

07

Hábitat y vivienda social: proyecto, producción, acceso y uso.
Dos estudios para el caso Uruguay¹



Este artículo reúne análisis y conclusiones de dos trabajos de investigación sobre la producción reciente de vivienda social en Uruguay y procura representar un aporte para la elaboración y toma de decisiones en esos programas. Uno de los trabajos compara los resultados físicos, sociales y económicos, obtenidos cuando se realizan con la autogestión de los propios destinatarios, o contratando empresas «llave en mano», en las que las estas toman todas las decisiones de gestión. El segundo analiza las características, realizaciones, potencialidades y obstáculos que enfrenta el sistema cooperativo de ayuda mutua, implantado en Uruguay en 1968 y que hoy cobra importante impulso. Estas investigaciones fueron desarrolladas por un equipo interdisciplinario proveniente de las áreas social, física y económica que, sobre la base de recaudos de proyecto y ejecución, observaciones directas de campo e información obtenida en entrevistas y reuniones con destinatarios y técnicos, analizan ventajas e inconvenientes de cada modelo y efectúan recomendaciones para su empleo en nuevas propuestas. La conclusión fundamental resalta la importancia de la participación de los destinatarios en el proyecto y gestión de los programas, que permite mejorar notablemente los resultados y la relación de pertenencia con los mismos.

Habitat and social housing: project, production, access and use.

Two studies for the Uruguay case

This paper gathers analysis and conclusions of two research works on the recent production of social housing in Uruguay and seeks to represent a contribution to the development and decision-making in these programs. The first one compares the physical, social and economic results, when it is carried out with the self-management of the addressees, or hiring companies "key in hand", that take all the management decisions. The second work analyzes the characteristics, accomplishments, potentialities and obstacles faced by the cooperative system of mutual help, implemented in Uruguay in 1968, that now takes an important impulse. These investigations were developed by an interdisciplinary team from the social, physics and economic areas that —based on the project terms and execution conditions, direct field observation, and information obtained in interviews and meetings with addressees and technicians— analyzing advantages and disadvantages of each model and making recommendations for their use in new proposals. The key conclusion highlights the importance of the participation of the addressees within the project and program management, which significantly improves the results and to consolidate the relationship of belonging with them.



Autores

Ing. Benjamín Nahoum

Arq. Laura Bozzo

Mg. Ec. Lucía Abbadie

Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo
Universidad de la República
Uruguay

Palabras claves

Cooperativas

Empresas

Evaluación

Participación

Políticas

Key words

Cooperatives

Enterprises

Integral assessment

Policies

Participation

Artículo recibido | *Artigo recebido:*

31 / 03 / 2018

Artículo aceptado | *Artigo aceito:*

14 / 06 / 2018

Email: lbozzo@fadu.edu.uy

1. Equipo de investigación: Ing. Benjamín Nahoum, Mg. Arq. Laura Bozzo, Mg. Lic. Lucía Abbadie, Arq. Susana Torán, Lic. Cecilia Soria, Mg. Arq. María Calone, Arq. Tania Seré, ScIgo. Horacio Álvarez y Lic. Lorena Rodríguez (FADU, UdelAR)

VIVIENDA, HÁBITAT Y DERECHO A LA CIUDAD EN LA REGIÓN Y EN EL URUGUAY

El derecho a una vivienda adecuada, digna, decorosa, o cualquiera de los adjetivos que se empleen con similar sentido, está reconocido en declaraciones y pactos internacionales así como en nuestras constituciones y nuestras leyes. Para citar una sola referencia, que nos es común, la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10/12/1948 dice en su Art. 25 que «toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios».

No siempre queda claro, sin embargo, cómo es que se logra efectivamente ese derecho, qué timbre hay que apretar para acceder a su satisfacción. La Ley Nacional de Vivienda de Uruguay (N° 13728 del 17/12/1968) da un paso adelante y establece en su Art. 1° que «toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho». Lamentablemente, falta decir qué sucede si el Estado no cumple con esa obligación. Y en último término, todo pasa porque los organismos responsables del cumplimiento de ese derecho tengan los recursos necesarios y suficientes para llevar a cabo esa tarea.

Se arriba así a una significativa contradicción: no se discute que el goce de una vivienda adecuada sea un derecho fundamental, ni las obligaciones del Estado al respecto, pero, salvo las organizaciones sociales de «sin techo», nadie discute tampoco cuando se asigna a la vivienda social presupuestos claramente insuficientes² o cuando, confundiendo los intereses de la demanda con los de la oferta, se estructuran planes que, bajo el rótulo de favorecer a los que tienen carencias, en realidad lo que hacen es permitir que los empresarios e inversores privados hagan muy buenos negocios.

Ahora bien: cuando se reclama «vivienda digna» nadie piensa solamente en «cuatro paredes y un techo»; para que eso quede totalmente claro, sobre todo cuando se pasa raya y se cuentan las realizaciones de cada período, ahora hablamos de «vivienda y hábitat», agre-

gando así al refugio familiar como satisfactorios los servicios físicos y sociales, los espacios libres, el ambiente adecuado y las condiciones en que se accede a todo eso.

Pero vivimos en el continente más urbanizado del mundo, en ciudades que poseen una cantidad de bienes urbanos cuyo disfrute constituye el derecho a la ciudad. Los parques y otros espacios verdes, las playas, el mar, los paisajes, las centralidades, la cercanía, la historia y la cultura de una ciudad son bienes, muchos de ellos inmateriales, a los que no todos los que allí viven acceden. Porque en una economía capitalista la facilidad de acceso a esos bienes rentabiliza el costo del suelo y por lo mismo hace muy difícil el acceso de quienes poseen menos recursos.

