



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



# Las organizaciones no gubernamentales y los proyectos de hábitat popular: estudio de cuatro casos

García Oliver, María Cristina

1992

Cita APA: García Oliver, M. (1992). Las organizaciones no gubernamentales y los proyectos de hábitat popular : estudio de cuatro casos.

Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

Este documento forma parte de la colección de tesis de posgrado de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.

Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas  
Maestría en Administración Pública

Cel 1502/27

## TESIS DE MAESTRÍA

**Título: Las Organizaciones no Gubernamentales y los  
Proyectos de Hábitat Popular: Estudio de cuatro Casos**

**Autor: María Cristina GARCÍA OLIVER**

Tutor: Susana LUMI

- 1992 -

“Las Organizaciones no  
Gubernamentales  
y los Proyectos de  
Habitat Popular:  
Estudio de cuatro casos”

*María Cristina García Oliver*

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

“Las Organizaciones no  
Gubernamentales  
y los Proyectos de  
Habitat Popular:  
Estudio de cuatro casos”

TRABAJO DE TESIS

María Cristina García Oliver  
Tutora: Susana Lumi

BUENOS AIRES  
1992

# INDICE

## PRIMERA PARTE

1.	<u>LA SITUACION HABITACIONAL EN ARGENTINA</u>	
1.1.	Características del déficit habitacional	1 <sup>o</sup>
1.2.	Dimensión del déficit habitacional en Argentina	2
1.3.	Reconceptualización del déficit habitacional	4
1.4.	Situación habitacional en la República Argentina en la actualidad	5
2.	<u>LA PROBLEMATICA HABITACIONAL. PRINCIPALES VARIABLES</u>	
2.1.	Infraestructura y déficit habitacional	8
2.2.	Localización de la vivienda	10
2.3.	Situación de tenencia de la vivienda y la tierra	11
2.4.	Formas de producción de la vivienda	13
2.5.	Formas de financiamiento de la vivienda	20
3.	<u>SITUACION HABITACIONAL EN EL CONURBANO BONAERENSE</u>	
3.1.	Características generales del Conurbano Bonaerense	23
3.2.	Situación habitacional	24
3.2.1.	Infraestructura y déficit habitacional en el Conurbano Bonaerense	25
3.2.2.	Localización de las viviendas y déficit habitacional en el Conurbano Bonaerense	29
3.2.3.	Régimen de tenencia de la vivienda y la tierra y déficit habitacional en el Conurbano Bonaerense	30
3.2.4.	Formas de producción de la vivienda en el Conurbano Bonaerense.	30
3.2.5.	Formas de financiamiento de la vivienda en el Conurbano Bonaerense	31
4.	<u>EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DE LA VIVIENDA EN ARGENTINA</u>	
4.1.	Principales problemas de diseño e instrumentación que afectan a las políticas de vivienda	34

## SEGUNDA PARTE

### LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

1.	¿Qué son las ONGs?	40
2.	Historia de las ONGs	42
3.	Financiamiento de las ONGs en Argentina	42
4.	Clasificación de ONGs	43
5.	Debilidades de las ONGs	44
6.	Origen, caracterización, localización de las ONGs de Hábitat Popular	45
6.1.	Características de las ONGs de Hábitat Popular	45
6.2.	Las ONGs de Hábitat Popular y los Proyectos	48
6.3.	Características de los Proyectos de Hábitat Popular promovidos por ONGs	49
6.4.	Características de los Proyectos Alternativos, resultados y logros a escala local	51
7.	Criterios de selección de los Proyectos de Hábitat Popular promovidos por ONGs	51
8.	La autoconstrucción	54

## TERCERA PARTE

### ANALISIS DE LOS CASOS

I.	<u>PROYECTO "BARRIO LUJAN"</u>	
1.	Características Generales	57
2.	Origen y antecedentes del Proyecto	60
3.	Costos y financiamiento del Proyecto	61
3.1.	Fuentes	61
3.2.	Costos	62
3.2.1.	Discriminación de los costos	62

3.3. Monto de las cuotas	64
3.4. Intereses punitivos. Sanciones	65
3.5. Morosidad	66
4. Historia del Proyecto	67
4.1. La organización de la Comunidad de Apoyo y de la Cooperativa	67
4.2. Reseña del proyecto de búsqueda de financiamiento	70
4.3. Reseña del Proyecto desde el punto de vista constructivo	70
5. Evaluación	74
II. <u>PROYECTO "CAVE"</u>	
1. Características Generales	83
2. Historia del Proyecto. Origen y antecedentes	86
3. Financiamiento del proyecto	
3.1. Fuentes	87
3.2. Costos	88
3.3. Montos del financiamiento y autofinanciamiento. Condiciones, formas y plazos de devolución	90
3.4. Sanciones al incumplimiento del pago	91
3.5. Morosidad	91
3.6. Forma y plazos de devolución a la ONG Promotora	92
3.7. Estado actual del Proyecto	92
4. Evaluación del Proyecto	93
III. <u>PROYECTO "COUNVICO"</u>	
1. Características Generales	103
2. Financiamiento del Proyecto	
2.1. Fuentes	105
2.2. Costos	106

2.3. Montos	
2.3.1. De financiamiento	108
2.3.2. De las cuotas	108
2.3.3. Porcentaje de las cuotas sobre el ingreso	109
2.3.4. Número de cuotas o plazo de devolución	109
2.4. Condiciones de financiamiento	
2.4.1. Intereses	110
2.4.2. Índice de ajuste	110
2.5. Forma de los créditos	
2.5.1. Titularidad	110
2.5.2. Sanciones al incumplimiento del pago	111
2.5.3. Condiciones del préstamo	111
2.5.4. Garantía del Crédito	111
3. Historia del Proyecto	112
4. Evaluación del Proyecto	114
IV. <u>PROYECTO "SJO II"</u>	
1. Características Generales	117
2. Origen y antecedentes del Proyecto	119
3. Financiamiento del Proyecto	
3.1. Fuentes	120
3.2. Costos	121
3.3. Montos	
3.3.1. Monto de las cuotas	123
3.3.2. Porcentaje de las cuotas sobre el ingreso	124
3.3.3. Número de cuotas y plazo de devolución	124
3.4. Condiciones de financiamiento	124
3.4.1. Interés	124
3.4.2. Índice de ajuste	124
3.4.3. Sanciones. Intereses punitivos	125

3.5. Forma de los créditos	
3.5.1. Devolución	125
3.5.2. Titularidad de los créditos	125
3.5.3. Morosidad	127
3.5.4. Garantía	127
4. Historia del Proyecto	127
5. Evaluación del Proyecto	133

## SINTESIS Y CONCLUSIONES

1. Los modos de financiamiento	139
2. Los modos de financiamiento y las ONGs eclesiales	144
3. Los modos de financiamiento y las ONGs profesionales	147
4. Principios que guían a las ONGs	150
5. La visión optimista de las ONGs	151
6. Las dificultades de las políticas estatales en materia de vivienda	152
7. El rol esperable de las ONGs	154

## ÍNDICE DE CUADROS (\*)

CUADRO		PAGINA
Número 1.	Total de viviendas deficitarias, tomando cada variable por separado	3
Número 2.	Total de viviendas deficitarias que combinan precariedad con hacnamiento por cuarto o hacnamiento familiar	3
Número 3.	Situación de déficit habitacional en todo el país	7
Número 4.	Precariedad de la vivienda y área de localización	11
Número 5.	Hogares propietarios de la vivienda y terreno según forma de construcción de la vivienda por nivel de precariedad	16
Número 6.	Hogares con jefes autoconstructores según forma de autoconstrucción por nivel de precariedad de la vivienda	19
Número 7.	Hogares propietarios de viviendas y terreno según forma de construcción de la vivienda y forma de pago	21
Número 8.	Distribución porcentual de infraestructura frente a la vivienda: porcentaje de viviendas que cuentan con cada servicio externo a la vivienda y al predio, comparando Capital Federal con el Conurbano Bonaerense	28
Número 9.	Fuente de financiamiento	31

---

(\*) Las fuentes de los datos se especifican en cada caso en la página correspondiente del trabajo.

## INTRODUCCION

El presente trabajo intenta establecer la incidencia de las fuentes y modos de financiamiento en los resultados de proyectos de hábitat popular por autoconstrucción promovidos por Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), en el Conurbano Bonaerense.

Con tal fin, se seleccionaron cuatro proyectos llevados a cabo en dicha área geográfica, buscando que presentaran la mayor homogeneidad posible en sus características, excepto, naturalmente, en aquella cuya influencia se pretende medir.

La primera parte tiene como finalidad ubicar nuestro objeto de estudio dentro del contexto más amplio de la problemática de la vivienda en el país, articulándola en torno a los siguientes ejes:

- precariedad de la vivienda
- hacinamiento: por cuarto y familiar
- infraestructura
- localización de la vivienda
- régimen de tenencia de la vivienda y la tierra
- formas de producción de la vivienda
- formas de financiamiento de la vivienda

Seguidamente se hacen algunas reflexiones acerca del financiamiento de la vivienda en Argentina, las dificultades actuales de las políticas públicas en la materia, y el rol del Estado en la solución del problema habitacional.

En la segunda parte, se caracteriza a las ONGs en general, y a las de hábitat popular en particular, tipificándolas según su perfil institucional, esto es, según el tipo de institución de la que nacen o a la que están vinculadas; ya que una de las hipótesis posibles es que dicho perfil condiciona fuertemente los estilos de gestión de los proyectos, sus modos de financiamiento y por lo tanto sus resultados.

La tercera parte está dedicada a la descripción y análisis de los casos concretos, para su posterior evaluación y comparación en base a hipótesis surgidas de contrastar nuestro marco teórico con la investigación empírica.

Lo anterior da lugar a conclusiones, referidas fundamentalmente a:

- la incidencia de las fuentes y modos de financiamiento en los resultados de los proyectos
- el rol esperable de las ONGs en el campo del hábitat popular.

# PRIMERA PARTE

BIBLIOTECA DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
Profesor Emérito Dr. ALFREDO L. PALACIOS

## 1. LA SITUACION HABITACIONAL EN ARGENTINA

Una adecuada caracterización de la situación habitacional en todo el país, y particularmente en el Conurbano Bonaerense, ha de permitirnos:

1. Ubicar los cuatro proyectos de hábitat popular objeto de nuestro estudio en su contexto, tanto desde el punto de vista geográfico como de la problemática en general de la vivienda.
2. Definir la oferta existente y por lo tanto, la demanda esperable en la materia. Ello implica la posibilidad de plantear algunas grandes líneas de acción para la formulación e implementación de políticas habitacionales.

### 1.1. Caracterización del déficit habitacional

Las cifras de "déficit habitacional" carecen de utilidad si no se tiene en claro qué significa el término "déficit" en este contexto.

El concepto de "déficit habitacional" encierra tradicionalmente dos dimensiones centrales, denominadas en censos y encuestas, precariedad y hacinamiento.

La precariedad hace a la falta de "calidad" de una vivienda, y es evaluada habitualmente en base a:

- su grado de deterioro, producto a su vez de la edad de la edificación (1) y de la presencia de materiales que se estiman funcionalmente deficientes.
- se asigna un peso también a la existencia de servicios sanitarios y provisión de agua, alumbrado y combustible para la vivienda. Pero en la práctica, la sobre valoración de los materiales como indicadores de precariedad, llevó, en el Censo de Población de 1980, a definir como precarias unidades que no necesariamente lo eran, y a considerar a otras fuera del déficit porque cumplían los requisitos de construcción estipulados, aunque carecieran de algunos servicios de infraestructura básica. (2)

---

(1) Se estima en 50 años el tiempo de amortización de una vivienda.

(2) LUMI, Susana, "Restricciones y posibilidades de la política habitacional argentina" en: "mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de la política social en los 90", Unicef, Clepp (Centro de Investigaciones y Estudios para la Población), Ed. Siglo XXI de España, Capítulo 6, Buenos Aires, 1990, págs. 191 y 192, 39 páginas.

En tanto la precariedad marca una carencia, el hacinamiento resulta de establecer una relación entre el número de cuartos o ambientes de una vivienda, y la cantidad de personas que la ocupan. De tal modo, se considera que hay hacinamiento cuando en un cuarto o ambiente duermen más de dos personas. Se lo denomina "hacinamiento por cuarto".

A éste cabría agregar el "hacinamiento familiar" (no contemplado en el Censo de Población de 1980), variable que intenta reflejar la situación de más de una familia habitando en una sola vivienda. (3)

## 1.2. Dimensión del déficit habitacional en Argentina

La única información censal de que se dispone acerca del tema, es la del Censo de Población de 1980. Los resultados del Censo de Población de 1991 referidos a vivienda, no han sido publicados aún.

Los datos del mencionado Censo arrojan una cifra para todo el país, de dos millones y medio de unidades de viviendas (UV) en condiciones de precariedad y/o hacinamiento, distribuidos de la siguiente manera:

- algo más de dos millones de viviendas precarias
- más de 400.000 unidades no precarias, pero con situaciones de hacinamiento por cuarto. Existían además unos 880.000 casos en lo que al hacinamiento por cuarto se sumaba la precariedad
- el hacinamiento familiar no fue relevado por el Censo de 1980, pero en base a encuestas posteriores en los grandes centros urbanos, Lumi hace la proyección para todo el país de casi 320.000 viviendas con hacinamiento familiar. De ellas, un 33 %, es decir, 105.000 hogares habitaban viviendas buenas y deberían sumarse al déficit; en tanto el restante 67 % correspondía a viviendas precarias y por lo tanto debería incluirse en aquél. (4)

---

(3) LUMI, Susana: *ibid.*, pág. 185.

(4) LUMI, Susana: *ibid.*, pág. 185.

La situación descrita podría sintetizarse en los siguientes Cuadros.

Cuadro 1

Total de viviendas deficitarias tomando cada variable por separado.

Viviendas deficitarias	Miles de unidades
Sólo por precariedad	2.000.
Sólo por hacinamiento por cuarto	435.
Sólo por hacinamiento familiar (5)	105.5
Total de viviendas deficitarias	2.540.5

Cuadro 2

Total de viviendas deficitarias que combinan precariedad con hacinamiento por cuarto o hacinamiento familiar.

Viviendas deficitarias	Miles de unidades
Por precariedad y hacinamiento por cuarto	880.
Por precariedad y hacinamiento familiar	215.
Total de viviendas deficitarias	1.095.

---

(5) No relevado por el Censo de Población de 1980. Estimaciones de Lumi en base a encuestas posteriores, *ibid.*, pág. 185.

### 1.3. Reconceptualización del déficit habitacional

En una primera aproximación, parecería que el Cuadro 2 refleja la cantidad de UV en situación más crítica, ya que a la precariedad suman el hacinamiento por cuarto o el hacinamiento familiar.

En cierta forma así es, evidentemente. Pero la percepción cambia si se observan las cifras desde el punto de vista de las posibles soluciones. A tal fin es muy útil el concepto introducido por un estudio posterior, llevado a cabo por la SVOA (Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental) (6), conjuntamente con el P.N.U.D. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) en 1987.

Dicho trabajo, citado por Lumi, (7) clasifica las UV en dos categorías básicas: recuperables e irrecuperables. Obviamente, las primeras, esto es, las UV recuperables, son aquellas susceptibles de tornarse habitables en condiciones aceptables previa refacción y/o ampliación.

Las UV irrecuperables exigirían en cambio ser reemplazadas, o en otras palabras, constituirían el grupo de unidades a ser construidas.

El mencionado estudio aplica estas categorías a las viviendas censadas en 1980. Las principales conclusiones son:

- de las UV solamente precarias, algunas deberían ser renovadas en su totalidad, pero para otras sería suficiente mejorarlas o refaccionarlas
- de modo semejante, en los casos de hacinamiento por cuarto, la solución podría a menudo instrumentarse mediante la ampliación
- de tal manera, restaría sólo un grupo de viviendas nuevas a construirse, integrado por los 320.000 casos en que existe hacinamiento familiar. De éstos, dos tercios requieren mayor urgencia en su solución, porque además, son precarias.

El estudio SVOA - PNUD, 1987, lleva pues a cabo una desagregación de la información, de modo tal que sea posible "calificar" el déficit e identificar así diferentes dimensiones de la "demanda" habitacional insatisfecha. El diferenciar de este modo las necesidades, trae aparejadas dos consecuencias profundamente imbricadas y de importancia fundamental a la hora de encarar cursos de acción y/o políticas públicas destinadas a paliar o solucionar dicho déficit.

---

(6) Actualmente, Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental (S.V.C.A.).

(7) LUMI, Susana: artículo citado, en op. cit., pág. 186.

Por una parte, las experiencias en nuestro país y en otros de América Latina, muestran que frecuentemente se procede con descuido y exageración en los cálculos del déficit habitacional, lo cual, lejos de favorecer la aparición de respuestas a las auténticas necesidades y demandas, tiene un efecto paralizante por la magnitud abrumadora con que se presenta el problema.

En segundo término, redimensionar el déficit habitacional permite, como se ha visto, pensar e implementar cursos de acción y políticas alternativas para su solución.

Finalmente, conviene señalar que la Encuesta de Situación Habitacional de la actual Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental (S.V.C.A., ex - SVOA), dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social, efectuada en octubre de 1988 –sobre información relevada por la encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC)–, incorporó las categorías de “recuperable” e “irrecuperable”, aplicadas a la dimensión “precariedad”.

Dicha encuesta constituirá de ahora en más nuestra fuente de información, y por lo tanto siempre que nos refiramos a la “Encuesta de Situación Habitacional” debe entenderse que aludimos a ella.

A fin de que quede en claro el alcance y las limitaciones de los datos que vamos a manejar, señalamos:

- a) los mismos no provienen de un censo, sino de una encuesta. Esta ha sido realizada en base a un muestreo de hogares en los grandes centros (aglomerados) urbanos del país. Los resultados constituyen pues estimaciones a partir de dichas muestras.
- b) La unidad de análisis de la encuesta es el “hogar particular”, definido como “la persona o grupo de personas, parientes o no, que se asocian para proveer a sus necesidades alimentarias y otras, y compartir la vivienda”.

#### 1.4 Situación habitacional en la República Argentina en la actualidad

##### a) Caracterización

Como hemos adelantado, la Encuesta de Situación Habitacional (ESH) de 1988 adoptó las categorías de “recuperable” e “irrecuperable” aplicadas a la dimensión de precariedad de las viviendas.

Por tal motivo vamos a detenernos brevemente en el índice de precariedad utilizado. El mismo fue construido en base a un conjunto de 23 indicadores, divididos en tres grupos. Cada indicador, y por supuesto cada grupo de indicadores, tiene distinto puntaje, de acuerdo a la ponderación que se hace de los ítems que lo componen.

Hay un primer grupo conformado por 10 indicadores de calidad y estado de conservación de los materiales de la UV: paredes, techos, revestimientos, etc., con un total de 55 puntos.

El segundo grupo está constituido por 5 indicadores de presencia – no presencia de baño instalado, de uso exclusivo o compartido, electricidad y agua en la vivienda, sumando en total 30 puntos.

El tercer grupo alude a la presencia – no presencia de servicios instalados externos a la vivienda: electricidad, pavimento, alumbrado público, gas natural, y suma 15 puntos.

El rango es pues de 0 a 100, pudiendo ubicarse la vivienda en cualquier punto dentro de este continuum.

Pero la dimensión “precariedad” es clasificada también en dos categorías: “precariedad absoluta” y “precariedad relativa”. Las UV que adolecen de precariedad absoluta se consideran “irrecuperables”, en tanto aquellas con precariedad relativa se estiman “recuperables” en los términos vistos al tratar este concepto.

De acuerdo al puntaje, existirían pues 3 categorías de UV, en relación sólo a la precariedad:

0	–	50	puntos: precariedad absoluta: viviendas irrecuperables
50	–	70	puntos: precariedad relativa: viviendas recuperables
70	–	100	puntos: viviendas no deficitarias por precariedad

En cuanto a las restantes dimensiones del déficit habitacional:

Hacinamiento por cuarto: la ESH mantiene este concepto con igual definición a la del Censo de Población de 1980.

Hacinamiento familiar: la ESH incorpora esta dimensión del déficit habitacional, en los términos expuestos en la página 2 del presente trabajo.

b) Dimensión del déficit habitacional actual en todo el país

El cuadro proviene de la citada ESH de 1988.

Los totales de población y de hogares del primer renglón son datos del Censo de Población de 1991.

