

Focalización de los programas sociohabitacionales hacia los sectores más necesitados.¹



Introducción

*Emma Gill Nessi,
Blas Javier Amarilla V.,
CEDES/hábitat, con el
asesoramiento y aporte de la
Arq. Perla Baade*

En este ensayo, el énfasis estará dado en la búsqueda de alternativas creativas para mejorar las condiciones del hábitat de las comunidades más vulnerables del país, desatando, a través de procesos de planificación estratégica, transformaciones con fuerte participación ciudadana, en un Paraguay que aún sigue siendo un país marcadamente rural y que, como muchos otros de América Latina atraviesa un proceso pos-dictatorial con gran parte de las instituciones referentes y actores actuando desde la región metropolitana. Esta situación tiene su correlato en gobiernos locales urbanos y rurales muy débiles y con escasos recursos humanos y materiales para enfrentar las acuciantes demandas de la población, en particular de la rural y urbana marginal. Como marco de los avances y retrocesos de las instituciones y sus programas habitacionales está el creciente deterioro de las condiciones de vida de la población en general, y con mayor razón de los sectores mencionados.

El estancamiento económico, las sucesivas crisis en el sector financiero, años de interminables luchas internas políticas, un creciente desempleo, la crisis de los países vecinos, es el «escenario» en el que se mueven los actores que se esfuerzan por mejorar la calidad de vida, o como la gran mayoría de la población, debatiéndose, simplemente, en la lucha por la sobrevivencia.

Paraguay es un país mediterráneo, dentro de la Cuenca del Plata. Las actividades productivas más importantes radican en el sector agropecuario y posee un gran potencial hidro-energético. Junto a Honduras y Bolivia es de los pocos países que mantiene en América Latina una estructura de población eminentemente rural. Asimismo se puede afirmar que un alto porcentaje del total de la población que ha migrado a las ciudades mantiene sus pautas culturales y costumbres en su nuevo ambiente. La población rural sigue sin embargo siendo la productora de alimentos y de otros bienes, y aunque la vida en esta área se desarrolla en muy precarias condiciones, pueden disponer lo básico para la subsistencia, lo que muchas veces en las ciudades no está asegurado.

A partir del análisis del perfil de las instituciones gubernamentales responsables de la política habitacional (el marco legal, sus principales acciones y la descripción de la población hasta hoy atendida), junto al perfil de la pobreza en el país y la acción de los otros actores, surgen algunas líneas que a nuestro criterio podrían ayudar a focalizar las acciones habitacionales hacia los sectores con ingresos menores a un salario mínimo. Alternativas que, basándose en recursos humanos ya capacitados y activos, pudieran retomar las experiencias positivas desarrolladas desde el Instituto Paraguayo de Vivienda y Urbanismo (IPVU) o el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) en la fase anterior, para mantener abiertos o crear nuevos caminos, desencadenando procesos que permitan acceder a un hábitat digno.

¹ Los autores son paraguayos, arquitectos, docentes universitarios e investigadores en el CEDES/Hábitat, Centro de Desarrollo. Hábitat y Medio Ambiente. El presente trabajo es una síntesis del que recibiera el segundo premio en el Concurso «Vivienda Popular 2000».

organizado en Paraguay por el subprograma Habyted, la Red XIV-C, el CONAVI, la Facultad de Arquitectura de la Universidad Nacional de Asunción y el Centro de Estudiantes de Arquitectura. El primer premio de este concurso fue publicado en el número anterior de VIVIENDA POPULAR. (Nota de VP).

