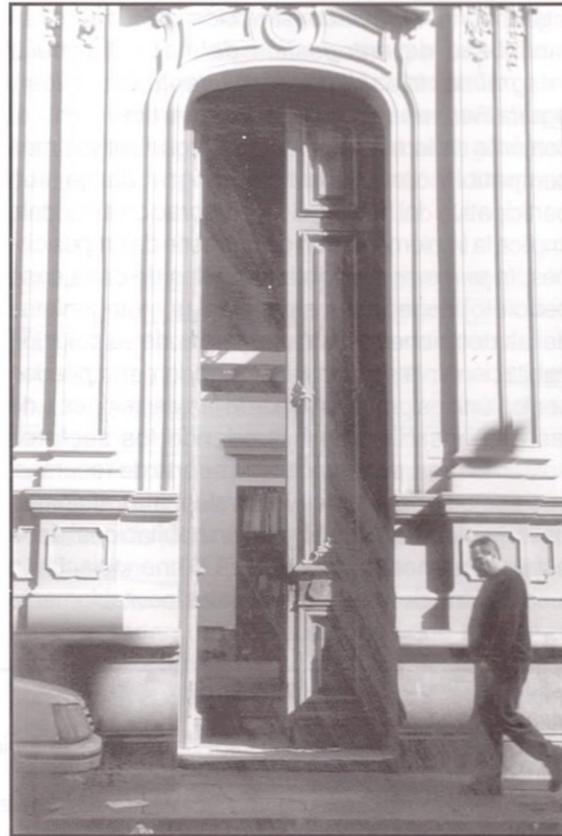
Autoconstrucción/Ayuda Mutua/Autogestión

Ing. Benjamín Nahoum

1. El profundo trabajo del arquitecto argentino Víctor Pelli, que precede a esta nota en VIVIENDA POPULAR, y que hemos leído y editado antes de escribirla, facilita y dificulta al mismo tiempo nuestro aporte al tema: lo facilita en cuanto plantea con absoluta claridad las coordenadas conceptuales de la cuestión a abordar; lo dificulta, porque no resulta sencillo agregar elementos de interés después de leer un análisis tan a fondo. Por esa razón intentaremos contribuir a la presentación de este tema refiriéndolo a las particulares experiencias uruguayas, en algunas de las cuales hemos tenido oportunidad de participar activamente y otras que conocemos fundamentalmente por la experiencia transmitida por sus actores. Intentaremos aportar, además, algunas reflexiones de carácter general, que hacen énfasis en conceptos manejados en la nota citada.

2. La autoconstrucción es la forma primera de producir viviendas. Existe desde que el hombre advirtió que acondicionando los materiales y oportunidades que le brindaba la naturaleza podía acceder a un refugio más confortable que las cuevas o los árboles. Después los hombres se dieron cuenta que entre ellos había algunos más hábiles para ciertos menesteres y que contando con su apoyo se llegaba a mejores resultados, y fue el tiempo de los artesanos. Hasta que alguien descubrió que se podía sacar provecho de la habilidad de vincular a quien necesita algo con quien sabe cómo conseguirlo, y ahí vinieron los empresarios.

Sin remontarse tan lejos, autoconstrucción es un altísimo porcentaje del espacio construido en el mundo entero, porcentaje más alto cuanto más débil y dependiente sea el país de que se trate. En el Uruguay, concretamente, aunque no conocemos la existencia de cifras y estadísticas precisas al respecto, puede afirmarse sin temor a error que largamente la mitad del estoc es autoconstruida y que todos los planes y programas del Estado a través de décadas no han llegado a aportar el diez por ciento de ese estoc.



Acceso a MUJEFA / detalle recuperación de patios y molduras 12

3. La ayuda mutua, entendida como la colaboración entre varias familias para solucionar los problemas de vivienda de cada una de ellas, existe, de manera no formal, también desde hace tiempo. Es raro que en los asentamientos, por ejemplo, no haya muchas manos que acudan solidarias a ayudar al vecino que comienza a levantar su ranchito, el que quizá no le devuelva el favor a los mismos que colaboraron con él, pero sí al próximo que allí siente sus reales.

La ayuda mutua organizada, en cambio, nace en el Uruguay con tres experiencias piloto con cooperativas llevadas a cabo a partir de 1966¹ y, casi paralelamente, con el surgimiento del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre (MEVIR)² a fines de 1967, y se consolida definitivamente con la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda en 1968. Al día de hoy la "ayuda mutua organizada" es responsable de la construcción de unas doce mil viviendas a través de MEVIR y otras tantas por el sistema cooperativo.