Los datos de los renglones siguientes constituyen estimaciones para todo el país, realizadas por la S.V.C.A., combinando la información de la ESH de 1988 (obtenidos a partir de muestreos en todos los centros urbanos del país) con los datos censales de 1991 sobre el total de población y de hogares.

Cuadro 3. Situación de déficit habitacional en todo el país

TOTAL	Población	Hogares	%
	32.608.560	8.450.000	100,0
1. Sin problemas habitacionales	19.758.560	5.450.000	65,3
2. En situaciones deficitarias	12.850.000	3.000.000	34,7
2.a. En viviendas precarias irrecuperables	3.900.000	900.000	10,6
2.b. En viviendas precarias recuperables	7.200.000	1.600.000	18,2
2.c. En situación de hacinamiento	1.750.000	500.000	5,9

## 2. LA PROBLEMÁTICA HABITACIONAL. PRINCIPALES VARIABLES

Al caracterizar el déficit habitacional en Argentina, hemos enfatizado las dimensiones tradicionales de precariedad y hacinamiento.

Sin negar la importancia central de las mismas, parece obvio que la problemática es mucho más compleja: no se agota en la calidad de los materiales que la componen, su estado de conservación, sus dimensiones. Involucra también las condiciones del hábitat en el que se localiza la vivienda, los servicios de infraestructura y equipamiento comunitario con que cuenta, así como los aspectos vinculados al régimen de tenencia y a los mecanismos de acceso a ella.

Es en torno a estas cuestiones que intentaremos articular, en las páginas siguientes, el tratamiento del déficit habitacional, para examinar luego la situación existente en el Conurbano Bonaerense.

Tales cuestiones o variables críticas son cinco:

- Infraestructura
- Localización de la vivienda
- Situación de tenencia de la vivienda y de la tierra
- Formas de producción de la vivienda
- Fuentes y formas de financiamiento de la vivienda

### 2.1. Infraestructura y déficit habitacional

La existencia o provisión de servicios de infraestructura está incorporada, como hemos visto en páginas anteriores, al índice de precariedad de una vivienda, con un puntaje casi equivalente al de las características de los materiales con que está construida, y su grado de deterioro.

Observamos también que el mencionado índice distingue dos clases de servicios: los que se encuentran dentro de la vivienda, y los externos a la misma.

Esta distinción sugiere varias situaciones posibles que se harán patentes al leer los datos de distribución de infraestructura en el Conurbano Bonaerense.

En primer lugar, hay servicios que si no están provistos dentro de la vivienda señalan una situación de gran precariedad: es el caso del agua, la cual posibilita a su vez la presencia de baño instalado (8). La diferencia con los servicios llamados "externos" es que no dependen necesariamente de la conexión a una red callejera, pudiendo contarse con el servicio en el terreno. Se los denomina también "servicios básicos" por ser los más importantes para la salubridad de la vivienda.

Los servicios externos a la vivienda: electricidad (luz domiciliaria), alumbrado público, pavimento, red cloacal, gas natural se caracterizan porque pueden ser provistos UNICAMENTE a partir de la conexión a una red callejera, y además son menos necesarios que los anteriormente mencionados (agua y baño instalado) en términos de salubridad y habitabilidad de la vivienda.

Tratando de sintetizar las situaciones posibles en esta materia podríamos hacer una "escala" de mayor a menor precariedad en cuanto a servicios de infraestructura.

- Inexistencia: los servicios básicos no están provistos, ni en la vivienda, ni en el terreno. Este sería por supuesto el nivel de máxima precariedad.  
Los pobladores en estas condiciones disponen sólo de letrinas, y deben recurrir para la cocina y la higiene, a canillas públicas, o a conexiones clandestinas, prestadas o cedidas por vecinos, en cuyo caso dependen de la buena voluntad de estos últimos, de no ser descubiertos o de ambas cosas.
- Ausencia de los servicios básicos en la vivienda, pero presencia en el terreno o predio: provisión de agua de pozo o bomba.  
Constituye un nivel alto de precariedad, por cuanto esta situación impide, entre otras cosas la existencia de baño instalado.
- Presencia de los servicios denominados "básicos" o mínimos dentro de la vivienda: provisión de agua y por lo tanto posibilidad de baño instalado con pozo negro. La precariedad en este caso estaría dada por la ausencia de los servicios definidos como "externos". De todos modos, una vivienda en estas condiciones cumple con requisitos muy elementales de habitabilidad.
- Existencia de los servicios dentro y fuera de la vivienda, según la naturaleza de los mismos, por conexión a una red callejera (en forma legal, no clandestina), de distribución de agua, cloacal, de electricidad, etc. Esta situación marcaría el nivel máximo en cuanto a provisión de servicios se refiere, incluyendo, en forma progresiva: alumbrado público, gas natural, pavimento, desagües pluviales, etc. Se les da la denominación genérica de "infraestructura frente a la vivienda".

---

(8) Por "baño instalado" se entiende el retrete con descarga de agua.

## 2.2. Localización de la vivienda

Como forma de sintetizar la distribución diferencial de los servicios de infraestructura básica, la ESH de 1988 introduce la distinción entre "área urbana consolidada" y "área urbana a consolidar".

El "área urbana consolidada" es definida como aquella que tiene un 70 % de parcelas edificadas, calles pavimentadas, servicios públicos de agua corriente, desagüe cloacal, alumbrado público, electricidad y desagües pluviales.

El "área urbana a consolidar" a su vez, queda definida por la ausencia de uno de los ítems anteriores.

Esta conceptualización podría ser criticada en tanto parte de incluir en el mismo término que expresa el concepto, las características con las que luego se lo define.

No obstante, entendemos que la clasificación no pretende tener valor explicativo, sino meramente descriptivo, y en ese sentido puede resultar útil.

Es así que observa, en la década transcurrida entre 1978 y 1988, una tendencia de ligero aumento de viviendas localizadas en "áreas urbanas consolidadas", que crecen de un 49,3 % en 1978, a un 50,8 % en 1988. (9)

En los términos descriptivos a que hemos aludido, no importa tanto saber si aumentó el número de viviendas en áreas urbanas consolidadas, o si, sencillamente, estas últimas se extendieron. Después de todo, ambos constituirían uno y el mismo fenómeno. Lo que interesa es que hay más viviendas en áreas urbanas consolidadas, es decir, con una mayor cobertura de servicios, en 1988 que en 1978.

La ESH ha caracterizado las áreas de localización de las viviendas de otra forma que estimo más funcional, incluso desde el punto de vista meramente descriptivo, y es entre "áreas urbanas con problemas" y "áreas urbanas sin problemas". La primera clase, es decir la de las "áreas urbanas con problemas" incluye a su vez cuatro categorías: a) villas miseria; b) área inundable; c) área cercana a un basural; d) área inundable y cercana a un basural.

---

(9) Son datos de la Encuesta de Situación Habitacional de 1988 para toda el Area Metropolitana del Gran Buenos Aires (AMGBA), es decir para la Capital Federal y los 19 Partidos del Conurbano Bonaerense en conjunto. Siempre que se hace referencia al AMGBA o al Gran Buenos Aires (GBA), debe entenderse que queda incluida la Capital Federal. Unicamente cuando se habla del Conurbano Bonaerense se excluye a la Capital Federal. Volveremos sobre esta cuestión al caracterizar la situación habitacional en el Conurbano Bonaerense.

A este respecto, la ESH contiene datos únicamente para 1988 (10) razón por la cual no es posible marcar una tendencia en la década, pero sí señalar la fuerte correlación que existe entre precariedad de la vivienda y área de localización:

**Cuadro 4.**

Localización de las UV	Vivienda precaria (%)	Vivienda no precaria (%)	Total (%)
Area urbana con problemas	40,0	60,0	100,0
Area urbana sin problema	14,7	85,3	100,0

En síntesis, la probabilidad de habitar una vivienda precaria en un barrio con problemas urbanos es casi tres veces mayor que para quienes habitan en barrios sin problemas urbanos.

### 2.3. Situación de tenencia de la vivienda y la tierra

Las formas de tenencia de la vivienda –y eventualmente el terreno–, han sido divididas en la ESH en dos categorías: “legal” e “irregular”.

Las formas “legales” incluyen:

- a) propietarios de la vivienda y el terreno
- b) Inquilinos
- c) ocupantes en relación de dependencia

---

(10) Son datos correspondientes a toda el AMGBA.  
Fuente: Encuesta de Situación Habitacional, 1988 (ESH, 1988).

Las formas "irregulares" comprenden cuatro situaciones posibles:

- a) propietarios de la vivienda solamente
- b) ocupantes por cesión o préstamo
- c) ocupantes de hecho de la vivienda
- d) otros

Resulta fundamental detenerse brevemente en la diferencia entre propietarios de vivienda y terreno, y propietarios de la vivienda únicamente. La distinción está claramente marcada por su respectiva inclusión en dos categorías que podríamos calificar de opuestas: "legales" los primeros, "irregulares" los otros.

A los efectos de nuestra investigación, cabe decir que la calidad de propietario sólo de la vivienda es la que se encuentra más fuertemente asociada con la precariedad de la misma. En su versión extrema, es característica del "villero" y/o "invasor". En estos casos, la precariedad, reflejada en la vivienda, remite a la situación de inseguridad legal y jurídica de quien no es propietario del terreno: habita allí, pero puede dejar de habitar en cualquier momento en que la autoridad pública y/o el propietario —persona pública o privada— así lo resuelva. Dicha inseguridad se traduce por regla general en una actitud de escasa preocupación por el mejoramiento de la vivienda.

Obviamente, a este factor se suman otros para reforzar la precariedad del hábitat: en la mayoría de estos casos, el propietario de la vivienda la ha construido él mismo o con ayuda de familiares, en terrenos no urbanizados o con problemas urbanos, y por lo tanto, con pésimas condiciones de infraestructura de servicios.

La ESH indica una tendencia en aumento de situaciones "irregulares" de tenencia, la que en gran número de centros urbanos afecta a una proporción de hogares superior al 20 %. Tal es el caso del AMGBA, con un total de 32,5 %, discriminado en un 12,3 % en Capital Federal y un 20,2 % en el Conurbano Bonaerense, para el año 1988. No hemos hallado en la ESH datos comparativos con 1978, pero de todas maneras también Lumi (11) señala una tendencia en este sentido.

---

(11) LUMI, Susana: artículo citado, en op. cit., pág. 190.

La ESH concluye que: "Esta alta incidencia de las formas irregulares es un buen indicador del deterioro de las condiciones socio económicas de la población. Las distorsiones profundas en el mercado de alquileres han restringido la oferta y aumentado los requisitos –garantías, depósitos– que los locatarios deben reunir para poder acceder al alquiler de una vivienda. Este aumento de exigencias, acompañado de un deterioro de los niveles de ingreso de la población produjo la expulsión de este mercado de numerosos hogares que fueron a engrosar situaciones irregulares: ocupación ilegal de tierras, de viviendas, o edificios desocupados". (12)

En síntesis, lo cierto es la asociación precariedad – tenencia "irregular": con tenencia "legal" se registra un 15 % de precariedad en las viviendas; con tenencia "irregular", un 50 % de precariedad. (13) Esta asociación, es, como se ha dicho, mucho más significativa entre los propietarios de la vivienda únicamente.

También es evidente la asociación entre el régimen de tenencia de la vivienda y el terreno, y la situación socio económica: un 11 % de hogares en situación "legal" tiene un ingreso familiar inferior a dos salarios mínimos (a la fecha del relevamiento, octubre de 1988), en tanto un 30 % de hogares en situación "irregular" tienen ese mismo ingreso familiar. (14)

La diferencia es mayor si se compara la distribución del ingreso con el valor de la canasta familiar (igual a 5 salarios mínimos aproximadamente a la fecha del relevamiento, octubre de 1988), que es el nivel necesario para la subsistencia: 50 % de hogares en situación "legal" no llegan a la canasta familiar, en tanto un 70 % de hogares en situación "irregular" se encuentran por debajo de ese nivel. (15)

#### 2.4. Formas de producción de la vivienda

La forma de producción de la vivienda es una variable de importancia central a los fines de nuestro estudio, por cuanto los cuatro proyectos de hábitat popular a ser analizados fueron ejecutados mediante el sistema denominado "autoconstrucción".

---

(12) Documento de circulación Interna del Ministerio de Salud y Acción Social, Número 1127, Anexo 1.1, pág. 27. Datos de la ESH 1988, para todo el AMGBA.

(13) Fuente de los datos: ESH, 1988. Para toda el AMGBA.

(14) Fuente de los datos: ESH, 1988. Para toda el AMGBA.

(15) Fuente de los datos: ESH, 1988. Para toda el AMGBA.

La ESH de 1988 distingue tres formas posibles de producción de la vivienda:

- la compró construída
- la hizo construir por encargo
- la autoconstruyó

La comparación entre los datos de las fuentes oficiales y el análisis de nuestros casos, revela diferencias en el concepto de autoconstrucción utilizado.

En efecto las primeras, es decir las fuentes oficiales (16) definen al autoconstructor como "el que intervino en forma directa en cualquiera de las etapas de construcción de la vivienda, ya sea en la gestión, en la ejecución, o en ambas". A su vez, la "gestión" comprende "las tareas vinculadas a la compra de los materiales, contratación y coordinación de los distintos oficios que intervienen en la construcción de la vivienda" (17), en tanto "La ejecución involucra la mano de obra del propietario y/o sus familiares". (18)

La idea y el sistema de autoconstrucción propio de los proyectos de hábitat popular promovidos por ONGs será caracterizada oportunamente. Baste por el momento señalar que su esencia radica en el trabajo permanente del autoconstructor en la edificación de la vivienda, es decir, en la fase que la fuente citada denomina "ejecución".

Es importante destacar que, tanto en la concepción oficial, como en la concepción y la práctica de las ONGs, existen diversas formas de autoconstrucción, en tanto puede haber distintos niveles de participación de los autoconstructores en la tarea.

Se trata de cuatro formas básicas, elaboradas teóricamente en torno a dos variables centrales, presentes también en los proyectos a ser investigados, y que resultan por lo tanto del mayor interés. Dichas variables son:

- a) Asistencia Técnica (AT)
- b) Mano de Obra Contratada o Contratación a Terceros (CT)

---

(16) Trabajo del Equipo de Docentes de la Cátedra "Taller de Situación Habitacional", Carrera de Sociología, U.B.A. Equipo compuesto por la Lic. Lydia M. M. de Jiménez, Titular; la Lic. Clide Martínez López, Adjunta; y las Lic. Ana Bas Cortada, Alicia Carríquiri y Mirta Estraviz, Jefas de Trabajos Prácticos: "La vivienda autoconstruída en el área metropolitana", Bs. As., Diciembre de 1988, pág. 2, 15 páginas. mimeo.

(17) Jiménez, Lydia M. M. de, y otras, *Ibid.*, pág. 2.

(18) Jiménez, Lydia M. M. de, y otras, *Ibid.*, pág. 2.

a) Por AT se entienda (19) la ayuda de al menos un profesional (arquitecto, ingeniero, maestro mayor de obras) en:

- la elaboración del proyecto
- la aprobación de los planos
- y/o la dirección de la obra

De acuerdo a esta definición, la presencia de AT en algunos de esos tres rubros señala la categoría de "autoconstrucción con AT", en tanto su carencia en todos ellos califica a la "autoconstrucción sin AT".

b) CT quiere decir (20) contratación de mano de obra para:

- trabajos generales de albañilería o
- trabajos específicos: instalaciones sanitarias, de electricidad, etc.

Las categorías siguen el patrón aplicado para la variable "AT": la CT para uno de los ítems anteriores determina la forma de autoconstrucción "con CT"; en tanto si no se contrata mano de obra para ninguno de los dos ítems, la autoconstrucción es caracterizada como "sin CT".

De lo expuesto resulta obvio que existen infinitas variantes de autoconstrucción, las cuales se mueven en un continuum, desde un extremo que roza la construcción por encargo a profesionales y empresas (con un máximo de AT y CT), a otro extremo sin ninguna AT ni CT, con todas las combinaciones posibles entre ambos.

A continuación se presentan algunos datos de la ESH de 1988 sobre formas de producción de la vivienda, y formas de autoconstrucción en particular. Debemos aclarar que tales datos se refieren

- a toda el AMGBA
- únicamente a los propietarios de vivienda y terreno

---

(19) Jiménez, Lydia M. M. de, y otras: *ibid.*, págs. 5-6.

(20) Jiménez, Lydia M. M. de, y otras: *ibid.*, pág. 6.

El manejar datos del AMGBA no implica mayores problemas metodológicos, por cuanto lo que se tratará de ver son asociaciones entre variables, expresadas en porcentajes, a fin de determinar la incidencia que tiene la forma de producción, en especial la autoconstrucción, en sus diversas modalidades, sobre la calidad de las viviendas.

En cambio el que los datos se refieran únicamente a los propietarios de la vivienda y el terreno puede implicar un nivel de sub-registro y un sesgo en la información, porque es presumible que la mayor proporción de auto-construtores se dé entre quienes son propietarios de la vivienda únicamente (villas miseria, ocupaciones ilegales de tierras, etc.).

Sin embargo, dicho sesgo no parece relevante a los efectos de nuestra investigación, ya que los auto-construtores de los cuatro proyectos promovidos por ONGs son propietarios –o futuros propietarios– de su vivienda y su terreno.

a) Asociación entre formas de producción de la vivienda y nivel de precariedad

El cuadro siguiente, tomado de la ESH de 1988 refleja la asociación existente entre las formas de producción de la vivienda y el nivel de precariedad. Se recuerda que son datos válidos para toda el AMGBA. (21)

Cuadro 5. Hogares propietarios de la vivienda y terreno según forma de construcción de la vivienda por nivel de precariedad

Fomas de producción	La compró construida (%)	La hizo construir (%)	La auto-construyó (%)	Sin especificar (%)
Precariedad				
0 – 30 puntos	0,6	1,6	2,8	28,0
31 – 70 puntos	5,5	6,4	31,8	17,0
71 – 100 puntos	93,9	92,0	65,4	55,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

(21) Jiménez, Lydia M. M. de, y otras: *ibid.*, pág. 8.

Comparando las viviendas autoconstruidas con el resto del parque habitacional, se observa que las viviendas compradas construidas y las construidas por encargo son de mejor calidad.

La diferencia en el índice de precariedad entre las viviendas compradas construidas y las construidas por encargo es poco significativa. De modo similar, no se registra una fuerte asociación entre la forma de producción y la precariedad en el caso de las viviendas con un puntaje de precariedad entre 0 y 30.

Las asociaciones más fuertes se reflejan en las viviendas con 31 a 70 puntos de precariedad, entre las cuales, las autoconstruidas quintuplican a las de las otras dos categorías tomadas por separado. A la inversa, entre las viviendas no deficitarias por precariedad, las autoconstruidas representan casi dos terceras partes del total, en tanto las compradas construidas constituyen casi el 94 % y las construidas por encargo, el 92 %.

En general, de acuerdo a estos datos, las viviendas compradas construidas tienen menor índice de precariedad que las construidas por encargo.

Jiménez y otros (22) señalan que la mayor precariedad de las viviendas autoconstruidas puede estar a su vez relacionada con la antigüedad de las mismas; y que la vivienda autoconstruida es más antigua porque el proceso de autoconstrucción es por regla general más largo que otras formas de producción de la vivienda.

En realidad, es la duración de la autoconstrucción la que afecta la calidad final de la vivienda, además, por supuesto, de aumentar los costos. En otras palabras, es el concepto de duración de la autoconstrucción, más que el de antigüedad de la vivienda, el que tiene relevancia. En efecto, en tanto la autoconstrucción se prolonga, se produce un deterioro de la edificación, debido a factores de los propios materiales, climáticos, etc.

Pero esto también es relativo, pues si la medición de la precariedad se realiza en las primeras etapas de la autoconstrucción, es probable que los índices de la misma aumenten: en efecto, en esas primeras etapas pueden faltar los cerramientos, las terminaciones, y lo que es más importante, la provisión de servicios. Tal es, según el Trabajo citado en páginas anteriores, (23) el motivo de que entre las viviendas autoconstruidas precarias, la situación predominante sea de precariedad relativa (ausencia de terminaciones, de instalaciones sanitarias).

---

(22) Jiménez, Lydia M. M. de, y otras: *ibid.*, pág. 8.

(23) Jiménez, Lydia M. M. de, y otras: *ibid.*, pág. 8.