La acción estatal

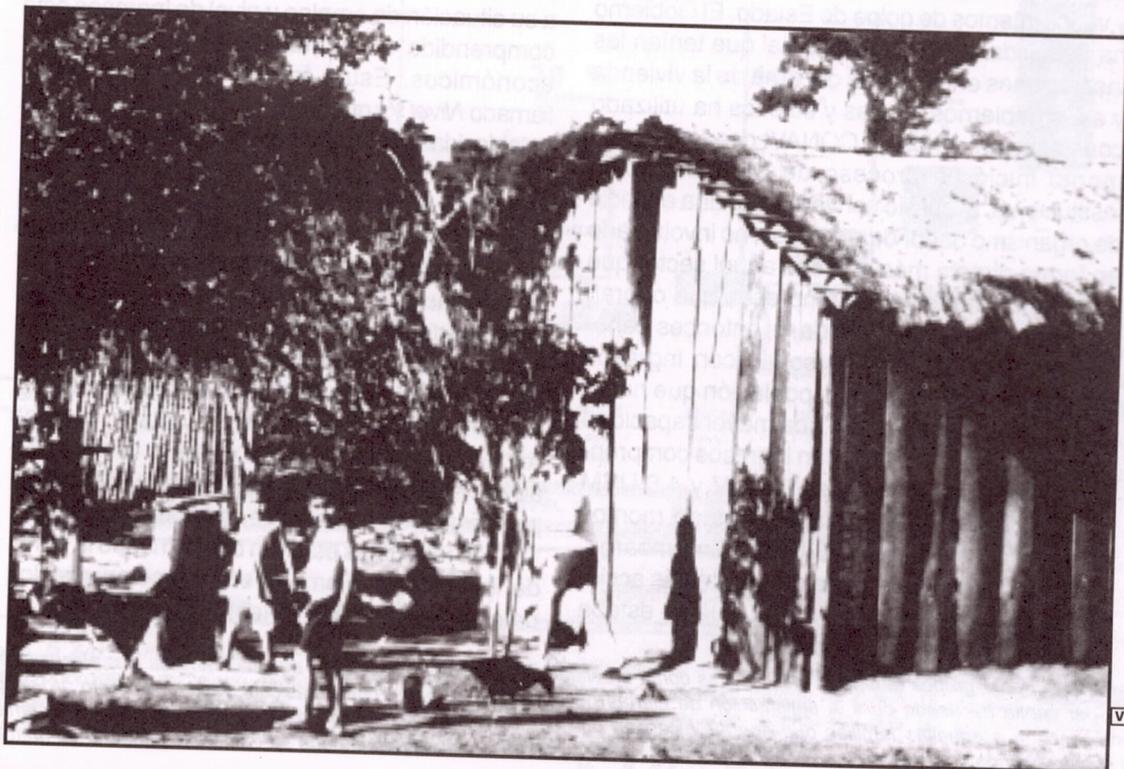


Desde la fundación del IPVU en 1964, la estrategia de acción del Estado en el campo de la vivienda de interés social (VIS) en el Paraguay fue encarar acciones en forma directa desde el gobierno para los sectores más carenciados y a través del Banco Nacional de la Vivienda (BNV, 1971) y las Sociedades de Ahorro y Préstamo, otorgar créditos a largo y mediano plazo para los grupos medios de población.

El sector Vivienda se encontró en un momento dado en una situación de crisis (1982-89), pues el Estado había actuado en forma poco transparente en cuanto al manejo de los montos de créditos recibidos y a las formas de adjudicación de las obras y de las viviendas construidas a los beneficiarios. Por su parte, en el mismo período, las Sociedades de Ahorro y Préstamo, como consecuencia de la eliminación del reajuste anual, fueron autorizadas a canalizar créditos para sectores productivos, los que por su rápida recuperación brindaban más beneficios que trabajar en el financiamiento de la vivienda a largo plazo. Los procedimientos para acceder a créditos para la vivienda se volvieron engorrosos por la falta de atractivos de este mercado para las sociedades financieras: así es como prácticamente el sector se dedicó a financiar diversas actividades de comercio. El CONAVI se funda en 1989 y a partir de allí se va realizando poco a poco una fusión de las instituciones que configuraban la respuesta desde el Estado al problema de la vivienda; así desaparece el IPVU quedando el CONAVI como "brazo ejecutor de programas de Vivienda desde el Estado", y el BNV permanece en carácter de "área financiera del CONAVI", manteniendo sin embargo vigente su ley de constitución.

Dentro de este esquema se desarrollan en el lapso de 1990 a 1995 más de quince mil viviendas, lo que equivale a tres mil por año. En 1990 se reinician las licitaciones conforme a los denominados «planes a corto plazo». Es necesario indicar que la producción de viviendas de estos años representa una cifra récord para la producción de viviendas sociales desde el Estado en el país, pudiendo además afirmarse que la misma a través de los programas denominados *viviendas económicas*, fue destinada a *sectores de bajos ingresos pero de trabajo formal estable* -con sueldos regulares-.

En el mismo período de tiempo es destacable que desde el Estado se realicen proyectos de «ayuda mutua» donde la gestión y el aporte de mano de obra de las comunidades contribuyeron a que los programas sean *"accesibles a los más necesitados, y sin ingresos regulares"*. Entre este tipo de proyectos se destaca la primera experiencia conocida como «Villa Fátima», encarada por el IPVU en Piquete Cué -Limpio- y «Villa Madrid» (con sus Fases I, II, III y IV), resultante de la iniciativa conjunta del CONAVI con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y la ONG «Obras Sociales Salesianas» (OSS), donde se ha sumado a una muy buena calidad de proyecto arquitectónico, la producción de viviendas accesibles a pobladores de zonas marginales. Los dos proyectos mencionados nos sirven de referencia para analizar nuevas formas de trabajo con la población con ingresos menores a 1 Unidad de Salario Mínimo (USM), que a efectos de esta propuesta en adelante definiremos como población meta del Nivel V.





El BID concedió en el año 1992 al CONAVI un crédito para el «Programa de apoyo para el reordenamiento del sector habitacional» condicionando su aplicación a que se realice previamente la *transformación de la forma tradicional de acción desde el Estado*, creando además las condiciones para que el sector privado se involucre más en este campo.

La figura propuesta fue el *Subsidio Habitacional Directo* (SHD) por medio del cual los demandantes de vivienda de escasos recursos reciben un único aporte del Estado que cubre la diferencia entre sus posibilidades económicas y el costo de mercado de la vivienda, creando a su vez este Subsidio una demanda considerablemente ampliada que debe actuar de estímulo para la inversión por parte de la empresa privada en este sector específico de la vivienda.

Esta nueva transformación de la política habitacional se puso en marcha en Julio de 1995. Sin embargo la misma no fue concretada en forma inmediata debido a que el CONAVI buscó precautelar las condiciones en que el préstamo debía ser otorgado, que no eran tan ventajosas como parecía leerse a primera vista. Entre otros problemas el Proyecto dejaba desprotegida la franja de sectores de menores recursos *que no tiene ingresos regulares*. Esta franja de población representa cerca del 40 % de la población del país, involucrando a sectores urbanos y a la población rural. Esta última hasta hoy ha quedado casi siempre excluida de los programas oficiales, y de hecho tampoco fue tomada en consideración en este Programa.

