



# Programas con grupos de muy bajos ingresos

págs 150 - 171 [\*1 HU0

[\*] HUGO RODRIGUEZ FILIPPINI

# 04.1

Hugo Rodríguez Filippini, arquitecto, egresado en 1985 de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, es miembro del Instituto de Asistencia Técnica "COVIMA" desde 1987, trabajando como proyectista, calculista y director de obras. Como tal ha asesorado a múltiples organizaciones sociales en el área de la vivienda popular, en especial a Cooperativas de Ayuda Mutua.

Ha sido Docente Investigador en el Instituto de la Construcción de Edificios (I.C.E.) de la Facultad de Arquitectura, donde trabajó en investigaciones sobre nuevas tecnologías para la vivienda de interés social.

Tiene además una prolongada actuación como empresario, integrando distintas sociedades.

Fotografías: Gustavo Castagnello\_FUCVAM / Miguel Rojo\_IMM / banco del autor

# 1. Una fresca y breve historia<sup>(\*)</sup>

Esta historia comienza a mediados de 1990, en una casa de pensión de la calle Ituzaingó al 1278, en la Ciudad Vieja de Montevideo. En marzo de ese año había asumido la Presidencia de la República el nacionalista Luis Alberto Lacalle y un mes antes el gobierno municipal de Montevideo (IMM) el frenteamplista Tabaré Vázquez.

En el mes de setiembre se produce el desalojo de los ocupantes de la pensión que, como tantos, van a dar a la calle. Son once familias que allí, en la vereda, se protegen como pueden, durante más de un mes, de la crudeza de los finales del invierno. Es en esas condiciones, en la calle, bajo unas maderas y cartones, que nace esta experiencia.

El 12 de octubre, reunidas en Asamblea, libremente, las once familias deciden constituirse en Cooperativa de Vivienda por Ayuda Mutua. Así es que, apoyados por el movimiento cooperativo por intermedio de la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, FUCVAM, nace la "Cooperativa de Viviendas Ituzaingó", que de aquí en más será conocida por CO.VI.ITU. 78.

El primer logro del nuevo grupo es la obtención de la promesa, por parte de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM), del otorgamiento de



LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA URUGUAYAS

(\*) Este trabajo fue realizado, para la primera edición de este libro (1999) tomando como base el aporte del Instituto CO.VIMA, instituto de asesoramiento técnico cooperativo, que integra el autor, titulado "Veinte por Miles". Para la segunda edición, de 2007, se incorporó el parágrafo X., considerando que en una experiencia de tan especiales características, era muy importante trasmitir a los lectores cómo había continuado.

(1) Los Núcleos Básicos Evolutivos fueron incorporados como solución habitacional admisible dentro del marco de la Ley de Vivienda al aprobarse la ley Nº 16.237, de 2.1.1992, que introdujo diversos cambios al texto original de aquélla.

Los NBE consisten en "la vivienda mínima, destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial". Su superficie no debe ser inferior a 30 m² (cifra posteriormente llevada a 32 m²). Se requiere asimismo que estén construidos en un predio de superficie no menor a 100 m² (posteriormente llevada a 120) y estar proyectados de forma tal que permita su evolución, por ampliación o subdivisión. Los mínimos referidos no tienen en cuenta la composición familiar del núcleo destinatario.

Con la formulación original de la ley N° 13.728 estas soluciones no eran aceptables pues el mínimo habitacional era de treinta y dos metros cuadrados pero para la vivienda de un dormitorio (art. 18) y el número de éstos para que la vivienda fuera considerada adecuada debía proporcionarse a la composición del núcleo familiar (arts. 12 y 14). (N del C).

un terreno para dar alojamiento precario a los desalojados, aún sin certeza de si sería ése u otro el lugar de su destino final. Por esos días los pasillos de la IMM estaban abarrotados de gente en similar situación, que buscaba una respuesta a sus urgencias de parte del primer gobierno de izquierda en el país.

Pocos días después, los desalojados llegan en camiones al terreno prometido. El barrio tiene un nombre sugestivo: Bella Italia. No caben las esperas, sólo hay lugar para la voluntad y la esperanza: por eso, y como el invierno todavía tiene fuerzas y las madrugadas son muy frías, surgen los primeros ranchos de latas, tablas, cartones... todo sirve.

Días después, la búsqueda angustiosa de apoyo institucional para encontrar una salida a la emergencia da su primer triunfo importante: la IMM, en el marco de su nuevo programa de Banco de Materiales para familias carenciadas, concede 32 Unidades Reajustables en materiales, algo más de quinientos dólares de la época, a cada una de las familias ocupantes del terreno.

Es el momento en que es solicitado el apoyo técnico solidario al instituto asesor CO.VIMA, con el objetivo de estudiar el mejor destino para los exiguos recursos obtenidos. De la discusión que tendrá lugar entre aquellos desalojados de la pensión de la Ciudad Vieja, ahora ocupantes del terreno de Bella Italia, surgirá el paso más importante en el camino hacia una voluntad cooperativa: la decisión de unir aquel aporte, que individualmente no solucionaba nada, para hacerlo recurso de todos y construir con él un Salón Comunal, que sería un refugio seguro para la comunidad, con cocina y baño para todos.

Si la empresa era posible, los ranchos tendrían una mejor sanidad, las familias un respaldo seguro como refugio y el futuro una cooperativa. Y la empresa fue posible: para el invierno siguiente estaba construido el Salón Comunal y la idea cooperativa se hacía cada vez más firme.

Mientras tanto, a partir de las incansables gestiones realizadas, surgía la posibilidad que el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) aportara, mediante un convenio con la IMM, los recursos para construir viviendas mínimas para las familias de la Cooperativa, experimentando así una modalidad que acababa de ser introducida: los llamados núcleos básicos evolutivos (NBE)<sup>(1)</sup>.

Sin embargo la Cooperativa, actuando ya en forma autogestionaria, se niega a aceptar esta alternativa sin antes estudiar la posibilidad de mejorar -con los mismos recursos- la vivienda propuesta y para ello solicitan nuevamente el apoyo de CO.VIMA.

De ese proceso, en el que se conjugan la propuesta arquitectónica elaborada por el Instituto, el asesoramiento de FUCVAM y el respaldo de la IMM a las iniciativas innovadoras en materia de vivienda, surge el planteo al MVOTMA de realizar la construcción por ayuda mutua, utilizando una tipología distinta a la que empleaba el Ministerio en sus programas, buscando de esa manera mejorar los resultados obtenidos sin incrementar los costos.

La propuesta es aceptada, aunque todavía pasaría un año antes que, en enero de 1992, luego de adjudicado efectivamente el terreno, aprobado el proyecto arquitectónico por la IMM y elaborado el documento que formalizaría la acción, se firme el Convenio y puedan comenzar las obras. Éstas durarían un año. En marzo de 1993 se realiza la inauguración, se adjudican las viviendas y comienza otra etapa que, seguramente, será otra historia... aunque sea la misma.

La "emergencia" había durado casi tres años.

# 2. El desafío planteado

La historia de la construcción de viviendas por co-

operativas de ayuda mutua es larga y fructífera en nuestro país. Pero ella había estado ligada siempre, o casi siempre, a sectores de extracción económica media o medio-baja, muchas veces de extracción sindical, con pautas culturales acordes a un país que supo tener uno de los más altos niveles de alfabetización, y generalmente con experiencias organizativas previas.

No se había planteado antes la posibilidad que, con cierta masividad, el Estado apostase también al cooperativismo de ayuda mutua en sectores de extrema pobreza, para dar solución al tema vivienda y atender al mismo tiempo la cobertura de otros aspectos sociales<sup>(2)</sup>.

Pero luego del período dictatorial (1973-1984) y con el mantenimiento de políticas recesivas que provocan una creciente desindustrialización, aumenta la desocupación y con ella el número y grado de la marginalidad. Una de las consecuencias inmediatas más graves de esta situación se vincula precisamente con la demanda de un techo donde protegerse las familias y, antes todavía, de un pedazo de tierra donde levantar un refugio con las propias manos y con cualquier recurso.

La insatisfacción de esa demanda ha hecho que hoy por hoy el fenómeno de las ocupaciones -organizadas o no- de tierras fiscales o privadas en zonas periféricas se haya convertido en un hecho corriente. Estas ocupaciones, realizadas muchas veces en lugares inadecuados desde el punto de vista urbano, y asociadas con construcciones precarísimas, son la respuesta que se da la población carenciada, en un problema en que no encuentra otras. Ello obliga, por tanto, a la búsqueda de soluciones legales, sociales, constructivas, económicas, urbanas y organizativas a esta problemática.

Junto con COVIITU 78 y con otras experiencias similares que surgieron por la misma época en este campo, fue tomando forma una posibilidad que hasta ese momento se había descartado: la del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua.

Con ello quedó planteado un desafío: el traslado de una experiencia que había sido muy exitosa en otras capas de población, a un sector social con características diferentes. Ese traslado, que no podía ser en modo alguno mecánico, implicaba dar respuesta a preguntas como las siguientes:

- ¿Tiene el sistema cooperativo de ayuda mutua la posibilidad de competir con las empresas constructoras y con la producción seriada, en materia de costos y soluciones arquitectónicas, de manera de constituirse en una solución tanto o más eficiente?
- ¿Es viable la autogestión cooperativa en sectores de muy bajos recursos?
- ¿Quiénes deben asumir la responsabilidad de dar respuesta a las situaciones de emergencia social en el tema vivienda?
- ¿Debemos conformarnos con las soluciones evolutivas oficiales o aceptamos el desafío de buscar dignificarlas por medio de la gestión cooperativa, por encima de las limitaciones de los préstamos que se ofrecen?
- ¿Puede el sistema cooperativo mejorar las perspectivas sociales de estos sectores?
- ¿Cómo organizar una obra cuando debe realizarse en el mismo terreno en que viven precariamente las familias destinatarias de las viviendas en construcción?

COVIITU 78 comenzó a dar respuesta a algunas de estas preguntas. Por eso nos parece importante, a modo de apuntes para extraer conclusiones futuras, que deberán ser elaboradas colectivamente, aportar estas anotaciones sobre una experiencia que creemos abrió caminos.

# 3. Los protagonistas. El cooperativismo de los pobres

# 3.1. El perfil social del grupo

COVIITU 78 es un grupo de veinte familias(3) de

(2) Existían sí algunas experiencias puntuales, realizadas con financiamiento solidario de organizaciones benéficas internacionales, que se habían desarrollado en los últimos años de la dictadura. Las más notables. a nuestro juicio, fueron "La Calera", llevada a cabo por el Instituto Técnico "INTEC", v los emprendimientos de la Organización "San Vicente" en el marco de la obra del Padre Cacho. Estas experiencias habían sido tomadas por el Movimiento Pro Vida Decorosa (MO.VI.DE.) que nucleaba a habitantes de asentamientos precarios, para levantar la reivindicación que, reconociendo las especificidades del caso, los sistemas de ayuda mutua y autogestión se extendieran también a sus barrios.

La Intendencia Municipal de Montevideo había llevado a cabo, a su vez, en el período 1985-1989, el luego llamado "Plan Aquiles Lanza" para la erradicación de "cantegriles" (asentamientos precarios), iniciado precisamente por dicho Intendente. Este programa, muy ambicioso, recurría a la ayuda mutua pero no a la autogestión, y no dio los resultados esperados.

La Administración Vázquez se había propuesto, por su parte, impulsar una serie de experiencias en materia de vivienda, entre las cuales se incluía la realización de programas autogestionarios, utilizando ayuda mutua, con sectores de extrema pobreza. Para ello obtuvo en 1990, durante el período que fue Ministro el Dr. Raúl Lago, el apoyo del MVOTMA. El programa COVIITU 78 se inscribió precisamente en esas experiencias. Lamentablemente, al abandonar el Dr. Lago el Ministerio y hasta mucho después, no fue posible continuar con este tipo de emprendimientos. (N. del C.).

(3) El grupo original fue ampliado, en función de las posibilidades que ofrecía el terreno. extrema pobreza, con escasa inserción laboral que, cuando existe, se da en el sector no formal de la economía. La cuarta parte de los jefes de familia no trabajan regularmente.

Los datos se mantienen de manera sostenida: de las once familias provenientes del desalojo de la Ciudad Vieja, en el grupo final de veinte sólo quedaron seis familias (las otras cinco encontraron otro tipo de soluciones), pero ellas continuaron siendo el soporte principal de la cooperativa. El total de la población agrupada en las veinte familias durante la obra era de noventa personas, lo que da un promedio de 4,5 por familia, con puntas que iban desde un núcleo integrado por una persona sola, hasta una familia de ocho integrantes.

La mitad de la población era menor de quince años y sólo seis, mayores de 51. La cuarta parte de los jefes de familia eran mujeres solas y únicamente un jefe de familia no estaba alfabetizado.



# 3.2. Los patrones sociales

Las características grupales y los valores éticos y comportamentales fueron determinantes de la forma de autogestión cooperativa alcanzada.

En efecto, la escasa relación laboral y el tipo de trabajo predominante, sin regularidad, generan dificultades en el aporte de la mano de obra de ayuda mutua en tres sentidos:

- inconstancia en el cumplimiento de los compromisos de horas y en la participación responsable, en general, en el quehacer cooperativo;
- problemas permanentes para trabajar organizadamente, en grupos de cooperativistas o integrando equipos con el personal contratado;
- dificultades para autovalorarse, lo que impide darle la dimensión adecuada a algunos elementos de la realidad y, en particular, a la vivienda.

La primera conclusión es que, si bien la emergencia surge por la falta de vivienda, existe otra urgencia anterior y más fuerte, que actúa como una condicionante de cualquier solución de ésta y otras problemáticas sociales: la falta de trabajo. Que constituye una necesidad para la subsistencia, pero también para una cultura de vida.

La siguiente conclusión es que una cooperativa de este tipo se enfrenta a dificultades enormes a la hora de estructurarse como empresa constructora como hacen las cooperativas "tradicionales". Ello obliga a que el Instituto asesor asuma muchas veces roles de gestión no previstos en aquéllas.

# 3.3. La organización

A la organización y la disciplina propias de una cooperativa de ayuda mutua "tradicional", expresadas en sus reglamentos, se opone comúnmente en este tipo de grupo una firme resistencia. Los parámetros que guían su conducta espontánea a la hora de trabajar son:

- la tarea individual distribuida por el responsable (del Instituto, la obra o la Cooperativa);
- el trabajo en "malón", todos juntos, detrás de las urgencias;
- la negación del funcionamiento institucional (comisiones, órganos colectivos, etc.), salvo en los extremos, siguiendo las actitudes antedichas: el respeto al *líder* y a la Asamblea.

Por todo esto, el funcionamiento de los organismos representativos estatutarios y la aplicación del Reglamento de Obra se vuelven muy difíciles y su puesta en funcionamiento pasa a ser una labor titánica, que obliga a un gran esfuerzo organizativo adicional y dificulta la autogestión cooperativa.