Se forma así una ciudad fragmentada, desigual, donde algunos gozan de los mejores atributos urbanos y otros deben limitarse a mirarlos desde el borde, como si no fueran parte de la misma sociedad. Este panorama se repite en todas nuestras ciudades, y se hace más agudo cuando crece su escala. Está la «ciudad de nosotros» y la «ciudad de los otros», y la ajenidad es recíproca: solo cambia quién es «nosotros».

El «Informe Regional» de CEPAL y ONU-Hábitat, preparatorio de la reunión de Naciones Unidas «Hábitat III» (Quito, octubre de 2016), citando a diferentes autores, da algunos datos significativos: el 40% de los hogares de la región sufre algún grado de déficit habitacional; el déficit cualitativo (carencias de calidad mínima de las viviendas existentes) es muy superior al cuantitativo (falta neta de viviendas); aparece una nueva forma de precariedad habitacional: inexistencia de mantenimiento de las viviendas; en más de la mitad de nuestros países, el 20% o más de la población vive en tugurios; hay más de cien millones de personas en América Latina y el Caribe que viven en asentamientos precarios.

Sin embargo, «alrededor de un 70% de los hogares de América Latina y el Caribe actualmente declaran ser propietarios de sus viviendas, como resultado de procesos de titularización, regularización y otras políticas orientadas hacia la propiedad en la región» (la misma fuente). ¿Estaremos orientando adecuadamente esas políticas?

2. Según el trabajo «Gasto y deuda pública en América Latina: Indicadores del Sector Público» realizado por Ivonne González para CEPAL-ILPES (2012), considerando el gasto público social (educación/seguridad social/vivienda/salud) de los países de la región, el promedio para América Latina indica que solo del orden del 10% del gasto social total se dedica a vivienda, aunque es el más caro de los derechos. En los cuatro países con mayor gasto público social (Cuba, Brasil, Argentina y Uruguay) el porcentaje es apenas el 7 u 8%.

LAS DIVERSAS FORMAS DE PRODUCCIÓN, ACCESO Y USO DE LA VIVIENDA Y EL HÁBITAT

Elas son el resultado de las diferentes combinaciones de roles que desempeñan en esos procesos los tres grandes actores presentes en nuestra sociedad: el Estado, el mercado y los destinatarios, la propia población. Una solución concebida con impronta neoliberal atribuiría el rol principal al mercado, dejaría en sus manos los aspectos principales de la gestión, reduciría al Estado al rol de «facilitador» y a la población al de mera receptora de los resultados. En el otro extremo, una alternativa participativa daría el protagonismo a los propios destinatarios y reservaría el papel de proveedor de bienes y servicios al mercado y/o el Estado, que también tendría la función de contralor.

Históricamente, el Uruguay y la región han pasado por toda la gama comprendida entre estos extremos, a veces en momentos diferentes y a veces de forma simultánea, cuando la planificación abre un abanico amplio de alternativas que recibirán más o menos apoyo según su proximidad con el espacio de decisión.

En muy escasos períodos, las empresas han dejado de producir vivienda social, siempre financiadas por el Estado y siempre haciendo buenos negocios, porque pueden ser tan buen negocio las viviendas para pobres como las de los ricos. En ningún período esas viviendas han estado al alcance de los sectores de menores ingresos, salvo que el Estado subsidie la diferencia — enorme — entre lo que cuesta la vivienda así producida y lo que pueden pagar los que la necesitan.

Una y otra modalidad están en un continuo contraste. Los organismos internacionales permanentemente reconocen que sus recomendaciones no han dado resultado y las cambian, pero nunca falta en ellas un lugar para las empresas. Aun en el caso que se trate de regularizar lo que la gente construyó con ayuda de nadie, la regularización la hacen empresas, porque esa es una condición que pone quien presta el dinero.

Pero las diferencias entre uno y otro escenario no están solo en quién produce y quién gestiona. También es importante cómo se organizan los destinatarios y qué tipo de tenencia obtienen. En la producción empresarial, los destinatarios no se organizan. Entran a la película en los últimos cuadros, cuando ya está todo decidido: dónde se va a construir, quién lo va a hacer, cuánto va

a cobrar (cuánto va a ganar y cuánto va a tener que pagar el «beneficiario»). En la producción social, los destinatarios siempre están organizados, ya sea que integren una cooperativa o que se trate de una familia que autoconstruye su casita con ayuda de parientes y amigos.

En la producción empresarial, las viviendas se compran, hay una escritura y la propiedad es individual. Se trata de resolver un problema de vivienda pero también de contemplar las necesidades del mercado, y para el mercado ese es el único modo que sirve. En la producción social, las formas de tenencia son variadas: las hay formales e informales, las hay tan complejas como el derecho de uso o tan simples como edificar una pieza en el fondo de la casa de los padres, único terreno al que se puede acceder.

El acceso al suelo es el primer problema de vivienda y uno de los principales y más difíciles de resolver. Las ciudades crecen, la población crece y está permanentemente buscando nueva tierra para asentarse. Pero la tierra con servicios no crece a la misma velocidad y por ella también compite el mercado. Cuanto más servicios, más cara y más lejos del alcance de los pobres. Cuanto más accesible, menos servicios.