Es necesario tener en cuenta que desde 1989 a 1999 se produjeron cuatro cambios de gobierno y varios intentos de golpe de Estado. El Gobierno ha descuidado lo poco de social que tenían las instituciones encargadas del área de la vivienda y a los gobiernos locales y sólo los ha utilizado con fines partidarios. El CONAVI desde ese momento inició un proceso de transformación institucional, el cual lo convertiría en una especie de organismo dador de subsidios, no involucrado en forma directa más que con aquel sector que escapa al interés de las empresas que operan en el mercado de la vivienda, el entonces denominado *Nivel V*, para personas con ingresos menores a 1 USM. Para la población que necesitando una vivienda tiene una mayor capacidad de pago (Niveles IV al I), con ingresos comprendidos entre 1 USM para el Nivel IV y 4,6 USM para el Nivel I, se otorgan créditos de montos que oscilan entre 41 y 86 USM. Sin embargo, quedó por resolver la forma de encarar las acciones para el denominado Nivel V, que no estaba reglamentado en la Ley del SHD.

Pobreza, Indigencia y accesibilidad a los programas

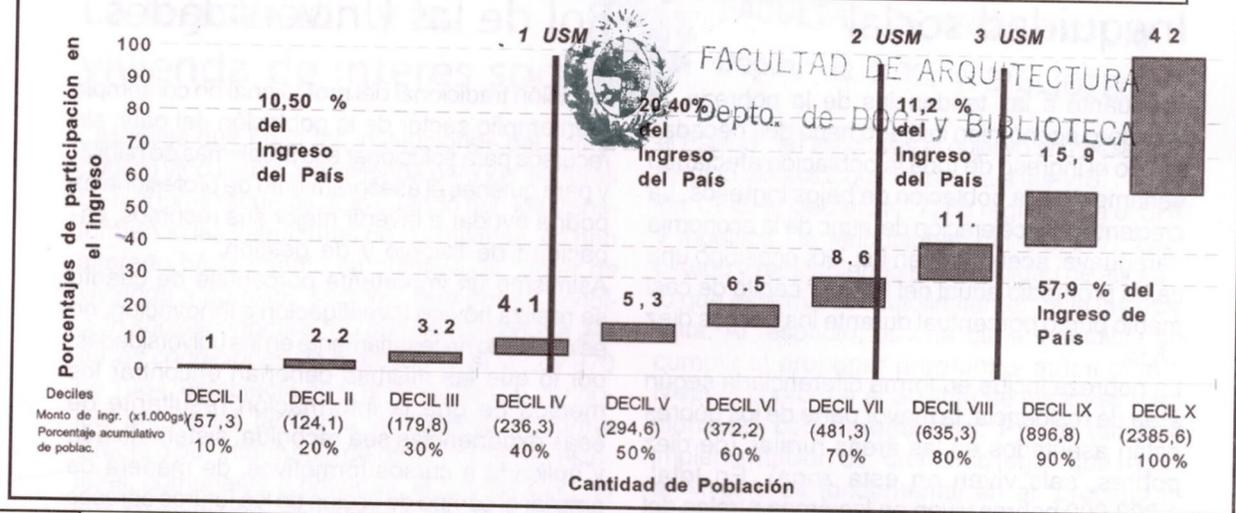
La característica de pobreza de las familias en una sociedad, está dada en general por la precaria situación socio-económica de las mismas, circunstancia que condiciona la satisfacción de sus necesidades básicas humanas o aún tan sólo de aquellas de subsistencia o alimentación. Su manifestación física está ligada a determinadas pautas culturales de comportamiento y formas de vida que generalmente quedan definidas con el recurso de los indicadores "ingreso" y "vivienda", que consideramos como más tangibles y elocuentes.

A los efectos del estudio se utiliza para la estratificación de la población por ingresos, en el área de "bajos o escasos recursos económicos", la calificación de "pobreza", con sus gradaciones de "pobreza básica" y "pobreza crítica o indigencia" según el nivel de no satisfacción de las necesidades familiares básicas. El indicador "ingresos" aún cuando es considerado de alta prioridad para auscultar el grado de pobreza en general, al identificar con mucha aproximación las situaciones de análisis, no es el único determinante de tal calificación. En la definición de este perfil intervienen de hecho muchos otros factores -número de hijos, nivel de educación, etc.- que a los efectos de este análisis sin embargo, no serán tomados en consideración.²

A fin de identificar a estos grupos se recurre a la Encuesta de Hogares (D.G.E.E.C.), que nos permite cuantificar la población que de acuerdo a su situación de empleo y nivel de ingresos está comprendida en los más bajos estratos socio-económicos. Estas franjas corresponden al llamado *Nivel V* y quedaron fuera de las previsiones establecidas para los demás niveles del Programa. Del mismo documento de referencia, se ha obtenido el Ingreso Mensual por Hogares de la Población Económicamente Activa (PEA) ocupada; cotejando los niveles de ingreso de los mismos, para identificar las familias por debajo de los niveles de pobreza se da la dimensión del problema que se ilustra en el cuadro adjunto para las áreas urbanas del total del país, a las que se restringe el análisis, aunque diferenciando dentro de las mismas Asunción, Región Central y Resto Urbano. Se advierte que el 30% de las familias urbanas del país están en la línea de la "pobreza básica", 18% de los cuales estarían conformando la franja de "indigentes". Como referencia se agrega los datos para Asunción y Resto Urbano.