Este aspecto está vinculado directamente, para nosotros, al factor relación laboral de los integrantes del grupo, así como a la distancia que se busca poner siempre respecto de la responsabilidad individual. Aquí vale reiterar un concepto conocido pero no siempre suficientemente aquilatado: el cooperativismo no transforma mágicamente a los hombres en superhombres; es necesaria una gestión acertada y condiciones globales adecuadas para que, con el tiempo, el proceso transformador fructifique en hombres y mujeres más solidarios y responsables.

# 3.4. La mujer y los niños

La mujer ocupa un lugar fundamental en la ejecución de las obras de una Cooperativa: en los hechos, en COVIITU 78 hubo etapas en las que fueron casi las únicas que trabajaron. Pero esta participación en el esfuerzo no se refleja a la hora de la toma de decisiones, por cuanto en el grupo se reproducen, acrecentados, los valores machistas de la sociedad.

Cuando veíamos la obra llevada adelante por las compañeras, recordábamos siempre la respuesta

de la única mujer que estaba presente en la Asamblea en la que se decidió la tipología de las viviendas, al pedirle nosotros su opinión, precisamente como mujer. Ella, estando su compañero presente, contestó: "Lo que diga él está bien; es él el que va a trabajar"

En cuanto a los niños, hubo niños siempre por todas partes. Se nos subían a los vehículos cuando llegábamos, saltaban entre las zanjas, se trepaban a los muros y andamios, jugaban con los hierros... Al comienzo se prohibió que estuvieran en la zona de obra, por razones de seguridad, pero pronto quedó demostrado que esto no era posible y se terminó, con los mayorcitos, organizando el trabajo, que al final fue un aporte invalorable de mano de obra.

Jugaron, como niños que eran, pero sobre todo se comprometieron con su vivienda. Afortunadamente, la sencillez de la obra y los cuidados que se tomaron, permitieron que se llegase al final sin accidentes, a pesar de la inevitable convivencia con la obra.

Todo esto nos enseñó que dentro de los múltiples cambios que es necesario hacer en un programa de este tipo respecto de una cooperativa tradicional, hay que tener muy presente estos tres factores: el rol de las figuras conductoras, el machismo y la presencia de los niños.

#### 3.5. Otros protagonistas

Pero no completaríamos la lista de auténticos protagonistas de esta experiencia si no mencionáramos al personal contratado y al gremio cooperativo.

El personal contratado, porque en casos como éste adquiere valor de condicionante fundamental el que tenga clara conciencia del tipo de trabajo que realiza y el medio en que lo está realizando. Entre otras cosas porque aquí la convivencia entre obreros contratados y socios no se da sólo en las horas

de cumplimiento del compromiso de trabajo, sino que es permanente e involucra a las familias en su conjunto.

A su vez el gremio, FUCVAM, cumpliendo su papel, fue el impulsor principal de esta experiencia piloto. Por ello, seguramente su presencia y conclusiones serán determinantes para el desarrollo futuro de una opción como ésta.

#### 3.6. El rol del Salón Comunal

La decisión de construir un Salón Comunal -y la posibilidad real de hacerlo- jugó un papel determinante en el camino hacia la vivienda, por lo que consideramos que el Salón Comunal tuvo también un papel protagónico.

Es que se trata de un hecho material muy importante: por su función como servicio a la comunidad, pero aún más por esas cosas intangibles que sólo se pueden apreciar conviviendo con los protagonistas:

- porque al levantarlo se consolida la voluntad de unir esfuerzos y de construir con las propias manos:
- porque permite hacer creíble el futuro, por cuanto esa voluntad consigue respaldos y convierte las esperanzas en realidad;
- porque organiza a los cooperativistas en torno a un objetivo concreto común y, por último:
- porque permite hacer la experiencia de ayuda mutua y aprender mucho sobre lo que es una obra.

Por todo esto, siendo siempre importante la existencia de un Salón Comunal en cualquier tipo de organización comunitaria, en estos casos -donde hay una situación de emergencia, con precariedad de condiciones y ocupación del terreno- más que importante, es fundamental, posibilitar la construcción de un local con esos fines.

(4) Utilizamos aquí el término "rancho" en su significación urbana, como equivalente de vivienda precaria, significación que es la que le dan los integrantes de COVIITU 78. Ella no refiere, por consiguiente a la construcción tradicional de nuestro campo, que sus habitantes también llaman rancho.

(5) El predio había sido destinado originalmente a espacio libre v fue desafectado de esa función para otorgarlo a la Cooperativa. La misma situación se ha dado en todas las administraciones municipales con otros muchos predios que no cumplían en los hechos una función de espacios destinados a la comunidad (ver parágrafo V.). Pero en este caso, el especial destino que se daba al terreno y la acción de algunos agentes políticos locales llevó a que se juntaran las firmas necesarias para solicitar al Parlamento, usando un recurso constitucional, que anulara la medida. El Legislativo no llegó, en definitiva, a considerar la solicitud por vicios formales de la misma. (N. del C.).

# 4. El contexto ambiental. O cómo vivir en ranchos en una obra.

#### 4.1. Los ranchos

Los desalojados (o los ocupantes de tierras en su caso) no tienen otro lugar para vivir que el terreno que les ha sido destinado o que han tomado para construir. Allí se instalan las familias enteras, con sus pertenencias, levantando viviendas muy precarias, *ranchos*<sup>(4)</sup>, generalmente con materiales de deshecho (chapas, cartones, palos, nylon, etc.).

En el caso de COVIITU 78, las variantes que tuvo el destino del predio (incluso con una impugnación de la adjudicación ante el Parlamento de por medio)<sup>(5)</sup> implicaron que la mayoría de los ranchos quedasen atravesando lo que fue la obra. Pero de todos modos, aún sin esos problemas todo lo que se puede hacer en estos casos es estudiar en qué parte de los retiros van a ubicarse las viviendas provisorias.

La difícil mixtura de obra y viviendas complicó al mismo tiempo la implantación y la convivencia.



Las carretillas con materiales, además de niños, debían sortear ranchos, ropa tendida, animales de todo tipo (perros, gatos, gallinas, conejos, pájaros, cerdos, etc.), cuando no sillas y mesas.

En los dos inviernos que tuvieron que soportar los cooperativistas en esas condiciones, no fueron pocas las veces que debieron reparar o aún rehacer sus ranchos, luego de una tormenta.

No obstante esa precariedad, no obstante el hacinamiento, la falta de intimidad familiar y lo insalubre en general de esta "vivienda", cuando llegó la hora de mudarse a la recién inaugurada, muchas familias sintieron esa sensación de "duelo" que implica una mudanza. Porque estos cooperativistas tan especiales no descalifican a lo que llaman "ranchos": para ellos los ranchos no son otra cosa que el lugar donde vive la gente que no tiene donde vivir.

#### 4.2. Los servicios de los "ranchos"

Cada mañana, aproximadamente a la misma hora, los habitantes de los ranchos comenzaban a pasar hacia el salón comunal llevando los "servicios" nocturnos. Allí estaban los baños de todos y en ellos el único lugar para higienizarse.

En plena época de amenaza de cólera nuestra preocupación estuvo centrada en el factor ambiental y hasta que se pudo conectar el saneamiento vivimos en permanentes sobresaltos.

Uno se preguntaba muchas veces, ante tanta precariedad, si convivir en el terreno, en esas condiciones, era positivo o negativo. No cabe duda que fue un riesgo; tampoco, que no había otra alternativa, aunque quizá se pudo haber sido más exigente cuando se implantó la obra.

Sin embargo, a pesar de todas estas dificultades, llegamos a una conclusión que al principio nos sorprendió a nosotros mismos: la radicación en el lugar de la obra *fue la que hizo posible la ayuda mutua*. Si los cooperativistas hubiesen tenido que trasladarse a la obra desde una distancia importante importante tanto en lo económico como en la exigencia del esfuerzo- seguramente se hubiese hecho imposible el aporte de horas en familia y con ello el trabajo de ayuda mutua. Porque las horas se cumplían con toda la familia.

Por eso es tremendamente positivo, para una cooperativa de este tipo, tener ubicada la vivienda precaria en el terreno de la obra o en su entorno. Pero ello debe complementarse con servicios y con una adecuada implantación, que delimite claramente el área de la obra y la de las viviendas provisorias.

# El contexto urbano. Hacia una política de tierras.

#### 5.1. El barrio

El lugar que se dispuso para la implantación de COVIITU 78 está en una zona suburbana de la capital, de red vial con perfil rural y una urbanización compuesta por viviendas unifamiliares de una planta, con jardín al frente y terreno al fondo, de nivel medio y bajo.

La composición social del barrio es heterogénea, estando integrado por familias de clase media, medio-baja y baja, aunque en todos los casos se trata de personas con trabajos de tipo estable. Hay en la zona varias organizaciones de vecinos, y una cooperativa de vivienda de importancia (el Complejo Habitacional "Juana de América", más conocido por "Mesa 5", de cuatrocientas viviendas).

Completa el escenario urbano la presencia de algunas fábricas importantes: maderera, lanera, metalúrgica.

# 5.2. La plaza

El predio destinado a COVIITU 78 estaba afec-

tado como plaza, aunque hasta ese momento prácticamente no tenía ningún equipamiento: sólo existían unos pocos juegos de niños en un espacio de una manzana. Frente a uno de los lados de la plaza, a su vez, hay un espacio parquizado de uno de los establecimientos industriales antes mencionados.

Cabe señalar, sin embargo, que aunque toda la zona posee una buena relación de área verde a área construida, no hay otro espacio de esparcimiento similar hasta seis cuadras de distancia.

# 5.3. La llegada de los constructores de cantegriles

Cuando los camiones que trasladaban a los cooperativistas llegaron al terreno, para el barrio se produjo un doble impacto negativo: desaparecía la posibilidad de tener algún día su plaza, y se ubicaba en ella un futuro "cantegril"<sup>(6)</sup>.

La consecuencia inmediata fue un rechazo muy fuerte de los vecinos a aceptar esta situación, que se concretó, cuando la Junta Departamental desafectó el predio de su destino de plaza, en la recolección de firmas para impugnar esa resolución ante el Parlamento Nacional.

La Cooperativa, que tenía ya suficientes motivos de preocupación, se encontró con que en lugar de solidaridad recibía rechazo. El problema de la falta de tierras aptas para construir viviendas de este tipo en zonas con servicios, generó esta contradicción, que se repitió en casos similares, y que una política de tierras planificada debería eliminar.

Esa política, unida a acuerdos con los vecinos, permitiría generar las mejores condiciones para la implantación de viviendas de estas características. Para ello las condiciones medio-ambientales se deberían tener en cuenta al menos con el mismo grado de importancia que los restantes factores. Creemos que sólo de esta manera se podría conseguir no agregar más "emergencias" a la situación de emergencia que viven los damnificados.

# 6. La propuesta tipológica. Una alternativa al NBE.

# 6.1. La solución de los Núcleos Básicos Evolutivos

En el momento del arranque de COVIITU 78, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente venía aplicando en todas sus obras una tipología basada en la concepción del llamado Núcleo Básico Evolutivo (NBE). La misma, a nuestro entender, no alcanzaba los niveles mínimos necesarios de confort, espacio y accesibilidad para su evolución.

Las principales limitaciones de esa tipología eran, en nuestro concepto:

- su reducida superficie inicial (30,24 m²);
- la imposibilidad de alcanzar con la evolución los cuatro dormitorios (llegaba solamente a un máximo de 50,16 m²);
- la imposibilidad de crecer en la zona de relación;
- el exceso de circulaciones, al accederse por la cocina:
- la mala disposición de ésta;
- la imposibilidad de aparear baños y cocinas y disponer las viviendas en tiras, para economizar instalaciones y muros;
- el alto costo del "crecimiento" -que ponía en duda su viabilidad en el caso de sectores muy carenciados- y la imprevisibilidad de sus características arquitectónicas, al tenerse que construir desde los cimientos los dos nuevos dormitorios<sup>(7)</sup>.

#### 6.2. En busca de una alternativa

Una noche de enero del 91, reunida en Asamblea, COVIITU 78 analizó las dos propuestas tipológicas alternativas que le presentó el Instituto: una con crecimiento en planta baja y la otra, una vivienda tipo "cascarón". Ésta última fue finalmente aprobada por unanimidad.

La tipología de la vivienda "cascarón" permite el

(6) El nombre de "cantegril" fue dado irónicamente a los asentamientos precarios por sus propios pobladores, en la década del 50, cuando este fenómeno recién despuntaba. "Cantegril" es un barrio de residencias veraniegas de clase alta en el balneario Punta del Este, donde en aquella época pasaban sus vacaciones los montevideanos adinerados.

La explicación es necesaria para los lectores que no conocen el Uruguay. (N. del C.).

(7) Posteriormente el MVOTMA adoptó otras variantes tipológicas, algunas de las cuales superaban parte de estos problemas, y dispuso la entrega de los NBE con la cimentación del crecimiento ya ejecutada, solución que había sido impulsada por la IMM y financiada a su costo por ésta en los Convenios MVOTMA-IMM. (N. del C.).



crecimiento, por aumento de la superficie de entrepiso, hasta completar una "dúplex" de cuatro dormitorios y 72 m2, que cumple con todas las condicionantes reglamentarias.

El núcleo básico de la tipología propuesta consiste en una planta baja de 37 m2, con baño, cocina y estar comedor. El techo de baño y cocina, único sector de entrepiso que se construye en la primera etapa, cumple la función de habilitar el primer dormitorio en planta alta.

El crecimiento queda previsto al dejarse construidas dos vigas centrales (en hormigón armado) y un diente en las carreras laterales, en los que apoyará el futuro entrepiso. La simplicidad de esta solución permite recurrir a distintas variantes en los materiales a utilizar para construir el entrepiso: madera, metal u hormigón armado en diversas formas.

Las razones que llevaron a la Cooperativa a optar por la propuesta de la vivienda "cascarón", fueron fundamentalmente:

- el costo mucho menor y la simplicidad mucho mayor del crecimiento. La cimentación, los muros maestros y el techo ya existen, y la vivienda gana área y espacios simplemente por agregación de tabiques y entrepisos;
- la tipología, al ser más compacta (por la agrupación y por su condición de dúplex), permite dejar mayor espacio libre exterior, tanto de uso individual como colectivo;
- las señas de identidad, desde el principio pero más aún al evolucionar, se acercan mucho a las de una cooperativa "tradicional" de ayuda mutua, una imagen querida por el grupo.

Otra ventaja de la alternativa de la "vivienda-cáscara" es que asegura la posibilidad y características de la evolución. Por su sencillez y bajo costo, en efecto, el crecimiento está al alcance del destinatario, y por la forma en que ese crecimiento se opera, se garantiza también que el resultado arquitectónico del mismo no modificará el paisaje urbano proyectado originalmente, sino para mejorarlo.

La solución constructiva elegida consistió en un sistema tradicional racionalizado, con muros de bloques vibrados. Se optó por una cubierta superior liviana, con chapa autoportante, esencialmente por razones de tiempo.

En cuanto a la disposición de conjunto, el agrupamiento de las viviendas en tiras, apareando baños, cocinas y lavaderos, trata de ordenarse con la máxima simplicidad en torno al salón comunal preexistente.