Y si tiene buenos servicios y es céntrica no solo es más cara, sino que es muy apetecida y eso la aleja todavía más del alcance de los pobres. No solamente de los que nunca podrán vivir allí, sino de los que por alguna casualidad de su historia familiar ya viven ahí, porque ahí nacieron ellos y sus padres. Pero su destino es irse. Quizá lo hagan vendiendo, y hasta sea un buen negocio, aunque siempre lo será más para quien compra; quizá se vayan porque son inquilinos y ya no pueden pagar el alquiler, son ocupantes y los expulsan, o simplemente porque ya no resisten el costo de vivir al lado de los ricos. Eso hoy se llama «gentrificación» y ocurre mucho más de lo que pensamos.

EVALUACIÓN INTEGRAL DE LAS DIFERENTES ALTERNATIVAS. APUNTES METODOLÓGICOS

La necesidad de dar solución a los problemas habitacionales de una parte importante de la población de la región, que no tiene posibilidades de hacerlo por sí misma, y la limitación de recursos que generalmente se dispone para ello, lleva cada vez más a los Estados a buscar formas más eficientes de actuación. Pero muchas veces la eficiencia o no recién se descubre cuando ya se han hecho importantes inversiones, económicas y sociales, sin los resultados esperados.

De ahí la necesidad de recurrir a procedimientos de evaluación que permitan prever con un grado razonable de certeza si se obtendrán los objetivos esperados, y al mismo tiempo conocer más sobre el comportamiento de tecnologías y procedimientos para operar mejor en decisiones y aplicaciones futuras.

Lo más frecuente es que las decisiones se basen exclusivamente en factores económicos, e incluso sólo en el menor costo inicial. Pero el problema es mucho más complejo: abarca también cuestiones de tipo social, arquitectónico y urbano e involucra decisiones no sólo de corto y mediano, sino también de largo plazo, con importantes repercusiones para la ciudad y el territorio.

Desde el Instituto de la Construcción (IC) de la FA-DU-UdelaR venimos trabajando en estos temas desde hace más de dos décadas, en colaboración con otros servicios universitarios, y en particular con la Unidad de Estudios Cooperativos del Servicio de Extensión y Actividades con el Medio de UdelaR. Ello nos ha permitido adquirir un bagaje importante de conocimientos sobre las tecnologías «duras» y «blandas» utilizadas, sus resultados y los diferentes procedimientos, formas de gestión y roles que en ellos desempeñan los sectores sociales y estatales.

Al mismo tiempo se ha creado, recogiendo antecedentes de muchas fuentes, una metodología para realizar la evaluación integral (física, social y económica) de las alternativas de actuación. Esa metodología, empleada en los estudios cuyas conclusiones se presentan aquí, surge de los trabajos efectuados por un equipo integrado por técnicos de diferentes disciplinas de las áreas arquitectónica, urbanística, social y económica, dirigido por la Prof. Arq. Felicia Gilboa, entonces directora del IC.

El modelo de evaluación, puesto a punto por el equipo y utilizado inicialmente en el estudio de programas promovidos por las Intendencias de Maldonado y Montevideo, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) y otros, tenía una fuerte intencionalidad cuantitativa, proponiéndose llegar a resultados numéricos que pudieran caracterizar los diferentes aspectos y criterios, y arribar a conclusiones objetivables.³ Posteriormente, la búsqueda de elementos que permitieran una lectura más fina de los resultados, y la introducción de técnicas de investigación de las ciencias sociales, incorporó una visión más cualitativa, enriqueciendo el análisis.

La metodología incluye una serie de herramientas para recabar los datos con los que se efectúan los análisis: algunas de ellas son el relevamiento de antecedentes en archivo, encuestas, estudio de recaudos, memorias y datos de ejecución, y la inspección visual en visitas del equipo investigador a los conjuntos, en las que se interactúa con los moradores. A ellas se agrega, en función de la incorporación de elementos cualitativos, la realización de entrevistas, tanto individuales como colectivas, como principal herramienta en ese sentido. Se entrevista a destinatarios y también a técnicos de los programas, tanto asesores como funcionarios de la institucionalidad, así como a otros informantes calificados (representantes de las organizaciones de destinatarios, referentes barriales y/o comunitarios, etcétera).

La obtención de información y opiniones de usuarios y técnicos involucrados en los procesos de constitución y obra es una fuente valiosísima de datos. Ellos son consultados directamente a través de encuestas, entrevistas y otras instancias de reunión donde se busca relevar su opinión y obtener documentos escritos o fotográficos sobre conformación grupal, proceso de obra y convivencia. También se recoge la opinión de técnicos de la administración pública que participaron en los procesos de producción y otros referentes que puedan aportar información. El análisis interdisciplinario de esa información es uno de los componentes más enriquecedores de esta tarea, que nos presenta permanentemente el desafío de trabajar en conjunto desde diversas miradas.

3. Una descripción detallada de las bases conceptuales del modelo de evaluación y de la metodología empleada en esa primera etapa puede verse en Gilboa *et al.* (1999).

Instancias de evaluación. Proyecto y posocupación

La metodología plantea dos grandes modelos de evaluación según el momento en que se efectúa: una a partir de los recaudos de proyecto, que llamamos evaluación «preconstrucción» o «a nivel de proyecto»; y otra, posterior a la ejecución y ocupación de las viviendas, que llamamos evaluación «posocupación».

En el caso de la primera, se trabaja a partir de datos extraídos de una propuesta aún no ejecutada: fundamentalmente, el proyecto ejecutivo para el aspecto físico, el presupuesto detallado para el económico, y la propuesta social, formulada en función de la población a la cual va dirigido el programa. La evaluación podrá ser tanto más ajustada cuanto más completos sean esos recaudos.