La precariedad de la vivienda es pues un hecho dinámico, que depende del momento en que se hace la medición; y de qué componentes de la calidad se evalúen. En el caso de la vivienda autoconstruida, si se coloca el énfasis en los materiales, probablemente el índice de precariedad aumente con el tiempo, por las razones que acabamos de exponer. Si se privilegia en cambio el aspecto de dotación efectiva de infraestructura (conexiones de agua corriente, electricidad, gas natural, cloacas, etc.) el índice probablemente disminuirá con el transcurso del tiempo.

Por eso, la pregunta clave en todo caso es: ¿cuánto tiempo se necesita, en promedio, para que la vivienda autoconstruida deje de tener condiciones de precariedad? En el trabajo citado, se tomó como indicador para responder esta pregunta, la distribución de agua dentro de la vivienda, factor que se considera un indicador casi predictivo de precariedad por encontrarse casi siempre asociado a la buena calidad de los materiales y a la presencia de baño instalado.

De este modo se llegó a la siguiente conclusión: hasta casi 5 años de iniciada la autoconstrucción, casi la mitad de las viviendas autoconstruidas carece de distribución interna de agua.

La proporción desciende a menos del 20 % luego de 10 años de comenzada la autoconstrucción. (24)

b) Asociación entre formas de autoconstrucción de la vivienda y nivel de precariedad

Los datos muestran que contar con AT y CT disminuye la probabilidad de precariedad de la vivienda autoconstruida. Obviamente, ambos factores, la asistencia técnica y la contratación a terceros, inciden en el tiempo necesario para que la vivienda autoconstruida deje de ser precaria.

---

(24) Jiménez, Lydia M. M. de, y otras: *Ibid.*, pág. 8.

**Cuadro 6. Hogares con jefes autoconstructores según forma de autoconstrucción por nivel de precariedad de la vivienda. (25)**

Fomas de auto- construcción  Precariedad	Asistencia Técnica		Contratación a Terceros	
	Con AT (%)	Sin AT (%)	Con CT (%)	Sin CT (%)
Hasta 30 puntos	—	3,6	0,9	1,1
31 – 70 puntos	19,3	32,8	18,9	33,5
71 – 100 puntos	80,7	63,6	80,2	65,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

En la categoría de viviendas con 0 – 30 puntos de precariedad, es menos relevante la incidencia de la asistencia técnica y de la contratación a terceros que en las viviendas con 31 – 70 puntos de precariedad y las viviendas no deficitarias por precariedad.

La importancia de la asistencia técnica para la autoconstrucción de una vivienda no precaria parece mayor que la de la contratación a terceros en la categoría de viviendas con 0 – 30 puntos. En dicha categoría, con AT se autoconstruyeron 0, pero casi un 4 % se autoconstruyeron sin AT. Para la contratación a terceros, la diferencia es de 0,2 % a favor de los que la tuvieron.

Respecto a la infraestructura en las distintas etapas de la autoconstrucción puede observarse lo siguiente: (26)

(25) Jiménez, Lydlia M. M. de, y otras: *ibid.*, pág. 10.

(26) Jiménez, Lydlia M. M. de, y otras: *ibid.*, pág. 10.

El 87 % de las familias autoconductoras que tuvieron AT logran que sus viviendas tengan distribución interna de agua en menos de 5 años. Entre los que no tuvieron AT, sólo después de 20 años de iniciada la autoconstrucción, el 87 % de las viviendas cuentan con este servicio.

Algo semejante sucede con la CT: un 70 % de las familias autoconductoras que la utilizaron, tienen distribución de agua en la vivienda antes de los 5 años de comenzada la autoconstrucción. El porcentaje desciende al 45 % en los casos en que los autoconstructores no utilizaron CT.

## 2.5. Formas de financiamiento de la vivienda

La ESH distingue, entre los propietarios de vivienda y terreno, tres formas de pago para acceder a los mismos:

- sólo con ahorros propios
- con alguna forma de financiamiento
- no pagó nada

De las viviendas compradas con fondos propios, un 20 % padece características deficitarias. Entre quienes tuvieron algún financiamiento, la proporción de viviendas deficitarias desciende a un 13,5 %. (27)

A los fines de nuestra investigación, resulta interesante observar la asociación entre la forma de pago y la forma de producción de la vivienda.

---

(27) Fuente de los datos ESH, 1988. Para toda el ANGBA.

a) Formas de producción de la vivienda y forma de pago (28)

**Cuadro 7. Hogares propietarios de viviendas y terreno según forma de construcción de la vivienda y forma de pago.**

Formas de constr. de la vivienda Forma de pago	La compró construida	La hizo construir	La auto construyó	Sin especificar	Total
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Sólo con ahorros propios	56,1	52,7	80,2	53,3	63,6
Parte crédito – Parte ahorro	14,0	19,7	7,5	17,5	12,4
Sólo con crédito	19,4	26,4	11,1	10,5	17,2
No pagó nada	10,2	0,8	1,1	3,4	6,0
Sin datos	0,3	0,4	0,0	15,3	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

El dato de mayor interés que refleja el cuadro, es la relación entre el pago con los propios ahorros y la autoconstrucción de la vivienda. Es decir, si bien en todos los casos, independientemente de la forma de producción de la vivienda, la mayoría de los propietarios la han pagado solamente con sus propios ahorros, el porcentaje es espectacularmente mayor entre los autoconstructores, que entre quienes la han comprado construida o la han construido por encargo. En tanto en estas dos últimas categorías, más del 50 % no tuvo financiamiento alguno, entre los autoconstructores el 80 % no tuvo crédito de ningún tipo.

Los autoconstructores que han podido financiar en parte su vivienda, son un 7 %, la mitad y casi una tercera parte respectivamente, de quienes compraron la vivienda construida y quienes la construyeron por encargo.

(28) Jiménez, Lydlia M. M. de, y otros: *Ibid.*, pág. 13.

Finalmente, los autoconstructores que tuvieron un financiamiento total representan un 11 %, aproximadamente la mitad de las otras dos categorías tomadas por separado.

Lo que en síntesis cabe destacar es que quienes más necesitarían financiamiento para la construcción de su vivienda, por presentar un perfil socio económico más bajo, son quienes tienen menos posibilidades de lograrlo. Es esta situación la que las ONGs van a tratar de atender con sus proyectos de hábitat popular.

b) Fuentes de financiamiento y características del déficit habitacional

De los datos de la ESH (29) se desprende una fuerte asociación entre la fuente de financiamiento (pública o privada) y el déficit de las viviendas.

De acuerdo a dicha información, entre las viviendas construidas con financiamiento público o estatal, habría un porcentaje muy pequeño de viviendas deficitarias: 4 %. En tanto entre las construidas con financiamiento privado, existiría un 24 % de viviendas deficitarias. Y de éstas, casi la totalidad lo serían por precariedad, es decir, por factores que pueden atribuirse directamente al propio proceso de edificación: mala calidad de los materiales, servicios de infraestructura deficientes, etc.

Puesto que el presente trabajo se propone justamente establecer la posible incidencia de las diversas fuentes de financiamiento, público o privado, en los resultados de los proyectos de hábitat popular, no hemos querido soslayar estos datos. Al mismo tiempo, los consideramos de obvio interés para formular hipótesis y profundizar el tema en futuras investigaciones.

Pero es necesario señalar que puede haber un sesgo en la información en un sentido favorable a la eficacia del financiamiento público en materia de vivienda.

---

(29) Fuente de los datos: ESH, 1988. Para toda el AMGBA.

### 3. SITUACION HABITACIONAL EN EL CONURBANO BONAERENSE

#### 3.1. Características generales del Conurbano Bonaerense

Por "Conurbano Bonaerense" se entiende los 19 Partidos que rodean a la Capital Federal. Ellos son, por orden alfabético: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Florencio Varela, General San Martín, General Sarmiento, La Matanza, Lanús, Lomas de Zamora, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, Tigre, Tres de Febrero y Vicente López. (30)

El Conurbano Bonaerense (CB), es el mayor aglomerado urbano del país y uno de los mayores del mundo. Según los datos del Censo de 1991, cuenta con una población de 7.926.379 habitantes. La Capital Federal tiene, también de acuerdo a los datos del último Censo, 2.960.976 habitantes, lo que hace un total para el AMGBA, de 10.887.355.

El índice de crecimiento demográfico del CB en el último decenio (1980 - 1991) ha sido de 17.5, en tanto en la Capital Federal apenas alcanzó 1.3. El fenómeno, notable en casi todos los Partidos del CB, ha sido explosivo en algunos de ellos: 47.7 en Moreno; 46.2 en Florencio Varela; 46.1 en Esteban Echeverría.

El nivel socio económico de la población es en general medio bajo y bajo: predominan los obreros y empleados que trabajan en las fábricas de la zona o en la Capital Federal. Se distinguen en el Conurbano Bonaerense (CB) dos llamadas "coronas": la primera formada por los Partidos más antiguos y que lindan con la Capital Federal (Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora, etc.). Estos son relativamente más prósperos, que los que conforman la llamada "segunda corona", partidos más nuevos como Berazategui, Florencio Varela, Moreno, que surgieron con posterioridad, y que se encuentran también en general menos urbanizados.

El CB es llamado el "cinturón de pobreza" en torno a la Capital Federal, si bien puede decirse que se trata también de una región de contrastes: contrastes entre los diversos Partidos y dentro de los Partidos. Por ejemplo, en los Partidos ubicados al norte de la Capital Federal (Vicente López, San Isidro, San Fernando, etc.) hay una mayor proporción de habitantes de niveles socio económicos altos y propietarios de casas de fin de semana (población no estable), junto a villas miseria o casas muy modestas. En cambio, los Partidos ubicados al oeste (Moreno, La Matanza, Merlo) y al sur de la Capital Federal (Berazategui, Almirante Brown, etc.) presentan un espectro socio económico más homogéneo y con características de mayor pobreza.

---

(30) Anexo General, Mapa con la División Política de los Partidos del Conurbano Bonaerense.

Desde el punto de vista del parque habitacional, según datos de la ESH en tanto en Capital Federal predominan las viviendas de departamentos, que constituyen más del 70 % del mismo, en el CB las casas representan más de un 40 %. La densidad de población es de 147 habitantes por hectárea en la Capital Federal, y de 20 habitantes por hectárea en el CB.

El parque habitacional del CB es más nuevo: las viviendas con más de 21 años no llegan al 45 %, en tanto en Capital casi el 60 % del parque tiene esa antigüedad. Este hecho está relacionado con la conformación en el tiempo de las mencionadas "coronas", a raíz del crecimiento vertiginoso de la Capital.

### 3.2. Situación habitacional

La situación habitacional en el CB es altamente deficitaria. Un 32 % de hogares habitan viviendas deficitarias, según datos de la ESH. De ese porcentaje, más de un 18 % sufre solamente precariedad; un 11 % soporta una situación de precariedad y hacinamiento y un 3 %, solamente hacinamiento. (31)

Es notable el contraste con la Capital Federal, donde apenas un 6 % de hogares padece situaciones deficitarias.

Si se considera la variable precariedad, un 22,4 % de hogares ocupan viviendas de esas características; de las cuales casi un 11 % —la mitad— son irrecuperables. En la Capital Federal, el total de hogares en viviendas precarias es de 1,3 %, de las cuales apenas el 0,2 % son irrecuperables. (32)

En las viviendas precarias de la Capital Federal se da un fenómeno más acentuado de hacinamiento por cuarto (33) que en el CB: en casi un 49 % de las UV precarias de la Capital existe también hacinamiento por cuarto en tanto en el CB, ello sólo ocurre en un 37 % de las viviendas precarias. El fenómeno está asociado a la mayor existencia en la Capital de inquilinatos, pensiones, etc.

En cuanto al hacinamiento familiar, según los datos de la ESH, en el CB el porcentaje es de 2,4 %.

---

(31) Fuente de los datos: ESH, 1988.

(32) Fuente de los datos: ESH, 1988.

(33) Si bien la ESH de octubre de 1988 incorporó la variable "hacinamiento familiar", la trata siempre por separado, esto es, no la incluye en los cuadros junto a la precariedad y el hacinamiento por cuarto.

### 3.2.1. Infraestructura y déficit habitacional en el Conurbano Bonaerense

Hemos visto en páginas anteriores, que la presencia o no de servicios de infraestructura está incluida, a partir de la ESH de 1988, dentro del concepto de precariedad, con un puntaje casi equivalente al de la calidad y estado de conservación de los materiales de la vivienda.

De modo similar, nos referimos a la distinción entre "servicios básicos"; e "infraestructura frente a la vivienda".

Un estudio del INDEC (34) realizado en 1991 en el CB llega a la conclusión de que existen dos grupos en riesgo sanitario: uno que denomina de alto riesgo, constituido por:

- hogares sin agua en el predio ocupado por la UV y sin instalación de baño con descarga de agua
- hogares con agua que no es de red pública y sin instalación de baño
- hogares con agua de red pública pero sin instalación de baño con descarga de agua.

El otro grupo, calificado como "de riesgo potencial", está conformado por los hogares que, aunque disponen de servicio de agua, éste no es de red pública, y que además, disponiendo de instalación de baño, la fuente de desagüe no va a red cloacal, sino a cámara séptica y pozo ciego, pozo ciego solamente, etc.

En función de la importancia de este ítem para la caracterización de la situación habitacional, vamos a analizarlo con cierto detalle. (35)

---

(34) "Conurbano Bonaerense: Aproximación a la determinación de hogares y población en riesgo sanitario a través de la Encuesta Permanente de Hogares", INDEC, Bs. As., 1991. Estudio coordinado por la Lic. Clyde Charre de Trabucchi; Investigación de Camila Morano de Botticelli; apoyo estadístico de Marta Rodríguez de Messere; apoyo en computación de Carlos Sarachu y Diego Herrero, págs. 3-4, 21 páginas.

(35) La fuente de todos los datos es la ESH de octubre de 1988.

a) Servicios básicos:

- Provisión de agua

En el Conurbano Bonaerense, poco más de un 80 % de hogares disponen de agua en la vivienda; un 15 % aproximadamente de hogares no disponen de agua en la vivienda, pero sí en el predio o terreno, y un 4,4 % no disponen de agua ni en la vivienda ni en el terreno.

La población afectada por la falta de agua en la vivienda en el total de los aglomerados urbanos estudiados es de casi dos millones setecientos mil habitantes. No obstante ser, en términos porcentuales, el CB el área urbana mejor ubicada en cuanto a disponibilidad de agua, por tratarse al mismo tiempo de la más densamente poblada, en términos absolutos este problema afecta a algo más de un millón setecientas mil personas, es decir, a casi dos terceras partes del total, poniéndolas en grave riesgo sanitario. (36)

- Disponibilidad de baño instalado

Un 23,4 % de hogares en el Conurbano Bonaerense NO DISPONEN de baño instalado. De los hogares que tienen baño instalado, un 2,5 % lo comparten con otra/s familia/s. Sólo un 74,1 % de hogares del CB cuentan con baño instalado y de uso exclusivo.

Estas cifras reflejan una situación de extremada gravedad principalmente desde el punto de vista sanitario. La población afectada por la carencia de baño en el total de los aglomerados urbanos estudiados es de alrededor de TRES MILLONES DOSCIENTOS MIL habitantes. Respecto al CB, por motivos análogos al caso de la provisión de agua, la proporción de hogares que carecen de baño es menor que en otros aglomerados, pero el total de personas afectadas es de casi DOS MILLONES, es decir, nuevamente, casi dos tercios del total. (37)

---

(36) Fuente de los datos: ESH, 1988. La cifra surge de sumar la categoría "no dispone de agua ni en la UV ni en el predio" y la categoría "no dispone de agua en la UV pero sí en el predio".

(37) Fuente de los datos: ESH, 1988. El cálculo se ha hecho en base únicamente a los hogares que no cuentan con baño instalado en absoluto, ni de uso exclusivo ni de uso compartido.

- Cocina y pileta de uso exclusivos

La disponibilidad de cocina instalada, conjuntamente con la pileta, de uso exclusivo, es de suma relevancia para la higiene en la preparación de los alimentos, y por lo tanto para la salubridad de una vivienda.

En el CB, casi un 21 % de hogares no disponen de cocina, ni de uso exclusivo ni compartido. La situación al respecto es bastante similar a la relativa a baño instalado.

Si se considera la disponibilidad de cocina y baño juntos, en el CB el porcentaje de hogares que no cuentan con ninguna de las dos instalaciones es de casi 17 %.

b) Servicios de infraestructura frente a la vivienda

El Cuadro siguiente muestra la distribución porcentual de servicios de infraestructura frente a la vivienda, comparando la Capital Federal con el CB. Los datos corresponden a la ESH de 1988, aunque se han reordenado en base a un criterio personal en cuanto a la importancia de cada uno de ellos, comenzando por los que se considera más necesarios.

**Cuadro 8. Distribución porcentual de infraestructura frente a la vivienda: porcentaje de viviendas que cuentan con cada servicio externo a la vivienda y al predio, comparando CF con el CB. (38)**

Servicios de Infraestructura frente a la UV	CF (%)	CB (%)
Agua corriente	99,9	55,3
Electricidad	100,0	98,6
Red cloacal	99,8	35,5
Alumbrado público	99,8	87,2
Gas natural	97,8	66,8
Pavimento	99,6	61,4
Recolección de residuos	99,5	91,7
Desagües pluviales	97,4	49,2
Cordón – cuneta	99,1	59,4

Es notable la escasa cobertura, en el CB, de por lo menos dos de los servicios que hemos colocado en primer lugar en orden de importancia, a saber: el agua corriente y la red cloacal. Apenas un 55 % de las viviendas del CB cuentan con agua corriente. Esta pésima situación se torna desastrosa y dramática al llegar a la red cloacal: sólo un 35,5 % de las viviendas del CB disponen de red cloacal. Cada una de estas carencias por si sola es grave; juntas, adquieren contornos de suma peligrosidad en términos de higiene y salud.

La cobertura en electricidad es casi total, pero debe recordarse que la misma probablemente incluya una enorme proporción de conexiones clandestinas. Este fenómeno es típico de la electricidad para luz domiciliaria, por cuanto la conexión clandestina de agua, por ejemplo, es mucho más difícil de realizar, y más fácilmente detectable.

En cuanto a gas natural y pavimento la cobertura ronda los dos tercios de las viviendas; el servicio de recolección de residuos llama la atención (casi un 92 %); vuelve a observarse una disminución de la cobertura en lo relativo a desagües pluviales y cordón cuneta.

(38) Fuente de los datos: ESH, 1988.

Por otra parte, se mantienen las diferencias ya observadas entre la Capital Federal y el CB, principalmente, como dijimos, en torno a los servicios más básicos como agua corriente y red cloacal. En general, en Capital Federal la cobertura es casi total en todos los rubros, llegando casi al 100 %, excepto en lo tocante a gas natural y desagües pluviales, en los que está apenas por debajo del 98 %.

El cuadro sintetiza en términos generales la transición de un área urbana consolidada a un área urbana a consolidar, pero lo que más crudamente revela esta distribución diferencial de servicios de infraestructura en áreas geográficamente tan próximas entre sí, son las desigualdades socio económicas subyacentes.

Todas las variables que han sido analizadas en forma teórica y con datos empíricos: precariedad, hacinamiento, carencia de infraestructura, mala localización, tenencia "irregular", autoconstrucción, escasez de posibilidades de acceso al financiamiento, se relacionan entre sí y se manifiestan claramente en el producto final de la cadena: la vivienda misma. La vivienda pobre, precaria, deteriorada, pequeña, insuficiente para albergar a sus habitantes, insalubre, como la expresión más concreta de la pobreza y la impotencia de sus numerosos habitantes.

Nuevamente, es esta la situación que los Proyectos de Hábitat Popular promovidos por ONGs se proponen modificar.

### 3.2.2. Localización de las viviendas y déficit habitacional en el Conurbano Bonaerense

En el CB, un 28,2 % de viviendas están ubicadas en áreas urbanas consolidadas, y un 71,2 % en áreas urbanas a consolidar. (39)

Si se considera en cambio, por su valor más descriptivo, los conceptos de "área con problemas urbanos" y "área sin problemas urbanos", se observa para el CB casi un 31 % de viviendas en áreas con problemas urbanos.

De este porcentaje, la mayoría de las viviendas, casi un 20 % se concentra en áreas inundables. No es despreciable la cifra de viviendas en áreas inundables y cerca de basural, que alcanzan algo más de un 4 %, en tanto aquéllas ubicadas en villas miseria o área inundable, rondan el 3 % en cada una de esas categorías.