El costo de las obras se cubrió con aportes del MVOTMA y la IMM. En principio se preveía destinar 900 UR -a cargo del Ministerio- para las obras de arquitectura y 125 UR, que pondría la Intendencia, para la infraestructura y pago del equipo técnico. Finalmente, luego de presupuestada la obra, el préstamo con el que se construyó la misma fue de N\$ 297: (829 UR por vivienda) aportados por el MVOTMA y N\$ 70: (119 UR por vivienda) a cargo de la IMM, o sea un total de préstamo de 948 UR por vivienda. El costo del terreno, aportado por la IMM, no está incluido en estas cifras.

La cooperativa aportó a su vez, por ayuda mutua, la mano de obra no especializada, siendo contratada la restante. Hubo además aportes "extraordinarios", provenientes de FUCVAM y del vecino Colegio Lamennais, hasta un total de 35 UR por vivienda, lo que permitió completar los entrepisos según las necesidades de cada familia.

Estos costos son similares a los de otros programas de NBE realizados por el MVOTMA en Montevideo, ejecutados por empresas constructoras privadas. La gran diferencia estriba en que con ese dinero la Cooperativa construyó, mediante la ayuda mutua y la autogestión, un 125% más de espacio habitable por vivienda.

El tiempo de ejecución de las obras fue de doce meses. El plazo previsto era de diez, con un margen de cinco adicionales. Este tiempo de obra no es mayor tampoco que el empleado en varios de los programas de núcleos básicos que el MVOT-MA y la IMM construyeron por la misma época por empresas.

# 6.3. La vivienda a cinco años de ocupada.

Prácticamente en un plazo de uno a dos años a partir de la ocupación de las viviendas, todos los cooperativistas ejecutaron el crecimiento que necesitaban, construyendo además -haciendo uso de las destrezas adquiridas- distintas divisiones en planta baja, estufas a leña y mejoras diversas según sus necesidades y en función de sus características familiares y posibilidades económicas.

En cambio fue mucho más dificil abordar la terminación de los espacios exteriores, ya que ha predominado la jerarquización del pequeño espacio propio de acceso a cada vivienda frente a la atención de las áreas comunes. Se repite, también en estas cooperativas, lo que ha sido tradicional en el proceso de construcción por ayuda mutua: que la urgencia por ocupar la vivienda y el desgaste enorme producido en la etapa de obra, hacen que en el período inmediato posterior se dificulte el cumplimiento de las tareas de terminación de los espacios comunes.

### 7. El sistema.

# Un compromiso entre cuatro Instituciones.

# 7.1. El financiamiento. MVOTMA-IMM.

COVIITU 78 fue la primera experiencia culminada, de un conjunto de programas piloto de construcción de viviendas por autogestión para sectores de bajos ingresos, realizado por convenio entre el MVOTMA y la IMM<sup>(8)</sup>. Fue seleccionada de común acuerdo, según criterios acordados previamente entre ambas instituciones que, como se ha dicho antes, cofinanciaron el programa.

(8) El programa fue convenido en 1990 y comprendía, además de COVIITU 78, a la Cooperativa "COVIHON" y la Sociedad Civil "Villa Española". COVIHON se construyó con resultados similares a los obtenidos por COVIITU, pero el restante programa, por diferentes problemas, quedó inconcluso. Posteriormente se realizaron otras experiencias similares, tanto promovidas por la IMM como por ONGs -éstas con financiamientos de instituciones benéficas internacionales- pero el sistema no llegó a institucionalizarse al cambiar la política del Ministerio de Vivienda.

Sin embargo, la semilla estaba sembrada, y al disminuir sensiblemente los niveles de ingreso de las familias uruguayas a fines de los noventa y principios del nuevo siglo, las nuevas cooperativas "tradicionales" que se formaron, se parecen más a CO.VI.ITU que a las cooperativas de base obrera de los primeros años (N. del C.).

A su vez, COVIITU 78, constituida como Cooperativa de Usuarios, eligió su equipo técnico y lo propuso al MVOTMA y la IMM, quienes aceptaron esa propuesta.

#### 7.2. La cooperativa COVIITU 78. FUCVAM.

La Cooperativa COVIITU 78 asumió la responsabilidad de la administración de la obra y su construcción por autogestión en los plazos establecidos.

No es posible, sin embargo, concebir la existencia de COVIITU 78 y la realización del programa, sin la promoción y apoyo que tuvo por parte de FUC-VAM. Fue FUCVAM, el gremio cooperativo, la que alentó la experiencia, apuntaló la gestión de sus distintas etapas y apoyó sistemáticamente su desarrollo, trabajándola como una experiencia piloto cuyo objetivo era no solamente la solución del problema de vivienda de las veinte familias, sino también extraer conclusiones para políticas futuras.

### 7.3. El instituto de asistencia técnica (Co.VIMA)

El Instituto Cooperativo pro Vivienda y Medio Ambiente (Co.VIMA) asumió como Organización No Gubernamental la responsabilidad de aportar la asistencia técnica multidisciplinaria necesaria para el desarrollo del objetivo cooperativo.

Tuvo en sus manos las responsabilidades de la elaboración del proyecto, la dirección de obra, la certificación de los avances de la misma y la supervisión del uso de los recursos por la administración de la Cooperativa, así como el apoyo social, el apoyo a la autogestión y el trabajo educativo del grupo. También preparó la documentación necesaria para las adjudicaciones, conjuntamente con los técnicos de las instituciones públicas participantes. Como ya lo hemos dicho, en los hechos el rol asumido por el Instituto excedió largamente estas responsabilidades.<sup>(9)</sup>

7.4. Evaluación

El sistema, aparentemente complejo, funcionó gracias a la buena disposición de todos los participantes y llevó el programa a buen puerto.

En los hechos, se consiguió coordinar el compromiso de todos quienes deben participar para lograr dar solución al problema urbano y de la vivienda: el aporte económico del gobierno nacional; la regulación y apoyo infraestructural del Municipio; el empuje y participación privada (en este caso colectiva, en la forma de Cooperativa), y el asesoramiento técnico en los más diversos campos.

Pero este sistema de convenio cuatripartito, para que adquiera el carácter masivo que es preciso alcanzar, dada la dimensión del problema, requiere la sistematización administrativa, la coordinación ejecutiva y la eliminación de trabas burocráticas, de modo que cada paso a dar se transforme en un proceso natural y no en una pequeña proeza, sólo posible por la enorme voluntad de los actores.

# 8. Cooperativa y descentralizacion municipal. La microrregión.

El gobierno comunal de Montevideo viene aplicando una política descentralizadora, mediante la constitución de Centros Comunales Zonales (CCZ), que hace que los organismos de gobierno local cumplan un rol muy importante en este tipo de programas habitacionales. En particular, a partir de esta experiencia corresponde resaltar varios aspectos:

 en la decisión sobre la política de tierras en la microrregión, el papel de los gobiernos locales es fundamental, no sólo porque al destinarse un terreno para un grupo en situación de emergencia no puede adoptarse un criterio que rompa con los planes preestablecidos, sino porque del adecuado procesamiento del tema en la comunidad, depende que la integración

(9) El equipo de CO.VIMA. que trabajó en CO.VI.ITU. 78 estuvo integrado por Ana Ezeiza, Hugo Rodríguez y Diana Spatakis, Arquitectos; Rosamela Presa y Ma. Elena Zorzoli, Asistentes Sociales; Fabián Barbato, Ingeniero Agrimensor; Hyara Rodríguez, Escribana; Antonio Deus, Contador, y Héctor Zapirain, Abogado.



del nuevo grupo humano al medio barrial no sea traumática. Por ello los organismos locales no deben verse sometidos a una "invasión", sino que tiene estar presente en la toma de decisiones su planificación microrregional;

- asimismo en las determinaciones que se tomen, eventualmente, respecto a la integración de nuevas familias al grupo "madre", tiene que estar presente la opinión capacitada de los técnicos y actores locales, que conocen al barrio e inclusive a las familias;
- no siempre sucederá que, como en este caso, la Cooperativa cuente con apoyos sociales extrainstitucionales. Por ello los CCZ deben estar preparados para asistir a las demandas agregadas, en distintos aspectos sociales, de la comunidad precariamente instalada;
- al terminar la etapa de obra y, con ella retirar-

se el Instituto Asesor, se genera un vacío en la asistencia al grupo, que será tanto más necesaria cuanto más trabas haya tenido el desarrollo pleno de éste. A partir de ese momento la demanda de apoyo se transfiere naturalmente al CCZ, que debe asumirla, aunque con un perfil distinto al del IAT.

# 9. Una primera síntesis, hacia 1999

De todo lo dicho surgen claramente las conclusiones a las que hemos llegado, que de alguna manera son la respuesta a las preguntas que formulábamos en el parágrafo II, y que configuran un balance crítico pero altamente positivo de esta experiencia:



- que sí es posible que el sistema cooperativo "compita" en costos, producto y tiempos con las empresas constructoras;
- que sí vale la pena buscar alternativas arquitectónicas al núcleo básico evolutivo;
- que sí puede optarse por la organización cooperativa para buscar soluciones ante situaciones de emergencia.

Seguramente muchas conclusiones quedan para extraer sobre el trabajo realizado y sobre lo que podría ser el futuro, futuro que depende del apoyo que se obtenga desde el Estado pero también -y en una medida decisiva- de lo que otras Cooperativas como COVIITU 78 hagan de aquí en más.

En los hechos ya lo están haciendo, por cuanto hoy son varias las cooperativas que siguen los pasos de COVIITU 78. No sin dificultades para conseguir que se reconozca la validez de esta propuesta, varios cientos de cooperativistas de esta nueva modalidad integrada por sectores de muy bajos ingresos, están construyendo o luchan por conseguir su préstamo en todo el país.

Y quizá dentro de un tiempo sean miles los que puedan transitar ese camino, que veinte ayudaron a abrir.

# 10. COVIITU 78, quince años después

# 10.1. Algunos comentarios previos

La segunda edición de este libro brindaba la oportunidad de rever lo escrito, para evaluar si la visión original se mantenía totalmente, y al mismo tiempo de ampliarlo, para incluir lo que pudiera haber sucedido entre ambas ediciones, un lapso de ocho años.

Releído lo redactado en aquel momento, consideramos que conserva su validez, por lo que prácticamente no lo hemos tocado. En cambio sí creemos útil volver a dirigir la mirada hacia COVIITU para ver qué cambió -para mejor o para peor- en este tiempo transcurrido. A esa mirada, ocho años después, obedecen estas notas.

No se trata de un trabajo sistematizado de evaluación de la experiencia, sino solamente de las impresiones colectivas de un grupo de técnicos del Instituto CO.VIMA (los arquitectos Ana Ezeiza, Diana Spatakis y quien esto escribe, y la Asistente Social Rosamela Presa) que, ante la oportunidad de incorporar comentarios a la reedición de una publicación de mediados de los noventa, visitó en julio del 2007 la Cooperativa COVIITU 78.

Queda pendiente, por lo tanto, la realización una evaluación que consideramos necesaria, no sólo de esta cooperativa, sino de toda la experiencia realizada con grupos de muy bajos ingresos con el sistema de autogestión y ayuda mutua, y con solución arquitectónica con vivienda "cáscara", lo que incluye a varias cooperativas, asesoradas por diferentes institutos, y que debiera ser motivo de interés de los actores institucionales. Más aún si consideramos que el país vive una etapa de desarrollo de las vías de salida a un Plan de Emergencia cuyo tiempo termina<sup>(10)</sup>.

Ese análisis pendiente debe tener como un aspecto clave a considerar la comparación del resultado -urbanístico, arquitectónico, económico y fundamentalmente social- entre la experiencia cooperativa de ayuda mutua y la de la solución de núcleos básicos construidos por empresas por el sistema "llave en mano" (11).

Un elemento insoslayable a estos apuntes que debe ser tenido en cuenta, finalmente, es el marco histórico y económico en que se desarrolló la vida de COVIITU 78 desde su construcción y ocupación, hasta hoy. Entre los elementos más destacables de ese marco están: la permanencia de un gobierno de izquierda en la Intendencia de Montevideo; la de gobiernos conservadores a nivel nacional, hasta 2005; la no aplicación de políticas de vivienda que favorezcan al cooperativismo, y el tránsito por una crisis económica que llegó a su máxima expresión en la depresión de 2002, pero que abarca desde 1998 hasta 2004.

# 10.2. El después del cooperativismo de los pobres

Un primer elemento a constatar es la permanencia del grupo cooperativo. Luego del período de construcción, sólo uno de los veinte núcleos familiares ha dejado la cooperativa. Éste es un aspecto a destacar con relación a la suerte de las experiencias de núcleos básicos "llave en mano": hay una estabilidad social, a lo largo de quince años, que da una impronta e identidad, así como la posibilidad de un seguimiento de la experiencia de forma colectiva por los protagonistas, que no siempre es posible en otros casos.

Otro aspecto social de fundamental presencia es que no ha habido cambios en las condiciones laborales del grupo: sigue siendo un grupo social caracterizado por la extrema pobreza. Después de este largo período de crisis son sólo seis, todavía, los núcleos familiares que tienen trabajo regular en la economía formal y que han podido lograr una cultura laboral en consecuencia. Es decir que no se ha producido un movimiento claro en ningún sentido en la escala social y económica, salvo escasas excepciones que no podemos evaluar debidamente todavía. Eso hace valorar aún más positivamente el hecho que el grupo haya logrado sobrevivir manteniendo sus principales logros, aún transitando por un período tan grave de crisis.

Una tercera constatación es la inexistencia, hoy, de una real estructura organizativa de carácter cooperativo. Es como que, solucionada la emergencia social, lo cooperativo dejó lugar a lo individual. A esto debemos agregar al menos otros dos elemen(10) El "Plan de Asistencia Nacional a la Emergencia Social" (PANES) puesto en práctica por el gobierno que asumió en 2005, para atender la situaciones de carencia social más graves, y que debe terminar a fines de 2007, dando lugar al llamado "Plan de Equidad". (N. del C.)

(11) En los cuales no hay ninguna participación de los destinatarios ni ningún relacionamiento entre ellos, hasta que se terminan de construir y se adjudican las viviendas. (N. del C.) tos: la absoluta carencia de recursos que pudieran dar sustento a hechos colectivos, y la total pérdida de los apoyos externos que permitieron viabilizar, en su momento, el hecho cooperativo. Es muy marcado el sentimiento de abandono que expresan los habitantes de COVIITU 78, respecto de los restantes actores de la experiencia: IMM, Instituto, MVOTMA y FUCVAM.

Esa falta de funcionamiento cooperativo se expresa y simboliza dramáticamente en la situación del Salón Comunal, normalmente el corazón de una cooperativa y hoy parcialmente destruido y casi abandonado. El hecho arquitectónico que expresó materialmente la decisión cooperativa y que luego fue el bastón que permitió sobrellevar la emergencia, dejó de cumplir su función, superada la misma y reinstalado el interés individual, y fue abandonado. Éste es también, de alguna forma, el símbolo del abandono de parte de los demás actores sociales e institucionales.

Sin embargo, hay algunos factores propios de lo que fue la estructura y la concepción cooperativista, que persisten: uno es la solidaridad entre las familias, que se expresa, por ejemplo, ante cualquier emergencia en salud o en el sostenimiento de las condiciones de habitabilidad; otro es la permanencia de los roles organizativos de las figuras más activas, como el Presidente (que aún sin el título, mantiene el carácter de caudillo) o la Secretaria, que al vernos después de tanto tiempo, nos preguntó inmediatamente si había que "hacer algún papel".