La evaluación posocupación, en cambio, es la que se realiza después de que las viviendas están construidas y habitadas, cuando la apropiación por parte de los usuarios ya se ha realizado o se está realizando y se conoce toda la información de la ejecución del proyecto, así como elementos sobre el comportamiento físico. Esta evaluación permite visualizar cómo el espacio construido satisface las necesidades de los usuarios y la respuesta que ofrece frente a las solicitudes a lo largo del tiempo y en su exposición a los agentes de degradación: atmosféricos, mecánicos, de uso. También admite verificar las características socioeconómicas de los usuarios, su permanencia en los conjuntos, su grado de satisfacción con la vivienda y su entorno, y la apropiación que se ha realizado de ella. Los elementos económicos aparecen, a su vez, en su verdadera dimensión al existir datos precisos de las inversiones efectuadas, mano de obra empleada, tiempos de ejecución, y otros.

Para la evaluación posocupación hay distintos instrumentos para recabar la información: observaciones documentadas, relevamientos físicos y mediciones, entrevistas, cuestionarios. Una diferencia fundamental entre una y otra instancia de evaluación es que en posocupación se cuenta con la opinión de los destinatarios sobre cada uno de los aspectos considerados, a la que hay que dar especial relevancia. En la evaluación a nivel de proyecto, en tanto, salvo casos especiales como el de las cooperativas, los usuarios no están aún organizados para hacer pesar sus opiniones y a veces no están ni siquiera definidos.

Las evaluaciones a nivel de proyecto y posocupación se complementan y aportan datos necesarios para analizar lo construido y proyectar nuevos emprendimientos, de modo de trazar directrices de diseño, uso y mantenimiento para construcciones futuras y corregir errores en las existentes. Posibilitan detectar asimismo en qué momento del proceso se han cometido errores; por ejemplo, en lo que refiere al aspecto físico, los errores pueden originarse en el proyecto (directrices de diseño inadecuadas), en la puesta en obra (fallas en el proceso de construcción), o en el uso y mantenimiento (directrices de mantenimiento incorrectas o insuficientes, o no aplicadas).

El modelo de evaluación. Aspectos físico, social y económico

La metodología utilizada se basa en la división del estudio en los tres grandes aspectos: físico, económico y social, que se analizan por separado y con diferentes herramientas pero con una mecánica semejante para llegar, luego, en un trabajo de síntesis, a un resultado final que los englobe para comparar distintas propuestas en forma integral.

Cada uno de los aspectos comprende un conjunto de criterios principales, o de primer orden, los cuales pueden descomponerse, siguiendo una estructura arborescente, en criterios de orden segundo, tercero, etc. Esto simplifica la adopción de indicadores para determinar el grado de satisfacción que cada alternativa proporciona y requiere establecer nuevas ponderaciones.

En el aspecto físico, los criterios de primer orden surgen de los Requerimientos del Usuario, establecidos por la norma ISO 6241-84, se seleccionan los más significativos para el caso y se adicionan los de carácter urbano que consideramos relevantes para una evaluación integral. En definitiva, se retuvieron los siguientes criterios de primer orden: *Seguridad Estructural, Seguridad frente al fuego, Impermeabilidad, Durabilidad, Confort térmico, Confort acústico, Funcionalidad, Emplazamiento, e Integración al entorno.*

Aspecto Físico, económico y social: Relaciones de calificaciones. Ponderación equitativa entre los aspectos

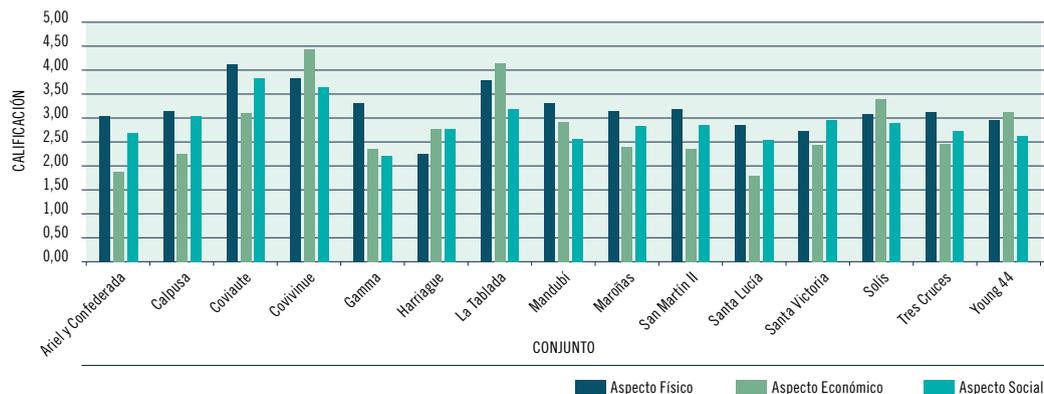


GRÁFICO 1 | En el Gráfico 1, correspondiente a la evaluación de 13 sistemas constructivos, convencionales y no convencionales, utilizados en programas del MVOTMA entre 1995 y 2005, aproximadamente, muestra la descomposición en tres aspectos y cómo opera la adjudicación de calificaciones, que en ese caso es de 1 a 5. Fuente: elaboración propia.