4. Los antecedentes de la autogestión también son lejanos y quizá haya que remontarse a las mutuales y gremios de artesanos para detectarlos. En el campo de la vivienda y en el Uruguay, los primeros se vinculan con los fondos especiales de vivienda en cuya administración participaban los sindicatos correspondientes, los Fondos Sociales de Vivienda, creados por Decreto N° 309/68, a principio de 1968 y luego incorporados a la Ley Nacional de Vivienda, y finalmente las cooperativas de vivienda, de Ayuda Mutua y de Ahorro Previo, que nacen justamente con esta última.

Se extiende así al ámbito de la vivienda una modalidad que contaba ya con una rica trayectoria en el campo de la producción: industrial y agropecuaria, del consumo, e incipientemente del crédito, que en los años sucesivos tendría su propio proceso de consolidación, ubicándolo en una posición destacada en el sistema del ahorro y crédito nacional.

1 «Veinticinco de Mayo», de la localidad homónima del departamento de Florida, «Éxodo de Artigas», de la ciudad de Fray Bentos, Departamento de Río Negro, y COSVAM, de la ciudad de Salto, en el departamento del mismo nombre, en total noventa y cinco viviendas. Estas experiencias fueron promovidas por el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) y contaron con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, a través de un programa INVE-BID. Ver «Una historia con quince mil protagonistas. Las Cooperativas de vivienda uruguayas», publicación conjunta de la Intendencia Municipal de Montevideo y la Junta de Andalucía, Montevideo-Sevilla, 1999.

2 Creado por Ley N° 13.640, de 26.12.97. Ver VIVIENDA POPULAR N° 4, diciembre de 1998, «Vivienda rural».

3 El nombre original era «Uruguay», como es lógico, pero la personería jurídica terminó resolviéndose en tiempos de la dictadura y ésta prohibió a FUCVAM usar el nombre del país. Para mantener la sigla, se le puso Unificadora. Debieron transcurrir más de veinticinco años para que la Federación Uruguayana recuperara su verdadero nombre.

4 Ver Raffo, Hugo, «Los antecedentes de la defensa gremial», artículos publicados en «Espacio Común», publicación oficial de FECOVI, números 1 y 2, noviembre y diciembre de 2000.



Reciclaje ANA MONTERROSO: vista desde el patio interior hacia la calle

5. Las Cooperativas de Vivienda pronto encaran su federación, siguiendo un camino ya recorrido por las otras modalidades: es así que tan temprano como en 1970 se crea la Federación "Unificadora" de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua³, FUCVAM, siendo que las primeras personerías jurídicas de unidades cooperativas al amparo de la Ley Nacional de Vivienda se habían concedido recién el año anterior. FUCVAM nació así fundamentalmente como una federación de cooperativas en gestión de préstamo, puesto que de las pioneras sólo había terminado de construir "Veinticinco de Mayo" (que inauguró sus viviendas precisamente el día de la creación de FUCVAM), mientras que de las nacidas al amparo de la Ley 13.728 ninguna había obtenido todavía su préstamo. Recién algunos meses después la primera de ellas comenzará sus obras.

Las cooperativas de Ahorro Previo (o de "Ahorro y Crédito", como también se las ha llamado) recorren un camino paralelo a éste. Su proceso de federación, sin embargo, pasa por dos etapas, con la creación de FENACОВI y CUCОВI primero, y años después (1984) de FECОВI, que actualmente las agrupa y que es la continuación y el resultado de la experiencia de aquéllas⁴.

6. Es en las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua que se da la síntesis más acabada de ambas herramientas: la Ayuda Mutua y la Autogestión, permitiendo así potenciar los esfuerzos individuales, complementando los recursos de las diferentes familias, y al mismo tiempo aprovechar la capacidad de gestión de los propios interesados aumentando los niveles de eficiencia y obviando los costos de intermediación.

El Uruguay conoce otras experiencias de autogestión en materia de vivienda también exitosas: ya hablamos de las Cooperativas de Ahorro Previo y de los Fondos Sociales de Vivienda, por ejemplo. Conoce también programas en los cuales se emplea ayuda mutua, algunos que son catalogados generalmente asimismo como exitosos, como los de MEVIR, y otros que concluyeron en fracaso, como el "Plan Aquiles Lanza" para "erradicar cantegriles" llevado adelante por la Intendencia Municipal de Montevideo entre 1985 y principios de los 90⁵.