² Entendemos aquí por «grupos familiares clasificables como en situación de pobreza básica» a aquellas familias que alcanzan el monto de ingresos per capita necesario para la satisfacción de ciertas necesidades definidas como básicas: vestido-alimento, y «de pobreza extrema (indigencia)» a aquellas familias que apenas alcanzan con sus ingresos la línea de costo de la necesidad alimentaria y para quienes el seguir viviendo depende de las escaramuzas para obtener precarios bienes con los que se van defendiendo en la marginalidad.

Participación porcentual por deciles de población en el ingreso del país



cuadro 1

Ingresos (en miles)	Hogares Urbanos	Asunción		Central		Ciud.Front.		R.Urbano		Pobreza
-250	46.103	8%	2.886	2%	11.324	6%	3.413	5%	28.480	16%
250-507	123.910	22%	15.640	13%	40.619	22%	13.466	21%	54.684	30%
										Crítica
										Básica

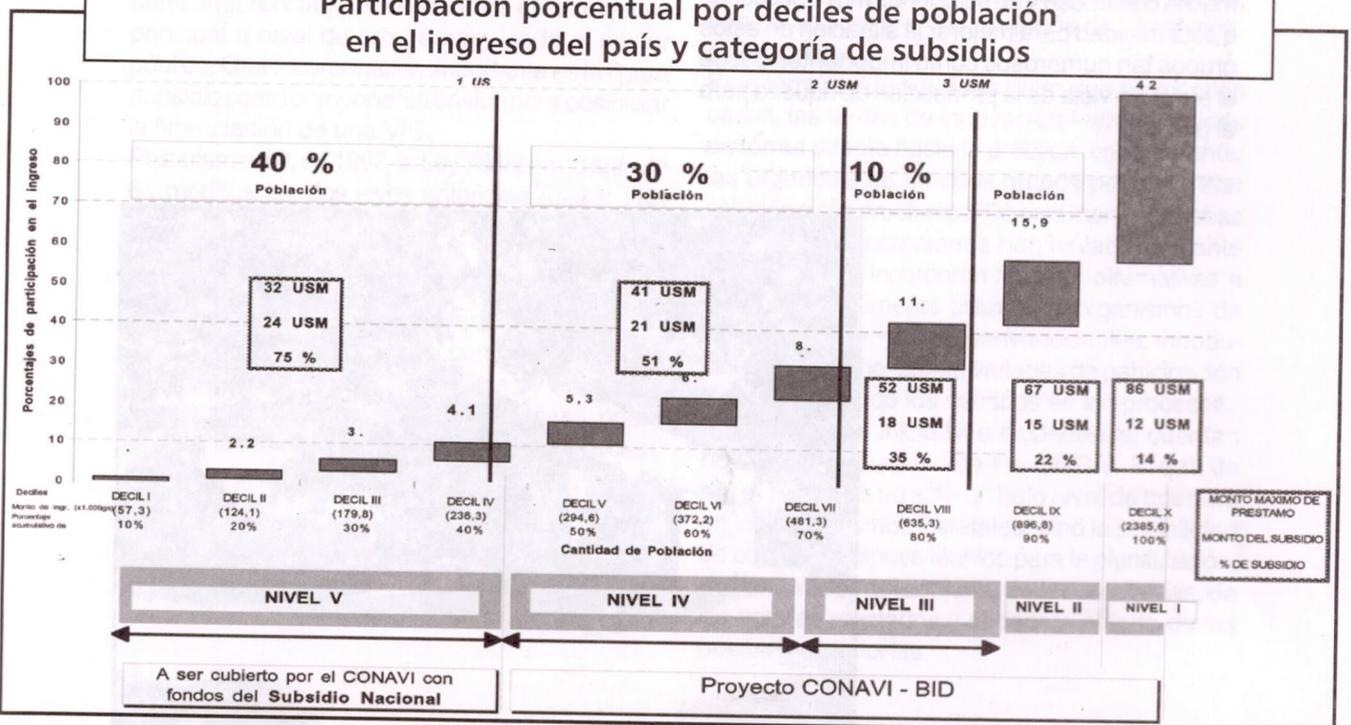
Llevado el análisis a nivel de ingresos personales, el 50% de la población urbana del país tiene ingresos inferiores a 1 USM. Como los porcentajes presentados en el cuadro han sido extraídos del ingreso mensual de la PEA, es decir de la población "ocupada" de las áreas urbanas de todo el país, la población "desocupada" implica otro adicional del orden del 4%.

Esta situación desafía las estructuras de acción social del Estado en el sentido de crear una oferta habitacional que logre satisfacer tal presión de demanda potencial, para una escala de ingresos

muy difícil de ubicar en los rangos y con los parámetros destinados a aquellos que tienen ingresos regulares en el sector formal de la economía.