Por último, un dato gratificante: la integración lograda con el entorno social. Después de los fuertes enfrentamientos vividos al comienzo, hoy día COVIITU 78 se encuentra plenamente integrado y aceptado por el barrio, a pesar que nunca fue cumplida la promesa de construir un espacio recreativo en lo que fue parte de la plaza preexistente y a pesar del deterioro del salón comunal, dos aspectos que pudieron haber dado lugar a factores de apoyo institucional a la integración.

#### 10.3. El después de la alternativa arquitectónica

Es notoria la diferencia, en cuanto al mantenimiento, del hecho arquitectónico de uso individual, de aquel que exige apoyo externo y respuesta cooperativa.

La vivienda ha respondido adecuadamente, en general, a las exigencias del uso cotidiano de estos usuarios: la estructura arquitectónica ha resistido dignamente el paso del tiempo, incluso ante hechos climáticos muy violentos, como el temporal acontecido en agosto de 2005.

Salvo casos muy excepcionales, no hay fisuras estructurales, el cerramiento de chapa autoportante está todavía intacto y la respuesta de las aberturas de aluminio, que se encuentran en buenas condiciones, demuestra que su uso ha sido correcto. Incluso se ha logrado un cierto confort, a pesar de tratarse de viviendas con cerramientos perimetrales de bloque vibrado sin revestimiento, que para el clima uruguayo es muy importante.

Lo que se demostró inadecuado fue el pequeño techo previsto en los accesos, lo que muestra que es necesario pensar en elementos constructivos de mayor fortaleza estructural, en especial para detalles de terminaciones exteriores. Lamentable-mente, por su visibilidad, éste es un factor que ayuda a percibir en exceso el deterioro y la falta de mantenimiento que pueda haber. Hay que tener presente que las dificultades para un correcto mantenimiento y para la mejora permanente del hábitat logrado, radican tanto en la inexistencia de recursos como en la cultura de uso propia del grupo social.

La solución tipológica tipo "cáscara", una de las apuestas, se ha demostrado apropiada. Todos los grupos familiares lograron ejecutar el crecimiento posible, a pesar de la carencia de recursos, lo que seguramente no hubiera sucedido en la opción de desarrollo en planta baja. La decisión de los cooperativistas de realizar el entrepiso en hormigón armado (cuya ejecución resultaba conocida ahora

para ellos), también parece haber sido adecuada.

El espacio colectivo, que desde el inicio no fue suficientemente valorizado, es la principal y más evidente carencia y lógico motivo de autocrítica de la propuesta urbanística. La consecuencia es que, a la ruina del salón comunal, se ha incorporado el deterioro de los canales de desagüe de las pluviales y la no ejecución de los espacios exteriores previstos. Esto hace que el predio no esté en condiciones de evacuar adecuadamente las aguas de lluvia y se produzca el ingreso de éstas en las viviendas.

Ahora está claro que era importante generar condiciones que aseguraran la correcta evacuación de las pluviales, sin depender del mantenimiento colectivo de canales, para lo cual habría sido necesaria una mayor inversión en relleno, y en canales y accesos con materiales adecuados.

# 10.4. Algunas conclusiones primarias

1. La primera y más importante, es que la experiencia valió la pena y que el resultado social y ar-



quitectónico, más allá de los aspectos críticos -que sin duda existen- ha sido positivo. Queda pendiente una comparación rigurosa con el modelo "núcleo básico", pero estos usuarios claramente se han afincado en su barrio y apropiado de su vivienda (no hay un solo elemento constructivo de una casa que haya sido negociado o abandonado). Hay sin embargo una importante deuda de "los miles" que siguieron los pasos de "los veinte" de COVII-TU 78: los COVILG, COVITRAB, COVIFU y otros. Lamentablemente, no queda claro cuál ha sido la valoración institucional que se ha hecho para dejar de continuar y perfeccionar esta propuesta, luego de los resultados de las experiencias realizadas. Valdría la pena tener conclusiones este respecto en los distintos aspectos: sociales, arquitectónicos, económicos, urbanísticos, gremiales.

- 2. Terminada la respuesta a la situación de emergencia hay una tendencia, aparentemente muy intensa, a volver a los comportamientos culturales anteriores, con predominancia del individualismo. En los "después" de estos grupos, incide fuertemente la génesis de los mismos. No obstante, a la apropiación de la vivienda y quizás como parte de ese hecho, se incorpora una pauta cultural que, aún sin recursos, ha hecho que se supere la degradación social anterior y se sostenga el esfuerzo por mantener y mejorar el hábitat alcanzado. Se podrían dar múltiples ejemplos de esto, de enorme contenido humano y social.
- 3. Es muy difícil esperar que, sin la persistencia del apoyo institucional en lo social y aún en lo urbanístico, se pueda sostener la organización y el espíritu colectivo en estos casos. Menos lo cooperativo. Por ello, tanto el actor nacional, como el municipal y local, deben prever en estos casos una inversión sostenida en aspectos sociales, organizativos y urbanísticos, por un tiempo que habrá que estudiar, pero que debería asegurar la capacidad de auto-reproducción permanente.
- 4. También en lo constructivo y en el proyecto de-

ben considerarse las experiencias recabadas en sus aspectos críticos, en las que pesa decisivamente la falta de recursos para trabajos de posobra y la necesidad de asegurar la persistencia en el tiempo de todo lo infraestructural externo y urbanístico.



# Reciclajes

págs 172 - 187 []] RAUL VALLES

# 04.2

Raúl Vallés, arquitecto, integra el equipo técnico del Instituto "Hacer-Desur". Trabaja en el campo de la vivienda desde 1990. Ha desarrollado su experiencia fundamentalmente en programas de Rehabilitación Urbana en áreas centrales a partir de la autogestión de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, realizando actividades de investigación-acción, en particular en temas de reciclajes. Es asimismo docente de Taller de Anteproyecto y Director de la Unidad Permanente de Vivienda de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.

Fotografías: Miguel Rojo\_IMM / banco del autor

# 1. Un marco de referencia

Dentro de las experiencias de producción de viviendas por ayuda mutua en el Uruguay, la modalidad de reciclaje representa una variante, cuya especificidad está muy ligada a las particularidades físicas y sociales del área central de la capital.

Montevideo no escapa a la dinámica sufrida por la mayoría de los centros metropolitanos de Latino-américa: en un proceso que lleva por lo menos treinta años, la mayoría de los barrios de las áreas centrales ha perdido población y calidad ambiental, junto a una progresiva tercerización y tugurización de su estructura física.

Esto marca una aguda contradicción en el proceso urbano: por un lado, la existencia de sectores de zonas céntricas subutilizados y degradados; por otro, una dinámica permanente de expulsión de la población de menores recursos hacia la periferia, donde su relocalización genera siempre altos costos sociales y urbanos.

El resultado, si continúa este proceso de expansión desregulada, sin un modelo de desarrollo que proponga alternativas, es previsible: segregación socio-territorial, periferias mal servidas y deterioro físico-ambiental.



LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA POR AYUDA MUTUA URUGUAYAS

# 2. Aportes a la rehabilitación urbana mediante la participación de la población

Las experiencias que comentaremos aquí, parten de una voluntad explícita de plantear alternativas por parte del gobierno municipal de Montevideo, a partir de 1990. La Intendencia (IMM) contó para ello con la colaboración de organizaciones no gubernamentales que plantearon su trabajo en un ámbito interdisciplinario. Las experiencias se basan fundamentalmente en el apoyo a grupos de vecinos organizados en condiciones de autogestión y con voluntad para revertir los procesos negativos antes señalados.

Los programas desarrollados procuran articular la combinación de dos factores determinantes: a) la estructura física existente, y su potencialidad para ser reutilizada y redensificada, y b) una trama social que demanda un espacio de participación y autogestión en el mejoramiento y producción del hábitat.

En consecuencia se parte de la base del trabajo con la población residente que reivindica el derecho a permanecer en su ámbito histórico, entendiendo la participación activa y la autogestión como componentes que deben ser alentados e incluidos en estas propuestas de actuación y rehabilitación de áreas centrales.

Planteadas en sus comienzos en el marco de la ac-

ción municipal descentralizada, estas experiencias partieron de una serie de pautas que permitieron precisar mejor sus objetivos y definir la metodología de trabajo a emplear:

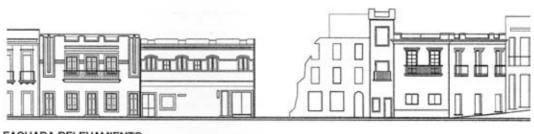
- el no desplazamiento de la población residente;
- la recuperación y aprovechamiento de la estructura edilicia existente, que ya cuenta además con servicios e infraestructura;
- la utilización de técnicas constructivas apropiadas y apropiables por la gente, para potencializar sus posibilidades de aporte de ayuda mutua;
- el apoyo y asesoramiento a la organización y autogestión de los vecinos involucrados en un marco de trabajo interdisciplinario amplio.

# 3. La estructura física existente y los antecedentes de acciones de reciclaje

Aunque pueda parecer obvio, conviene recordar la definición de reciclaje como "la obtención de un producto nuevo a partir del aprovechamiento de lo existente"<sup>(1)</sup>.

En nuestro medio las experiencias de *reciclaje* de construcciones se han asociado fundamentalmente a intervenciones sobre edificios de cierto valor histórico o histórico-patrimonial, que generalmente, dadas las características del tejido urbano de Montevideo, corresponden a las áreas centrales de la ciudad.

- (\*) Para la segunda edición de este libro, organizamos el capítulo "Reciclajes" en dos partes: por un lado, repetimos lo incluido en la primera edición, en la medida que es representativo de un momento inicial y siguen siendo válidos los conceptos y experiencias que allí se describían. Por otro, a partir del desarrollo que esta experiencia ha tenido en diferentes niveles en el lapso transcurrido, se agrega, en el parágrafo final, un comentario de sus principales componentes y alcances hasta el momento.
- (1) La definición legal del reciclaje en materia de vivienda es "la realización de obras de mejoramiento, complementación y subdivisión en varias unidades de una vivienda existente". Esta definición está contenida en el art. 462 de la ley Nº 16.736 de 5 de enero de 1996, que modificó el art. 142 de la Ley de Vivienda, reduciendo a seis el número mínimo de socios que se requiere para integrar una Cooperativa, en el caso que ésta se plantee acceder a la vivienda a través de una operación de reciclaje. El número mínimo original era de diez, muy difficil de alcanzar en este tipo de operaciones. (N. del C.).



FACHADA RELEVAMIENTO

La "materia prima" edificada está conformada en esas áreas mayoritariamente con ejemplos de la llamada "casa estándar" de fines del siglo XIX hasta mediados de la década del XX, que corresponden a una arquitectura ecléctica de muy buena calidad de construcción.

La estructura física de estas construcciones ha demostrado poseer una gran racionalidad y potencialidades -tanto en sus aspectos tipológicos como tecnológicos- para adaptarse a nuevos usos. Son asimismo de una gran calidad urbanoarquitectónica, pasible de ser conservada y reconvertida fácilmente, rescatando sus valores tipo-morfológicos y aumentando su vida útil y capacidad locativa.

En este sentido se cuenta hoy -con aciertos y errores- con una vasta experiencia en la reutilización de
estos edificios, la que cobra fuerza a partir de las
propuestas del Grupo de Estudios Urbanos en la
década del 70. Éstas se afirman al materializarse en
ejemplos concretos y fundamentalmente con el
Decreto Municipal para la Rehabilitación de Viviendas de 1986<sup>(2)</sup>, a lo que se suma la acción del
Banco Hipotecario del Uruguay, que implementa
una línea de acción especial para ese fin, a mediados de los 80, enfocada hacia sectores de ingresos
medios y medio-altos.<sup>(3)</sup>

# 4. La acción municipal y las experiencias piloto

En este contexto, el gobierno municipal de Montevideo que asume en 1990 plantea una serie de acciones -en el marco de la descentralización- mediante programas piloto demostrativos que procuran probar que era posible extender la experiencia de las Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (probadamente exitosa en la construcción de vivienda "de nueva planta") a las operaciones de reciclaje. Programas como "Casa Verde" y "Ana Monterroso" (4) forman parte de una primera experimentación social y arquitectónica en este sentido.

La segunda etapa de este proceso de investigaciónacción es la realización de tres nuevas operaciones -y más tarde una cuarta-, que se procura rodear de un marco más amplio y participativo, con un involucramiento pleno de los diferentes actores y una definición precisa de roles, y que se resuelve desarrollar como experiencias piloto en los Centros Comunales Zonales (CCZ) 1, 2 y 3. Éstos corresponden a las distintas zonas del área central de la ciudad, que entre los tres cubren completamente.

Esas experiencias se enmarcan en convenios tripartitos entre:

- la IMM, que aporta las fincas a reciclar y la financiación de las obras;
- el grupo destinatario correspondiente, integra-

(2) Decreto N° 23.317 de 11.12.1986, complementado posteriormente por el Decreto N° 24.884 de 29.4.1991.

(3) Esta línea originalmente preveía la concesión de créditos a inversores interesados en realizar operaciones de reciclaie para su venta a terceros. Luego fue ampliada para otorgar créditos directamente a los destinatarios personas físicas, a efectos que ellos mismos implementaran -sin intermediación- las acciones de reciclaje. Esa línea no contemplaba la concesión de financiamiento a personas jurídicas, por lo que las Cooperativas de Vivienda quedaban excluidas de la misma. Las experiencias que aquí se describen abrieron el camino para que, en los primeros años del nuevo siglo, las primeras cooperativas de vivienda pudieran construir con financiamiento estatal. (N. del C.)

(4) Realizados a partir de 1990, con el apoyo financiero de la Junta de Andalucía. "Casa Verde" consistió en la recuperación de una vivienda con destacados valores arquitectónicos en el emblemático "Barrio Sur" de Montevideo, con la participación de quienes la ocupaban y "Ana Monterroso" en una operación similar en un antiguo corralón municipal del céntrico barrio "Cordón", mediante la organización de los ocupantes en cooperativa de ayuda mutua, con el apoyo y asesoramiento de técnicos de la Municipalidad (N. del C.)



FACHADA PROPUESTA

do por vecinos residentes en la zona, con la capacidad y organización necesarias para autogestionar la experiencia, a desarrollarse por la modalidad de Cooperativa de Ayuda Mutua y,

un Instituto de Asistencia Técnica, que asume la corresponsabilidad del emprendimiento y se hace cargo de las tareas socio-educativas necesarias y del asesoramiento técnico-arquitectónico.