Sin embargo, las experiencias autogestionarias que no pasan por la ayuda mutua, aún con su innegable valor, no alcanzan el nivel de involucramiento con el proceso de la empresa grupal y con su producto -la vivienda y el barrio- que se logra cuando todas las familias han estado trabajando codo a codo durante dos años o más. La ayuda mutua sin autogestión, a su vez, en la medida que las decisiones escapan al control de los interesados -todas las decisiones: desde dónde construir hasta cómo van a ser las canillas- puede devenir en paternalismos o en sobre-explotación de aquellos a quienes se pretende ayudar.

7. Creemos que las experiencias uruguayas pueden servir eficazmente para ejemplificar -si no para demostrar- las afirmaciones anteriores. Abordaremos ese análisis desde tres puntos de vista: el económico, el social y el urbano-arquitectónico.

a. Desde el punto de vista económico es indudable la mayor eficiencia de las alternativas colectivas frente a las individuales: la complementación de esfuerzos, que permite aunar saberes y poderes; la posibilidad de generar economías de escala; el acceso a mano de obra idónea para las tareas más complejas e incluso al asesoramiento técnico, redundando en una optimización de los recursos, tanto humanos como económicos. Cuando a lo colectivo se agrega la autogestión, a su vez, se hace posible eliminar costos de intermediación, beneficios de empresa, comisiones de agentes, etc.



Esto es válido para todas las alternativas colectivas y autogestionarias. Pero si además la producción se hace por ayuda mutua, se agregan no sólo los ahorros que origina la sustitución directa de mano de obra no calificada remunerada por trabajo benévolo (y las reducciones de aportes consiguientes, en un país donde las llamadas "cargas sociales" son parte importante de los costos), sino también el cuidado en el uso de los recursos que genera la presencia permanente en la obra del propietario-financiado-empresario (en este caso el destinatario, que reúne en su sola persona los tres roles). No se trata de afirmaciones retóricas: las cooperativas por ayuda mutua construyen a niveles de costos sólo comparables a los de MEVIR, que logra esos niveles con calidades constructivas sensiblemente menores, fuertes subsidios y gracias a un andamiaje empresarial que ha mostrado ser muy eficiente, sobre todo en la adquisición de insumos.

b. También resulta indiscutible el mayor impacto que tiene la producción colectiva respecto de la individual desde el punto de vista social, en cuanto el agrupamiento de personas y familias en procura de un objetivo común genera formas de solidaridad y compromiso que difícilmente ocurren cuando la acción es individual. Pero es justamente en este campo donde, al aunarse a lo colectivo la autogestión, se alcanzan estadios superiores de



organización y por consiguiente de incidencia e impacto, que se prolongan más allá de la "mera" construcción de las viviendas.

No es posible extendernos aquí sobre la importancia que como movimientos sociales han alcanzado las organizaciones de vivienda, ni somos nosotros los indicados para analizar estos fenómenos, pero el papel jugado por FUCVAM, por ejemplo, en los procesos sociales y políticos que condujeron al final de la dictadura en Uruguay dan cuenta clara de esa importancia. No es casual que haya sido FUCVAM, en 1983, quien realizara el primer gran acto público de desobediencia civil al gobierno "cívico-militar" (huelga de pagos al Banco Hipotecario) ni que haya logrado juntar en un solo día, pocos meses después, más de trescientas mil firmas en respaldo a esa medida, seguramente en su mayoría de gente que no conocía bien el fondo del problema pero que sentía que en ese momento las cooperativas de vivienda encarnaban la lucha por la libertad.⁶

El ejemplo uruguayo puede replicarse, quizá con otros alcances, a nivel latinoamericano, teniendo posiblemente su punto más alto en los movimientos por moradía paulistas. En cualquier caso la autogestión aparece asociada a las expresiones más importantes en este plano y esa importancia se refuerza cuando además la producción se hace por ayuda mutua. Pero el elemento determinante es la autogestión. La ayuda mutua la potencia indiscutiblemente, pero cuando aparece dissociada de aquélla el efecto cambia y aún puede ser el opuesto: la sobre-explotación del trabajador, que deberá trabajar muchas horas después de culminada su jornada laboral para obtener una vivienda por la que en definitiva tendrá que pagar un precio en cuya generación no intervino.

c. Desde el punto de vista urbano y arquitectónico también es claro que los resultados que se obtienen de los emprendimientos colectivos resultan superiores a los frutos del esfuerzo individual, por casi las mismas razones mencionadas al hablar de los aspectos económicos. En ello juega un rol fundamental la posibilidad de acceder al asesoramiento

técnico, por un lado, y el hecho que en general esos emprendimientos se inscriban dentro de planes de desarrollo, por otro. Cuando se trata de programas autogestionarios, además, las preocupaciones y necesidades de los destinatarios aparecen expresadas por ellos mismos y ellos mismos son quienes realizan las priorizaciones correspondientes.