Buscando las equivalencias de estos datos en términos de familias afectadas por tal nivel de ingreso se tiene un total de 525.700 personas de las cuales 181.000 son jefes de hogar. Aquí se pone en evidencia la magnitud de la población meta constituida por la franja Nivel V del cuadro, calificada como de pobreza y que no fueron cubiertos por el Programa CONAVI-BID.³

Participación porcentual por deciles de población en el ingreso del país y categoría de subsidios



³ Al respecto, la Arq. Perla Baade opina: "Alguien debe ocuparse de este estrato social, y el Estado no puede sino asumir la iniciativa de proporcionar una oferta alternativa en materia habitacional. En nombre del Estado no puede el CONAVI eludir su responsabilidad con los más pobres, lo cual es un compromiso altamente desafiante, acerca del cual las administraciones venideras y aún el pueblo -en un futuro no lejano- estarán en su derecho al exigir explicaciones"

R 16295

Inequidad social

En cuanto a las tendencias de la pobreza, el deterioro económico iniciado hace dos décadas redujo el ingreso de toda la población afectando seriamente a la población de bajos ingresos. La creciente desaceleración del ritmo de la economía paraguaya, acentuada en los '90, ocasionó una caída promedio anual del PIB per cápita de casi medio punto porcentual durante los últimos diez años.

La pobreza incide en forma diferenciada según área de residencia: la mayor parte de los pobres están asentados en las áreas rurales (de diez pobres, seis viven en esta zona). En total, 1.092.000 pobres viven en las áreas rurales del país (57,4%). El análisis del gráfico muestra una marcada diferencia entre la concentración de ingresos del decil «X», de mayores ingresos (10% de la población que recibe el 42% del total de los ingresos del país), y el 10% de la población del decil «I» que tan sólo recibe el 1% de los mismos. Asimismo se observa al establecer una relación entre el salario mínimo y la distribución de ingresos que cerca del 40% de la población tiene ingresos menores al salario mínimo. (Cuadro 1).

Este dato es de suma importancia a la hora de medir la accesibilidad de los programas desarrollados a través del SHD. El mismo ha dirigido su acción principalmente al área urbana, a pesar que de hecho en el área rural del país los ingresos son aún más bajos y por lo tanto se requeriría de mucha creatividad y de soluciones muy adecuadas a esta realidad para mejorar la situación de estos grupos tan numerosos como importantes desde el punto de vista de la producción de riqueza para el país.

Rol de las Universidades

La visión tradicional del profesional no contempla a un amplio sector de la población del país, sin recursos para solucionar sus problemas de hábitat y para quienes el asesoramiento de profesionales podría ayudar a invertir mejor sus recursos, capacidad de trabajo y de gestión.

Asimismo un importante porcentaje de cuanto se realiza hoy en investigación e innovación, no es realizado necesariamente en las universidades, por lo que las mismas deberían encontrar los medios de que la información resultante de esas experiencias sea recogida, sistematizada y aplicada a cursos formativos, de manera de ampliar el campo de acción de los futuros egresos y de mantener la propia capacidad de innovación e investigación.

En la búsqueda de soluciones a largo plazo, es necesario que consideremos como co-responsables a los afectados, al Estado, a los Gobiernos Locales, a las organizaciones de la Sociedad Civil, a las Universidades y a los gremios profesionales, quienes tienen capacidad de desarrollar propuestas y ponerlas en práctica, reduciendo la envergadura del problema.





La legislación y la vivienda de interés social

Las leyes que rigen las instituciones del sector público vinculadas a la vivienda para los sectores de menores recursos, aun cuando han ido transformando las estructuras de las mismas, no han alterado básicamente su objetivo de *"dotar de vivienda a aquellos sectores que por su condición socioeconómica, no pueden acceder a ella en las condiciones de mercado"*. Así la Ley 970 de 1964, establecía que "el IPVU tendrá por objeto primordial, facilitar a las familias, en forma directa o por intermedio de otras entidades estatales, comunales o privadas, la satisfacción de sus necesidades de vivienda, como asimismo planificar, orientar y promover el crecimiento de las ciudades y centros urbanos". De igual forma, la Ley 325 del año 1971 crea el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo para la Vivienda y las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Es a partir de la Ley 118/90, que crea el CONAVI, donde se especifica por primera vez en el capítulo "De sus Atribuciones", Art. 5º, inciso b), que esta Institución se encargará de *"Estimular y promover la construcción de viviendas económicas, preferentemente las de interés social"* (subrayado nuestro).

Se inserta así el concepto de vivienda de interés social dentro del marco legal que hace referencia a la vivienda, haciéndolo con énfasis en aquella destinada a los sectores más desprotegidos, al darle preferencia y convirtiéndolos en su objetivo principal a nivel de programas desde el sector público. Otra incorporación importante es la figura *subsidio* como componente básico para posibilitar la financiación de una VIS.

Posteriormente, en 1992, la Ley 79/92 en su artículo 6º, modifica las dos leyes anteriores (325 y 118) ampliándolas, estableciendo que "el Consejo Nacional de la Vivienda tendrá a su cargo la planificación, dirección, coordinación y control de todas las actividades encaminadas al cumplimiento de sus objetivos, así como aquellas que realicen las empresas, sociedades y entidades relacionadas con los mismos y en su caso, podrá ejecutar la construcción de viviendas económicas y de interés social". De esta forma se le encomienda al CONAVI el rol de "regir todas las acciones desde

el Estado", en las cuales el objetivo primordial esté dirigido al sector que involucra a las VIS.