Los porcentajes de viviendas en situaciones análogas en la Capital Federal son virtualmente insignificantes, excepción hecha de las que se encuentran en áreas inundables, que representan casi un 4 % del total.

---

(39) Fuente de los datos: ESH, 1988.

### 3.2.3. Régimen de tenencia de la vivienda y la tierra y déficit habitacional en el Conurbano Bonaerense

En el CB, casi un 81 % de hogares viven en condiciones "legales" en cuanto a la tenencia de la vivienda y el terreno: un 72 % son propietarios de ambos; hay casi un 8 % de inquilinos y apenas un uno por ciento de ocupantes en relación de dependencia.

En cuanto al 19 % de hogares en situación "irregular", casi un 7 % son propietarios de la vivienda únicamente ; casi un 11 % de ocupantes por cesión o préstamo, y un porcentaje insignificante de ocupantes de hecho de la vivienda.

Estos porcentajes parecen algo bajos teniendo en cuenta la situación de déficit habitacional del CB, y que por regla general las variables que hacen al mismo están relacionadas entre sí. El dato más llamativo es la escasa cantidad de hogares en calidad de "ocupantes de hecho de la vivienda" (un 0,4 %), cuando en páginas anteriores del presente trabajo y citando incluso otras fuentes (40), se señaló una tendencia creciente a la ocupación de edificios y otras formas "irregulares" de acceso a la vivienda, por las dificultades en el mercado de alquileres y otros factores. No obstante conviene recordar que los datos en este sentido se referían a todo el AMGBA, no solamente al CB.

La asociación entre la precariedad de la vivienda y la situación de tenencia de la misma y del terreno, en cambio, se observa claramente: con situaciones legales de tenencia, se registra un 22,5 % de viviendas precarias; en tanto con situaciones irregulares de tenencia, el porcentaje de viviendas precarias llega a casi un 60 %. (41)

### 3.2.4. Formas de producción de la vivienda en el Conurbano Bonaerense

En el CB, casi la mitad de las viviendas son autoconstruidas, en los términos en que la ESH de 1988 define la auto construcción.

---

(40) LUMI, Susana, artículo citado en op. cit., pág. 190.

(41) Fuente de los datos: ESH, 1988.

La relación entre autoconstrucción y precariedad de la vivienda, y formas de autoconstrucción y precariedad de la misma fueron analizadas en páginas anteriores (42). No se dispone de datos respecto a las formas de autoconstrucción para el CB.

### 3.2.5. Formas de financiamiento de la vivienda en el Conurbano Bonaerense

En el CB, un 65,6 % pagó su vivienda solamente con ahorros propios; apenas casi un 29 % tuvo financiamiento; un 5 % no pagó nada.

El siguiente cuadro muestra la distribución porcentual de hogares propietarios de la vivienda y el terreno, que accedieron a la primera con financiamiento, según la fuente. (43)

Cuadro 9.

Fuente de financiamiento	(%)
Cooperativa, Mutual o Sindicato (*)	4,7
Otras entidades privadas	40,2
Sub-total de financiamiento privado	44,9
BHN	27,4
Otras entidades estatales	23,2
Sub-total de financiamiento público	50,6
Sin datos	4,5
Total	100,0

(\*) Se señala que los fondos de estas entidades pueden ser públicos.

(42) Páginas 16-20 del presente trabajo.

(43) Fuente de los datos: ESH, 1988.

#### 4. EL FINANCIAMIENTO PUBLICO DE LA VIVIENDA EN ARGENTINA

##### - Período 1960 – 1970

Señala Lumi (44) que durante la década 1960 – 1970, pudieron aplicarse políticas prácticamente de subsidio a la vivienda. En efecto, las condiciones socioeconómicas del país permitieron su financiamiento con períodos largos de amortización, tasas muy bajas de interés y ausencia de sistemas de ajuste de capital.

Además, la inflación disminuía el valor real de las deudas. Fue así como grandes grupos de ingresos medios y bajos accedieron a la misma cancelando sus deudas con cuotas que en los tramos finales de la amortización constituían montos irrelevantes.

A su juicio, el sector público no comprometía –al menos en principio– su posición financiera, pues si bien parte de su cartera activa se licuaba vía inflación, su anclaje en un mercado de capitales bien abastecido y con fondos colocados a mediano y largo plazo le permitían casi siempre compensar la pérdida real.

Por otra parte, desde el punto de vista del esquema fiscal, el sector público captaba compulsivamente fondos de los particulares (aportes de empleados y empleadores) al sistema de seguridad social. Dichos recursos se canalizaban en parte hacia las políticas habitacionales, vía Banco Hipotecario Nacional (BHN).

En casos como éste, los subsidios cristalizan como mecanismos indiscriminados y descontrolados, usados principalmente por los sectores medios, mejor posicionados que los de menores recursos para aprovecharlos.

##### - Principios de los 70

Hacia fines de los 60, se agudizan los desequilibrios del sector público, imponiendo restricciones severas a la anterior política de subsidios. Crece la inflación, tributo al que un Estado incapaz de cobrar otros impuestos recurre, descargando mayor presión sobre los sectores con menor capacidad de pago.

---

(44) LUMI, Susana, artículo citado, en op. cit., pág. 193.

La otra cara de la crisis financiera es el estrechamiento del mercado de capitales domésticos, y la ausencia virtual de capital externo en el marco del endeudamiento.

La escasez de capitales afecta –en el caso vivienda– por las dos caras del mercado:

- a la oferta: por la insuficiencia de fondos para llevar a cabo políticas públicas de inversión habitacional.
- a la demanda: se trata de un bien básico, pero de alto costo y largo período de producción. Estas características determinan la necesidad de financiamiento a largo plazo para los demandantes.

En este contexto la pregunta fundamental, no es cómo se financia la vivienda pública, sino si es posible financiar una política de vivienda pública en Argentina hoy.

#### Recursos posibles fuera del financiamiento público:

- financiamiento internacional voluntario: se reduce a aportes de organismos internacionales destinados a programas sectoriales.
- ahorro privado: es una magra fuente de recursos para las políticas públicas porque:  
a) dada la distribución polarizada del ingreso en Argentina, el ahorro privado se destina casi exclusivamente a financiar vivienda cara que no pasa por los circuitos financieros estatales, en vez de co-financiar, junto con recursos del sector público, vivienda social; b) la inestabilidad económica y un escaso desarrollo del mercado de títulos estrechan el margen de financiamiento, impidiendo la captación de ahorro de los sectores medios y altos

#### Responsabilidad del Estado en el área habitacional

El Estado tiene un rol esencial en cuanto a política habitacional, ya que una de sus funciones primordiales es corregir las inequidades en la distribución del ingreso generadas por el proceso de acumulación.

Pero el Estado vive una crisis profunda en todos sus frentes: crisis de financiamiento, crisis de gestión y crisis de poder. Una crisis tan radical y profunda, que el alcance de las políticas públicas ya no parece ser ni siquiera tema de debate hoy.

#### 4.1. Principales problemas de diseño e instrumentación que afectan a las políticas de vivienda.

Primeramente debe señalarse que la producción de viviendas en Argentina se concentró mayoritariamente en un producto poco diferenciado y muy caro FONAVI: 20 y 25 mil U\$, reducido en los últimos años a 15 mil U\$ de agosto de 1990, lo que sigue siendo demasiado caro.

##### a) Problemas institucionales

Los organismos vinculados con la política estatal de vivienda se caracterizan por:

- la falta de coordinación
- su complejidad en término de dependencia funcional

Dos ministerios del Gobierno Central tienen ingerencia en la política habitacional:

- el Ministerio de Salud y Acción Social, del cual depende la Secretaría de Vivienda y Calidad Ambiental (S.V.C.A.)
- el Ministerio de Economía, a través del Banco Hipotecario Nacional (BHN). El mismo se encuentra actualmente en proceso de reconversión en banco mayorista.

Por su parte, los organismos ejecutores a nivel local (Institutos Provinciales de Vivienda), dependen de los respectivos gobiernos provinciales.

La consecuencia es la falta de coordinación y de un programa común en el desarrollo de acciones de política habitacional, y por lo tanto, ineficiencia, superposición de acciones y desatención de algunos segmentos de la demanda.

La ausencia de coordinación a nivel de política global coexiste con una centralización excesiva en el diseño y ejecución de los proyectos habitacionales.

b) Problemas de gestión

Estos devienen en parte del proceso de deterioro que desde hace varias décadas afecta a toda la administración pública argentina. Las dificultades de gestión, producto a su vez de distorsiones institucionales y de problemas de organización, afectan la cantidad, calidad y costo de la oferta pública en materia habitacional, y dificultan el control de gestión de las operaciones, porque no se controlan las variables del producto: localización, diseño, producción, y costos.

Igualmente, y si bien son restricciones macroeconómicas y financieras las que inciden en el nivel de recupero de recursos, los problemas de carácter operativo agravan las dificultades existentes en los mecanismos de recuperación. El debilitamiento en el reciclaje de recursos afecta al FONAVI y al BHN, las dos instituciones más importantes de política pública de vivienda, reduciendo la oferta potencial y comprometiendo su futuro. En el caso del BHN, estas dificultades fueron probablemente las que determinaron su transformación en banco mayorista.

En síntesis: los problemas de gestión enraizados en el sistema de la administración pública afectan a toda la cadena de operaciones, incrementando los costos operativos y disminuyendo la eficiencia de las políticas que se desea instrumentar.

c) Problemas de producción

El proceso de producción y distribución de la vivienda pública sugiere la presencia de factores antieconómicos que van desde la localización espacial de la vivienda hasta la adjudicación de la misma al destinatario final:

- Existe una virtual ausencia de políticas de localización de obras, y debilidad instrumental de la política de suelos, lo que da origen a localizaciones poco racionales.
- Hay problemas por el escaso avance en la aplicación de diseños alternativos de viviendas, y desvinculación frecuente del diseño con las condiciones ambientales, la dotación de recursos locales y las condiciones socio – económicas y culturales de los futuros usuarios. La consecuencia es una oferta muy poco diversificada para una demanda altamente diversificada.

Otro tanto sucede a causa del poco desarrollo de soluciones habitacionales distintas a la de la producción de una vivienda completa (rigidez de la oferta).

- Se observa una baja valorización del componente tecnológico, por las modalidades de vinculación entre el sector público y el privado, que no alientan la incorporación de sistemas productivos con nuevas tecnologías, impidiendo un mejor aprovechamiento de los recursos, e impactando negativamente en los costos de producción.

De este modo se tienen: elevados costos financieros, más los costos asociados con el diseño y los métodos productivos, con el resultado de viviendas caras, inadecuadas para los sectores de menores recursos.

Como consecuencia, el Estado debe establecer cuotas mensuales inferiores a las que corresponderían a esos niveles de costos, generando un subsidio implícito, no programado y por lo tanto difícil de administrar y controlar.

d) Problemas de contratación

La dinámica contractual sector público – sector privado es compleja, poco eficiente y burocratizada en exceso. Refleja la debilidad de todo el aparato estatal en sus relaciones con el sector privado en general.

e) Problemas "de llegada"

A través de las políticas habitacionales se tiende a instrumentar soluciones tipificadas que no tienen en cuenta la heterogeneidad de las familias, regiones, etc. Dichas soluciones no reparan en los problemas ni en los recursos que ellas tienen para resolverlos.

El resultado es el fuerte desajuste entre las necesidades de los habitantes y las respuestas del Estado, traducido ello en:

- mala asignación de recursos
- baja productividad de los fondos invertidos

También los criterios de adjudicación tienen la misma lógica uniforme. Faltan criterios claros para seleccionar a los participantes, pues aunque existen normas y regulaciones para el registro de los beneficiarios, éstas son complejas y de interpretación laxa. De ese modo, al amparo de la falta de transparencia de las reglas de adjudicación, resultan beneficiados no siempre los más necesitados o los que tienen la capacidad de pago requerida; y quedan excluidos los grupos de mayor vulnerabilidad social y con situaciones habitacionales más críticas.

En síntesis, si bien los programas de vivienda pública se establecen para proveer una vivienda adecuada a todos los que no están en condiciones de adquirir una en el mercado privado, en la realidad, esos programas excluyen a gran parte de los pobres, y son insuficientes para responder a las necesidades de los que resultan "elegidos".

## SEGUNDA PARTE

## LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES

Las condiciones de grave déficit habitacional, así como el contexto de crisis económica y social y de retracción del Estado, descritas en la primera parte de este trabajo, afectan particularmente a los sectores de menores recursos. Es decir, a quienes por un lado requieren con mayor urgencia soluciones habitacionales, y por otro, no pueden ser sujetos de crédito de programas públicos o privados de vivienda terminada, como lo refleja claramente el Cuadro 7. (45)

La situación plantea pues, la necesidad de considerar otros cursos de acción posibles para dar respuesta al problema del hábitat popular. Dichos cursos de acción pueden apuntar básicamente en dos direcciones:

- la búsqueda de nuevos modos y/o fuentes de financiamiento
- la búsqueda de nuevos sistemas constructivos

No se trata, obviamente, de caminos mutuamente excluyentes: más bien, se suponen y complementan entre sí.

En relación al financiamiento, Lumi por ejemplo (46), propone algunas formas mixtas, es decir, con participación conjunta del Estado y empresas privadas.

Por otra parte, han surgido últimamente en nuestro país nuevas maneras de construcción del hábitat popular que buscan, entre otros objetivos, abaratar el producto y en consecuencia, y al mismo tiempo, facilitar su financiamiento.

Dichas maneras constituyen en realidad variantes de lo que ha dado en llamarse "autoconstrucción asistida", y han sido implementadas a través de pequeños (en cuanto al número de unidades familiares a las que benefician) proyectos promovidos por un tipo de asociaciones que también tienen un auge bastante reciente en Argentina: las Organizaciones No Gubernamentales u ONGs.

Por lo general, estas ONGs, particularmente las que se dedican al hábitat popular, no intentan sólo dar respuestas al problema de la vivienda; en realidad, lo que pretenden lograr es:

- la organización y participación de los sectores populares para la satisfacción de sus necesidades, mediante el aumento de su confianza en las propias capacidades.
- en los casos -numerosos- de ONGs de origen eclesial, persiguen también la promoción humana a través de la fe.

---

(45) Pág. 21 del presente trabajo.

(46) LUMI, Susana, artículo citado en op. cit., pág. 195.

Con frecuencia pues, la autoconstrucción de las viviendas es visto, más bien por estas instituciones como un medio para un fin de mayor alcance e importancia.

En el caso específico del hábitat popular, las ONGs muestran una actitud ambigua frente al Estado: algunas se plantean a sí mismas como alternativas para las políticas públicas en la materia, y solución a las reconocidas dificultades que afectan a las mismas: flexibilidad versus burocratización del aparato estatal; oferta diversificada versus oferta indiferenciada; capacidad de llegada a la población versus desconocimiento de los problemas reales por parte del "funcionario de escritorio".

Otras, en cambio, no reniegan en absoluto, por el contrario, sostienen, la responsabilidad central del Estado en la solución del problema habitacional.

No se trata, a nuestro entender, de una ambigüedad insalvable: al contrario, parece conveniente y posible que se compartan responsabilidades y se combinen capacidades de ambos actores; el Estado y las ONGs como representantes del sector privado, para dar respuesta al problema de la vivienda popular. Es más, no parece haber otro camino, ante las actuales circunstancias políticas, sociales y económicas que vive el país.

## 1. ¿Qué son las ONGs?

Ha llegado pues el momento de intentar definir a las ONGs. El cometido tampoco es fácil, fundamentalmente por la característica de ambigüedad con que ellas se ven a sí mismas, al menos en nuestro país. En los países capitalistas avanzados, el tema se encuentra mucho más desarrollado.

Thompson, por ejemplo, las caracteriza del siguiente modo: "El término de ONG ha sido y es utilizado cada vez con mayor frecuencia por los organismos internacionales (ONU, UNESCO, OIT, etc.) para referirse a todo tipo de entidades de la sociedad civil que se reconocen en términos generales como diferentes del Estado y de las instancias gubernamentales". (47)

---

(47) THOMPSON, Andrés, "El Desarrollo Social y la Cooperación Internacional: el papel de las ONG en la Argentina", Documento CEDES (Centro de Estudios de Desarrollo y Sociedad) Número 9, Bs. As., 1988, pág. 4.

En la definición citada se observan todos los rasgos de la literatura argentina en torno a las ONGs:

- a) su origen en organismos internacionales.
- b) la nota sobresaliente es cómo se ven las ONGs a sí mismas, o sea su auto percepción. Auto percepción que a su vez tiene como referente principal una oposición, o al menos una diferenciación en términos de sociedad civil – Estado o Gobierno.
- c) su extremada abarcatividad: el concepto no queda muy delimitado.
- d) desde una perspectiva puramente semántica, utilizamos en este trabajo la palabra "ONG" por ser la de mayor aceptación internacional, aunque en rigor el término adecuado a nuestra realidad jurídica sería "Instituciones de Bien Público", que es el que usa Suárez.

Dice Suárez al respecto: "Entendemos por Instituciones de Bien Público aquellas asociaciones sin fines de lucro que, pese a no estar obligadas por ningún Instrumento legal, se dedican a la promoción y asistencia de la población, mediante el estímulo, promoción y coordinación de los esfuerzos de personas o grupos, en las que buena parte de ellos trabaja como voluntarios. Las situaciones que atienden estas Instituciones tienen la característica de ser difícilmente solucionables por aquéllos que las soportan, y además, de estar directamente relacionadas con la satisfacción de necesidades fundamentales, como también con situaciones de vulnerabilidad de las personas en situación de riesgo o incapacidad". (48)

Esta definición es lo suficientemente inclusiva como para que entren en ella muy claramente las ONGs promotoras de los Proyectos que vamos a estudiar. Además, al decir que se dirigen fundamentalmente a la satisfacción de necesidades básicas, Suárez las posiciona en América Latina y Argentina, ya que en los países capitalistas avanzados, las ONGs tienden a dar respuesta a requerimientos más sofisticados.

Conviene aclarar asimismo que el rasgo de "no estar obligadas por ningún instrumento legal" que menciona Suárez alude a su carácter voluntario y privado, a que no tienen un mandato público de equidad: por lo tanto, pueden decidir libremente a quiénes prestarán sus servicios. Naturalmente, están sujetas a un régimen legal que surge del Código Civil. Pero de este hecho, juntamente con su no pertenencia al sector público, nace uno de los valores más preciados por la ONGs: su autonomía.

---

(48) SUAREZ, Francisco, "Diagnóstico de Instituciones de Bien Público", Documento de Trabajo, CIDES (Centro Interamericano para el Desarrollo Social), Programa para el Desarrollo Social, OEA, Bs. As., pág. 7.

## 2. Historia de las ONGs

Según Thompson (49), las ONGs, aparte de que tienen diversos tamaños y propósitos, cumplen funciones, en el terreno económico, social y cultural, que ni el gobierno ni los empresarios cumplen, o no cumplen bien, o cumplen insuficientemente.

Mi hipótesis es que las ONGs han surgido –o resurgido– básicamente para reemplazar o asistir al sector privado y al Estado en el cumplimiento de funciones de servicio y asistencia social que llevaron a cabo en los primeros tiempos de la Revolución Industrial, para paliar los efectos negativos de la misma, personas particulares y entidades de beneficencia nacidas y desarrolladas al amparo de las distintas iglesias; funciones posteriormente asumidas por el llamado Estado Benefactor.

Si esto es así, y toda la evidencia apunta en esa dirección, nos hallamos frente a un retroceso, o al menos, a un regreso de algo que ya ocurrió: ante la crisis del Estado Benefactor, es necesario el retorno al asistencialismo y la beneficencia, esta vez bajo la forma de las ONGs (muchas de ellas, sobre todo en Argentina, de origen eclesial) para tomar a su cargo el cuidado de los más desvalidos.

Lo dicho no implica un juicio de valor, mucho menos una crítica. Porque la pregunta que cabría hacerse, frente a la crisis de los socialismos conocidos, y del Estado Benefactor Capitalista es ¿qué otro camino queda? En tanto se geste –si ello es posible– un nuevo modelo de relaciones sociales y de producción más equitativo, parece lógico y deseable que las ONGs cumplan funciones que ya el Estado no puede o no quiere cumplir.

## 3. Financiamiento de las ONGs en Argentina

Es escasa la asignación de recursos desde el Estado y el mercado hacia las ONGs, en tanto, según Thompson (50), el financiamiento externo y la Iglesia jugaron un papel destacado.