TABLA 1 | Criterios físicos

| Criterios físicos | Ariel y Con-federada | Calpusa | Coviante | Covinque | Gamma | Harriague | La Tablada | Mandubí | Maroñas | San Martín II | Santa Lucía | Santa Victoria | Solís | Tres Cruces | Young 44 |
|---------------------------|----------------------|---------|----------|----------|-------|-----------|------------|---------|---------|---------------|-------------|----------------|-------|-------------|----------|
| Seguridad Estructural | | | | | | | | | | | | | | | |
| Seguridad Frente al Fuego | 3,70 | 3,78 | 2,60 | 2,94 | 3,97 | 2,57 | 3,25 | 3,88 | 4,05 | 4,02 | 3,93 | 2,75 | 3,28 | 4,27 | 3,47 |
| Impermeabilidad | 3,68 | 2,80 | 5,00 | 3,20 | 2,88 | 2,40 | 4,70 | 4,10 | 3,35 | 3,54 | 3,25 | 3,54 | 3,50 | 3,09 | 4,04 |
| Durabilidad | 3,28 | 3,19 | 4,93 | 3,96 | 3,31 | 2,26 | 4,39 | 3,93 | 2,93 | 3,29 | 3,05 | 3,17 | 3,16 | 3,06 | 2,96 |
| Desempeño Térmico | 2,18 | 2,73 | 2,66 | 2,59 | 2,73 | 2,88 | 4,10 | 2,30 | 3,00 | 2,10 | 2,50 | 4,20 | 3,41 | 3,69 | 1,82 |
| Desempeño Acústico | 2,63 | 3,88 | 2,22 | 2,52 | 2,95 | 1,36 | 2,33 | 2,06 | 3,05 | 2,52 | 2,27 | 1,23 | 3,01 | 3,50 | 2,75 |
| Funcionalidad | 2,38 | 2,31 | 4,18 | 3,92 | 2,91 | 1,69 | 2,30 | 1,61 | 2,90 | 2,70 | 2,41 | 2,01 | 3,00 | 2,52 | 2,08 |
| Emplazamiento | 2,56 | 3,38 | 4,65 | 3,48 | 4,57 | 3,35 | 4,68 | 3,44 | 4,03 | 3,24 | 3,20 | 2,81 | 3,00 | 2,40 | 4,50 |
| Integración al Entorno | 2,88 | 2,88 | 4,53 | 1,62 | 3,33 | 2,74 | 3,43 | 1,89 | 3,29 | 1,52 | 2,86 | 2,32 | 1,77 | 1,84 | 3,02 |
| Suma | 23,28 | 24,93 | 30,77 | 24,23 | 26,65 | 19,24 | 29,18 | 23,21 | 26,60 | 22,92 | 23,47 | 22,02 | 24,13 | 24,37 | 24,64 |
| Suma Ponderada | 3,15 | 3,37 | 4,16 | 3,28 | 3,60 | 2,60 | 3,95 | 3,14 | 3,60 | 3,10 | 3,17 | 2,98 | 3,26 | 3,30 | 3,33 |
| Coefficiente | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 3,33 | 3,33 |
| Ponderación | 6,48 | 6,71 | 7,49 | 6,61 | 6,94 | 5,94 | 7,28 | 6,47 | 6,93 | 6,43 | 6,51 | 6,31 | 6,60 | 6,63 | 6,67 |
| Criterio Físico | 3,02 | 3,10 | 4,10 | 3,31 | 3,29 | 2,23 | 3,81 | 3,28 | 3,13 | 3,21 | 2,86 | 2,74 | 3,10 | 3,13 | 2,96 |



FIGURA 1 | Cooperativas – Núcleos Básicos Evolutivos.



FIGURA 2 | Los conjuntos estudiados.

4. Los NBE son unidades de 30 m² construidos (un solo ambiente dormitorio-comedor-cocina y un baño independiente) en un lote de 100 m². Concebidos como una excepción destinada exclusivamente a los casos que requirieran proveer urgentemente una solución inicial (como los de catástrofes climáticas), los NBE fueron la base de la producción habitacional pública en Uruguay hasta 2005.

De estos criterios, algunos son inherentes al proyecto considerado, pero también a la modalidad de producción y/o a la tecnología correspondiente, y otros son específicos de la aplicación concreta: así, por ejemplo, la durabilidad es inherente a la tecnología constructiva y materiales empleados, independientemente del emplazamiento elegido, mientras que la integración al entorno depende en lo fundamental del predio considerado y de las opciones proyectuales realizadas. (Tabla 1)

En el aspecto social se ponderan aspectos cualitativos. Los criterios que se evalúan están divididos en tres grandes etapas: origen, obra, convivencia y proyección a futuro. Dentro de la obra se consideran la contratación de los propios cooperativistas como obreros, la intervención de otras personas en la obra, bajo diferentes modalidades (informalidad, «colaboradores», etc.), los esfuerzos adicionales a los mínimos habituales (mayor cantidad de horas semanales, preobras extensas, horas dedicadas a la gestión), y la presencia de mano de obra calificada. Dentro de la convivencia, se tiene en cuenta la presencia de los niños y su rol durante la obra y después en la convivencia, la existencia de liderazgos en el grupo y el uso y existencia de espacios comunes, en particular del salón comunal.

El aspecto económico toma cuenta de los diversos elementos de ese carácter que integran un programa habitacional. Suele tenerse como criterio de selección el menor costo inicial, lo que es un grave error, no solo porque se dejan de lado cuestiones fundamentales que atañen a lo arquitectónico-urbanístico y a lo social sino porque, incluso desde el punto de vista económico, el costo inicial no es el único factor a considerar.