En 1995, el Decreto N° 7266 reglamenta el SHD y modifica las atribuciones del CONAVI, cambiando y restringiendo su capacidad de acción a lo que este marco "autolimitante" de la ley posibilita. Al respecto, es una tarea ineludible por cumplir el proponer programas aptos para el Nivel V, conforme el espíritu de las leyes mencionadas con anterioridad. Por lo tanto, la implementación de "un marco legal" que regule el Nivel V es fundamental en el "proceso de institucionalización" de los programas habitacionales para los más necesitados.

Del impacto de los laboratorios de «Investigación + Acción»

En el periodo histórico anterior a 1989 no había posibilidades de trabajar con Organismos del Estado y la elección de gobernadores e Intendentes era prerrogativa del Ejecutivo. Las Organizaciones de la Sociedad Civil -con figuras del tipo de Sociedades de Desarrollo sin fines de lucro- representaban una de las formas de trabajar con la población carenciada, a pequeña escala, constituyéndose en laboratorios de «investigación-acción».

Este término fue acuñado dado que en muchos casos, las tareas de innovación fueron dirigidas en forma directa hacia la práctica, considerando las urgencias de muchos grupos por encontrar solución a sus problemas. De esta manera muchas de estas organizaciones han llevado adelante proyectos que incorporan técnicas alternativas a las que normalmente utilizan los organismos de Estado y las empresas convencionales, introduciendo asimismo formas variadas de participación y capacitación de los usuarios en los procesos. Muchas de las iniciativas ciudadanas, cuentan hoy con fuerte apoyo de las ONG's, lo que de por sí transluce no sólo un bajo nivel de apertura en los Organismos Estatales, sino la posibilidad de obtener un apoyo técnico para la planificación, con una visión del conjunto de los problemas, de los actores afectados y el debate abierto de las posibles soluciones.

Propuesta de Programas para los más vulnerables



1. Parámetros básicos

1.1. Financiación

- El fomento de las gestiones para la obtención de fondos alternativos nacionales e internacionales sería un paso necesario. A nivel país, al destinar un porcentaje de los impuestos al tema de la vivienda, se estaría dando a estas propuestas un carácter duradero.
- A nivel internacional existen oportunidades de obtener apoyo no reembolsable, siempre y cuando el Estado esté dispuesto a aportar fondos de contrapartida.

1.2. Contextualización del Subsidio

- Se plantea asimismo como necesaria la distinción entre el subsidio para áreas urbanas y para las áreas rurales por sus características y necesidades propias; en el primer caso el ingreso es mensual o bien a nivel de jornales, y en el segundo por venta de cosechas, con una periodicidad semestral o anual.
- Un aumento del subsidio directo del 75 % a 90 % en las áreas rurales, llegando hasta el 100 % en los casos de autoconstrucción o por ayuda mutua, permitiría obviar para los sectores correspondientes al Nivel V la tramitación necesaria para obtener un crédito complementario desde las Instituciones Financieras de Intermediación.

2. Ejecución.

La ejecución debería contener las siguientes fases:

- Destinar fondos a la compra de terrenos con el objeto de ser transferidos a través de una cartera inmobiliaria a las comunidades más deficitarias tanto desde el Gobierno Central como locales.
- Negociación del Gobierno Central con los Gobiernos locales para la cesión gratuita de suelo para la ejecución de Programas Habitacionales destinados al Nivel V y financiados por el Gobierno, a cambio de obras de infraestructura para los mismos.
- Basar un porcentaje alto del programa en el sistema de ayuda mutua por sus características de aporte económico, promoción social, técnica y fortalecimiento de la autoestima de las comunidades.
- Sustentar la mejoras o construcción de viviendas nuevas en el sistema de autoconstrucción, contando con el apoyo de las empresas constructoras y especialistas técnicos en aquellos rubros tales como infraestructura.
- Fomentar la participación de las Organizaciones de Desarrollo Comunitario (ODC's) en la gestión y fiscalización de proyectos con preferencia en el área rural, atendiendo a las características de dispersión de las comunidades.

- Definir y diseñar los programas de ayuda mutua con reglamentos, condiciones económicas y legales, precontratos, diferenciando para el área rural y urbana, tanto para las viviendas nuevas, como para mejoramiento de las existentes.
- Definir los plazos mínimos y máximos de ejecución según sea área rural o urbana, y según el sistema constructivo (Ayuda Mutua o Empresas constructoras)
- Elaborar un programa específico de apoyo al mejoramiento de vivienda ya que gran parte del déficit total actual de trescientas mil viviendas se basa en la baja calidad de las viviendas existentes, siendo necesarios para programas de mejoramiento, fondos menores que para construir viviendas nuevas, representando además esta alternativa una forma fácil de reducir este total.
- Implementar sistemas alternativos de construcción en particular para las áreas rurales.
- Fomentar la *industrialización* y la *racionalización* de sistemas constructivos para áreas urbanas.