---

(49) THOMPSON, Andrés, "El tercer sector y el desarrollo social" en "mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social en los 90", Unicef, Clepp, Ed. Siglo XXI de España, Capítulo 2, Buenos Aires, 1990, pág. 56, 39 páginas.

(50) THOMPSON, Andrés, *ibid.*, pág. 57.

Respecto al financiamiento internacional, particularmente las agencias de financiamiento de E.U., Canadá y Europa Occidental fueron importantes en la constitución y desarrollo de las ONGs argentinas. De todos modos, esta ayuda, aunque importante, ha sido comparativamente limitada. El motivo de este hecho es que el patrón por el cual un país se hace beneficiario de la ayuda exterior ha sido generalmente el PBI per cápita, que es el indicador internacionalmente aceptado del nivel de pobreza. La Argentina ha superado históricamente el nivel de PBI per cápita exigido para recibir esa ayuda, por lo cual obtenerla ha sido difícil y cuando se la ha logrado, la misma ha sido escasa.

#### 4. Clasificación de ONGs

Al clasificar las ONGs, Thompson excluye expresamente: (51)

- las organizaciones sociales de base (juntas vecinales, asociaciones de fomento, grupos de madres, etc.).
- en el extremo opuesto del espectro, a aquéllas que podríamos calificar de más poderosas y burocráticas, como partidos políticos y sindicatos.

Thompson privilegia para su estudio una categoría de ONGs: las que pueden ser vistas como INSTITUCIONES DE APOYO Y PROMOCION A LAS ACCIONES DE LAS ORGANIZACIONES DE BASE. Dentro de esta categoría existe una clase que él denomina "de promoción y desarrollo".

Las ONGs Promotoras de los Proyectos de hábitat popular que vamos a estudiar pertenecen a esta clase. Para caracterizarlas del modo más sintético posible, puede decirse que tienen:

- como rasgo distintivo: su vinculación con grupos de diverso tipo de los sectores populares, para proveerles servicios profesionales a fin de que éstos alcancen autonomía en su desarrollo y para la satisfacción de sus necesidades básicas.
- como función: hacer de puente entre las necesidades de las organizaciones comunitarias de base y las fuentes de financiación, particularmente en lo que hace a elaboración de proyectos, asistencia técnica, capacitación de dirigentes, acompañamiento de los proyectos, sistematización y aprendizaje de las experiencias.

---

(51) THOMPSON, Andrés, *ibid.*, pág. 58.

- como objetivo final: pasar de lo micro o lo macro, visto por lo general en el Estado. Es decir, por la conciencia de sus limitaciones, esperan que sus proyectos sirvan de modelo a la planificación e implementación de políticas públicas sociales más abarcativas.

El objetivo específico de estas ONGs es la producción de hábitat popular.

Es en la constitución de este tipo de ONGs que la red de ayuda internacional de E.U., Canadá y Europa Occidental y también de la Iglesia, jugó un rol trascendental.

El autor citado atribuye a estas ONGs capacidad de innovación, de catalizar los procesos originados en la base social, detectar problemáticas sociales y actuar en consecuencia, y como ventaja comparativa en relación al Estado, la capacidad de llegada a poblaciones difíciles de ser alcanzadas por las políticas públicas. También las califica como el lugar donde la productividad del trabajo es alta en relación al capital empleado. Esta eficiencia –maximización de la ecuación costo– beneficio surgiría, a su entender, de 4 factores principales:

- los servicios efectivos que presta
- el intercambio rápido de información
- el inteligente y eficaz proceso de distribución
- el constituir un foro para la discusión y resolución de problemas

Esta visión un tanto optimista en cuanto al rol de las ONGs es uno de los puntos que el análisis de los casos a analizarse en el presente trabajo, contribuirá a poner a prueba.

## 5. Debilidades de las ONGs

Thompson (52) admite que en Argentina las ONGs, a las que él denomina en conjunto "sector voluntario" o "tercer sector" adolece de fallas y debilidades que atribuye a tres razones principales:

- el aislamiento del contexto socio político
- el alejamiento de las políticas sociales estatales
- la fuerte dependencia externa en términos de financiamiento

Cabría quizás observar que estos factores, especialmente los dos primeros y en particular el aislamiento del contexto socio político, es la contracara de la tan valorada "autonomía" de las ONGs.

---

(52) THOMPSON, Andrés, *ibid.*, pág. 65.

## 6. Origen, características, localización de las ONGs de hábitat popular

El equipo formado por Beatriz Cuenya, Alejandro Rofman, María Di Loreto y Carlos Fidel realizaron un relevamiento de los proyectos de hábitat popular y las ONGs en Argentina. De su investigación empírica surgen, en síntesis, las siguientes conclusiones: (53)

### 6.1. Características de las ONGs de hábitat popular

#### a) Perfil institucional

Existen básicamente tres tipos de organizaciones promotoras de proyectos de hábitat popular, según su naturaleza institucional (esto es, el tipo de instituciones del que surgen o al que están vinculadas):

- |                              |      |
|------------------------------|------|
| - iglesias                   | 36 % |
| - universidades              | 12 % |
| - de profesionales autónomos | 52 % |

En relación a su forma jurídica, la mayoría de las organizaciones están constituidas legalmente como:

- asociación civil sin fines de lucro
- fundación
- institución universitaria
- federación de entidades (red de ONGs)

Pese al alto grado de institucionalización, sólo un 40 % tiene todo su personal remunerado. Esta situación es más frecuente entre las ONGs de tipo profesional y universitario; entre las eclesiales es más usual el trabajo voluntario.

---

(53) Cuenya, Beatriz; Rofman, Alejandro; Di Loreto, María; Fidel, Carlos, "Proyectos alternativos de hábitat popular y ONGs en Argentina". en Revista "Medio Ambiente y Urbanización" (Bs. As., Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, América Latina, Grupo Editor Latinoamericano) Número 32, septiembre de 1990, pág. 53, 27 páginas.

No obstante, debe recordarse que la clasificación de ONGs según sus orígenes y vinculaciones institucionales no es siempre unívoca: con frecuencia las categorías se superponen o intersectan. Más probablemente aún, sufren una evolución. El caso de la Fundación Vivienda y Comunidad (FVC), promotora del "Plan de Autoconstrucción San José Obrero Segunda Etapa" (SJO II), uno de los Proyectos de hábitat popular a investigarse en el presente trabajo, parece paradigmático. Comenzó su existencia estrechamente ligada a la Iglesia Católica, a través de su vinculación con los sacerdotes "villeros". Pero el grupo de técnicos y profesionales que empezó trabajando voluntariamente en la villa, se convirtió en un Equipo Técnico (ET) estable y rentado.

Por otra parte, esta organización recibe un monto comparativamente importante de financiamiento externo, proveniente en gran medida de organizaciones eclesiales extranjeras. El caso será estudiado con más detalle al tratar el mencionado Proyecto SJO II.

b) Distribución espacial de ONGs de vivienda

Casi la mitad de las ONGs de vivienda están ubicadas en el área metropolitana del GBA, principalmente en la Capital Federal. Ello no implica que los proyectos que ejecutan se localicen en la Capital; al contrario, casi todos los proyectos de ONGs con sede en CF se llevan a cabo en distintas zonas del Conurbano Bonaerense.

Las ONGs de hábitat popular se concentran en zonas de mayor volumen de población carenciada, pero también de altos índices de bienestar y mayores oportunidades de acceso a bienes y servicios de todo tipo. Es decir, en las áreas de mayores contrastes: las áreas urbanas, en nuestro caso, la capitalina.

Concluyen los autores, cruzando la variable "perfil institucional" con la variable "distribución espacial", que las ONGs integradas por profesionales calificados, con acceso a información y fuentes de financiamiento internacional, se concentran donde dichas condiciones (información y financiamiento internacional) son relativamente fáciles de obtener.

c) Origen y evolución histórica

El antecedente más inmediato de las primeras ONGs de promoción y desarrollo se remonta a mediados de la década del 70, (54) y tiene un nombre: "Asociación de Vivienda Económica" (AVE).

El primer crecimiento notable de este tipo de ONGs se produce coincidentemente con el inicio del Proceso de Reorganización Nacional (1976 – 1983) y la política de erradicación de villas.

Durante la década del 80 aparecen nuevas ONGs de este tipo: el 74 % surge en esa época, particularmente entre 1985 y 1989, en forma simultánea con la apertura democrática de 1983.

En esos años (mediados a finales de los ochenta) el mayor aumento de ONGs de promoción y desarrollo se produce entre las de perfil profesional, las que prácticamente se duplican. Entre las de perfil eclesial, el salto mayor se da a principios de la década del 80.

Es posible arriesgar una hipótesis al respecto. Sin pretender obviamente agotar en ello la explicación, se puede dividir en tres grandes períodos la historia argentina más reciente:

- 1º) 1976 – 1980 aproximadamente: fue el período más duro y represivo de la dictadura. Las actividades de promoción y asistencia a los desvalidos resultaban altamente sospechosas, y eran realizadas en forma muy encubierta por grupos de base, acompañados por sacerdotes villeros y los profesionales y técnicos "progresistas" que no fueron secuestrados, muertos u obligados a emigrar.
- 2º) 1980 – 1983: a causa de varios factores, el régimen entra en crisis. La persecución cede, y al amparo de la Iglesia surgen a la luz o se institucionalizan muchos de los grupos que habían logrado transitar exitosamente la etapa anterior.
- 3º) 1984 hasta la actualidad: regresan al país muchos profesionales y técnicos exiliados por razones políticas, y pasan a integrar ONGs de tipo profesional. En otros casos, se produce una evolución de las ONGs de origen eclesial en esa dirección; y surgen también algunas nuevas.

---

(54) Cuando hace crisis el anterior sistema de financiamiento público de la vivienda. Ver LUMI, Susana, artículo citado en op. cit., pág. 193.

En el actual contexto de severas políticas de ajuste económico y retracción del Estado, es dable esperar un gran crecimiento de ONGs, que combinarán probablemente equipos técnicos altamente calificados y rentados, con financiamiento externo y de las distintas Iglesias.

## 6.2. Las ONGs de Hábitat Popular y los Proyectos

Es importante circunscribir el concepto de "proyecto", tal como va a ser empleado en la presente investigación.

Según el citado artículo de Cuenya y otros, en el contexto de las ONGs de hábitat popular, un proyecto es: "... un conjunto de actividades que se ejecutan durante un determinado período, conforme a una cierta planificación previa, que son desarrolladas por un equipo de profesionales y técnicos y que requieren recursos financieros para su puesta en práctica". (55)

De acuerdo a los mismos autores, un "programa" está conformado por una serie o conjunto de proyectos.

Finalmente, denominan "estrategias de acción" a las metodologías de trabajo, en lo constructivo y lo social básicamente, utilizadas en los proyectos. Se trata de un concepto de metodologías de trabajo bastante heterodoxo, ya que incluye, por ejemplo, el financiamiento. Lo hemos adoptado por tratarse del empleado en el documento en base al cual realizamos la selección de los proyectos a ser investigados. (56)

Desde el punto de vista metodológico, nuestra unidad de análisis son pues los proyectos, cuatro en nuestro caso, promovidos por ONGs, localizados en el Conurbano Bonaerense. Los 4 Proyectos emplean como estrategias de acción fundamentales: la producción, la asistencia técnica y el financiamiento.

---

(55) Cuenya, Beatriz; Rofman, Alejandro; Di Loreto, María; Fidel, Carlos, artículo citado, en op. cit., pág. 59.

(56) Cuenya, Beatriz (Coordinadora); Di Loreto, María; Fidel, Carlos; Rofman, Alejandro; Rofman, Claudia; Laks, José A. (asesoramiento en computación): "Catálogo de Proyectos alternativos de hábitat popular en Argentina", CEUR (Centro de Estudios Urbanos y Regionales), Número 1, serie Gran Buenos Aires, Bs. As., 1989, págs. 4-5, 41 páginas.

### 6.3. Características de los Proyectos de Hábitat Popular promovidos por ONGs

Seguimos para esta caracterización el citado artículo de Cuenya y otros en la Revista "Medio Ambiente y Urbanización". (57)

Casi la mitad de los Proyectos de Hábitat Popular promovidos por ONGs produce nuevos barrios: provee de tierras y/o viviendas a población sin techo, procedente de villas miseria u otros asentamientos precarios, y en menor medida, de inquilinatos y hoteles y áreas inundadas.

Teóricamente, estos proyectos se basan en la participación popular; y difieren en el sentido estratégico que le da a la misma, y que puede ser instrumental o esencial. Los primeros implican una participación de la gente en el proceso constructivo únicamente.

Los que otorgan un valor esencial a la participación popular son los que nos interesan porque los proyectos que vamos a investigar podrían incluirse entre ellos. A su vez, se dividen en dos clases:

a) Se caracterizan por:

- El énfasis en los beneficios materiales derivados del desarrollo, del cual el mejoramiento habitacional constituiría un aspecto.
- La intención de convertirse en un "modelo" para las políticas públicas, llegando incluso a veces a incorporar la participación del Estado.

La estrategia de acción básica en estos proyectos es la producción de obra, con asistencia técnica para los aspectos constructivos, organizativos, legales y fundamentalmente financieros.

b) Los del segundo tipo se caracterizan porque surgen claramente de las concepciones que abogan por la promoción de los más necesitados siguiendo los preceptos de la iglesia. Los objetivos son:

- facilitar el acceso a una vivienda digna a sectores pobres (esencialmente localizados en áreas próximas a parroquias), teniendo como fin último la promoción del hombre y la familia.

---

(57) Cuenya, Beatriz, y otros, artículo citado en "Revista Medio Ambiente y Urbanización" (Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED) Número 32, Bs. As., septiembre de 1990.

La producción del hábitat es vista como una herramienta para la promoción humana, entendida como un proceso que conduce a la autoestima, el fortalecimiento de la conciencia sobre la dignidad y posibilidades personales de los beneficiarios de los proyectos.

En general, estos proyectos trabajan con sectores de "villas miseria", en condiciones muy críticas en cuanto al hábitat e ingresos. Prácticamente todos proveen: tierra, vivienda, infraestructura y, ocasionalmente, equipamiento colectivo o comunitario, utilizándose el sistema de ayuda mutua asistida.

Los recursos para financiar las obras proceden de fundaciones extranjeras, de Cáritas y de algunos subsidios estatales.

Los terrenos son a veces cedidos por la iglesia a los municipios.

La asistencia técnica suele limitarse a las tareas de obra, aunque algunos ET Incluyen entre sus miembros asistentes sociales y sacerdotes que asumen las tareas vinculadas a la promoción familiar.

Los autores realizan una evaluación bastante crítica de este tipo de proyectos: según ellos, se logran resultados concretos para los beneficiarios: obras físicas, pero a través de un vínculo con el ET de la ONG que puede calificarse como asistencial: no hay una cooperación en la que los sectores populares estén presentes desde su inicio, sino más bien una asistencia dirigida desde arriba. No se propende desde el comienzo a la organización de los beneficiarios, sino que ésta es, eventualmente, una consecuencia del proyecto.

Pese sin embargo, a su postura crítica respecto a esta clase de proyectos, Cuenya y otros reconocen que, a partir de proyectos promovidos, por ejemplo por Cáritas, se conformaron varios equipos técnicos cuyos estilos de acción distan del asistencialismo, y se orientan mucho más por los principios de un desarrollo social alternativo.

El primer tipo de proyectos (a) correspondería a una concepción de ONG más profesional; y de los casos a estudiarse en el presente trabajo, SJOII, promovido por la Fundación Vivienda y Comunidad sería un ejemplo; en tanto los otros tres proyectos responden más bien al último tipo descripto (b), con una orientación que podríamos denominar "eclesial".

#### 6.4. Características de los Proyectos Alternativos, resultados y logros a escala local

Los autores definen el carácter alternativo de los proyectos por ellos relevados como "la intencionalidad de proponer, desarrollar o experimentar modelos de intervención en el campo del hábitat popular, diferentes a:

- los que han venido aplicando el Estado central
- los que usualmente adoptan los sectores populares en forma aislada
- los que los propios técnicos asimilan en sus ámbitos institucionales de referencia o de origen: universidad, Iglesia, Estado" (58)

Según esta óptica, los proyectos alternativos tienen un perfil más diversificado, desde el punto de vista de:

- los requerimientos que atienden
- los modelos y prototipos de solución que ofrecen
- las estrategias y recursos que usan

En síntesis, dicen los autores, ni el Estado, notablemente ineficiente, ni los sectores populares aislados, pueden dar respuesta al problema del hábitat popular. Pero el aporte de conocimientos técnicos especializados, experiencia profesional y posibilidades de acceso a las fuentes de financiamiento de que disponen los ET, sumados a las potencialidades de los propios sectores populares, dan lugar a estas soluciones alternativas. Parece obvio que los ET se atribuyen el papel de articuladores de las demandas y capacidades de la población más carenciada, con los recursos financieros, profesionales y técnicos que ellos pueden ofrecer, a través de las ONGs.

#### 7. Criterios de selección de los Proyectos de Hábitat Popular promovidos por ONGs

El criterio central de selección de los proyectos consistió en buscar la mayor homogeneidad posible entre las principales variables de los mismos, excepto en una, el financiamiento, que era aquélla cuya incidencia en los resultados se quería medir.

---

(58) Cuenya, Beatriz, y otros, *ibid.*, pág. 70.

La tarea no fue fácil, y no puede decirse que se haya logrado en la medida deseada. Algunas fueron dificultades "a priori", como encontrar por lo menos 4 proyectos relativamente homogéneos; otras de orden práctico: los proyectos seleccionados debían ser al mismo tiempo accesibles a la investigación empírica.

Hubo también dificultades durante la marcha: de pronto, proyectos que parecían o en teoría tenían características semejantes o al menos homologables, presentaban, ante el estudio, muchas más diferencias de las esperadas.

Hecha esta salvedad, vamos a la caracterización concreta de los proyectos. Estos presentaban similitudes importantes en cuanto a:

a) Estrategias de acción. El Catálogo del CEUR (59) define como estrategias de acción, entre otras, a la producción, asistencia técnica y financiamiento de los Proyectos.

- producción: implica que se construyen viviendas totalmente nuevas, es decir, desde los cimientos hasta las terminaciones. Ello excluye los proyectos que tienen como objetivo específico la refacción, ampliación, terminación o mejoramiento de unidades ya existentes.

La producción se realiza por el sistema denominado autoconstrucción asistida por un equipo de profesionales y técnicos.

El concepto de autoconstrucción en estas condiciones será definido en las páginas que siguen.

- financiamiento: teóricamente, es provisto, o al menos gestionado y obtenido por el ET, el cual también facilita el acceso de los autoconstructores a la tierra.

b) Requerimientos que atiende el proyecto. Junto al anterior, es el ítem más importante. El mínimo común denominador en este rubro lo compone la tríada: tierra – infraestructura – vivienda, que constituye, junto al financiamiento y el modo de producción, los ejes en torno a los cuales analizamos la problemática de la vivienda en la primera parte de este trabajo.

---

(59) Cuenya, Beatriz, y otros, "Catálogo de Proyectos Alternativos de Hábitat Popular en Argentina", CEUR, Número 1, serie GBA, Bs. As., 1989, págs. 4-5, 41 páginas.

El equipamiento colectivo, que completa el ítem anterior hace referencia no sólo al acceso de los pobladores a escuela, salud, recreación y transporte público, sino a la existencia EN el barrio autoconstruido, de servicios como guardería, salón comunitario, centro cultural, etc.

Un ítem que resulta fundamental también es la relación de proximidad o lejanía de los ocupantes del nuevo barrio respecto a sus lugares de trabajo.

Hubo otras variables que pareció importante que fueran homogéneas:

- c) Tamaño del proyecto. Es decir, la cantidad de viviendas producidas. Nos movemos en un rango de 50 a 60, con un solo caso de 32.
- d) Estado del proyecto. Se intentó que estuvieran todos concluidos al momento de la investigación. Así ocurre, con una única excepción, que está terminado en un 96 %.

Hubo también variables en las que no se buscó la homogeneidad por no estimárselas relevantes a los fines del presente trabajo: por ejemplo, la procedencia de los destinatarios.

En cuanto a los asentamientos que surgen de los proyectos investigados, por tratarse siempre de producción de vivienda con apropiación legal de la tierra, resulta evidente que todos ellos pertenecen a la categoría de "barrios nuevos".

