

# Lo que se hace y lo que se puede hacer\*

Arq. Teresa Buroni



## Introducción

La política de vivienda vigente considera a la vivienda como una *necesidad básica* y no como un *derecho*. Tal criterio desconoce por lo tanto el concepto de *vivienda adecuada* y adopta la estrategia tan en boga a nivel internacional de «poco para muchos». La validez de este camino, en nuestra opinión, no se resuelve en abstracto, sino que debe ser producto de un análisis profundo de los recursos y necesidades en cada contexto y coyuntura nacional, así como de las apuestas al tipo de desarrollo que se persiga.

Parecería que podemos calificar al modelo propuesto, por lo menos de poco reflexivo, ya que propone aplicar operativas, criterios y pautas para las que no están dadas las condiciones financieras, industriales, empresariales y de gestión indispensables para su éxito. A la vez pretende desconocer modelos muy uruguayos de solución al acceso a la vivienda, que han sido y siguen siendo vigentes en el Uruguay actual, como las cooperativas de vivienda.

Los resultados obtenidos, muy alejados de las metas propuestas en el quinquenio anterior y en la ejecución del actual, manifiestan los peligros de las «copias irreflexivas» de recetas foráneas, así como la continuidad de aplicación de «Malas Prácticas» para las que no existen premios pero cuyas consecuencias sufrimos todos.

En conclusión, la política de vivienda del último quinquenio ha significado una importante pérdida de calidad de vida para la población, tanto por el incremento del costo, la pérdida de vías de acceso y la rebaja de calidad de la oferta disponible. Esta situación restrictiva generalmente profundiza las prácticas que provocan discriminación y exclusión de sectores cada vez más amplios de la población.

\* Versión escrita de la exposición realizada por la autora como parte del curso de «Experiencias recientes de vivienda y hábitat social», organizado por la COVISO (agosto-setiembre 2001).



Por el contrario, a nivel urbano se han desarrollado, sobre todo en Montevideo, diversas experiencias puntuales, de tipo piloto, promovidas por la sociedad civil y generalmente apoyadas financieramente por el MVOTMA y/o las Intendencias, que en general han sido exitosas y deberían tomarse como insumo para el futuro.

Entre ellas pueden mencionarse, en Montevideo, las experiencias con dos grupos formados por familias provenientes de Hogares Municipales de Emergencia (concretamente, del Hogar Uruguayana); una Cooperativa de origen territorial cuyos integrantes habían solicitado tierras a la Intendencia Municipal de Montevideo y un grupo integrado por mujeres jefas de familia, cuyos hijos eran atendidos en una guardería del Estado (Instituto Nacional del Menor); en Paysandú, una cooperativa de obreros ferroviarios.

En lo que sigue, como un aporte para mostrar que *se pueden hacer otras cosas*, describiremos brevemente las experiencias con las familias del Hogar Uruguayana, en las que participó como equipo asesor el Centro Cooperativista Uruguayo (CCU).

## 1. El problema o conflicto a resolver

Las políticas sociales vigentes en los últimos años en el país con criterios compensatorios, han implicado en el campo de la vivienda haber dejado de lado los criterios de «vivienda adecuada» a la familia, reemplazándolos por los de «soluciones habitacionales» construidas por el Estado.

Ello conduce a disponer inversiones mínimas, áreas de treinta metros cuadrados cualquiera sea el número de integrantes de la familia y calidad constructiva pésima, ausencia de urbanización y servicios comunes. Desde el punto de vista social, la adjudicación «llave en mano» implica ausencia de formas organizativas previas que garanticen una verdadera «evolución», tanto de la célula habitacional como del barrio.

Los llamados Núcleos Básicos Evolutivos (NBE), cuya construcción constituye la piedra angular de esa política, han sido fuertemente cuestionados por los técnicos, las organizaciones sociales y gremiales y amplios sectores de la sociedad.

El CCU, de acuerdo con su vocación de servicio a los intereses populares y su rol de articulador entre las demandas de la sociedad civil y las vías y normas fijadas por el Estado, se propuso diseñar una alternativa a los NBE que, incorporando la modalidad de Cooperativa por Ayuda Mutua, permitiera construir con los mismos o parecidos montos de inversión destinados a aquellos, viviendas de mayor área, fáciles de evolucionar, de mejor calidad constructiva y con un proceso social que a través de la autogestión alcanzara la instalación de capacidades para responder a otros tipos de necesidades grupales.

La población destinataria de este tipo de programas pertenece a *grupos vulnerables* porque presenta:

- bajos recursos económicos y socio-culturales;
- ingresos inestables, provenientes del trabajo sazonal y/o informal, en su gran mayoría;
- familias jóvenes con número importante de niños y que hasta el momento de ingresar a la cooperativa, vivían en precarias condiciones habitacionales, ya sea por vivir en hogares colectivos de emergencia pertenecientes al Municipio Local, o en viviendas con materiales de deshecho, o también, agregados a otros núcleos familiares, imposibilitados de acceder a los planes de vivienda que ofrece el mercado.