Así, la utilización de tipologías, que permite optimizar recursos al tiempo de proporcionar una imagen urbana coherente; el tratamiento cuidado de los espacios públicos y semipúblicos; la posibilidad de suministrar servicios físicos y sociales que no estarían al alcance del esfuerzo individual, califican el resultado de los emprendimientos colectivos. Y esos atributos, cuando los emprendimientos son autogestionarios se ajustan mejor a las aspiraciones de la población involucrada porque, como se dijo antes, es ella misma la que, con el asesoramiento de sus técnicos, resuelve qué hacer, cómo y dónde.

8. En consecuencia, sin dejar de advertir que la construcción del espacio urbano no puede dejarse librada a una sola alternativa, y que en ella hay lugar para la utilización de múltiples herramientas, desde las varias formas de autoconstrucción que describe en su artículo Víctor Pelli hasta la construcción por promotores y agentes privados, pasando por la intervención del Estado, construyendo directamente o por administración, no podemos tampoco concluir sin señalar que las ventajas antes mencionadas de los emprendimientos autogestionarios los convierten, sin duda, en una de las formas más valiosas para la producción de ese espacio. Y que cuando además es posible combinar autogestión con ayuda mutua, esos contenidos se refuerzan. No es que todo esté hecho, sin embargo, y que se haya llegado al desideratum. Todavía se puede avanzar mucho en el perfeccionamiento de los procedimientos autogestionarios y en la utilización de la ayuda mutua. Desde la experiencia de nuestras cooperativas, por ejemplo, no se puede menos que compartir estos conceptos, contenidos en un informe puesto a discusión de la 47^a. Asamblea Nacional de FUCVAM, llevada a cabo en Colonia, a fines de 2000⁷:

5 El Plan empleaba ayuda mutua, pero toda la gestión quedaba a cargo de la propia Intendencia. Ello llevó a que las familias no se compenetraran en la forma necesaria con el programa, en el cual muchas incluso no creían. La gestión a cargo de un organismo fuertemente burocrático como la I.M.M., por otra parte, condujo a graves ineficiencias.

6 Ver Guerrini, Aldo, "Nuevos Movimientos sociales en la transición: el papel de FUCVAM en relación al sistema político y a los sindicatos", en "Ensayos sobre el Uruguay de los 80. Actores, situaciones e intereses", trabajo colectivo de CIESU, E.B.O., Montevideo, 1989; Midaglia, Carmen, "Las formas de acción colectiva en el Uruguay", CIESU, 1992; Carballal, Susana & Chávez, Daniel, "La Ciudad Solidaria" E. Nordan-Comunidad/Facultad de Arquitectura, 1997, y González, Gustavo, "El rol político y social del cooperativismo de vivienda", en "Una historia...", op. cit.

7 "Ayuda mutua y autogestión", documento presentado a la referida Asamblea por la Dirección Nacional de la Federación.

A 13850-2

"(...) no quiere decir que no haya aspectos a corregir. Este es un tema que la Federación debería trabajar aprovechando la enorme experiencia acumulada, de forma de perfeccionar el sistema, que hoy es ejemplo en todo el mundo por lo que ha hecho y lo que puede hacer, pero que todavía puede ser enormemente mejorado. Por ejemplo:

-hay que hacer un énfasis mayor en la planificación de las obras para que la ayuda mutua sea realmente eficiente. La ayuda mutua es un recurso que no tiene costo pero que aún así es precioso, porque resulta del esfuerzo y el tiempo de la gente, y eso obliga a poner el máximo empeño para que sea de la mayor utilidad posible;

-en el mismo sentido, una capacitación adecuada -para la construcción y para la gestión- sirve para mejorar los resultados y para obtener eso de lo que hoy tanto se habla y tan poco se ve, en el Estado y en las empresas privadas capitalistas: la eficiencia;

-las tipologías y los sistemas constructivos deben asimismo estar concebidos para obras en las que habrá una fuerte utilización de ayuda mutua y eso requiere procedimientos simples, seguros y repetitivos. No se trata que los cooperativistas aprendan a ser oficiales de la construcción sino que hagan bien un conjunto de cosas lo menos variadas posible, pero que se complementen entre sí.