En síntesis, lo que los 4 proyectos tienen en común es:

- el sistema constructivo denominado "autoconstrucción asistida", esto es, con asesoramiento de un equipo técnico especializado, y eventualmente, Contratación a Terceros para las partes más complicadas de la vivienda, fundamentalmente terminaciones e instalación de servicios básicos de infraestructura.
- las estrategias de acción de producción, asistencia técnica y financiamiento.
- la atención a los requerimientos de: vivienda, tierra – Infraestructura.
- todos ellos constituyen barrios nuevos.

## 8. La autoconstrucción

El concepto de autoconstrucción utilizado en los Proyectos de Hábitat Popular a ser estudiados es mucho más restringido que el definido por Jiménez y otras. (60)

En principio, implica el trabajo de los autoconstructores en la ejecución de la vivienda en su totalidad, con excepción de algunos trabajos muy específicos que generalmente se realizan mediante contratación a terceros. Dicha característica es la que se expresa con el término "esfuerzo propio".

En segundo lugar, la autoconstrucción en este contexto se hace por "ayuda mutua". Es decir, no se trata de que cada individuo – familia edifique su propia vivienda, sino que todos construyen para todos, desconociendo, por razones obvias, cuál le va a corresponder a cada uno. Una vez terminadas todas las unidades, se procede a la adjudicación de las mismas. Esta puede hacerse a través de dos mecanismos básicos (o eventualmente, de una combinación entre ambos): sorteo simple o puntaje. El segundo es empleado generalmente por autoconstructores organizados en Cooperativas, y representa un premio para aquéllos que mejor han cumplido con la tarea y el pago. De tal modo, a quienes abonaron sus cuotas puntualmente o por adelantado, o tienen mayor índice de presentismo, etc., se les reconoce el derecho a elegir primero. Lógicamente, la elección se limita a la ubicación de la unidad, ya que se supone que todas ellas son iguales en los restantes aspectos.

Por último, cuando hablamos de autoconstrucción en esta investigación, aludimos siempre a la autoconstrucción asistida, es decir con el asesoramiento de –al menos– un profesional o técnico en CADA UNO de los aspectos siguientes:

- constructivos: arquitecto, maestro mayor de obras, capataz, albañil, ingeniero. (Uno de ellos debe tener nivel profesional o universitario, es decir, arquitecto o ingeniero).
- legales y/o financieros: abogado, contador, administrador.
- social organizativos: asistente o trabajador social – promotor de base, para la organización y coordinación de los grupos de trabajo.

---

(60) Jiménez y otras, trabajo citado, pág. 2.

TERCERA PARTE

ANALISIS DE LOS CASOS

## I. PROYECTO "BARRIO LUJAN"

## DESCRIPCION DEL PROYECTO

### 1. Características Generales

Nombre del Proyecto:	"Barrio Luján"
ONG Promotora:	Asociación Civil Comunidad de Apoyo "Madre del Pueblo" (ACCA). Perito Moreno y Avda. Cruz sin número. Capital Federal. (1437).
Ubicación del barrio:	Ruta Nacional Número 4. Camino de Cintura y Triunvirato. Partido de La Matanza. Provincia de Buenos Aires.
Cantidad de UV:	63 UV para uso familiar; 2 para uso comunitario: guardería y centro de acción comunitaria.
Características físicas de las UV:	<p><b>Superficie:</b> 40 m<sup>2</sup>, ampliable a 55 m<sup>2</sup>. Un estar comedor, cocina, baño y 2 dormitorios.</p> <p><b>Terrenos:</b> 221 metros cuadrados. El predio tiene 13.943 m<sup>2</sup> en total. (61)</p> <p><b>Materiales:</b> Mampostería y ladrillo a la vista. Techos de aluminio anodizado.</p> <p><b>Infraestructura:</b> Tanque de agua central con reserva de 45.000 litros y distribución individual a cada UV. Luz domiciliaria y alumbrado público. Planta de tratamiento de desagües cloacales conectada a una red externa existente perteneciente a O.S.N., a 500 metros de distancia. Pavimento: no. Senderos peatonales de material. Desagües pluviales, alcantarillado: no.</p> <p><b>Acceso a transporte:</b> Buen servicio de transporte público. La Ruta Nacional está pavimentada y el acceso a la misma es de mejorado.</p>

---

(61) Anexo del Proyecto "Barrio Luján": "Memoria Descriptiva", junio 1979, pág. 2.

**Acceso a**

**otros servicios:** Dos o tres escuelas cerca.  
Hospital de niños a 300 metros.  
Posta sanitaria.  
Comercios de distintos tipos.

**Equipamiento**

**comunitario:** Guardería.  
Centro de acción comunitaria.  
Zona destinada a juegos infantiles.

**Duración del Proyecto:** abril de 1979 a septiembre de 1981.

**Destinatarios:** Villa miseria del Bajo Flores (detrás del cementerio de Flores), erradicada durante la última dictadura militar.

**Mecanismo de selección:**

No hubo, estrictamente hablando, un proceso ni por lo tanto mecanismos de selección. Los requisitos para formar parte de la Cooperativa fueron: no ser propietario de otro terreno o vivienda, y estar dispuesto a aportar el trabajo personal sin remuneración para la autoconstrucción. (62)

**Mecanismo de adjudicación:**

La adjudicación de las viviendas quedaba a cargo de las autoridades de la Cooperativa según un orden de prelación, pre-establecido, basado en el cumplimiento con las horas de trabajo estipuladas. Este orden se refiere únicamente a la posibilidad de elegir la ubicación de la vivienda, las que son iguales en todas sus otras características.

**Equipo Técnico:**

En este caso, el Equipo Técnico es inseparable de la ONG Promotora (ACCA) o, en forma abreviada, "Comunidad de Apoyo", ya que los profesionales que lo conforman eran miembros de la misma. En otras palabras, el ET surge ad-hoc para la ejecución del Proyecto. Trabaja en carácter completamente ad-honorem.

---

(62) Anexo del Proyecto "Barrio Luján": "Reglamento de Trabajo". Título I.

En la etapa de elaboración del Proyecto arquitectónico participaron:

3 arquitectos

3 ingenieros

1 abogada

Uno de los arquitectos se desvinculó en la etapa de ejecución propiamente dicha, de modo que en la dirección de la obra actuaron:

2 arquitectos

3 ingenieros

1 abogada

La abogada del ET tuvo como principal función el asesoramiento en los aspectos legales, en particular de formación de la Cooperativa de Autoconstructores.

La "Memoria Descriptiva" es un documento elaborado por miembros de la ACCA antes de la iniciación de las obras, y constituye una síntesis de los objetivos de la ONG Promotora y de las características del Proyecto.

En los otros casos analizados existe lo que se llama una "Memoria Técnica", que consiste en una descripción detallada de las viviendas a construir, acompañada por lo general de un plano de la planta.

Esta última es confeccionada en general por el ET de la ONG Promotora, lo que explica su mayor nivel de precisión.

En el caso específico que nos ocupa, puede observarse una redacción apresurada y desprolija, así como disparidad entre algunos propósitos enunciados y la realidad posterior. Por ejemplo, contrariamente a lo que se informa en dicha Memoria, (63) el ET no contó con asistentes sociales: el trabajo social lo hizo la abogada, y dos personas "expertas en trabajo en villa". (64)

Este tema será tratado con mayor detenimiento en la evaluación del Proyecto.

---

(63) Anexo del Proyecto "Barrio Luján": "Memoria Descriptiva", Junio de 1979, pág. 3.

(64) De este modo fueron definidas por la abogada de la "Comunidad de Apoyo". No se dispone de datos acerca del origen o formación profesional de tales "expertos".

## 2. Origen y antecedentes del Proyecto

El Proyecto surge del trabajo, en la villa del Bajo Flores, de un grupo de técnicos, profesionales y sacerdotes, que se autodenominan "Comunidad de Apoyo", durante el año 1978.

En esa época, la primera del Proceso de Reorganización Nacional, se aplicaron las políticas de erradicación de villas miseria más violentas de la historia argentina.

La erradicación consistió, en esencia, en la expulsión (por la fuerza pública cuando fue necesario) de los habitantes de la villa y la demolición de sus casas, a fin de imposibilitar su regreso.

Ante esta situación, en sucesivas charlas entre los habitantes de la villa miseria del Bajo Flores y la "Comunidad de Apoyo", se llega a concretar el proyecto arquitectónico de un conjunto multifamiliar de viviendas llamado "Madre del Pueblo" (65), a realizarse por el sistema que hemos llamado de "autoconstrucción asistida". Dicho proyecto buscaba brindar una respuesta a la necesidad urgente de 63 familias de dicha villa en estado de inmediato desalojo; previéndose una segunda etapa (también realizada) para otras ciento veinte familias de la misma villa, con viviendas a construirse en la localidad de Merlo.

La Comunidad de Apoyo promueve la formación, entre los futuros usuarios, de una Cooperativa.

Las primeras reuniones para su constitución se llevan a cabo en julio de 1978, y en septiembre de 1978 se realiza su inscripción en el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC). Queda así conformada la Cooperativa por feligreses de la Parroquia Santa María Madre del Pueblo, sita en la Avda. Moreno y Fernández de la Cruz, de la Capital Federal, con los objetivos y en las condiciones expresadas en la "Memoria Descriptiva" (66), y demás documentos que serán analizados oportunamente.

---

(65) Posteriormente, los beneficiarios bautizarán el barrio con el nombre "Barrio Luján", denominación que subsiste hasta la fecha.

(66) Anexo del Proyecto "Barrio Luján": "Memoria Descriptiva", junio de 1979, pág. 1.

### 3. Costos y financiamiento del Proyecto

#### 3.1. Fuentes

a) **Autofinanciamiento:**

Cuotas de los socios de la Cooperativa. Representó aproximadamente un 73 % del financiamiento.

b) **Financiamiento Privado:**

- constituido por los fondos obtenidos por la Comunidad de Apoyo (ACCA) en forma de donaciones, colectas de misas, subsidios, etc. Se recibieron subsidios de dos ONGs extranjeras: CEBEMO, de Holanda y Maryknool, de E.U. El monto de este último fue de 190.000 U\$. (67)

Si bien se ignora el volumen desagregado de estos aportes, se sabe que constituyeron un 27 % del financiamiento total del proyecto. (68)

---

(67) Los ajustes se han hecho, en general, en todo el trabajo, actualizando las cifras por IPC y convirtiéndolas luego a dólares actuales.

En algunas oportunidades, particularmente en el caso "Barrio Luján" se ha hecho la conversión de pesos ley 18.188 vigentes al momento de su ejecución, a dólares de la misma época; y en algunas oportunidades se señala la equivalencia con dólares actuales (primer semestre de 1992). Ello se hizo en particular al tratar los costos, con el fin de facilitar la evaluación de los mismos.

Toda vez que no se mencione la fecha, debe entenderse que se trata de dólares estadounidenses a valor actual.

(68) Cuenya, Beatriz; Pastrana, Ernesto; Yujnoski, Oscar: "De la villa miseria al barrio auto-construido", Ed. CEUR, Bs. As., 1984, pág. 246.

### 3.2. Costos

Los costos, incluyendo una estimación de la mano de obra por autoconstrucción, fueron de 11.400 U\$ de 1979 la UV, lo que significa un costo total de obra de 740.174 U\$ de la misma época, y 285 U\$, también de abril de 1979, el metro cuadrado.

En dólares actualizados a la fecha: junio de 1992, los costos equivalentes son de 23.000 U\$ la UV; 1.520.000 U\$ el total de obra, y 584 U\$ el metro cuadrado. (69)

La autoconstrucción, a través de mecanismos de esfuerzo propio y ayuda mutua fue absolutamente predominante: sólo se contrató mano de obra para la perforación de las bombas de agua y la realización del tanque de reserva.

Para calcular el costo de mano de obra se utilizaron los valores asignados por la Cámara Argentina de la Construcción para los meses correspondientes de ejecución de la obra, incluyendo las cargas sociales y teniendo en cuenta el índice de presentismo. Se supuso la composición de la mano de obra como de 14 oficiales y 49 ayudantes para la construcción de las 65 unidades. Se consideraron las horas-hombre insumidas en las distintas tareas: 2.268 por UV o sea 56,7 horas hombre por metro cuadrado. (70)

#### 3.2.1. Discriminación de los costos

El costo discriminado según los rubros, arroja los siguientes porcentajes:

##### - Terrenos

Representan un 6 % del costo total, de acuerdo a la información que figura en los documentos del Anexo (71). En términos de dólares estadounidenses actuales, equivale a 1.404 U\$ cada terreno.

---

(69) La base para la estimación de los costos son las cifras de Cuenya, Beatriz; Pastrana, Ernesto; Yujnoski, Oscar, *Ibid.* Págs. 245 y 246.

(70) Cuenya, Beatriz; Pastrana, Ernesto; Yujnoski, Oscar, *Ibid.*, pág. 247.

(71) Anexo Proyecto "Barrio Luján": "Forma de pago", pág. 2.

Los terrenos eran propiedad de un convento de monjas que está situado a unos 500 metros del barrio. Fue adquirido por la ACCA a menos de un tercio de su precio de mercado: el acuerdo de venta se obtuvo hacia fines de enero de 1978, fecha en la que debió abonarse un 30 % de la suma total. En febrero del mismo año se formalizó la operación y se completó el pago.

La compra se hizo "en comisión", es decir, a nombre de la Cooperativa, para que los terrenos fueran escriturados individualmente o a nombre de cada familia, una vez adjudicadas las viviendas y cancelada la deuda.

En general, no hubo financiación para el pago de los terrenos: los autoconstructores pagaron el importe total antes de comenzar la autoconstrucción, con algunas excepciones, como lo muestra el Gráfico Número 2. (72)

Los terrenos no contaban con servicios básicos de infraestructura tales como desagües cloacales ni red de agua potable. Ambos se instalaron durante la ejecución de la obra.

No obstante, la localización y calidad de los mismos es considerada privilegiada por su configuración edilicia, y accesibilidad a servicios públicos tales como transporte, escuelas, hospital de niños a 300 metros, comercios, etc. (73)

Por otra parte, se trata de un área arbolada, y las construcciones que la rodean son en general "chalets", homogéneos en la calidad de sus materiales y sus terminaciones. Los espacios exteriores muestran un cuidado esmerado.

– Materiales:

Los materiales representaron en la realidad el grueso del costo de las UV: aproximadamente un 70 %.

– Asistencia Técnica:

Fue gratuita.

---

(72) Anexo del Proyecto "Barrio Luján": "Forma de pago", Gráfico Número 2.

(73) Anexo del Proyecto "Barrio Luján": "Memoria Descriptiva", pág. 2.

- Mano de obra por autoconstrucción:

Tuvo un peso de casi el 18 % sobre el costo total de las UV. (74)

- Contratación a Terceros:

Su incidencia es ínfima, del 0,1 %. Como ya se ha dicho, sólo se contrató mano de obra para la perforación de las bombas de agua y la construcción del tanque de reserva de agua. La napa del mismo se encuentra a 90 metros de profundidad. La red de agua en cambio la hicieron los autoconstructores, entre quienes había obreros calificados en todas las especialidades.

Un rubro no discriminado en otros casos y que tuvo mucha importancia en éste, fue el de derechos municipales, con un 6,1 %.

### 3.3. Monto de las cuotas

La Comunidad de Apoyo estableció una forma de pago de los socios beneficiarios de las viviendas, que contemplaba por un lado el poder adquisitivo de cada familia, y por otro alentara a las mismas a realizar el mayor aporte posible.

Era necesario además tener en cuenta que las altas tasas de inflación en Argentina en la época, tornaban muy difícil cualquier solución financiera para la construcción de las viviendas.

Finalmente, se adoptó un esquema en base a las siguientes premisas:

- 1º) Las inversiones realizadas por los socios de la cooperativa se valorizaban por inflación, según el índice de costo de los materiales de la construcción, con el fin de que la deuda de los socios se calculara sobre el valor real de la UV. De esta manera, los fondos invertidos podían recuperarse en su valor real para financiar otros proyectos.

---

(74) Las estimaciones sobre costo de mano de obra por autoconstrucción, contratación a terceros y derechos municipales, son de Cuenya, Beatriz; Pastrana, Ernesto; Ujnoski, Oscar, íbid., pág. 246.

2º) Se intentaba que las familias que componían la cooperativa aportaran según su capacidad adquisitiva, de manera que en las familias con menos recurso se prolongara el plazo para pagar las UV, en lugar de exigir aportes desmedidos para sus posibilidades.

3º) Se fijaron algunos criterios para la determinación de los aportes:

- una cuota mensual mínima equivalente a 98,80 U\$ de abril de 1979, que se ajustaba mensualmente por el índice de costo de materiales de la construcción, tomando como origen el mes de abril de 1979,
- en los casos de imposibilidad de algún socio de cumplir con la cuota mínima, por razones tales como pérdida de trabajo, mujeres con hijos y sin esposo, aislados, etc., la Comunidad de Apoyo ayudaba en forma individual a la familia para que cumpliera con dicha cuota a la Cooperativa,
- en el intento de inducir a los socios de la cooperativa a que aportaran, en la medida de sus posibilidades, cuotas de mayor valor que la mínima, se estableció reconocerles un interés del 0,5 % mensual, a acreditarse mensualmente, calculado sobre los aportes ajustados por inflación. Las cuotas no podían ser nunca superiores al 10 % del ingreso familiar.

A fin de ilustrar este esquema, en el Anexo se muestran varios ejemplos de evolución hipotética de las inversiones, aportes y deudas, según el monto de las cuotas pagadas por distintos socios. (75)

#### 3.4. Intereses punitivos. Sanciones

Al comenzar el Proyecto "Barrio Luján" dos instrumentos legales iban a regular las relaciones de los autoconstructores entre sí y con la Cooperativa: el Contrato para la Asociación a la Cooperativa (76), y el Reglamento de Trabajo.

---

(75) Anexo Proyecto "Barrio Luján": "Forma de pago", págs. 1 a 3 y Gráficos.

(76) Cuenya, Beatriz, y otros, op. cit., págs. 30-32.

El primero fue elaborado por la ONG promotora y estipulaba:

- a) En lo relativo al pago, el adeudar tres cuotas era motivo de expulsión del Proyecto. El Consejo de Administración podía considerar excepciones por razones de caso fortuito o fuerza mayor.
- b) En lo relativo al cumplimiento con el trabajo, adeudar 200 horas constituía también motivo de expulsión.

El manejo de las relaciones contractuales fue más flexible en la práctica, en particular respecto a las obligaciones monetarias y actualizaciones de cuotas. La mayoría de las veces, las actualizaciones estuvieron por debajo de lo que señalaba el índice tomado como referencia; y los atrasos en los pagos de cuotas –si bien fueron objeto de sanciones– no fueron motivo de expulsión, al menos en los márgenes previstos en el contrato (tres cuotas).

En cambio, el límite de las 200 horas de trabajo no cumplidas fue respetado escrupulosamente, y hubo expulsiones.

El motivo de la mayor flexibilidad en cuanto al pago de las cuotas, radica en que el documento que en realidad rigió el funcionamiento del grupo fue el Reglamento de Trabajo (77), elaborado en conjunto por los cooperativistas.

### 3.5. Morosidad

De acuerdo a la información no hubo morosidad, probablemente en razón del sistema de financiamiento adoptado, así como también por la ayuda que brindaba la Comunidad de Apoyo en caso de imposibilidad de cumplir con las cuotas.

A la fecha, todos los participantes del Proyecto han cumplido con sus compromisos de pago.

---

(77) Anexo del Proyecto "Barrio Luján". Allí se encuentra un resumen del Reglamento de Trabajo, resumen elaborado en base a Cuenya, Beatriz, y otros, op. cit., pág. 43.

#### 4. Historia del Proyecto

La información acerca del Proyecto "Barrio Luján" es abundante y rica. Proviene de tres fuentes principales:

- a) Entrevistas con informantes clave: la abogada del ET o Comunidad de Apoyo, y una de las autoconstrutoras.
- b) Documentos facilitados por las Informantes, fundamentalmente la "Memoria Descriptiva" del proyecto y el documento denominado "Forma de pago" que describe el modo de auto financiamiento, con los Gráficos Número 1, 2, 3 y 4.
- c) Bibliografía: es el único de los casos analizados acerca del cual existe un estudio anterior en la obra de Beatriz Cuenya, Ernesto Pastrana y Osca Yujnoski, ya citada: "De la villa miseria al barrio autoconstruido", Ed. CEUR, Bs. As. 1984.