3. Actores del programa

3.1. Los beneficiarios.

- Las soluciones habitacionales deberían buscar la máxima participación de los beneficiarios en las diferentes etapas del proyecto, por lo que el Estado debería apoyar todo esfuerzo realizado por el sector popular para resolver su problema habitacional en buena parte con sus propios medios.
- Es necesario realizar un *estudio sociológico* que nos dé la pauta adecuada para el trabajo con la población adscrita al Nivel V, la que por otra parte convendría redefinir en base al salario anual ya que en áreas rurales la población con salario mensual es muy reducida.
- Debe analizarse la factibilidad de recuperación de los fondos y el coste de dicha recuperación.
- Asimismo, importa fomentar la *asociación* y *capacitación* de los beneficiarios con el objetivo de firmar convenios con grupos y no con personas físicas.
- Debe plantearse un programa de alquiler permanente sin derecho a compra para familias con bajos recursos en área urbana (déficit fluyente). Sistemas cooperativos de vivienda.
- Para el caso de la demanda individual de viviendas que de hecho existe actualmente, se incluiría en el programa el alquiler a tiempo parcial sin opción a compra (unidades vecinales de absorción para población relocalizada o realojada, entre las que se suman parejas jóvenes de escasos recursos).

3.2. Las asociaciones intermedias.

Son el elemento sustancial de apoyo para cualquier actuación en este nivel, por lo cual habrá que dar el máximo apoyo y facilidades para su inclusión en cualquier programa que se plantee. En particular:

- Promoción de *acuerdos* y *alianzas* entre los actores sociales. Se recomienda realizar Talleres de planificación participativa con las ODC's, ONG's, Universidades, empresas constructoras, financieras e instituciones públicas involucradas y las comunidades.
- El problema básico de las ODC's está vinculado con la accesibilidad a los fondos públicos para iniciar los programas, por lo cual consideramos que el planteamiento de subsidio habitacional "a posteriori" no es factible para el Nivel V.
- En el área rural es imprescindible la participación de las ODC's para el planteamiento de cualquier tipo de proyecto del Nivel V.

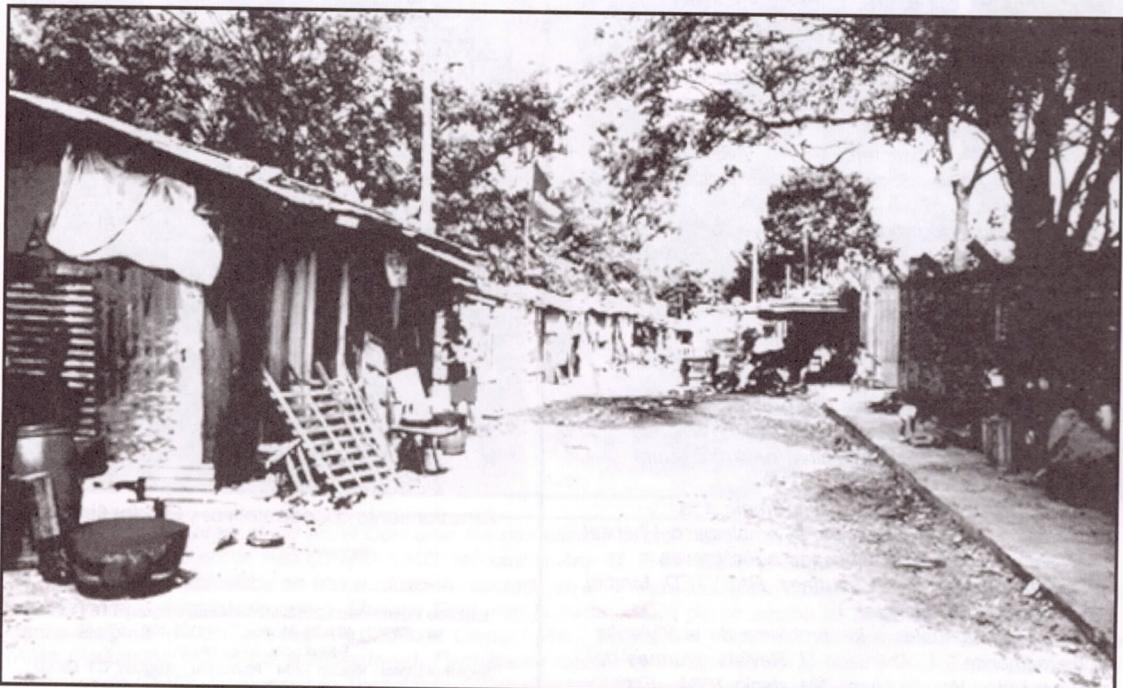


FACULTAD DE ARQUITECTURA
Depto. de DOC. y BIBLIOTECA

3.3. Las instituciones públicas.

- El CONAVI debería promover, desarrollar y gestionar los proyectos en este nivel ya que la iniciativa privada, tanto financieras como empresas constructoras, tiene -en principio- escaso interés en trabajar con la VIS para este sector de muy limitados recursos económicos.
- Es necesario crear una línea de créditos y subsidios para el Nivel V basada en la *no necesidad* de ahorro previo para este nivel y de garantías del tipo que son exigidas por los Bancos de la Vivienda. Un Banco Hipotecario podría ser la alternativa para manejar este nivel de créditos, donde la condición fundamental sea sin embargo la participación de los usuarios

- Es necesario dotarse de una cartera de terrenos de propiedad pública (estatal o municipal) a fin de asegurar precios de la tierra, considerando sin embargo las medidas a ser tenidas en cuenta para evitar ocupaciones que pudieran ser orquestadas al tratarse de tierra estatal.
- Se puede definir un porcentaje de terrenos destinados a otro tipo de urbanización y nivel de viviendas, que se ubiquen en relación con los programas de VIS para no crear bolsas de pobreza y que sean fuente de integración social.
- Se propone con relación a la producción de VIS, la creación de un Departamento dedicado a Registro, Promoción, Gestión, Diseño y Fiscalización y Evaluación de Proyectos Nivel V.