Para lograr estos objetivos hay que pensar muy bien las obras: pensarlas desde su concepción como obras de ayuda mutua, con todas sus ventajas y dificultades. Hacerlo es responsabilidad de los técnicos, pero exigirlo es responsabilidad de los cooperativistas.

"(...) Entonces la batalla por la eficiencia es la batalla por los costos y la batalla por condiciones más humanas de la ayuda mutua, de manera que no exija los esfuerzos desmedidos que a veces debe realizarse."



Vivienda Popular Cooperativa COVICIVI: el SUM visto desde uno de los patios interiores

Propuesta de la COVISO

Diploma de especialización en Hábitat y Vivienda Social

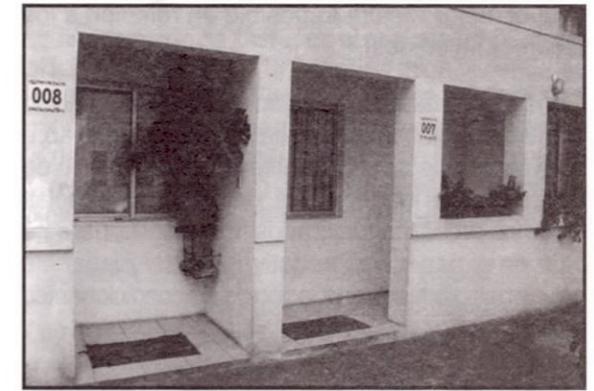
La Comisión de Vivienda Social (COVISO) presentó al Consejo de la Facultad de Arquitectura una propuesta para la creación de un Diploma de Especialización en Hábitat y Vivienda Social. VIVIENDA POPULAR presenta aquí los aspectos fundamentales de dicha propuesta.

Fundamentación

La realidad del hábitat y la vivienda en Latinoamérica muestra un descenso importante de la calidad de vida de la población, especialmente la de menores recursos. Ello se evidencia en déficit habitacionales crecientes (cuantitativos y cualitativos), crecimiento indiscriminado de las periferias urbanas generando tejidos «marginales» y condiciones de hábitat insalubre y paulatino deterioro de las áreas urbanas y metropolitanas. Las acciones preventivas y restauradoras del parque habitacional se han mostrado poco eficaces para combatir el problema.

En particular, el medio ambiente habitacional producido en el Uruguay en las últimas décadas ha mostrado un deterioro importante, manifestado en un crecimiento acelerado de los asentamientos irregulares; una disminución de los estándares tradicionales de cantidad y calidad del espacio habitacional; un creciente número de hogares que no pueden acceder a los distintos componentes del servicio habitacional; un aumento de la segregación residencial, evidenciada por la localización diferencial de los distintos estratos de población, y una escasez artificial de tierra urbana derivada de un imperfecto mercado inmobiliario.

Esto ha obligado a reconceptualizar la necesidad habitacional y los satisfactores de la misma, los problemas y las soluciones, así como a profundizar en el análisis de las causas para conocer el papel de la intervención profesional en el mejoramiento de la situación. Dado que el mercado no llega a los sectores de bajos ingresos, éstos buscan resolver sus necesidades individuales como pueden y el Estado interviene buscando distintos objetivos orientados al ordenamiento territorial, mejoramiento habitacional, integración social, crecimiento del empleo, gobernabilidad, equidad, etc. Sin embargo ya no es el Estado el que asume todas las instancias de decisión sobre el terreno, la morfología, la tipología edilicia y la tecnología constructiva.



COVICIVI: acceso a viviendas individuales desde el patio interior

Actualmente el Banco Mundial promueve el «facilitamiento del mercado» y las Naciones Unidas, a través de su programa *Hábitat*, enfatiza la participación de la comunidad apoyada por ONGs. Las nuevas políticas imperantes plantean nuevos «modelos» de la actividad estatal, así como la modificación del rol a cumplir por el sector privado, dándole una participación más activa. Todo esto repercute especialmente en el tema del hábitat social.

Se intenta redefinir el rol de los sectores público y privado tendiendo a una reducción del gasto público en inversiones de carácter social, en base a los siguientes criterios:

- se promueve una reducción del tamaño del Estado y se busca mayor eficiencia del mismo, considerando la escasez de recursos;
- se intentan generar ámbitos de descentralización de las actividades del Estado, contradictorios con el manejo central de recursos y decisiones;
- se procura, la incorporación del sector privado a la temática de la vivienda de interés social, no sólo como ejecutor de las políticas del Estado sino como verdadero «promotor», rol facilitado por los cambios en el mercado de capitales.