##### 4.1. La organización de la Comunidad de Apoyo y de la Cooperativa

La ONG Promotora del Proyecto "Barrio Luján", Asociación Civil Comunidad de Apoyo "Madre del Pueblo" (ACCA) es conocida en forma abreviada como "Comunidad de Apoyo" simplemente.

Asimismo, no suele hacerse distinción entre la "Comunidad de Apoyo" y el ET. Este último surgió de la primera: podría decirse que con la expresión "Comunidad de Apoyo", se designa la función de ayuda a la Cooperativa, en su sentido más amplio: espiritual, organizativo, de búsqueda de fuentes de financiamiento; en tanto las pocas veces en que se habla del ET se hace referencia a la función de asesoramiento técnico en el aspecto constructivo específicamente.

En este proyecto existen pues dos actores fundamentales: la Comunidad de Apoyo y la Cooperativa "Madre del Pueblo". Ambos grupos fueron gestados por los sacerdotes de la parroquia de la villa miseria del Bajo Flores, y quedaron constituidos hacia fines de 1978. Los sacerdotes formaban parte de las dos organizaciones, con un rol de supervisores, pero su intervención fue disminuyendo a medida que éstas se fortalecieron y se atenuaron los lazos de dependencia, si bien continuaron siendo siempre los referentes y asesores espirituales.

En las páginas que siguen señalaremos, brevemente, las principales características de cada una de esas organizaciones.

a) Comunidad de Apoyo

Comenzó a funcionar como tal con un grupo de aproximadamente 20 socios. Su surgimiento fue informal, con el objetivo de ayudar y apuntalar a la Cooperativa. Los miembros de la Comunidad de Apoyo actuaban movidos por su fe cristiana y su preocupación por lo social, y se propusieron explícitamente: (78)

- “ – realizar el proyecto y la dirección técnica de la obra,
- actuar como intermediarios para lograr permisos, hacer presupuestos, adquirir materiales, evaluar costos,
- recaudar fondos [...] para la obra [...],
- colaborar con los socios de la Cooperativa en lo relativo al pago de las cuotas (si alguno no podía pagar, ellos se hacían cargo) [...] y asuntos particulares de las familias miembros de la Cooperativa,
- estrechar vínculos entre la gente marginada y el sector profesional”.

Hasta 1982 la Comunidad de Apoyo funciona adherida a la parroquia y usando la personería jurídica de ésta para el manejo de los recursos financieros. Hacia fines de ese año resuelve constituirse como una asociación civil sin fines de lucro con personería jurídica propia, bajo la denominación “Asociación Civil Comunidad de Apoyo Madre del Pueblo” (ACCA). Queda integrada por 20 socios permanentes y otros tantos adherentes, con una Comisión Directiva integrada por Presidente, Vice-Presidente, Secretario, Tesorero y Vocales, y un estatuto. Los sacerdotes no ocupan formalmente ningún cargo pero continúan formando parte de la ACCA, constituyendo una especie de instancia de fiscalización.

---

(78) Cuenya, Beatriz, y otros, op. cit., pág. 35.

b) Cooperativa

La Cooperativa está formada, obviamente, por los futuros usuarios de las UV.

Cuenya y otros (79) se preguntan por el motivo que lleva elegir esta forma organizativa y no otra. La respuesta es que no existen argumentos teóricos de peso, pero sí la necesidad de tener un marco institucional que permita el manejo de los fondos y otorgue validez legal a las decisiones. Tampoco se conocían otras formas jurídicas posibles, y los plazos de la erradicación apremiaban.

El Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) otorgó un estatuto tipo ya impreso, en el cual incluso las cosas que podían decidir los futuros socios estaban muy delimitadas.

La Cooperativa nació con 12 socios. El 28 de septiembre de 1978 se constituyó con el nombre "Cooperativa de Vivienda y Consumo Madre del Pueblo Limitada", y fue inscrita en el Registro Nacional de Cooperativas, siendo reconocida como tal por resolución Número 232 del entonces Ministerio de Bienestar Social.

En la historia de la Cooperativa hubo dos etapas:

- La primera de ellas se caracteriza por una relación de total dependencia respecto a sus promotores:

El Consejo de Administración surgió teniendo como Presidente y Tesorero a dos sacerdotes promotores del proyecto, y en el cargo de Síndico a un miembro de la Comunidad de Apoyo.

La razón de este hecho es que en cuestiones de dinero y administración, los villeros prefirieron casi siempre delegar la responsabilidad en figuras incuestionables para todos.

Esta composición del Consejo de Administración duró dos años.

- En una etapa posterior se produce una relativa independencia en relación a la ONG Promotora:

Al cabo de los dos primeros años, la Presidencia fue ejercida por un socio de la cooperativa, elegido dos veces consecutivas. El proceso de independización gradual del grupo se manifestó también mediante la creación de comisiones de promoción del nuevo barrio una vez que estuvo habilitado.

Luego de constituida, la Cooperativa fue incorporando nuevos socios, hasta llegar a los 63 titulares que llevaron adelante el Proyecto "Barrio Luján".

---

(79) Cuenya, Beatriz, y otros, op. cit., pág. 27.

#### 4.2. Reseña del proceso de búsqueda de financiamiento

En el caso del "Barrio Luján" resulta interesante señalar algunos aspectos del financiamiento, por su relación con el particular momento histórico en el que se realizó el proyecto, en el contexto de la política de la erradicación de villas.

En principio, el no solicitar apoyo financiero al Estado en forma directa (80) formó parte de una estrategia deliberada, ante la certeza de que se recibiría una negativa.

Se gestionó en cambio, la entrega de una suma de dinero que el Municipio había prometido a los villeros que optaron por irse de la villa. El pedido fue denegado en virtud de que dicha suma implicaba una indemnización, lo que a su vez significaba el reconocimiento por el Estado de la existencia de un perjuicio previo. La Cooperativa exigió en cambio un subsidio, el cual tampoco fue concedido.

Finalmente, el Estado otorgó préstamos individuales indexados, encuadrados en la circular 1050. Las personas que tomaron estos préstamos resolvieron luego no pagarlos.

#### 4.3. Reseña del Proyecto desde el punto de vista constructivo

##### a) Obtención del terreno

El proceso de obtención del terreno fue difícil: las empresas inmobiliarias privadas rechazaban a los villeros porque no les resultaban confiables como compradores; por parte del sector público, hubo discriminación: la Comunidad de Apoyo realizó averiguaciones en varias municipalidades, pero al saber que los potenciales compradores eran villeros, se trababan las gestiones. (81)

Finalmente se adquirió una fracción sin lotear, ubicada en San Justo, partido de La Matanza, propiedad de una congregación religiosa: la de las Hermanas de la Misericordia. El área limita con el Convento de las Hermanas Catalinas (la parte vendedora), y con los fondos del campo de deportes del Colegio Don Bosco, ambos forestados.

---

(80) La Cooperativa recibió un subsidio indirecto del entonces Ministerio de Bienestar Social, vía Caritas Buenos Aires, destinado a las obras de provisión de agua para el barrio.

(81) Cuenya, Beatriz, y otros, op. cit., pág. 37.

b) Proyecto arquitectónico

La primera decisión que se debía tomar era relativa al número de UV a construir. En este aspecto existían restricciones legales: máximas densidades permitidas por la Ley de Suelos de la Provincia de Buenos Aires, y criterios económicos: la superficie máxima de la UV que se requiere para ser considerada vivienda económica y quedar así exentas de los impuestos municipales de obra no debe exceder los 40 m<sup>2</sup>.

En función de dichas condiciones, de los objetivos de la ONG Promotora y en el marco de fuertes restricciones financieras, se proyectaron y construyeron 65 UV: 63 para vivienda familiar, y las dos restantes, apareadas o unidas volumétricamente, destinadas a actividades comunitarias.

Las UV destinadas a vivienda familiar se ajustaron a cuatro premisas básicas:

- **Perdurabilidad en el tiempo:** implica privilegiar los materiales sobre la superficie. En otras palabras, se prefirió construir UV más pequeñas, pero usando materiales duraderos y de calidad. (82)
- **Separación de funciones:** se refiere a la necesidad de que los hijos duerman separados de los padres para evitar en lo posible la promiscuidad. Si bien muchas de las familias miembros eran muy numerosas, la disponibilidad de dos dormitorios, junto a la posibilidad de poner camas en el estar, permite al menos la separación por sexos.
- **Integración espacial de actividades:** se relaciona a la conveniencia de integrar baño y cocina al núcleo principal de la UV. En la villa, lo habitual es lo contrario, obviamente por razones de ausencia de una infraestructura adecuada de provisión de agua potable y desagote de aguas servidas.
- **Máximo nivel de servicios internos y en el barrio:** en conexión con el punto anterior y para posibilitar los cambios en las conductas de los pobladores, era necesario dotar a las nuevas UV con TODOS los artefactos en el baño, y de la cocina a gas con pileta y mesada.

---

(82) Anexo del Proyecto "Barrio Lujan": "Memoria Descriptiva", pág. 2.

Las premisas expuestas, que fueron cumplidas en la ejecución de las viviendas, son la expresión de la concepción de "vivienda digna" sustentada por la ONG Promotora.

El propósito de la ONG Promotora era, en sus propias palabras, facilitar ciertos cambios en los hábitos de vida e impedir la reproducción de otros anteriores, consecuencia de condiciones de habitabilidad totalmente inadecuadas. Se esperaba lograr tal objetivo cumpliendo con los parámetros en cuanto a diseño y calidad de las viviendas, y también mediante el método constructivo elegido. En efecto, el esfuerzo propio y la ayuda mutua eran considerados un motor importante para alentar el desarrollo, individual y social, de los integrantes del Proyecto, e incluso del propio equipo técnico: para el último, esta experiencia debía significar la ruptura de ciertos prejuicios acerca de los villeros, mediante una mayor aproximación a su vida cotidiana, "compleja y contradictoria."

Las UV se construyeron de acuerdo a dos prototipos, ambos cuentan con 2 dormitorios, un estar-comedor y un núcleo sanitario que incluye cocina, baño y lavadero. El único elemento que los diferencia es la ubicación del núcleo sanitario. (83)

Se dejó planteado que las viviendas fueran ampliables en las zonas de dormir, agregando un tercer dormitorio.

c) Espacios verdes

El planteo urbanístico (84) del barrio respondió fundamentalmente a dos necesidades: (85)

- Dotar de una correcta orientación a las viviendas, asegurándoles una buena iluminación y ventilación durante las distintas épocas del año.
- El mantenimiento de los espacios verdes para que sirvieran como zonas de esparcimiento y canales de comunicación grupal.

---

(83) Anexo del Proyecto "Barrio Luján": Planos de las viviendas. Tomado de Cuenya, Beatriz; Pastrana, Ernesto; Yujnoski, Oscar: op. cit., pág. 272.

(84) Anexo Proyecto "Barrio Luján": Plano del Planteo Urbanístico. Tomado de Cuenya, Beatriz; Pastrana, Ernesto; Yujnoski, Oscar: op., cit., pág. 271.

(85) Anexo Proyecto "Barrio Luján": "Memoria Descriptiva", pág. 1.

Respecto a éste último punto, cabe una observación.

Si bien el objetivo explícito de mantener los espacios verdes en común apunta a lograr una mayor comunicación interpersonal en los nuevos barrios, lo cierto es que existe una restricción de orden legal-financiero: la adquisición de fracciones desprovistas de servicios –únicas accesibles a sectores en situaciones socioeconómicas muy críticas– sólo puede hacerse en forma indivisa. Ello obliga a la posterior gestión del terreno bajo el régimen de copropiedad.

A su vez, este hecho genera dificultades en la convivencia, que determinan finalmente –como en el presente caso– la necesidad de erigir cercos divisorios.

d) Provisión de la infraestructura

– Agua potable:

Primeramente se hizo una perforación, colocando dos bombas que trabajaban a una profundidad de 90 metros. El almacenamiento durante la construcción se solucionó utilizando barriles, hasta que se pudo edificar un tanque de reserva con fondos provenientes de una donación obtenida por la ONG Promotora, de Cáritas Buenos Aires, Cáritas la había recibido a su vez del entonces Ministerio de Bienestar Social, con la condición de que fuera destinada a ese fin. (86)

– Resolución de la red cloacal

Este problema era más complicado, porque no había fondos suficientes, y porque entre los destinatarios no había personal especializado para ejecutar la planta de tratamiento de efluentes. La solución consistió en la conexión a una red cloacal ubicada a 500 metros del conjunto (para el Convento de las Hermanas Catalinas), con permiso de Obras Sanitarias de la Nación (O.S.N.). No obstante, como los destinatarios debieron dejar la villa y ocupar las UV antes de materializarse esta alternativa, se debió proveer al barrio de pozos decantadores y grandes pozos absorbentes para garantizar una mínima habitabilidad en esa etapa. (87)

---

(86) Se contrató mano de obra para la perforación de las bombas y la construcción del tanque de reserva. La conexión a la red la hicieron los mismos autoconstructores, entre quienes había obreros calificados para dicha tarea.

(87) Cuenya, Beatriz, y otros, op. cit., pág. 268.

- Gas

El barrio cuenta actualmente con gas natural. La conexión correspondiente fue gestionada por sus habitantes y pagada íntegramente por ellos, sin ayuda alguna de la ONG Promotora, un año después de inauguradas las viviendas.

e) El equipamiento comunitario

La unidad doble destinada a equipamiento comunitario (guardería y centro de acción comunitaria), fue utilizada en una primera etapa como depósito de materiales, y una vez inaugurado el barrio, funcionó alternativamente como consultorio médico, lugar de reuniones sociales, vecinales y salón de catequesis, a causa del profundo espíritu religioso de la mayoría de las familias.

La guardería no se puso en funcionamiento hasta que se contó con los recursos financieros necesarios para hacer frente a los gastos que ella demandaría.

5. Evaluación

En la evaluación del Proyecto "Barrio Luján", así como en los restantes casos estudiados, vamos a detenernos en tres puntos que consideramos esenciales:

- a) los resultados del Proyecto
- b) el proceso de autoconstrucción
- c) el financiamiento de las viviendas

a) Los resultados del Proyecto

El análisis de los resultados del Proyecto comprende en primer término una evaluación acerca de la calidad de las viviendas autoconstruidas.

En el caso del "Barrio Luján", las viviendas tienen muy buenos materiales, servicios de infraestructura y equipamiento comunitario. Es uno de los pocos casos estudiados en que el nuevo barrio cuenta con red cloacal y de gas natural.

Igualmente, hay acceso a otros servicios, tales como transporte, comercios, escuela y cobertura en salud, al menos infantil, ya que se encuentra a 300 metros de un hospital pediátrico.

En relación al equipamiento comunitario, este barrio es el único, junto a "SJO II", que dispone de guardería y salón comunitario.

El tamaño de las UV en cambio y sus posibilidades de ampliación son algo menores que en los otros casos. Por otra parte, casi ninguno de los adjudicatarios ha realizado la ampliación prevista (un dormitorio más).

Este hecho responde, a mi entender, no sólo a dificultades económicas de los nuevos habitantes, sino fundamentalmente a que aún no se ha realizado la subdivisión del terreno, y por lo tanto la escrituración a título individual de los lotes y las viviendas. La situación de tenencia precaria no constituye, obviamente, un buen incentivo para mejorar su hábitat.

Pero el fenómeno más llamativo es la cantidad de familias autoconstrutoras que NO se mudaron a sus nuevas viviendas. La cantidad alcanzaba, en abril de 1984 (88), es decir, a los seis o siete meses de adjudicadas las viviendas, a 12 familias: casi un 20% del total de 63. Según las mismas fuentes, las restantes 51 familias se habían mudado para entonces, en etapas, con mucha parsimonia.

Nuestra Informante clave hace descender la cifra a 7 u 8 familias a la fecha del presente estudio (junio de 1992), que nunca ocuparon sus nuevas viviendas. La proporción sigue siendo inexplicablemente alta, habida cuenta del esfuerzo en trabajo y económico invertido en la autoconstrucción, y el hecho de que las UV se encuentran hoy totalmente pagas, lo que excluye el interés o la necesidad de transferir una deuda.

Siempre según nuestra Informante, de esas personas varias alquilaron su vivienda, o la han prestado. Llamativamente por cierto, considerando el dramatismo del momento en que se realizó la autoconstrucción (en pleno proceso de erradicación de las villas), nuestra Informante agrega que algunos construyeron "como inversión", para "tener algo por si acaso".

---

(88) Cuenya, Beatriz; Pastrana, Ernesto; Yujsnoski, Oscar, *Ibid.*, pág. 47.

Las causas invocadas del fenómeno son básicamente dos:

- La lejanía de las nuevas viviendas respecto a los lugares de trabajo de sus moradores. Esta explicación coincide con la aventurada por Cuenya y otros: "Hay quienes piensan que las ventajas en la localización de la antigua villa, para esas familias, siguen pesando más que las que provienen de la mayor comodidad en las nuevas viviendas". (89)
- Nuestra informante alude asimismo al peculiar estilo de vida que se gesta y consolida en las villas miseria, principalmente en lo que hace a las relaciones sociales, de vecindad, etc. En otras palabras, el habitante de la villa realiza todas sus actividades de intercambio social, amistoso, de esparcimiento, etc., dentro de los límites de ésta, sin salir al exterior. Por lo tanto, le resulta muy difícil, llegado el momento, afrontar el cambio que significa un nuevo entorno, no solamente en lo geográfico, sino también en lo social.

Esta última explicación coincide con la que dan moradores de otros barrios autoconstruidos, respecto a sus compañeros que no se han mudado a las nuevas viviendas. Cuando los informantes son ex-villeros, sin embargo, el matiz con que se refieren a sus anteriores vecinos es claramente peyorativo. (90)

En síntesis y desde mi punto de vista, la mala localización de los barrios autoconstruidos respecto a los lugares de trabajo parece ser un factor clave en el fracaso que representan estos bajos índices de ocupación de las nuevas viviendas. Tal sería pues una de las mayores falencias de los Proyectos de Hábitat Popular estudiados en el presente trabajo.

En el caso de los villeros, creo que además en la villa se conforma un modo peculiar de relaciones sociales, basadas en pautas como el denominado "parentesco ampliado" (padrinazgos, "comadres", tíos, primos, etc.) que cumplen fundamentalmente una función defensiva frente al mundo externo vivido como hostil. El cambio de este entorno debe por lo tanto presentarse amenazador, lo cual indudablemente influye en la decisión de no mudarse.

En este contexto, el alejamiento del lugar de trabajo tiene una incidencia obvia en la cuestión de la mudanza, pero existe un problema de orden estructural, mucho más profundo, y por lo tanto no atribuible únicamente a falencias de los proyectos propiamente dichos.

---

(89) Cuenya, Beatriz; Pastrana, Ernesto; Yujnoski, Oscar, *ibid.*, pág. 51.

(90) Ver Proyecto "Cave", en las páginas siguientes.

b) El proceso de autoconstrucción

Desde el punto de vista organizativo-institucional, el proceso de ejecución del Proyecto "Barrio Luján" se caracteriza básicamente por la indiferenciación entre la ONG Promotora y la Cooperativa de Autoconstructores, indiferenciación que no significa en sí mayor participación popular, sino realmente una ausencia de definiciones y asunción clara de roles, principalmente por parte de la primera. Ello, a pesar de haberse manejado con tres instrumentos legales: el Estatuto de la Cooperativa, el Contrato para la Asociación a la Cooperativa, y el Reglamento de Trabajo.

La indiferenciación y la falta de claridad en los roles no se manifiesta únicamente en el hecho de haber ocupado los principales cargos directivos de la Cooperativa, durante los dos primeros años de su funcionamiento, dos sacerdotes promotores del proyecto, y un miembro de la Comunidad de Apoyo, como se ha visto al hacer la reseña de la historia del mismo.

Esta situación se refleja en algunas estipulaciones del Reglamento de Trabajo (91), cómo aquélla en la que define a la autoconstrucción como: "...el método cooperativo de construcción de grupos de viviendas por el cual el socio pone la mano de obra y la cooperativa provee el terreno urbanizado, materiales de construcción, herramientas, asesoría técnica y asistencia social".

La distinción entre lo que "pone" el socio y lo que "pone" la Cooperativa parece, cuando menos, discutible, por cuanto los socios SON la Cooperativa.

Podría, en principio, decirse que lo que en este párrafo aparece como "provisto" por la Cooperativa, es lo que debe proveer, y en general, provee, la ONG Promotora, y por supuesto, también lo que proveyó en este caso, a saber: el terreno urbanizado, materiales de construcción, herramientas, asesoría técnica y asistencia social.