Propuestas para la focalización

Se han desarrollado a lo largo de la última década, propuestas y experiencias en donde se ha trabajado con *materiales alternativos*, se ha recurrido a *técnicas simplificadas que permiten la participación de mano de obra no calificada* en los procesos constructivos, se han *reducido los estándares considerados como mínimos para el tamaño de la tierra* donde se asientan las viviendas y asimismo se ha trabajado en base a la denominada vivienda "*progresiva*", que representa un primer paso que el propio destinatario debe luego continuar y que le ofrece la "*semilla*" de la vivienda. Se han analizado asimismo opciones de "*lotes con servicios*" también como eslabón inicial de la futura vivienda.

También son mencionables figuras como las denominadas "*Hipotecas populares*" y "*Banco de materiales*", con posibilidades de desarrollo futuro al considerar problemas como "garantías" o escalonamiento del crédito y las formas de devolución de los mismos. Recuperar y evaluar las experiencias positivas realizadas en el sector estatal y la sociedad civil, en el campo de la vivienda para los sectores de menores recursos es muy importante, lo mismo que fomentar las posibilidades de formación y capacitación continua de recursos humanos locales.

Bibliografía de referencia

1. *Construir participativamente, Estudio de caso: Villa Madrid*, Ríos S., Gill E., 1997, AEI, OSS Asunción.
2. *Síntesis de Población y Vivienda CONAVI*, 1996 -DAE- Baade, Amarilla y otros. Asunción.
3. *Encuestas y Censo, Censo Nacional de Población y vivienda 1992*, Dir. Nac. de Estadística, Encuesta y Censo, 1994, Asunción.
4. *Programa 17 - Subsecretaría de la Vivienda*. Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la Rca. Argentina.
5. *Desencadenando procesos. El Proyecto Mbocayaty de «Mejoramiento de Viviendas Rurales» CEDES/hábitat, Seminario Iberoamericano VIS. Situación Actual y Perspectivas. Mayo del 2000, Asunción, Paraguay.*
6. *Derecho a una Vivienda digna. C. Vila - CIPAE., S. Ríos - CEDES/hábitat, Derechos Humanos en Paraguay 1999. CODEHUPY 1999, Asunción, Paraguay.*
7. «Documento de Referencia Cátedra de Vivienda Popular», S. Ríos, E. Gill, Facultad de Arquitectura UNA, Abril 2000.
8. «Expectativas de América Latina frente a la Cooperación Española en torno al problema del hábitat Sem. Soluciones Iberoamericanas a los graves problemas del hábitat» E. Martínez, HABYTED, Madrid, Marzo del 2000. Ponencia.
9. «Soluciones actuales a los problemas de la Vivienda en Iberoamérica». L. Quintana U, Revista Informes de la construcción Vol. 36 Num. 361, Junio 1984, España.

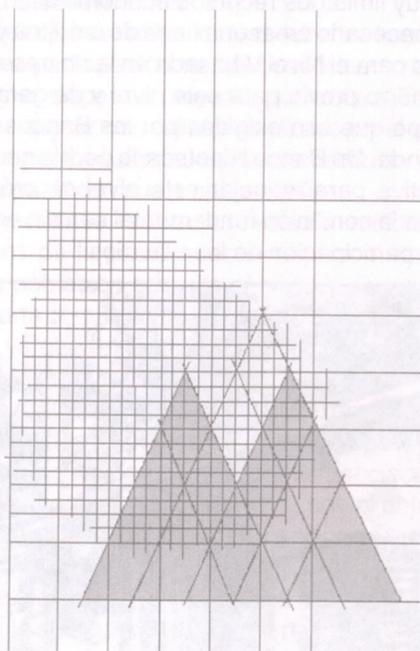
Asimismo existen otras experiencias, que aunque no han sido transferidas al campo de la vivienda, muestran opciones de búsqueda de nuevos horizontes para este campo, como ser los *créditos con garantía solidaria* que se ofrecen a las microempresas.

Finalmente, debe apuntarse a crear procedimientos que, incorporados a la estructura del SHD, permitan enriquecer con las diversas formas de participación y capacitación de la comunidad, las gestiones y procesos de construcción del hábitat.

A modo de cierre

«Es un dato de la realidad que si un hombre de campo aspira a una vivienda financiada con recursos públicos en forma total o parcial, a la larga debe migrar del campo a un pueblo o ciudad cercanos. A la larga, la política de vivienda ha contribuido, como factor adicional, a alentar el éxodo rural». Secretaría de Acción Social, Programa 17-Subsecretaría de la Vivienda, 1997, Argentina.

Este comentario ilustra la realidad que es diseñada desde los gabinetes urbanos.



CENTRO COOPERATIVISTA URUGUAYO
Instituto de Asistencia Técnica

Asesoramiento a Cooperativas y Fondos Sociales

Eduardo Victor Haedo 2252. Montevideo, Uruguay. C.P. 11.200
Tel : (598)(2) 401-25-41 - Fax : (598)(2) 400-67-35
E-Mail : ccu@ccu.org.uy
Regional Litoral - Rincón 1234 - Paysandú - Uruguay, C.P. 60000
<http://www.ccu.org.uy>