Por ello, la evaluación considera cinco criterios: inversión a realizar por metro cuadrado (m.c) construido (para no penalizar soluciones con mayor metraje, como se haría considerando el costo total), medida en una unidad de valor constante o llevada a una fecha de comparación; costo de mantenimiento anual y/o reparaciones y/o sustituciones, también por m.c.; plazo de obra; ocupación de mano de obra y utilización de insumos importados. Cada uno es evaluado por separado y luego se genera una síntesis con un sistema de ponderación para llegar a un resultado complejo del aspecto económico.

EL CASO URUGUAY: COOPERATIVAS DE VIVIENDA (1966–...) Y PRODUCCIÓN POR EMPRESAS «LLAVE EN MANO» (1992–2005)

Hacia mediados de los '90, el MVOTMA intentó solucionar los problemas de vivienda de los sectores de más bajos ingresos con la producción de Núcleos Básicos Evolutivos (NBE)⁴ construidos por empresas «llave en mano»: estas resolvían todos los aspectos y entregaban el producto terminado. Simultáneamente, se realizaban experiencias de producción cooperativa por Ayuda Mutua (AM), que hasta entonces habían involucrado colectivos con mayor capacidad económica y experiencia organizativa. (Fig. 1)

Nuestro equipo evaluó una serie de conjuntos construidos por ambos sistemas, con la particularidad de tener asignados los mismos recursos económicos en condiciones de partida semejantes (ubicación, tamaño, recursos, perfil socioeconómico) que los hiciera comparables, para analizar qué calidad de vida aportaron a sus destinatarios, en qué medida contemplaron sus necesidades, qué consecuencias sociales tuvo cada uno, qué tipo de ciudad y de sociedad produjeron, qué costo tuvieron para la sociedad, qué diferencias tenían esas cooperativas de nuevo tipo con las tradicionales, qué errores se cometieron y qué enseñanzas dejaron. (Fig. 2)

ALGUNOS RESULTADOS

En cuanto a lo urbano, se observan distintas situaciones, no aparece un patrón de localización claro. Tanto en el caso de las cooperativas como en el de los otros conjuntos se encuentran vínculos adecuados con el barrio y la ciudad pero también situaciones deficitarias de acceso a servicios e infraestructuras urbanas y por lo tanto el pago de un alto costo (social y/o económico) para generarlas.

Por otra parte, casi siempre las normas de edificación permiten más altura que la empleada en estos proyectos, la que, de ser utilizada, posibilitaría construir mayor cantidad de viviendas, economizando infraestructura y servicios. Existe, no obstante, mejor aprovechamiento del suelo en las cooperativas, con tipología en tira —y muchas veces, dúplex—, en tanto los NBE son viviendas de un nivel con agrupamientos menos densos.

Los procesos sociales diferentes que se dieron en uno y otro caso no se debieron a las características socioeconómicas del grupo (similares) sino a otras variables. La más importante es la construcción del colectivo como sujeto y su proceso de organización. Mientras en las cooperativas el sujeto colectivo se construye en el proceso de trámite y de obra, considerando opciones proyectuales y métodos de trabajo en la búsqueda de formas más eficientes de «hacer» y mejores resultados, en las obras por empresa el comienzo de la «historia común» se da recién cuando se asignan las viviendas y a partir de allí las familias tienen que convivir con otras a las que no conocen y con las que no tienen ninguna trayectoria colectiva. Esta carencia se transforma en un problema, agravado por la falta de organización del grupo y porque sus integrantes no perciben las potencialidades de la autogestión y el trabajo conjunto.

Una de las principales fortalezas del CV es el rol que juegan el diseño y el papel del usuario, hacedor y gestor de su propio proyecto, que influye notoriamente en el resultado físico y mejora la calidad de la vivienda sin implicar mayores costos. Incluso, en algunos casos, la buena gestión y ahorro consiguiente permiten incorporar mejoras. Esto, sin embargo, puede transformarse en problema cuando el afán por mejorar los proyectos no cuenta con el apoyo técnico suficiente (o no se lo internaliza) en cuanto a la planificación y economía de los proyectos.

Esta ejecución de obras, que es responsabilidad de la cooperativa (siendo de los técnicos asesores la de proyecto y supervisión) puede presentar algunas patologías, por ejemplo, en las instalaciones sanitarias, debidas a la falta de control o su realización por operarios no calificados; la resolución de puntos delicados, como los encuentros de paredes y cubiertas, o paredes y chimeneas, a veces no bien resueltos o no bien ejecutados, o la no previsión de agregados o modificaciones (caso común, el de las chimeneas que se incorporan o anulan) que al ser realizados no quedan bien resueltos.

Es así que se concluye la importancia que tiene la realización de preobras, tanto en la consolidación organizativa de los colectivos, la afirmación grupal, el entrenamiento para la obra, etc., como en la generación de un capital inicial que permite arrancar mejor la obra.

En ese sentido, es importante la tarea del capataz en la enseñanza de las tareas de construcción a los socios y la supervisión del trabajo contratado, y del arquitecto, en la elaboración de detalles constructivos claros y sencillos, incluso previendo los posibles cambios a realizar luego por los destinatarios, y la preocupación porque se capten los puntos críticos de la construcción y el esmero que debe ponerse en ellos.

También es relevante el cuidado en el diseño en aspectos como los cierres de muros medianeros en viviendas apareadas o en tiras, con juntas no protegidas por las que ingresa el agua; la confección de las juntas y su diseño para asegurar su correcto funcionamiento; la aislación de muros exteriores y cubierta, para evitar que su insuficiencia provoque condensaciones; la impermeabilización correcta de los encuentros entre elementos constructivos, cuyas discontinuidades facilitan las filtraciones, y el diseño y construcción cuidadosos de las cimentaciones, para evitar los movimientos diferenciales que originan fisuras, y que a veces son ocasionados por el apoyo en rellenos mal compactados, cambios de cimentación o continuidades indebidas entre elementos que trabajan de forma distinta.