Por esta modalidad se desarrollaron cuatro experiencias piloto:

- en el CCZ 1, Programa "Mujefa". Reciclaje a cargo de la cooperativa "Mujefa" integrada por mujeres jefas de familia, en una finca adquirida por la IMM expresamente con ese fin. Asesoramiento: Instituto "IVIM".
- también en el CCZ 1, Programa "Las Bóvedas". Reciclaje y obra nueva a cargo de la Cooperativa "COVICIVI", en fincas y padrones
  de propiedad municipal. Asesoramiento: Instituto "Hacer-Desur".
- en el CCZ 2, Programa "Pretyl". Reciclaje a cargo de la Asociación Civil "Pretyl", en dos fincas (plantas baja y alta de la misma construcción) adquiridas también expresamente por la IMM con ese fin. Asesoramiento: Centro Cooperativista Uruguayo.
- en el CCZ 3, Programa "Goes". Reciclaje a cargo de la Cooperativa "COVIGOES I"(5) en una finca de propiedad municipal. Asesoramiento: "Hacer-Desur"(6).

# 5. La experiencia de "Hacer-Desur"

A modo de ejemplo comentaremos aquí las dos experiencias en las que nos ha tocado aportar desde nuestro ámbito<sup>(7)</sup>. La primera oportunidad de intervención se planteó en el barrio Goes a impulsos del CCZ 3 y en el marco del "Programa Goes", una propuesta más amplia en términos de re-

habilitación urbana, en la que nos ha tocado trabajar desde 1990 como integrantes del Instituto "Hacer-Desur".

El programa involucra unas cien familias afincadas en dos manzanas de propiedad municipal, en una zona con alto grado de tugurización, conflictividad y pobreza. Comprende el reciclaje de un edificio y la construcción de vivienda nueva, planteándose como apoyo a la acción municipal descentralizada a partir del diagnóstico del CCZ 3. Este programa había sido previamente seleccionado por la IMM en un llamado a propuestas de mejoramiento del hábitat que involucraran a la población residente.

El reciclaje fue realizado por la cooperativa "CO-VIGOES I", formada por vecinos del barrio que se organizaron a esos efectos. La finca reciclada era ya de propiedad municipal, estando ubicada en la esquina de José L. Terra y Amézaga. El proyecto preveía la obtención de dieciocho unidades y un local común al programa en el subsuelo del edificio.

En una primera etapa se construyeron ocho unidades con áreas y terminaciones similares a la Categoría "II" del BHU<sup>(8)</sup>. Para viabilizar la obra fue necesario instrumentar el realojo provisorio al interior de la manzana de once núcleos familiares que ocupaban la finca.

El programa se completa con un proyecto de setenta viviendas, con una tecnología desarrollada para la ayuda mutua en base a bloques autotrabantes y de la cual la IMM ha financiado la construcción de veinte unidades.

Para el reciclaje se utilizó un sistema mixto, consolidando y acondicionando la envolvente o cáscara de edificios y subdividiendo el espacio con entrepisos livianos dentro de cada unidad, en base a perfiles metálicos y madera.

La implantación y situación de la finca (una esquina de 12x34m, totalmente exenta) posibilitó muy buenas condiciones de iluminación y ventilación.

- (5) También conocida como "COVIGOES-Reciclaje" (N. del C.).
- (6) Posteriormente la IMM financió un quinto programa, la cooperativa <sup>a</sup>COVICIVI II<sup>a</sup>, también asesorada por el Instituto Hacer-Desur y proyectada y dirigida por el Arq. Vallés, autor de este artículo. COVICIVI II se ubica en la misma manzana que COVICIVI y la intervención se realizó sobre un edificio histórico del Siglo XVIII. (N. del C.).
- (7) Este artículo fue escrito en 1999, antes de la experiencia de "COVICIVI II".
- (8) Equivalente aproximadamente a la "vivienda económica" definida por la ley N° 13.728 (art. 22). Ver Capítulo 2.4, parágrafo VIII.c. (N. del C.)

A su vez, el programa "Las Bóvedas", en el C.C.Z. 1, se concreta hacia 1993, a partir de un proceso de organización de un grupo de vecinos de Ciudad Vieja, proceso al que hemos podido aportar nuestro trabajo desde Hacer-Desur, en un período de rica experiencia personal y profesional desde 1992.

El grupo demandante surge como organización territorial primero (Comisión Barrial) y luego como una organización temática (Comisión de Vivienda), constituyéndose finalmente como Cooperativa de Vivienda de Ciudad Vieja (CO.VI.CI.VI.).

En el marco de las experiencias piloto que mencionábamos en el parágrafo IV., la Intendencia ofrece la posibilidad de utilizar una serie de padrones de su propiedad, ocupados precariamente, ubicados en la Rambla "25 de Agosto de 1825" entre las calles Ituzaingó y Juan Carlos Gómez, en la zona portuaria.

Las características de estos predios hicieron que se abriera la posibilidad de realizar una operación de conjunto de escala inusual en rehabilitación urbana, así como la oportunidad de actuar en un área con alto deterioro físico-ambiental y social. La primera etapa del programa, culminada en mayo de 1998, implicó la construcción de treinta y cuatro unidades de vivienda, tres locales comerciales, salón comunal y áreas de servicio, en una propuesta que combina obra nueva con reciclaje de fincas existentes, de lo que resulta un proyecto de 2.800 m² de obra aproximadamente.

En este programa la premisa de no desplazamiento de la población residente se vio afectada por una dinámica particular que dio como resultado, por un lado, el realojo en un predio periférico de algunos vecinos que por sus expectativas y ocupación (en su mayoría recicladores de basura) no pudieron ser asimilados por el programa, mientras que otros, que manifestaron su voluntad de sumarse a la experiencia, sí fueron integrados. La parte de las fincas que ocupaban estos últimos fue objeto de operaciones



de reorganización funcional, de ventilación e iluminación, lo que mejoró sustancialmente sus condiciones de vida

La obra resultó de una gran complejidad en cuanto a imprevistos, consolidación y puesta en servicio de las fincas existentes, lo que destaca aún más la potencialidad de la cooperativa para resolver las diferentes situaciones planteadas sobre la marcha y para asimilar y utilizar las tecnologías propuestas en cada caso<sup>(9)</sup>.

# 6. Características de los grupos, su organización y el trabajo de los equipos técnicos

La modalidad de reciclaje por cooperativas ofrece variantes muy interesantes con respecto a este tema, donde los supuestos básicos de la organización tradicional, así como el asesoramiento técnico se han tenido que adaptar y recrear a partir de nuevos requerimientos.

Una característica a resaltar sería su modo de vínculo o reinserción en el barrio. Los grupos destinatarios en general forman parte del entramado social existente. La transformación física y social no la hacen los "de afuera".

Un área central consolidada ofrece un soporte físico que es conocido y un espacio urbano en tanto "ámbito", apropiado. Esto se traduce en una gran potencialidad de los grupos que resuelven sus problemas prácticos y dirimen sus conflictos en un lugar al que pertenecen históricamente.

Este sentimiento de pertenencia permite un afianzamiento y crecimiento del tejido social y esto promueve nuevas acciones colectivas hacia la mejora del entorno. En todas estas experiencias ha sido común la participación de la cooperativa en instancias barriales como comisiones de diversa índole, Concejos Vecinales, etc.

Este tema ha sido tradicionalmente un problema

en las implantaciones de conjuntos habitacionales en otras zonas, sin una estructura clara donde el efecto "isla" y el trasplante de vecinos ha genera-do problemas de inserción y continuidad<sup>(10)</sup>.

Por las condiciones de las fincas disponibles para reciclar, hasta ahora se ha trabajado con grupos pequeños (el más numeroso, COVICIVI, cuenta con treinta y cuatro familias en su primera etapa) y esto ha facilitado el proceso de organización y autogestión del colectivo, que por otra parte casi siempre se forma a partir de lo territorial y no proveniente de un marco organizativo sindical o similar. Esto le confiere una unidad en lo barrial pero una gran heterogeneidad en cuanto a las características socioeconómicas y culturales.

Los Institutos de Asistencia Técnica en su rol de asesores-educadores, se han ido adaptando a estas pautas y han jugado un rol importante y viabilizador, más allá de énfasis y perfiles de trabajo de cada equipo.

Trataremos de plantear aquí algunas líneas de acción que hemos desarrollado con los grupos y algunos elementos que han surgido sobre la marcha. Ellos forman parte de la experiencia personal y de trabajo en equipo, en el marco de "Hacer-Desur", en Goes y Las Bóvedas.

En primer término se entendió fundamental un enfoque interdisciplinario del trabajo, que implica una puesta en común entre diferentes disciplinas sobre un mismo tema y las formas de abordarlo.

A partir de allí el trabajo con el colectivo se ha desarrollado priorizando el espacio de las "Asambleas" y dentro de ellas la metodología de elaboración en "talleres".

La tarea socio-educativa para la autogestión se procesa haciendo énfasis en la participación y apropiación del grupo de su propio proceso. Participación que tiene diferentes niveles:

en la discusión de las propuestas arquitectónicas;

(9) "COVICIVI" (ahora COVICIVI I, porque el grupo original generó ya otros dos hermanos en la Ciudad Vieja) fue seleccionada como una de las cinco obras presentadas por Uruguay para la nominación al Premio Pabellón Mies van der Rohe de Arquitectura Latinoamericana para construcciones realizadas en 1997. Un ejemplo inmejorable de que se puede hacer muy buena arquitectura aún con presupuestos limitados. (N del C.)

(10) Ver el Capítulo 3.1. (N. del C.)

- en la organización del colectivo para la convivencia;
- en la producción, gestión y administración del programa.

Según las características de los grupos y la dinámica de los tiempos de gestión se ha planteado la participación del colectivo en las más variadas instancias: la discusión de la propuesta organizativa y tecnológica, la organización para la producción (ayuda mutua), la gestión y administración de la obra, y la conformación de estructuras organizativas de convivencia, etc.

# 7. Particularidades del reciclaje cooperativo

### 7.1. Lo físico espacial

Trabajar el tema de la historia del colectivo tiene relación con la reafirmación en el sitio como lugar común. Se propone la comprensión y discusión en conjunto de los aspectos físicos de las edificaciones a reciclar y su entorno, su estructura, dimensiones, posibilidades de aprovechamiento espaciales y materiales. No se participa necesariamente en el diseño, generando una falsa sustitución de roles, sino en la comprensión de la materia prima que se va a reciclar.

Comprender cómo están construidas las fincas ayuda a plantear soluciones tecnológicas apropiadas y apropiables por los grupos de acuerdo a su capacidad y potencialidad para la producción.

En el reciclaje de Goes se consolidó la "cáscara" con un sistema tradicional y se entrepisó y realizó tabiquería con un sistema liviano más apropiado a la finca pero también a las posibilidades potenciales del grupo.

En el programa "Las Bóvedas", con características diferentes del colectivo (más organizado y mayor en número) pudimos plantear un sistema mixto de prefabricación y obra tradicional que se ajustaba

más a la estructura física y la potencialidad del grupo que realizó un aprendizaje en la práctica de procedimientos y técnicas constructivas.

Otro aspecto importante tiene que ver con la comprensión de aspectos históricos o patrimoniales. Esto se vive de una manera muy particular, donde la valoración de "lo viejo" no pasa tanto por una cuestión estilista o estética sino por las posibilidades de aprovechamiento espacial y material. Los materiales viejos no sirven hasta que se ve en forma concreta su reutilización.

Al respecto en "Las Bóvedas" se plantearon al inicio grandes dudas e interrogantes desde el colectivo sobre el aprovechamiento de unas fincas que posteriormente se reciclaron en un ochenta por ciento y se reutilizaron materiales como ladrillo, piedra y madera en un volumen muy considerable.

También ha planteado un desafío la comprensión espacial del edificio a reciclar. Hay cierta idea a priori y un imaginario de la *casa nueva*. Pero imaginar una vivienda dentro de otra es muy complejo. No se parte del terreno baldío sino de una finca existente. Los modos de uso y utilización del espacio son diferentes a los de una cooperativa tradicional, aparecen el patio, la claraboya, la azotea, la escalera colectiva, y mucho más la vereda, la calle y el barrio.

También hay una variante interesante en las tipologías propuestas. En la medida que las viviendas son el resultado de la reorganización de un espacio existente, la resolución funcional por un lado está condicionada y por otro ofrece variedad y diversidad de tipos posibles, que se adaptan muy bien a las necesidades de los núcleos familiares destinatarios (siempre heterogéneos). Es posible que comparando con la experiencia tradicional el reciclaje cooperativo ofrezca un marco más experimental para la adaptación y el cambio.

En cuanto a las áreas, se han tomado parámetros similares a los de categoría II del BHU en cuanto a terminación y cantidad de dormitorios.

# 7.2 El trabajo en obra y la Ayuda Mutua

Esto ha sido en los hechos el gran desafío que han encarado en conjunto los grupos cooperativos y los IAT para abordar una obra compleja en lo constructivo y de alto riesgo en cuanto a seguridad, con un grupo de vecinos generalmente sin conocimientos en construcción.

La base organizativa en general ha sido la tradicional del sistema cooperativo, con sus particularidades. Aquí no es posible una programación y previsión de etapas como en una obra tradicional-racionalizada. Hay un alto porcentaje de procedimientos constructivos especiales, ya sea por resolución funcional o constructiva, o por imprevistos.

Importa determinar las capacidades y potencialidades, así como especializaciones que tenga el grupo. Esto puede ser determinante a la hora de realizar la propuesta o el sistema constructivo a aplicar. Durante la obra muchos procedimientos se han realizado a partir de propuestas de los vecinos, basadas en su conocimiento sobre determinadas técnicas, o en casos como COVICIVI, los propios



cooperativistas han incorporado la instalación eléctrica, la herrería y se han especializado realizando más de 1.500m² de entrepisos prefabricados entre otras tareas.

Asimismo por tratarse de obras complejas hay una gran dependencia del personal contratado, el que aún reducido en número incide notoriamente en los costos finales.

Es necesario plantear sistemas constructivos apropiables fácilmente por los grupos, de rápido montaje, que potencien el aporte de ayuda mutua, de modo de acotar el trabajo más especializado.

Pensamos que no se puede idealizar el trabajo de ayuda mutua en obra como la única alternativa de participación y abaratamiento de costos. Autogestión no es autoconstrucción, sino más que nada una administración adecuada de los recursos. Se ha visto una diferencia marcada entre horas realizadas y rendimiento o avance de obra, adquiriendo importancia en algunas etapas las jornadas colectivas que involucran en un día a toda o gran parte de la cooperativa.

En cuanto al aporte semanal, la familia cooperativista -en su mayoría basada en el multiempleo o en el trabajo informal- dificilmente pueda cumplir con los compromisos históricos de 21 horas semanales. En el caso de las experiencias que nos ha tocado asesorar el promedio fue de quince horas en términos reales. De ahí la necesidad de plantear variantes que racionalicen y acorten los plazos, disminuyendo costos y el cansancio producto de procesos muy largos.

### 7.3 La seguridad en obra

Un tema que también adquiere características particulares es el de la seguridad en obra. Se ha trabajado en asambleas y comisiones de obra, en ocasiones con especialistas en el tema. Tiene importancia desde la implantación, pues se trabaja sobre un

hecho construido, generalmente con alturas importantes y estructuras en franco deterioro.

La construcción de barandas en pretiles, apuntalamiento de entrepisos, demarcación de áreas transitables, etc., se deberán controlar diariamente.

# 7.4 El papel de la mujer

Al igual que en las cooperativas tradicionales la mujer ha jugado un rol central en todas las experiencias de reciclaje piloto: el aporte de la mujer en todo sentido y aún en horas de trabajo ha sido muy superior al del hombre.