Las experiencias asesoradas por el CCU para estos sectores concretaron la construcción de 120 viviendas, existiendo otros grupos actualmente en etapa de trámite. Describiremos en particular dos experiencias, correspondientes a las cooperativas COVIHON I y COVIHON III (Cooperativa de Vivienda «Horizontes Nuevos»). En ambas, el proyecto parte de familias residentes en el Hogar Municipal «Uruguayana».

## 2. Actores

En la experiencia participaron:

- los grupos involucrados;
- la Intendencia Municipal de Montevideo, que adjudicó las tierras para la construcción;
- el Ministerio de Vivienda, que proveyó el financiamiento nacional;
- el Centro Cooperativista Uruguayo, que proporcionó el asesoramiento técnico integral para ambas experiencias, si bien en el caso de COVIHON I, el Centro de Investigación y Desarrollo Cultural (C.I.D.C.), que había iniciado la organización del grupo, inantuvo su trabajo en el área social.
- la organización alemana «E.Z.E.», que proveyó el financiamiento externo necesario.



COVIHON 2



### 3. Espacios de conflicto

El Hogar Municipal «Uruguayana», fábrica textil abandonada ubicada en una antigua localización industrial, hoy en el borde del área central de Montevideo, albergaba a unas ciento veinte familias que vivían desde 1985 en habitaciones únicas, con baño colectivo, hacinados, con problemas de delincuencia, discriminación social y marginalidad total.

### 4. Estrategia de puesta en marcha

Dado que no existían vías de financiamiento estatal para este tipo de programa que pudieran adjudicarse a una cooperativa, el CCU propuso al primer grupo (COVIHON I), elaborar un proyecto como experiencia piloto para ser financiado, en lo referente a costos de construcción, por la cooperación internacional. Paralelamente se gestionó ante la Intendencia Municipal de Montevideo la adjudicación de tierras, y se presentó la propuesta al Ministerio de Vivienda, acordando estos dos organismos adjudicar, por convenio, recursos para construir unas veinte viviendas. Al mismo tiempo se conseguía el apoyo de la ONG alemana «EZE» para construir once viviendas más.

El área final habitable es de 58 m.c. y el tiempo de obra insumido fue de 18 meses. El monto de inversión por vivienda totalmente terminada fue de U.R. 1.100 (aproximadamente U\$S.16.500 al cambio actual), incluyendo servicios y urbanización; el costo de la tierra por vivienda fue U.R. 100 (unos U\$S 1.500); valoración del trabajo aportado por la ayuda mutua: U.R. 280 (U\$S 4.200).

Cabe señalar que en los NBE construidos por el Estado el área es de 30 m.c., y si bien el costo está acotado en U.R.1.100, los precios de licitación y los montos finales invertidos superan holgadamente esta cifra, con una calidad constructiva muy inferior. Finalizada la primera experiencia y vistos los resultados positivos alcanzados, la propuesta se generalizó para grupos cooperativos con ingresos familiares mensuales inferiores a 30 UR (a la fecha U\$S 450).



COVIHON 3

### 5. Logros

Fundamentalmente debemos marcar:

- la organización de grupos con sectores naturalmente desarticulados de la sociedad;
- el acceso a una vivienda digna que cubre las necesidades básicas de la familia;
- la experiencia de Ayuda Mutua autogestionaria realizada;
- la calidad del producto construido, en lo arquitectónico, urbano y constructivo, acorde a los estándares aceptados por la sociedad;
- una inversión inferior a la de los NBE.

### 6. Obstáculos

Uno de los obstáculos principales que encontramos fue el de llegar a lograr una buena autogestión, por los antecedentes socio-culturales de los destinatarios, en algunos casos con un nivel de marginación difícil de superar.

Por otro lado, si bien a nivel técnico existe el reconocimiento por parte de los funcionarios del Ministerio de Vivienda de la calidad obtenida, tanto en lo físico como en lo social, por razones políticas no se reconocen oficialmente estas experiencias como una alternativa a promover, ya que esto implicaría aceptar propuestas más eficientes que las oficiales, provenientes de sectores históricamente descalificados, en el caso de los grupos, o cuestionantes en el caso de técnicos.

### 7. Impactos significativos

- mejoramiento de la calidad de vida por cambio de hábitat;
- bajo costo de inversión de acuerdo a los parámetros nacionales;
- mejor nivel de vivienda que la que construye el Estado para estos sectores;
- experiencias autogestionarias, que dejan capacidades instaladas para la solución de otras necesidades;
- adopción de la solución por otros sectores de extracción social diferente pero con escasos recursos económicos.