5. En el ordenamiento legal uruguayo la unidad de contabilización en los planes de vivienda de interés social es la Unidad Reajutable, UR, cuya evolución se indexa por la del salario promedio nacional. Recientemente se incorporó como alternativa la Unidad Indexada, UI, que se ajusta con el Índice de Precios al Consumidor. Las cooperativas de AM operan en UR.

Respecto de las tipologías, un punto crítico son las posibilidades de crecimientos: mientras algunas los prevén, otras no permiten realizarlos sencillamente (ya sea por dificultades constructivas o por la disposición de la vivienda en el terreno), constituyendo un obstáculo para adaptar la vivienda a nuevas necesidades, uno de los problemas más sentidos en estos conjuntos. Asimismo, otro aspecto en que el diseño debiera aportar mejores soluciones es la flexibilidad del espacio interior, que puede facilitar las adaptaciones a usos y costumbres y aún a los cambios familiares.

En las cooperativas el proceso previo permitió una mejor solución, mientras que en los otros conjuntos la oferta única y repetitiva resultó rápidamente insuficiente y el crecimiento no siempre estuvo bien previsto, ni funcional ni financieramente. Igual debe señalarse que en casi todos los casos se observa poca flexibilidad del espacio interior a los cambios de las familias en el tiempo.

También se manifiesta una relación directa entre el uso y mantenimiento de las viviendas y locales y espacios comunes (que trae mayor durabilidad) y la preparación y organización de los vecinos para habitar en colectivo y solucionar juntos el buen mantenimiento de sus conjuntos. Así, mientras en las cooperativas hay preocupación por esto, en los otros casos se ven distintos resultados, desde lo bueno a lo deficitario. La presencia en pos obra de una ONG para apoyar a los grupos en lo organizativo, prevista en los programas de NBE (uno de cuyos cometidos era, paradójicamente, cobrar los aportes de los destinatarios) no tuvo efectos significativos en los casos estudiados, y de todos modos desapareció al culminar el trabajo de la ONG (a los cinco años).

En las cooperativas, en cambio, aún con problemas, los vecinos se organizan para la limpieza y los salones comunales son cuidados, desarrollándose en ellos actividades colectivas abiertas al barrio (grupo de adultos mayores, gimnasia, actividades para niños y jóvenes), además de las requeridas por el funcionamiento de las cooperativas.

En el orden económico, la comparación entre la producción colectiva autogestionaria (no hay intermediarios, y no se busca ganancias, sino el mejoramiento del producto) con participación en la obra de los propios destinatarios (cooperativas de AM) y la producción por empresas, permite afirmar que en el primer caso pro-

medialmente se requiere, por metro cuadrado construido, solamente del orden de la mitad de la inversión que el Estado debe hacer en las obras por empresa.

Los costos de mantenimiento también son en promedio la mitad en el caso de las cooperativas, lo que puede atribuirse a que los proyectos procuran utilizar materiales y terminaciones que necesiten menos conservación.

Con relación al plazo de obra, las empresas logran construir en un plazo menor que las cooperativas de AM, que están obligadas a mantener un ritmo que permita que los socios, que participan en la obra fuera de sus horarios de trabajo, hagan el aporte semanal requerido, que debe cubrir el 15% del costo total. Las empresas logran abatir en el orden de un 30 a 35% el plazo de las cooperativas, que está en el entorno de los dos años. De todas formas, los plazos de las empresas son bastante superiores a los que habían comprometido previamente, en muchos casos menores a un año, y esa situación no cambia sustancialmente aunque se utilice prefabricación.

En cuanto a la mano de obra, naturalmente las empresas emplean más trabajadores por vivienda que las cooperativas de AM, dado que en éstas parte del trabajo lo hacen los cooperativistas. Sin embargo, si se calcula la mano de obra empleada por cada unidad económica invertida (pesos, dólares, o UR⁵), los resultados son muy semejantes, ya que si bien las cooperativas emplean menos mano de obra contratada por metro cuadrado, construyen muchos más metros cuadrados con el mismo dinero.

La presencia en las obras de personal calificado contratado (en el entorno de un operario cada cinco viviendas) no solo asegura la buena realización de tareas complejas, sino que en definitiva es la que impone el ritmo a la obra, ya que es un aporte regular y previsible, que permite limar la aleatoriedad que presenta el de la AM.

En cualquier caso es fundamental la coordinación entre la mano de obra contratada y la de los cooperativistas, ya que ello permite aumentar el rendimiento de la primera, a la que los socios apoyan en tareas auxiliares, y al mismo tiempo la posibilidad para éstos de aprender haciendo, lo que los habilita a encarar más y más delicadas tareas.

REFLEXIONES FINALES

El entorno construido implica distintos niveles de trabajo: territorio, paisaje, ciudad, vecindario, manzana/espacio público, edificios/estructuras de soporte, unidad de vivienda/idades separables, mobiliario, artefactos/objetos, en los que se llega al acto más sublime y profundo de habitar.

La vivienda tratada solamente como un problema cuantitativo dirigido a proveer alojamiento al mayor número de familias posible, implicó soluciones en las que prima la repetición, la homogeneidad, la estandarización, la segregación funcional. El siglo XXI presenta nuevos retos, con la valoración de la relación vivienda-espacio público-usos-movilidad.