Esto es una constante y tiene una base social muy clara, donde la referencia permanente o fija del núcleo familiar con hijos, es la madre. Frente a la concepción machista del trabajo, la mujer defiende su condición de igualdad con el hombre. Sin embargo es necesario plantear y trabajar con claridad el tema en el colectivo, marcando que hay diferencias físicas evidentes entre sexos y que es necesario organizar las tareas de forma de estimular y potenciar su participación sin correr riesgos innecesarios de seguridad y salud.

## 8. La ecuación de costos

Es necesario evaluar los costos de estos emprendimientos con una ecuación amplia que considere aspectos diversos: económicos, urbanos y sociales.

Evaluar costos es comparar con situaciones similares que propongan soluciones a un mismo fenómeno. No es posible comparar sólo costos de construcción cuando se analizan dos situaciones urbanas diferentes como la rehabilitación y redensificación del tejido social y urbano en las áreas centrales por un lado y la implantación y expansión desreguladas y sin servicios de asentamientos en las periferias por otro, donde los costos sociales y de su urbanización son evidentes. De todas maneras las experiencias han demostrado ya que es posible reciclar por ayuda mutua a un costo por metro cuadrado que en todos los casos ha sido inferior a los costos manejados por emprendimientos privados o por líneas de crédito del BHU.

Se han obtenido viviendas completas similares a la categoría "II" del BHU en área y terminaciones con costos en el orden de las 25 UR/m². (11) (12)

# 9. Así que pasen quince años

Luego de más de quince años de iniciada la primera experiencia de reciclaje por Cooperativas de Ayuda Mutua -COVIGOES 1- y culminados nuevos casos y en marcha otros, la segunda edición de este libro nos permite dar cuenta de los efectos y resultados producidos, que a nuestro juicio han significado un importante avance.

En efecto: de algunos casos aislados, cuya finalidad fue explícitamente enunciada en tanto "experiencias piloto", podemos hablar en la actualidad de un "programa de actuación" instalado, en cuya producción y gestión intervienen diversos actores.

#### 9.1 La Sociedad. Apropiación y consolidación

Haremos mención en primer término a la propia población como protagonista principal de la consolidación del sistema en nuestro medio. La dimensión y potencialidad que ha adquirido la modalidad de "reciclaje cooperativo" (como simple y contundentemente se la llama frecuentemente), se puede explicar fundamentalmente a partir del proceso de apropiación que los grupos de vecinos organizados en cooperativas han hecho de este sistema.

Importa destacar en ello el rol de FUCVAM, que supo visualizar después de las dudas iniciales las potencialidades de aquellos solitarios primeros emprendimientos, dando un marco gremial institucional decisivo para la organización y reproducción de los mismos.

Este proceso de expansión tuvo en esta segunda etapa diferentes momentos, marcados por experiencias significativas:

- de 1998 a 2004 y a partir del ejemplo de CO-VICIVI 1, la Cooperativa COVICIVI 2 realizó un proceso de maduración, formación y consolidación de su provecto, a través de la custodia, mantenimiento, reciclaje y restauración de una propiedad municipal catalogada como Patrimonio Histórico Nacional: la llamada "Casa de Lecoq". Se genera así, con el asesoramiento del Instituto "Hacer-Desur" y el financiamiento de la Intendencia Municipal de Montevideo, una de las experiencias más contundentes, por su alcance y realización, para una cooperativa de ayuda mutua no tradicional. El programa incluye diecinueve viviendas de sesenta y siete metros cuadrados en promedio, un salón comunal y un local de uso barrial, todo ello mediante la restauración de un edificio de 1775:
- entre 2002 y 2005 se procesa la construcción de COVIRAM, primera cooperativa de reciclaje financiada íntegramente por el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, configurando así el inicio de una nueva etapa en la consolidación del sistema a nivel institucional; con ella, la fase de las experiencias piloto deja paso a otra, en que el sistema es reconocido oficialmente como mecanismo de producción habitacional cooperativa, al igual que la construcción de viviendas de nueva planta;
- a nivel de la Ciudad Vieja de Montevideo se conforma, dentro de FUCVAM, una Mesa Intercooperativa como organismo de discusión e impulso de este tipo de programas, mesa que hoy agrupa a más de quince cooperativas, de Ciudad Vieja y otras zonas centrales de Montevideo. Ellas reúnen experiencias tanto de re-

(11) Esto es, unos 335 dólares de 2007 por metro cuadrado. Sin embargo, más relevante que este dato (influido por las variaciones que sufre el costo de construcción en dólares, en una economía que oscila entre la libre flotación de éste y su fijación administrativa) es el hecho que señala el Arq. Vallés, de que se ha logrado, con costos similares, soluciones de calidad netamente superior a la que obtienen las empresas privadas. (N. del C.).

(12) ???????????????

ciclaje como de obra de nueva planta, que tienen en común la característica de la centralidad. Éstas últimas pasan a concebirse de algún modo como una forma especial de reciclaje, en que lo que se aprovecha no es ya un edificio sino la ciudad misma;

 un nuevo momento, en que se redobla el impulso, se transita actualmente con la obra en marcha de tres casos de reciclaje: dos en Ciudad Vieja: COVICIVI 3 (instituto "CAEE- SU"), y "El Hueco de la Cruz" (instituto "Hacer-Desur") y una en el Barrio "Goes": COVIREAL. (instituto "COVIMA"). Simultáneamente se construyen, también en zonas centrales las cooperativas de viviendas de nueva planta: "Inchalá" (Ciudad Vieja, Hacer-Desur), en Goes COVIFAME (instituto "IN-VIPO") y COVICOA (instituto "TECNO-CONSULT"), y en Barrio Sur, "COVIREUS al Sur" (instituto "CCU"), mientras otra me-



dia docena o más de programas esperan el financiamiento. Producto todos ellos tanto de la acumulación social como institucional y configurando una reafirmación de estos modos de producción.

### 9.2 El Estado. Líneas de acción y financiamiento

Entre las instituciones estatales relacionadas al sistema, se destacan dos ámbitos relevantes: la Intendencia Municipal de Montevideo y el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA).

A nivel de la IMM se desarrollaron dos instrumentos de gestión que han significado un importante impulso. En primer término, la formación de la "Cartera de Fincas" (13), iniciativa que jugó un papel fundamental a través de la propiedad municipal existente o la adquisición de inmuebles por compra o expropiación y venta (previo comodato para su custodia), a las cooperativas agrupadas en FUCVAM. Por esta vía, las cooperativas accedieron a más de una veintena de lotes y fincas en áreas centrales, que pagaron o pagarán al recibir sus créditos, constituyendo el punto de partida en la promoción del acceso y permanencia de la población de menores ingresos en la ciudad consolidada.

En segundo lugar, la redacción y aprobación del Plan Especial de Ordenación, Protección y Mejora de Ciudad Vieja, que generó en el marco territorial áreas de promoción de uso preferente residencial entre otras, sumó el marco normativo a los instrumentos de gestión que hemos mencionado antes. En esas áreas se han adquirido inmuebles para la promoción de vivienda social en el Centro Histórico y se están desarrollando las actuales experiencias.

El programa "Ciudad Vieja Renueva", que la IMM instauró en 2004 con el apoyo de la Comunidad Económica Europea, contribuyó asimismo a la formación de mano de obra calificada en restauración

y mantenimiento del estoc, involucrando a muchos de los cooperativistas del área y ayudando a proporcionar el trabajo especializado que se requería en muchas de las operaciones.<sup>(14)</sup>

Por su parte el MVOTMA, en base a los resultados de las experiencias ya consolidadas, a partir del año 2000 reconoce la necesidad y conveniencia de incorporar al sistema de financiamiento a cooperativas, la modalidad de reciclaje. Se ha mencionado el primer caso de COVIRAM, al que le siguieron en el actual período las cooperativas COVICIVI 3 y El Hueco de la Cruz, con edificios y terrenos de la Cartera de Fincas de la IMM, y en una de las áreas definidas por el Plan de Ciudad Vieja, y las demás ya señaladas en otros barrios centrales.

Este proceso, que lamentablemente no ha continuado con la dinámica inicial, por dificultades económicas de la IMM y el MVOTMA, deja abierto el camino al desarrollo del sistema de rehabilitación socio-residencial, en la medida que las políticas y los recursos sean concurrentes.

### 9.3 El asesoramiento técnico

En la maduración de estos programas, el rol de los técnicos ha realizado su aporte tanto desde la práctica como desde los ámbitos académicos. Hoy se cuenta con pautas de actuación más firmes y seguras, a partir de instancias de evaluación, intercambio y de la transferencia de experiencias, que se está afirmando en el día a día.

Las particularidades de producción en un reciclaje cooperativo requieren el desarrollo de estrategias específicas y de un ajuste y redimensionado permanente. Esta dinámica supone, quizá más que en otras modalidades, un abordaje complejo e interdisciplinario para su gestión y desarrollo.

Desde la academia, el sistema se ha evaluado en diversos trabajos y la experiencia integra insumos

(13 "Finca" está usado aquí en el sentido de construcción residencial que se le da frecuentemente en Uruguay y no en el de heredad rural, común en otros países de América Latina. (N. del C.)

(14) Asimismo las Oficinas de Rehabilitación, puestas en marcha por la IMM hacia fines de los noventa, con el apoyo de la Junta de Andalucía, para facilitar financiamiento y asesoramiento para la mejora y recuperación de viviendas en zonas centrales, por parte de sus moradores, contribuyeron de manera interesante en la rehabilitación de dichas zonas. Actualmente el programa cuenta también con apoyo del MYOTMA (N. del C.) en cursos de especialización de profesionales universitarios.

# 9.4 Producto y proceso. El derecho a la ciudad

Si bien los resultados del sistema son tangibles en las obras terminadas y en otras en marcha, es importante visualizar la importancia de un complejo y trabajoso proceso de producción y gestión, sin el cual los productos no necesariamente se diferenciarían de meras obras de intervención sobre el patrimonio construido.

Es precisamente ese *proceso*, integrado por actores diferentes pero concurrentes, lo que hace significativas a estas experiencias, y posibilita su inserción en la trama socio-urbana del barrio, en el entramado vecinal y local, y en la estructura institucional.

Sin duda, el sistema cooperativo de vivienda se ha "apropiado" de esta variante de producción, demostrando su flexibilidad y capacidad de adaptación y expansión. Se construye así una alternativa potente y vital hacia la consolidación del acceso a la vivienda y al suelo en el área central y, por sobre todo, del Derecho a la Ciudad.



# La irradiación latinoamericana de la experiencia

págs 188 - 203 [\*] ALICIA DAMBRAUSKAS / GUSTAVO GONZALEZ

04.3

Alicia Dambrauskas, es socióloga y maestra, además de cooperativista; ha realizado diversos trabajos de investigación sobre la realidad centroamericana; su obra "Voluntades Unidas: de la transnacional bananera a la empresa autogestionaria", Honduras, obtuvo el 1er. Premio de Ensayos de Investigación en el eje "C", "Representaciones, discursos y políticas de economía, ambiente y sociedad" del Concurso Internacional de Ensayos de Investigación "Cultura y Transformaciones Sociales", de la Universidad Central de Venezuela, Edición 2005.

Gustavo González, en su juventud trabajador de la industria de la bebida y estudiante de Magisterio, fue Secretario General de FUCVAM hasta comienzos de 2004, fecha en que pasó a desempeñarse como Consultor en Hábitat y Vivienda del Centro Cooperativo Sueco. Ya había sido Secretario General de FUCVAM en otras dos oportunidades: 1982-83 y 1989-90 y asimismo Presidente en dos períodos: 1984-85 y 1991-92. Es integrante de H.I.C. (Coalición Internacional del Hábitat) para el Cono Sur.

Fotografías: Gustavo Castagnello\_FUCVAM / banco de los autores

"El destino del hombre es la creación. Y el trabajo es creación, vale decir liberación. El hombre se realiza en su trabajo." José Carlos Mariátegui.

#### 1. Antecedentes

Desde épocas tempranas, FUCVAM ha mantenido contactos con organizaciones más allá del contexto nacional, fiel a la tradición internacionalista que ha signado el movimiento sindical y social uruguayo, en gran medida influenciado en su génesis por activistas gremiales y políticos que llegaron al país integrando corrientes migratorias de origen europeo, a principios del siglo XX.

En el caso de FUCVAM, esos vínculos, tuvieron dos vertientes. Por una parte, el establecimiento de relaciones con organizaciones cooperantes del ámbito internacional, que en una primera instancia no superaron la prestación de soporte financiero para el fortalecimiento y desarrollo organizacional de la misma Federación, acosada como institución contestataria y referente de los trabajadores organizados, en un período de suspensión del régimen democrático. En segundo término, el relacionamiento con federaciones cooperativas de América y Europa, particularmente relevantes en su apoyo durante ese aciago período de la dictadu-



ra y que luego se extendió a otras organizaciones de trabajadores latinoamericanos, también preocupadas por la problemática habitacional.

A partir de esos contactos iniciales, cuando a fines de la década de los ochenta, desde órbitas gubernamentales se llamaba a la conformación de bloques regionales, como el MERCOSUR, desde los sectores populares se realizaba una convocatoria a organizaciones de vivienda para defender sus intereses en común, dando partida de nacimiento a una organización de integración regional que luego sería bautizada en setiembre de 1990 como SELVIP (Secretaría Latinoamericana de la Vivienda Popular). Otra globalización, con un signo diferente al de la economía neoliberal, se estaba poniendo en marcha.

En 1994 FUCVAM ingresa formalmente a HIC (Coalición Internacional para el Hábitat), con la que estrecha vínculos en el marco de los trabajos preparatorios para la Segunda Cumbre de Asentamientos Humanos (Hábitat II) realizada en Estambul en 1996. También es en ese contexto, que comienza a articularse, con el Centro Cooperativo Sueco (SCC) -organización cooperante preocupada por el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada como uno de los ejes de su actividad- una alianza estratégica que posibilitará la extensión de la experiencia del modelo de cooperativismo de vivienda por ayuda mutua acuñado en FUCVAM, a otros países del continente.

Realizado, a fines de 1998, un acuerdo primario y exploratorio entre ambas organizaciones, a partir de sus prometedores resultados iniciales, hoy son seis los países que han asumido el desafio de implementar experiencias de estas características: Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Paraguay, y en otros dos: Costa Rica y Perú, el mismo movimiento comienza a expandirse<sup>(1)</sup>.

Este modelo en clave uruguaya, ¿pudo entonces ser replicado con éxito en contextos políticos, sociales y culturales tan diversos? ¿Cuáles fueron las

dificultades enfrentadas? ¿Qué estrategias se utilizaron para hacer viable la transferencia? ¿Qué elementos nuevos se incorporaron? En suma, ¿qué aprendizajes pudieron elaborarse en esta década de experiencia internacional latinoamericana?

Pasar revista a estas interrogantes será el cometido del presente artículo. Seguiremos en principio una lógica temporal de la extensión del modelo, al abordar los sucesivos países con experiencias en desarrollo, subrayando los aspectos novedosos que se fueron delineando, para extraer finalmente algunas ideas generales a modo de conclusiones.