La construcción del sujeto colectivo, superando la aislación y el individualismo, es fundamental en el desarrollo posterior de la convivencia en los conjuntos. De hecho se da por esencia en las cooperativas y puede ser parte de otro tipo de programas si se advierte su importancia y se realiza un trabajo social adecuado.

Para ello es imprescindible que el usuario forme parte integral del proceso, desde la conceptualización hasta el diseño, y que desde el diseño se incorpore la variable del cambio y la transformación, como una de las cualidades intrínsecas de un proyecto de vivienda, para que la misma pueda aceptar cambios según varíen las circunstancias del usuario, así como integrar componentes que puedan ser manipulados, controlados, reemplazados y transformados de forma independiente a la estructura primaria de un edificio. Pero que en los conjuntos de oferta única y repetitiva no las satisfizo. Las familias están conformes con las soluciones alcanzadas cuando tienen oportunidad de participar en las decisiones, y asumen responsabilidades cuando surgen problemas.

Por este motivo, la solución de vivienda mínima resultó rápidamente insuficiente, lo que resultó agravado porque su mejoramiento no estaba adecuadamente previsto ni funcional, ni constructiva ni económicamente.

En ambos programas, aunque fueron promovidos por el Estado, no se realiza un adecuado aprovechamiento del suelo, que permita conformar mejor la ciudad y utilizar de forma óptima la infraestructura y servicios existentes.

La tecnología puede aportar de manera importante para optimizar los procesos de producción y mejoramiento de viviendas, haciendo más eficiente el uso de recursos. Pero debe completarse con proyectos inteligentes; una gestión eficiente, pública y privada, y sobre todo, con la participación de los destinatarios, para tener en cuenta sus prioridades y aspiraciones, y enriquecer el proceso con sus aportes, y así facilitar la apropiación de su espacio habitable para que lo reconozca como parte de su identidad.

En este panorama, la evaluación sigue siendo una herramienta que permite extraer conclusiones necesarias sobre estos aspectos y así mejorar las intervenciones en vivienda social, en la medida en que participen en ella todos los sectores involucrados y se aplique de forma sistemática y que sus conclusiones se conozcan y retroalimenten los procesos futuros. ■



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AUGÉ, M. (2002):** *Los no lugares espacios del anonimato: una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.
- ALONSO, N.; BOZZO, L.; CALONE, M.; CAMPOLEONI, M.; FYNN, C.; NAHOUM, B.; PIPERNO, M.; RODRÍGUEZ, M.; SILVA, C. (2008):** *Vivienda Social, evaluación integral, antes y después. Estudio comparado de nueve experiencias de la Intendencia de Montevideo*. Montevideo, CSIC-UdelaR.
- CHÁVEZ, D.; CARBALLAL, S. (1997):** *La Ciudad Solidaria: el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*. Montevideo: Nordan.
- GILBOA, F.; ALONSO, N.; BRACESCO, M.; BOZZO, L.; CALONE, M.; CAMPOLEONI, M.; NAHOUM, B. (1999):** *La vivienda social. Evaluación de programas y tecnologías*. Montevideo, FARQ-SAU.
- GILBOA, F.; NAHOUM, B.; ALONSO, N.; CALONE, M.; BRACESCO, M.; LLERA, V. (1997–2005):** «Los Núcleos Básicos Evolutivos: ¿Una Solución de Vivienda?» *Vivienda Popular*, (1). Montevideo: FARQ-UdelaR.
- GRAVANO, A. (1988):** «La identidad barrial como producción ideológica.» *Folklore americano*, (46, jul.–dic.), 133–168. Instituto Panamericano de Geografía e Historia. México: Ariel.
- MIDAGLIA, C. (1992):** *Las formas de acción colectiva en el Uruguay: movimientos de derechos humanos y el cooperativismo de vivienda por ayuda mutua*. Montevideo: CIESU.
- NAHOUM, B. (2001–2015):** «Los programas de vivienda de la Intendencia Municipal de Montevideo en el período 1990–1999. Una apuesta por las Cooperativas». *Estudios Cooperativos*, 6(8). Servicio Central de Extensión y Actividades en el Medio. 2001, Montevideo: CSEAM-UdelaR.
- **(Comp.) (2008):** *Una historia con quince mil protagonistas. Las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. 2ª edic. Montevideo: Intendencia de Montevideo–Junta de Andalucía.
- **(2013):** *Algunas claves: las cooperativas de vivienda por ayuda mutua uruguayas*. Montevideo: Trilce.
- QUIRÓS, J. (2009):** «Política e economía na ação coletiva: Uma crítica etnográfica as premissas dicotômicas.» *Maná*, (15), 127–153. PPGAS, Museu Nacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro.
- ROMERO GORSKI, S. (2003):** *Madres e hijos en la Ciudad Vieja*. Montevideo: Nordan.
- SEVILLA, A. (1996):** ¿Cultura alternativa o alternativas culturales? En: *Antropología política: enfoques contemporáneos*. Madrid: Plaza y Valdés.
- THOMASZ, A.G. (2008):** «Historia y etnografía de una normativa polémica: la Ley 341 y el Programa de Autogestión para la vivienda»; *Cuadernos de Antropología Social*, (28), 127–149. Facultad de Filosofía y Letras, UBA. Buenos Aires.
- TRIJER, M. (2005):** Ciudad Vieja de Montevideo. Proceso de transformación de un barrio portuario. En: ROMERO GORSKI, S. (Comp.). *Anuario de Antropología Social*.