## 2. Una historia que comienza en Paraguay...

En el año 2000, Paraguay fue seleccionado por el SCC y FUCVAM como el primer país para la implementación de una experiencia símil al modelo uruguayo, básicamente por entenderlo el SCC un país prioritario para la cooperación internacional en razón de sus estándares de pobreza.

La metodología empleada para realizar el proceso, si bien sencilla en su concepción, distó de ser mecánica, dando lugar a un interesante proceso de intercambio y comunicación creativa entre la organización paraguaya elegida como contraparte, el CIPAE (Comité de Iglesias para Ayudas de Emergencia) a través de sus técnicos, en principio, y los dirigentes cooperativistas asesores de FUCVAM.

En este sentido, es importante señalar que si bien existió el asesoramiento de diferentes profesionales académicos, la responsabilidad de la transferencia recayó, fundamentalmente, en los dirigentes cooperativistas uruguayos. Esta particularidad esencial del modelo, la autogestión, que genera un saber socialmente construido, se ha mantenido en cada una de las experiencias implementadas a pesar de las diferencias contextuales y de las dudas a priori planteadas por los técnicos locales, en prácticamente todos los países.

(1) Existe también un importante antecedente de reproducción de la experiencia uruguaya en Brasil, que por no formar parte del programa que se describe en este artículo, no ha sido analizado por los autores.

El mismo comienza en la década de los ochenta, por un lado con el trabajo de algunos uruguayos exiliados en Brasil, especialmente del Arq. Leonardo Pessina, director de obra de la primera cooperativa de ayuda mutua de nuestro país (Veinticinco de Mayo) y por otro, con la difusión de los emprendimientos uruguayos por un conjunto de jóvenes técnicos y militantes sociales paulistas, encabezados por el prematuramente fallecido Ing. Guilherme Coelho,

La historia posterior pasa por convenios de FUCVAM con el Gobierno del Estado de Río Grande do Sul y con la Prefeitura de la ciudad de Pelotas, en el mismo Estado, para asesorar en la realización de experiencias piloto de autogestión y ayuda mutua, y actualmente por un programa que apunta al mismo objetivo, prioritariamente en la región del nordeste brasileño, impulsado por la União de Moradía Popular y con el apoyo también del Centro Cooperativo Sueco. (N. del C.)

En un mundo donde la construcción de conocimiento es esencial para la determinación de inclusiones y exclusiones, la conservación de esta característica, que jerarquiza el saber colectivamente apropiado, merece un particular señalamiento. Los técnicos y profesionales asesorados por dirigentes, comienzan así a ejercitar un diálogo bajo reglas no habituales, donde el saber académico y el empírico se interrogan y articulan, generando una vertiente de comunicación antes no ejercitada y que se vuelve preparatoria de los futuros diálogos que deberán plantearse con los cooperativistas autogestionarios de las experiencias constructivas locales.

El Equipo Técnico Multidisciplinario (Promotor Social, Arquitecto, Asesor Legal y Contable), fue capacitado mediante asesoramientos teóricos en el país, pero su preparación también incluyó pasantías en el Uruguay, con una aproximación directa a los barrios cooperativos y sus habitantes, con los cuales podían departir libremente y evacuar dudas e inquietudes, así como alcanzar la riqueza brindada por el relato de historias de vida. El valor pedagógico de estas visitas trasciende ampliamente las facetas inherentes a la construcción material de las viviendas, para apreciar el desarrollo de las comunidades en su conjunto, ilustradas con los aciertos y errores francamente compartidos por los y las cooperativistas uruguayos y uruguayas.

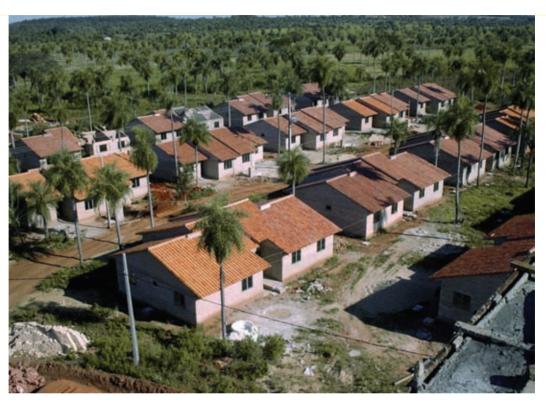
Cabe señalar que, como criterio general, este tipo de visitas de campo y pasantías no se restringe a los técnicos de los equipos, sino que se extiende a los pobladores cooperativistas participantes de las experiencias piloto en desarrollo. En este caso, el valor de la motivación lograda y compartida con los compañeros y compañeras al retorno, al poder observar la concreción del sueño de la vivienda digna en otros considerados sus iguales, la certeza de que también podrían materializar el propio, se constató tenían un poder multiplicador fundamental para los procesos en marcha. En los hechos los pobladores pudieron constatar que la trilogía autogestión-propiedad colectiva-ayuda mutua, pi-

lares de sustento del modelo, no era una falacia, sino una estrategia absolutamente viable y funcional a su anhelo.

No obstante, en el mismo proceso, inicialmente concebido para la realización de una experiencia "piloto" entendida como "efecto demostración" para, a partir de su suceso, extender la propuesta del modelo- fueron emergiendo algunas restricciones de carácter estructural, como la ausencia de mecanismos de financiamiento accesibles a los sectores populares para solucionar sus problemas de vivienda y la carencia de una política de tierras, base material indispensable para la construcción, coherente con esa misma finalidad. Esto mostró la necesidad de acompañar las acciones de capacitación respecto al modelo con una propuesta de acción política más amplia: la necesidad de generar espacios de incidencia, que hicieran visible la imposibilidad de hacer efectivo el ejercicio de un derecho constitucionalmente reconocido, pero inviable en su consolidación si no se generan las condiciones legales, financieras y materiales que le den sustento.

La que sin lugar a dudas se configuró como una condición indispensable para alcanzar la concreción de los objetivos delineados, fue la participación activa de los incipientes cooperativistas de vivienda paraguayos. Sin su acción organizada, la inclusión de la búsqueda de soluciones para la vivienda en la agenda política sería inviable. Esto, en realidad, no constituye un hallazgo particularmente inédito, pues la Ley de Viviendas del Uruguay (Nº 13.728), entendida como progresista en la materia en el concierto latinoamericano, si bien fue elaborada durante un gobierno absolutamente conservador y empujada por el lobby de las empresas constructoras, que necesitaban financiamiento, se realizó en un escenario de alza de las luchas del movimiento sindical y social uruguayo.

Sin entrar en los detalles de las diferentes instancias vividas en Paraguay, inabarcables en la extensión de



este artículo, podemos sintetizar de la siguiente manera los logros obtenidos:

- aprobación de una Ley de Vivienda que, si bien aún parcial, no sólo habilitó la organización de las cooperativas de vivienda, sino que además brindó financiamiento estatal para su construcción;
- reconocimiento de la propiedad colectiva de las viviendas en las cooperativas, legitimándose la categoría de usuario como alternativa a la de propietario;
- la construcción del primer barrio cooperativo de viviendas, "Aveiro Ytá", llevado adelante por las cinco cooperativas pioneras y cuya primera etapa proporcionó el acceso a una vivien-

- da adecuada a ciento treintaicinco familias paraguayas;
- la conformación de seis nuevas cooperativas ya reconocidas sus personerías jurídicas y en espera de sus préstamos para la construcción;
- el surgimiento de una Mesa Coordinadora de Cooperativas, constituida en embrión de una futura Federación del Hábitat, es decir, trascendiendo la figura de las cooperativas hacia la inclusión de otras formas asociativas en procura del acceso a la vivienda adecuada, ampliando así el campo de acción y la articulación de agentes para los procesos de incidencia;
- el involucramiento de diferentes actores en la ejecución del proyecto, destacándose la pre-

- sencia del BID al proporcionar el financiamiento para la experiencia piloto del Barrio "Aveiro Ytá";<sup>(2)</sup>
- la inclusión en el proyecto de vivienda de una concepción integral del hábitat, incorporando en su desarrollo emprendimientos productivos para las familias asociadas, a efectos de viabilizar la sostenibilidad del proyecto en el largo plazo, en razón de la desestructuración del mercado de trabajo formal y la incidencia de la informalidad laboral como uno de los impactos más graves para los sectores más carenciados, de las políticas económicas neoliberales implementadas en la región.

A los efectos de la internacionalización del modelo, quizás la nota más relevante del proceso estuvo dada por el enriquecimiento, mediante la praxis, de la teoría de partida sustentada. Así quedaron delineados ciertos ejes estratégicos que serán compartidos luego por todas las experiencias generadas pos-Paraguay. Ellos son:

- la importancia de contar con marcos legales;
- la creación de carteras de tierras con finalidad social:
- la existencia de líneas de financiamiento estatal accesibles a los sectores populares;
- la formación de Equipos de Asesoramiento Técnico;
- la insustituible formación y participación de los interesados en desarrollar cooperativas de vivienda autogestionarias.

Concluida la primera etapa del trabajo de difusión del modelo en Paraguay, la lección más perdurable fue que, si en el contexto paraguayo había fructificado sin duda era viable también en otros países latinoamericanos y con esa convicción, se iniciaron procesos en otros lugares de la región.

# 3. ...sigue en Bolivia....

El punto de partida para iniciar la transferencia de experiencias en Bolivia se constituye a partir de la Universidad de San Simón en Cochabamba, Allí, la Organización No Gubernamental PROMESHA instrumenta regularmente un curso destinado a técnicos latinoamericanos vinculados al Hábitat Popular v en ese contexto, en 2001, se formaliza un espacio de encuentro entre FUCVAM, PRO-MESHA y el SCC, analizando la posibilidad de materializar los acuerdos teóricos interinstitucionales de partida. Con ese cometido, se crea una Fundación, PROCASHA, con el concurso de un grupo importante de académicos interesados en implementar en su realidad nacional la propuesta de FUCVAM, afirmada en su viabilidad internacional luego de la experiencia de Paraguay.

Los pasos generales para la instrumentación de esta iniciativa fueron similares a los practicados en Paraguay (capacitación, organización, participación e incidencia), denotándose, sin embargo, la emergencia de algunos elementos que aportaron nuevas dimensiones a considerar en el proceso:

- la irrupción del factor indígena se constituye en un tema central del abordaje. Si bien en Paraguay la incidencia de la diversidad étnica es significativa en términos de representación poblacional y se ha realizado una destacable preservación del acervo cultural al conservar el idioma primigenio en el uso cotidiano, en Bolivia se suma a su universo cuantitativo y simbólico, el carácter cualitativo de su acción directa, que asume un rol protagónico de tal envergadura que se sintetiza en la reciente asunción de un presidente indígena, Evo Morales (hecho inédito en el continente americano);
- como corolario de la situación señalada, la cultura indígena impregnará los proyectos, estableciendo nuevos órdenes de relaciones sociales y una adopción de la propiedad colectiva, no como algo innovador sino afin a sus tradiciones y

(2) Es interesante observar que varias décadas antes, también el BID fue el organismo financiero que apoyó el desarrollo de las primeras experiencias uruquayas.

- asumido como parte de su realidad cotidiana. Debe recordarse que el concepto de propiedad privada de origen romano no es autóctono, sino que fue introducido durante la conquista y si bien hoy se encuentra naturalizado, también lo están las prácticas de cultivo conjunto y la ayuda mutua en las comunidades de matriz indígena;
- paralelamente, y como parte del mismo movimiento social que habilitó el ascenso de Morales, que obviamente no estuvo ajeno a los conflictos de intereses con los sectores socio-económicos hasta entonces dominantes, el proceso de las experiencias cooperativistas se desarrolló en medio de grandes convulsiones sociales, prolongando los tiempos de ejecución de las diferentes instancias planificadas. A pesar de estas dilaciones, las mismas no se tradujeron en desfallecimientos en el entusiasmo de los grupos involucrados, que siguieron apostando a las posibilidades de acceso a la vivienda digna por caminos hasta entonces no explorados; como consecuencia del modelo económico
- na por caminos nasta entonces no explorados, como consecuencia del modelo económico neoliberal, reforzada por la tradicional inserción en la economía no formal por parte del universo indígena, a través de sus mercados de artesanías, textiles y bienes culturales, la inmensa mayoría de los grupos formados en el proceso corresponde precisamente al mercado de trabajo no formal. Obviamente, esta particularidad, que comienza a observarse como general, realiza cuestionamientos a un modelo experimentado originalmente con trabajadores regularizados y fuertemente contenidos, obligando a establecer nuevos caminos para evitar la zozobra de la imprevisibilidad en la asun-
- las mujeres se convierten en las principales protagonistas de los grupos organizados, siendo claramente distinguible la fortaleza del binomio vivienda-mujer y marcando una diferencia que se constatará luego como tendencia generalizada en el continente<sup>(3)</sup>;

ción de los costos de los proyectos;

una vez más, surge claramente la importancia

- de los marcos legales, en este caso, en forma positiva para fortalecer el protagonismo de los líderes locales y las Alcaldías como efecto de la implementación de la Ley de Participación Ciudadana, votada tiempo atrás por el Parlamento boliviano, en un auténtico proceso de descentralización;
- específicamente en cuanto a política de vivienda, se ha puesto a consideración del Congreso la aprobación de un marco legal propicio para el desarrollo de la vivienda popular y se encuentra en proceso de consolidación el Grupo Articulador de los Cooperativistas, como instancia organizativa de segundo grado.

## 4. ...y se extiende por Centroamérica:

Habiendo realizado algunas visitas con carácter exploratorio previo, a partir de 2004, y como una segunda etapa de fortalecimiento por parte del Centro Cooperativo Sueco a su apuesta en la implantación del modelo uruguayo de cooperativas de vivienda por ayuda mutua, se instrumenta, sin desatender los procesos de Paraguay y Bolivia, la realización de una acción focalizada en la región centroamericana, en el contexto de aquellos países en los que se observan los mayores indicadores de pobreza.

Para realizar esa tarea, pasa a residir en el área uno de los autores de este artículo, Gustavo González<sup>(4)</sup>, con la misión de estimular nuevos procesos de desarrollo del modelo en cuatro países simultáneamente: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua. Es interesante señalar que si, desde el Sur, Centroamérica es percibida como un istmo homogéneo, en parte por la distancia geográfica y cultural, y en parte por su acotada superficie, cada uno de los países que la integran, sobre una base histórica y cultural compartida, ostentan particularidades y matices tan distintivos, que han hecho de la experiencia un campo fértil para la diversidad de aprendizajes.

- (3) En los últimos tiempos, incluido, en buena medida, el propio Uruguay. (N. del C.).
- (4) Gustavo González ha sido presentado en el capítulo 3.2. y estuvo vinculado desde el principio a la difusión de la experiencia uruguaya en América Latina, concebida por FUCVAM, de la que es un dirigente histórico, como un salto cualitativo en su accionar. (N. del C.)
- (5) Dato del último Censo (2004) obtenido utilizando el mecanismo de la autopercepción étnica

# 5. ...a Guatemala, ...

La situación social y política de Guatemala ha sido la que más dificultades ha presentado para la implementación de las experiencias piloto del modelo. Se han interpuesto obstáculos de carácter burocrático-legal que no son más que la expresión de un sistema económico y político de carácter excluyente hacia los sectores más deprimidos, integrados mayoritariamente por etnias indígenas que, en

su diversidad, constituyen el 42%<sup>5</sup> de la población guatemalteca y que, sin embargo, sólo están representadas en el poder político marginalmente.

Guatemala es una sociedad escindida en dos universos: uno blanco, que gobierna, y otro indígena, que denota una significativa correlación con la pobreza extrema. Dos de cada tres nacionales que pertenecen al estrato de la pobreza extrema son indígenas. Les siguen en esa condición los ladinos<sup>(6)</sup>,



que constituyen la mayoría del estrato socioeconómico subsiguiente, es decir el de bajos ingresos.

Desde 1954 y hasta 1986, Guatemala ha sido objeto de sucesivas dictaduras militares, dando lugar a masacres infringidas básicamente contra poblaciones indígenas, masacres especialmente exacerbadas durante la década de los ochenta, generando un etnocidio aún no suficientemente conocido en el ámbito internacional

A una década de firmados los Acuerdos de Paz de 1996, aún Guatemala sigue siendo un Estado policial y militarista, que continúa controlando a la población mediante prácticas reñidas con el funcionamiento de un sistema democrático pleno. Así, es frecuente el ajusticiamiento de líderes sociales y gremiales, en circunstancias que suelen no terminarse de esclarecer.

A pesar de ese contexto, en los tres años transcurridos desde el inicio de las actividades para impulsar el modelo, con el esfuerzo mancomunado de la organización local responsable, IDESAC (Instituto para el Desarrollo de América Central) y los miembros integrantes de las cooperativas que se formaron a ese efecto, se han realizado importantes avances. Éstos se han producido, por un lado, en el plano de incidencia política, conformándose el MGAP (Movimiento Guatemalteco de Pobladores) que reúne a más de diez organizaciones de base y se encuentra trabajando en la presentación de un provecto de Lev de Vivienda en el Congreso. En forma paralela, se han instrumentado tres experiencias de carácter piloto para reproducir el modelo cooperativista de vivienda por ayuda mutua.

A partir de este recorrido, se comparten las inquietudes y reflexiones a los que el mismo dio origen:

 las dificultades de establecer un canal de comunicación eficaz entre dos sectores de una sociedad históricamente escindida y las repercusiones que esto puede generar en la implementación de experiencias aparentemente ajenas a esa condicionante socio-histórica. Esta situación se ha exteriorizado de un modo particularmente sugerente en una de las experiencias en marcha, que por estar integrada mayoritariamente por gente no-indígena, pero insertada en un territorio perteneciente a una Alcaldía indígena, a tres años de adquirido el terreno y habiendo realizado diferentes obras de mitigación de riesgos, aún les es negado el permiso definitivo para construir. Es que el diálogo intercultural puede ser de fácil enunciación volitiva pero de dificil instrumentación pragmática, cuando una sociedad tiene tantas asignaturas pendientes entre los sectores que la constituyen;

- concomitantemente, también por el legado de costumbres ancestrales que a todos involucra, la figura de la propiedad colectiva, como en Bolivia, no ha encontrado objeciones y respecto a su disciplina y funcionamiento orgánico, las tres experiencias son profundamente ortodoxas y celosas del respeto al modelo implementado;
- convoca a la reflexión el fuerte protagonismo de las mujeres en un contexto social y cultural impregnado de un profundo machismo, aún debiendo pagar costos a nivel social, familiar y personal, que remiten a una entrega que por sí misma habla de la significación de la vivienda en el imaginario de la mujer. Esto llega a trascender lo material -de por sí nada despreciable en un medio donde sus derechos están restringidoshacia lo simbólico, como incursión en el acceso a ámbitos de poder y reconocimiento antes inaccesibles.

### 6. ...a El Salvador....

El "Pulgarcito de Centroamérica" también vivió en la convulsionada década de los ochenta su propia guerra civil, que a pesar de los elevados costos humanos, dejó igualmente vigente los problemas es-

(6) El ladino es una categoría de uso corriente en Guatemala que distingue aquellos individuos que han adoptado las costumbres occidentales como referencia identitaria. No se trata de una adscripción por condiciones de mestizaje biológico, a pesar de que suele involucrarlo, sino de carácter básicamente cultural.

(7) Tratado de Libre Comercio según el clásico modelo usado por los Estados Unidos.

tructurales que le dieron origen. Hoy se agrega a ello el agravante de la firma de un TLC<sup>(7)</sup> con Estados Unidos, que no sólo vuelve inoperante todo intento de revitalización de la agricultura, base productiva histórica, sino que continúa alimentando la migración, ya no sólo rural-urbana, sino fundamentalmente internacional.

El Salvador amortigua su pobreza estructural a través de las remesas de sus emigrantes, que representan el 15% del PBI nacional, pagando por ello el costo de las familias desintegradas, con toda la problemática social que eso conlleva. El país más pequeño de América Central está signado por uno de los índices de violencia ciudadana mayores del continente, que condiciona y restringe la posibilidad de recomponer y fortalecer los lazos sociales fracturados.

Si a este estado de cosas se le suma una mayúscula densidad poblacional (más de trescientos habitantes por quilómetro cuadrado) y condiciones geomorfológicas que hacen de su accidentada geografía un concierto de desastres naturales (erupciones, deslaves, sismos, huracanes), podrá entenderse que el problema habitacional presenta en este país un carácter crítico. Precisamente, la organización que actúa como contraparte local del programa en El Salvador, FUNDASAL (Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima) inicia su vida institucional en el año 1968 para actuar en la búsqueda de soluciones habitacionales luego de una catástrofe natural.

A partir de estas condiciones sucintamente reseñadas, la experiencia en El Salvador, que ha abierto la discusión sobre políticas de suelo y préstamos para los sectores más modestos de la población y ha constituido una Mesa Coordinadora de Cooperativas, ha alimentado además, diversas reflexiones en torno a su evolución, que en general rondan la exploración de la versatilidad del modelo en su funcionalidad a diferentes condiciones contextuales:

- dado que prácticamente la mitad de la población reside en el área rural y que ésta fue particularmente afectada durante la guerra civil por la política de tierra arrasada implementada por el ejército regular, las necesidades de vivienda experimentadas en ese sector determinaron la exigencia de una "ruralización" de un modelo que nació en el medio urbano;
- por otra parte, no sólo se trabajó con una fuerte presencia femenina, sino que fue necesario adaptar y combinar el desarrollo del proceso constructivo con el productivo local, para evitar afectar la propia subsistencia de las familias involucradas. El desafío implicó la necesidad de mantener una organización cooperativa unida pero espacialmente distribuida en lotes dispersos, pues se trataba de familias que contaban con adjudicaciones de tierras de carácter comunal, por lo cual el cumplimiento de la autogestión, la ayuda mutua y las compras a proveedores en común, exigieron una alta dosis de creatividad y flexibilidad en la instrumentación de un sistema pensado con otras condicionantes de partida;
- cabe señalar además que los bloques de cemento utilizados en la construcción fueron fabricados por las propias familias, quienes organizaron una cooperativa de producción a esos efectos, que aún permanece como emprendimiento de producción colectivo, en un medio donde la inserción laboral es absolutamente dificultosa. El éxito obtenido en una primera experiencia piloto no sólo se multiplicó en otras, sino que alumbró la posibilidad de ser replicada en otros grupos de la región, permitiendo la incorporación de núcleos campesinos a procesos hasta entonces exclusivos de centros urbanos;
- otra área de acción, esta vez en el casco urbano, la constituyeron los "mesones" del Centro Histórico; reducidos espacios de hacinamiento para familias que, debido a sus menguados e irregulares ingresos, no pueden ac-

ceder a la renta de una unidad decorosa, Esta ciudad oculta de los pobres urbanos, estimuló la creatividad para poder re-habitar esos mismos predios con dignidad y simultáneamente devolver a la ciudadanía toda la posibilidad de reapropiarse de espacios urbanos de su propio centro cívico, hasta entonces lugares destinados a una descarada especulación inmobiliaria. Con esta inquietud, se abrió el debate público para dar a conocer el terrible negocio inmobiliario que tiene a los más pobres como víctimas y se obtuvo la regularización de esos lotes de tierra urbana. Hoy ya se han formado cinco cooperativas con habitantes de mesones, que dicen con orgullo llamarse "cooperativistas" en vez de ser los estigmatizados "mesoneros" y están en el inicio

de sus respectivos procesos constructivos;
- simultáneamente, en otros grupos, se han organizado cooperativas con el "modelo tradicional uruguayo", respetándose sus principios autogestionarios, de ayuda mutua y propiedad colectiva. Una de ellas, la Cooperativa "13 de Enero", en el departamento de La Libertad, ya se encuentra con la urbanización finalizada y su obra constructiva en marcha.

### 7. ...a Honduras,...

Honduras, en una mirada de larga duración, tiene la particularidad de que no sólo su sistema de funcionamiento democrático pleno es reciente, procesándose en las dos últimas décadas del siglo XX,



sino que, además, su movimiento social y gremial ha estado signado por dos males, en general asociados: la cooptación de líderes y la corrupción.

Esto ha quitado continuidad a las acciones colectivas organizadas y también posibilidades a la conformación de un movimiento unificado, aún por sectores. Como caja de resonancia de esta dinámica, y acorde a las diferentes condicionantes históricas, se han generado las más diversas figuras legales asociativas, incluyendo en ellas las cooperativas y las llamadas Empresas Asociativas Campesinas. Es en función de lo expuesto que las experiencias desarrolladas en Honduras adoptan diferentes formas jurídicas, de acuerdo al contexto donde se instalan, no obstante lo cual se respetan los lineamientos sustanciales de la implementación del modelo.

La contraparte nacional para esta tarea ha sido ICA-DE (Instituto de Capacitación y Autodesarrollo), cuya presencia es nacional, pudiendo extender la experiencia a diversos municipios y contemplando realidades locales diferentes.

En Honduras, el trabajo combinó:

- experiencias organizativas y de lucha locales, articulando la vivienda como un componente de una estrategia de desarrollo integral. Esto es claramente constatable en una experiencia campesina desenvuelta en pleno enclave bananero, próxima a El Progreso, Costa Norte, donde la ocupación de tierras con fines productivos finaliza en la concreción de una nueva urbanización, junto a la inauguración de una agroindustria de autogestión campesina;
- redes de apoyo intercooperativas, estimulando la práctica de jornadas solidarias para facilitar el avance de las obras, y añadiendo el estímulo estratégico de la motivación compartida como una visión alternativa a la constante histórica de la fragmentación ante las mínimas dificultades emergentes;
- la delimitación de un área de impacto en la instrumentación del modelo, focalizando diversas

cooperativas en un municipio tradicionalmente cafetalero, que se encuentra experimentando una acelerada transición rural-urbana y que adolece de serios problemas habitacionales, donde el gobierno local ha apoyado material y políticamente el impulso de estas experiencias;

la estructuración de un importante proceso de incidencia que culminó con la creación del COHVISOL (Consejo Hondureño de la Vivienda Solidaria), integrado por una diversidad de organizaciones populares rurales y urbanas, que con su lucha han dado génesis al PROVICCSOL (Programa de Vivienda y Crédito Ciudadano Solidario), recientemente aprobado por el Ejecutivo Nacional y llamado a ser una herramienta fundamental en el acceso a créditos para vivienda destinados a aquellos sectores que no pueden acceder a las exigencias del mercado financiero inmobiliario.

### 8. ... y a Nicaragua

Si algo distingue a Nicaragua respecto a sus hermanos centroamericanos, no son sus indicadores relacionados con el desarrollo humano, que la sumergen entre los más bajos, sino las características de sus relaciones sociales. Nicaragua, siendo extremadamente pobre y sacudida por la guerra sin tregua, desde su nacimiento a la vida independiente hasta casi fines del siglo XX, tiene los menores índices de violencia de la región y lazos de solidaridad palpables a pesar de las carencias materiales. Si a ello se suma un destacado orgullo afincado en su identidad nacional, se entenderá que el descubrimiento del ejercicio ciudadano durante el proceso de la revolución sandinista haya dejado huellas indelebles. Por tanto, la afinidad con un modelo cooperativo autogestionario de viviendas fue de rápida emergencia, constatándose:

 fuertes liderazgos en los grupos constituidos, afincados en experiencias organizativas previas y que alimentan la autoestima indispensable para la capacidad organizativa acumulada ha generado efectos e impactos que se traducen en una optimización de los tiempos previstos para las

el desarrollo de los procesos autogestionarios.;

- diferentes etapas de desarrollo cooperativo y particularmente en la reducción temporal de la etapa constructiva, con una incidencia notoria en la reducción de los costos;
- la importancia de la articulación de esfuerzos con las Alcaldías, en especial para el acceso al suelo urbano donde construir;
- la formulación de un concepto de vivienda digna extendido al hábitat, generando en las cooperativas organizadas la idea de construir un ámbito de satisfacción de las más diversas necesidades: sanitarias, productivas y educativas. Así, en una de las cooperativas en construcción, en forma simultánea a la obra fueron alfabetizados tres cooperativistas, por entenderse que esa dificultad era una limitante para su participación integral en la experiencia;
- respecto a los procesos de incidencia, se encuentra en el Congreso un anteproyecto de Ley de Vivienda con la adhesión de más de doce organizaciones vinculadas al tema y se halla en proceso de estructuración una central de cooperativas de vivienda que las agrupe.

#### 9. A modo de síntesis final

La irradiación de la experiencia del cooperativismo de vivienda por ayuda mutua uruguayo hacia otros países del continente latinoamericano puede entenderse como un proceso que recién está dando sus primeros pasos y que sin embargo, al hacerlo, ha permitido un enriquecimiento de la reflexión en torno a la potencialidad de gestar un movimiento transnacional en torno al hábitat popular, que trasciende ampliamente las diversas experiencias piloto encaradas.

En el proceso han quedado evidenciadas las dificultades añadidas que conlleva la ausencia de marcos legales y financieros que posibiliten el acceso a la vivienda a los sectores de menores recursos y, como contrapartida, la relevancia de cuidarlos cuando esos grandes pasos en el ámbito estatal han sido obtenidos, como en el caso uruguayo, o de fortalecer los procesos de descentralización y la articulación con los gobiernos locales, como se ha dado en varios de los países centroamericanos, particularmente para la obtención del acceso al suelo urbano.

Un movimiento en su génesis totalmente urbano, sustancialmente de lucha sectorial y con liderazgos masculinos, ha extendido así su ámbito de acción incorporando experiencias rurales, ha ampliado su



concepción hacia la búsqueda de soluciones integrales y ha mudado el género de sus liderazgos, como producto de las transformaciones en las condiciones económicas, sociales y aún familiares de sus integrantes.

Un modelo de matriz uruguaya y por tanto, de génesis básicamente occidental, ha transitado el continente para darse un baño de latinoamericanidad, y en esa simbiosis con las culturas ancestrales de nuestra América, se ha visto recreado y enriquecido, abriendo el abanico de la posibilidad y la versatilidad, sin perder la esencia de sus principios fundacionales.