Hablando en rigor, sin embargo, la ONG Promotora no "provee", ni es esa su función, nada. Le corresponde, sí, y tal es en gran medida su razón de ser, obtener el financiamiento —o parte de él— para la compra por parte de la Cooperativa, de los terrenos y los materiales, y eventualmente, actuar como intermediaria o garante en dichas operaciones.

El modo y los resultados con que las ONGs Promotoras de los Proyectos estudiados en este trabajo han desempeñado este rol (para usar un término extranjero muy actual, su nivel de "performance") es algo que se evaluará en las conclusiones finales.

---

(91) Anexo del Proyecto "Barrio Luján": "Reglamento de Trabajo", Título I.

Los datos de que se dispone apuntan a que, la ACCA obtuvo un 27% del financiamiento para el Proyecto. Por cierto, el terreno donde se asentó el nuevo barrio distaba mucho de estar "urbanizado" en el momento de adquirirlo, y gran parte del costo de dotarlo de los servicios de Infraestructura que ahora tiene, corrió por cuenta de los socios de la Cooperativa, es decir, de los autoconstructores, sea en cuanto a materiales como en cuanto al trabajo de instalación de los mismos, ya que en este Proyecto no hubo casi contratación a terceros. Ello, con la excepción de las obras de provisión de agua, que como se ha visto, se realizaron mediante una donación que la ONG Promotora obtuvo de Cáritas Buenos Aires.

La ONG Promotora también puso a disposición de la Cooperativa herramientas y asesoría técnica. En cambio, a diferencia de lo expuesto en la "Memoria Descriptiva" (92), el ET no contó con asistentes sociales: el trabajo social lo realizó la abogada, y dos personas "expertas" en trabajo en villa, cuya formación u origen técnico o profesional no se aclara.

Esta falta de Información induce a pensar que tales personas no solamente eran "voluntarias" en el sentido de trabajar ad-honorem –como todo el resto del ET, por otra parte– sino en el de que no contaban con un título de nivel universitario o terciario de asistentes-trabajadores sociales.

Pero lo que estimo más interesante es cuál puede haber sido la causa de no incorporar asistentes-trabajadores sociales al ET, cuando en la citada "Memoria Descriptiva" se les dedica una larga parrafada. Mis hipótesis apuntan en dos direcciones posibles: o bien no se lo consideró necesario, pues las personas que habían estado trabajando en la villa tenían la experiencia suficiente para llevar a cabo la tarea –y entonces la importancia que se les otorga en los papeles no se entiende–. O bien, en virtud del particular momento histórico-político que se vivía, se prefirió no sumar a personas "extrañas" a un Proyecto que ya era de por sí sospechoso, y que debe haber implicado más de un enfrentamiento con las autoridades.

---

(92) Anexo Proyecto "Barrio Luján": "Memoria Descriptiva", Junio de 1979, pág. 3.

En síntesis respecto al proceso de autoconstrucción, se destaca la notable confusión de roles entre los niveles de Cooperativa y Comunidad de Apoyo (es decir, socios o autoconstructores y ONG Promotora). La gran ingerencia de la ONG Promotora en el trabajo y las decisiones de la Cooperativa, distingue a esta ONG de la "Asociación San Patricio" (ASP), promotora de otros dos proyectos a analizarse en el presente trabajo, acercándola en cambio a la "Fundación Vivienda y Comunidad" (FVC), promotora de "SJOII", el caso restante a ser estudiado. Ello, a pesar de que la ACCA está más cerca de la ASP en razón de su perfil institucional, netamente eclesial, que de FVC, de perfil más bien "profesional" según la tipología de Cuenya (93) y otros.

Lo expuesto no implica un juicio de valor "a priori" en cuanto a ventajas y desventajas de estos distintos estilos. En efecto, una hipótesis posible es que esta diferencia en los modos de gestión de los proyectos (en más o menos directivos), se relacionan con la época de ejecución de los mismos, y de constitución de las respectivas ONGs y de sus ETs: en plena dictadura, represión y erradicación de villas miseria la ACCA; al principio del proceso de democratización en los casos de ASP y FVC.

La idea sería que los estilos de gestión se democratizan en el contexto de la democratización del país; pero también que en tanto el Proyecto "Barrio Luján" surge urgido por la amenaza de la erradicación inminente, los otros tres nacen en un contexto menos exigido.

También hay un modo distinto de conformarse los ET: en los dos Proyectos promovidos por ASP, (94) éstos se conforman ad-hoc para los respectivos proyectos, y los profesionales y técnicos son convocados por un sacerdote luego de surgida la idea de la autoconstrucción. En el caso de ACCA, los profesionales estaban realizando un trabajo pastoral-religioso ANTERIOR en la villa. En otras palabras, tenían más conocimiento previo y manejo de las relaciones en la misma. Ello puede haberlos inducido a un mayor paternalismo o asistencialismo.

Lo dicho no implica una crítica inapelable a este estilo más "asistencialista". Probablemente, en ese momento era necesario y/o inevitable. Por otra parte, y a pesar del fracaso en los índices de ocupación de las nuevas viviendas y de costo de las mismas, tuvo sus logros, considerando nuevamente la difícil situación en la cual el Proyecto se gestó y ejecutó. Representó una solución habitacional aceptable para más de 50 familias en condiciones muy críticas. Más aún, como se verá al evaluar el punto siguiente, la ONG Promotora logró un nivel de recupero que le permitió constituir un "fondo rotativo" de la vivienda, y encarar otros proyectos.

---

(93) Cuenya, Beatriz; Rofman, Alejandro; Di Loreto, María; Fidel, Carlos: artículo citado en op. cit., pág. 53.

(94) Proyectos "Cave" y "Counvlco", en las páginas siguientes.

c) Financiamiento

En los puntos anteriores, se han señalado algunos de los aspectos principales en relación al financiamiento de este Proyecto.

En primer término, al prescindir –por necesidad o por libre elección– totalmente del financiamiento público, y al no contar la ONG Promotora con una o varias fuentes de financiamiento externos estables, la continuidad del proyecto en condiciones aceptables de calidad, se torna azarosa. En realidad, no se depende tanto del azar o de la buena suerte, como de las vinculaciones personales de los miembros de la ONG, en este caso, a nivel de Iglesia Católica. Por cierto, luego de conocer todas las dificultades por las cuales el grupo atravesó antes de encontrar y poder adquirir el terreno para construir, la primera pregunta que surge es ¿qué hubiera ocurrido si una congregación religiosa no hubiera decidido –con la autorización de la diócesis correspondiente, y en virtud del carácter “eclesial” de la ONG Promotora- vender uno de su propiedad a un tercio de su precio de mercado?

Algo más grave aún sucede con aquellos servicios de infraestructura cuya provisión no depende exclusivamente del trabajo de los autoconstructores, ni de la buenísima voluntad de las ONGs Promotoras. Como ejemplos pueden tomarse dos:

- La conexión a la red cloacal de O.S.N. Esta pudo hacerse por la proximidad (500 metros) del convento. Pero como los adjudicatarios debieron abandonar la villa y ocupar las viviendas antes, hubo que instrumentar un sistema provisional de pozos decantadores y grandes pozos absorbentes para garantizar condiciones mínimas de habitabilidad en esa etapa. (95)
- Para las obras de provisión de agua se obtuvo una donación a través de Caritas Buenos Aires, pero también hubo una etapa, durante la autoconstrucción, en que ésta debió ser almacenada en barriles. (96)

Nuevamente, el interrogante queda planteado ¿cuál hubiera sido la infraestructura de servicios básicos de este barrio de no haber aparecido, siempre en forma inesperada al parecer, la donación salvadora? Yendo un poco más al fondo de la cuestión ¿vale la pena iniciar proyectos de hábitat popular en tales condiciones?

---

(95) Cuenya, Beatriz, y otros, op. cit., pág. 269.

(96) Cuenya, Beatriz; Pastrana, Ernesto; Yujnoski, Oscar, *Ibid.*, págs. 268 y 269.

En síntesis, de la observación ex-post del proceso global, se puede inferir la falta de planificación en relación a los recursos necesarios para llevar adelante un Proyecto de esta naturaleza.

Por lo demás, el modo de autofinanciamiento elegido, que por su sistema de capitalización constituye un verdadero mecanismo de ahorro previo, resultó bastante exitoso: no hubo morosidad, todos los adjudicatarios habían cumplido sus pagos antes de los cinco años de iniciada la autoconstrucción. Es un lapso muy corto, igual que el tiempo de ejecución del Proyecto, que no llegó a los dos años y medio. Sin duda, la flexibilidad, tanto en el establecimiento de distintos montos de cuotas, como en la tolerancia para las demoras en los pagos, ha sido un factor importante en el resultado final.

En estrecha relación con el punto anterior, y como un éxito importante e inédito entre los Proyectos analizados, debe anotarse el nivel de recupero alcanzado por la ONG, y que le permitió encarar posteriormente otros proyectos importantes.

## II. PROYECTO "CAVE"

## DESCRIPCION DEL PROYECTO

### 1. Características Generales

- Nombre del Proyecto:** "Plan de Viviendas Cooperativa Cave 1 y 2".  
(Cooperativa de Autoconstrucción y Vivienda Educativa).
- ONG Promotora:** "Asociación San Patricio" (ASP)  
Avda. Naón 1775. Capital Federal (1430)  
Tel.: 552-8088
- Ubicación del barrio:** Barrio San Adolfo. José C. Paz. Partido de General Sarmiento.  
Provincia de Bs. As.
- Cantidad de UV:** 56, en dos etapas de 28 cada una.
- Características físicas de las UV:**
- Superficie:** núcleo básico de 40 m<sup>2</sup>: comedor-cocina, un baño y un dormitorio. Ampliable a 60 m<sup>2</sup>.
  - Terrenos:** La superficie es variable, porque se trata de un loteo en falsa escuadra. La mayoría son de 10 por 20 metros; hay algunos de 9 por 18 metros y otros de 8 por 16 metros.
  - Materiales:** Paredes de ladrillo común. Techo de losa, vigueta y ladrillo "sapo". Aberturas metálicas.
  - Infraestructura:**
    - Agua corriente de tanque de 150.000 litros de capacidad, con distribución individual (en cada vivienda).
    - Red de luz eléctrica domiciliar y alumbrado público.
    - Pozo negro de líquidos cloacales con cámara séptica individual. No hay red cloacal.
    - Conexión para gas en tubos.
    - Pavimento: no. "Mejorado" en dos cuadras.
    - Desagües pluviales, alcantarillado: no. Acequias.

**Acceso a transporte:** Colectivo a Capital a 100 metros.  
Tren a Capital a 300 metros.

**Acceso a otros servicios:** 2 escuelas públicas, una a 400 y otra a 800 metros.  
1 escuela privada a 1.200 metros.  
Salud: cobertura escasa. Una sala de primeros auxilios en el Barrio Vucetich, a 1.500 metros.

**Equipamiento comunitario:** Espacios recreativos: 4 plazas.  
A construirse: salón comunitario y guardería.

**Duración del Proyecto:** Primera Etapa: Cave 1: Marzo de 1982 a fines de 1984.  
La adjudicación de las viviendas se hizo el 6-1-1984.

Segunda Etapa: Cave 2: Marzo de 1984 a fines de 1988.

**Destinatarios**

**Procedencia:** De Cave 1: Habitantes de villas miseria de Munro y Villate (Partido de Olivos).

De Cave 2: Habitantes de villas miseria de Munro, Villate y Villa Martelli. También residentes de inquilinatos en la zona.

**Mecanismo de selección:**

La selección la hizo el Consejo de Administración de la Cooperativa en base a los criterios de:

- situación de mayor carencia
- mayor número de hijos
- un porcentaje de mujeres solas jefas de hogar

Cabe aclarar que si bien la selección la realiza formalmente el Consejo de Administración de la Cooperativa, los criterios y mecanismos son implementados por la ONG Promotora, a través del ET, cuyos asistentes sociales elaboran los informes socio ambientales requeridos para la admisión en el Proyecto.

Mecanismo de adjudicación:

En palabras de una de las socias de la Cooperativa: "Cualquiera trabajaba en cualquier obra, sin saber cuál vivienda sería finalmente la propia. A medida que se terminaban, las casas eran adjudicadas por un sistema de puntaje. Cada integrante sumaba puntos si no faltaba a trabajar, si tuvo buen comportamiento, si no se atrasaba en las cuotas o si traía gente de afuera para colaborar". (97)

Equipo Técnico

ET:

El ET de la ASP se conforma específicamente para este Proyecto. Sus miembros son convocados a tal fin por el Padre Quilmes. En la Primera Etapa o Cave 1 lo conforman 6 personas:

3 arquitectos

1 abogado

1 contadora (catequista en la Parroquia)

1 asistente social

Para la Segunda Etapa o Cave 2, se incorporan un Ingeniero y dos asistentes sociales más, llegando así a un total de 9 profesionales, en carácter totalmente ad-honorem.

Las funciones básicas del ET fueron siempre:

- Asesoramiento y apoyo en los aspectos legales, sociales y constructivos del Proyecto.
- Búsqueda de fuentes de financiamiento para el mismo.

Cooperativa:

El Consejo de Administración de la Cooperativa queda constituido por cinco miembros, todos ellos autoconstructores: Presidente, Secretario, Tesorero, Síndico y dos vocales (uno para reemplazar al Síndico y otro para reemplazar a cualquiera de los titulares en caso de necesidad).

---

(97) María Lusa Pereyra, en entrevista de Diego Rosemberg: "ONGs: La hora de participar". Revista "Uno Mismo", Número 109, julio de 1992, Editorial Agedit, Buenos Aires, pág. 29. El puntaje que se aplica para la adjudicación de las viviendas está detallado en el Anexo del "Proyecto Cave": "Contrato Cooperativo de Autoconstrucción", Capítulo VII.

## 2. Historia del Proyecto. Origen y antecedentes

El Proyecto surge a partir del trabajo pastoral de un sacerdote de la Parroquia San Patricio en la villa miseria de Munro, lugar de procedencia de la mayoría de los participantes en la Primera Etapa o Cave 1.

El sacerdote es el Padre Roberto Quilmes. Los moradores de la villa se reunían para las celebraciones litúrgicas. Surge en un grupo de ellos la inquietud por el problema de la vivienda, y se constituye el primer núcleo de autoconstructores, compuesto por 13 familias, a las cuales se les suman posteriormente otras 15, haciendo un total de 28 familias. En tanto se da este proceso, el Padre Quilmes convoca a varios profesionales jóvenes de la parroquia, y así se constituye el Equipo Técnico. A instancias del mismo y con el asesoramiento legal del abogado del ET, el grupo de autoconstructores se organiza en forma de Cooperativa, con el nombre de "Cooperativa de Autoconstrucción y Vivienda Educativa" (CAVE).

Posteriormente, al comprobar el éxito del proyecto, y que no se trataba de un engaño, se suman a la cooperativa otras 28 familias, con las que se inicia la segunda etapa del proyecto, o CAVE 2.

La distinción entre Cave 1 y Cave 2 aparece así en una primera como meramente formal, en función del momento de incorporación de los miembros a la única Cooperativa y de la construcción de las viviendas, siendo también el mismo el terreno en que se asientan las unidades.

Posteriores conflictos entre ambos grupos darán cuenta, no obstante, de que existen diferencias más profundas, cuya raíz se encuentra, probablemente, en el momento de su constitución.

Dichos conflictos serán tratados más ampliamente en la evaluación del proyecto, pero, al menos a modo de hipótesis, resulta importante hacer hincapié en la procedencia de cada uno de los grupos.

En tanto el grupo de Cave 1 proviene casi en su totalidad de habitantes de villas miseria de Munro y algunos de Villate, 20 de las 28 familias de Cave 2, es decir, una gran mayoría, procede de Villa Martelli. Seis familias vienen de Munro y solamente 2 familias de Villate.

A esta diversidad de origen se suma otra variable importante: en tanto todos los autoconstructores de Cave 1 son "villeros", entre los de Cave 2 hay también habitantes de inquilinatos. Posteriormente se verá el notable antagonismo con que los villeros se refieren a los "inquilinos".

Como último dato relevante en este punto debe agregarse que las familias de Villa Martelli que ingresan a Cave 2, lo hacen por vinculaciones de un sacerdote de la Parroquia Santa Rosa de Lima en Munro, que también hacía trabajo pastoral en la villa miseria de Villa Martelli, y que por otra parte, había colaborado mucho en la primera etapa del proyecto, es decir, Cave 1.

### 3. Financiamiento del Proyecto

#### 3.1. Fuentes

a) Auto financiamiento o aporte de los autoconstructores:

- Cuotas a la Cooperativa.
- Recaudación por festivales, "ferias de platos", campeonatos de fútbol, rifas, etc. organizados por los socios de la Cooperativa.

b) Financiamiento de la ONG Promotora:

- Miembros de la ASP colaboraban con materiales (bolsas de cemento, por ejemplo).
- Producto de "ferias de platos", etc., organizadas por la ASP y que ésta derivaba a la Cooperativa.

Si bien es casi imposible establecer el monto de este financiamiento, los autoconstructores lo estiman en aproximadamente un 20 % del financiamiento total.

Las características más notables de este "financiamiento" son:

- 1) Aunque la ASP pretende una devolución, particularmente en función de los gastos que le ha ocasionado el Proyecto, y con el objetivo explícito y "educativo" de conformar un fondo rotativo que pueda servir para otros Proyectos, no ha formalizado por escrito dicha pretensión en documento alguno, ni tampoco las formas, plazos, etc. de la misma, por lo cual debe considerársela en la práctica un subsidio, una donación.
- 2) El aporte de la ONG Promotora incluye el producto de colectas en las Misas de la Parroquia San Patricio; el aporte de los niños que hacen la Primera Comunión allí: en una oportunidad se les pide a cada uno llevar "un ladrillo" o un importe equivalente en dinero: un sobre con un millón de pesos ley 18.188. Probablemente sean estas características de la recolección de fondos que hace la ONG Promotora, la que la inhibe de establecer condiciones para la devolución de los mismos.

En el caso de Cave 2, se sumó un subsidio otorgado por la empresa Levi's, equivalente a 11.200 U\$ actuales.

### 3.2. Costos

El costo de la UV fue calculado entre 7.000 y 10.000 U\$ concordando todos los informantes en que se halla más cerca de los 10.000 U\$. Dicho costo se refiere únicamente a los materiales, al que habría que sumar el de los terrenos. Estos son propiedad de la Cooperativa, comprados a un particular a precio casi de valor fiscal (en virtud de contactos personales de la ASP con el propietario de los mismos).

#### - Terrenos:

En el caso de Cave 1, costaron 3,35 U\$ el metro cuadrado, y se compraron 6.000 metros cuadrados, lo que significa una inversión total en terrenos de aproximadamente 20.000 U\$.

Para Cave 2 se compraron en 1983, otros 6.000 metros cuadrados al lado del predio de Cave 1, a un precio equivalente en esa fecha al de la primera etapa. Ello habla de un total de 12.000 metros cuadrados de terreno y una inversión total en este rubro, sumada a la de Cave 1, de 40.000 U\$.

Ello implica un costo en concepto de terreno de aproximadamente 700 U\$ por UV, y un peso de poco más del 5 % sobre el costo total de las UV.

Los terrenos no contaban con infraestructura ni urbanización alguna: figuraban como "terrenos rurales" en el Catastro Municipal.

#### - Contratación a Terceros:

La informante, autoconstructora de Cave 1, dice que no hubo contratación a terceros, y que todos los servicios de infraestructura fueron colocados por los autoconstructores. No obstante, cabe aclarar:

- a) De acuerdo a la misma informante, el tanque de agua fue instalado por la empresa que lo vendió y los autoconstructores colaboraron en la tarea. Pero puesto que el precio de la instalación estaba incluido en el del tanque, hubo contratación a terceros.

- b) Respecto a que los propios autoconstructores colocaron todos los servicios de infraestructura, debe entenderse que se alude a los pozos ciegos y el gas en tubos, ya que la conexión a la red de luz eléctrica y el alumbrado público no pueden ser hechos en forma legal sino por SEGBA; y la distribución de agua a cada UV fue realizada por O.S.N.

En síntesis hubo contratación a terceros para trabajos muy específicos, aunque no sea posible calcular su monto, y la situación de este proyecto en cuanto a cobertura de servicios de infraestructura es algo deficitaria, por no contar con red cloacal.

– **Asistencia Técnica:**

Como ya se ha dicho, fue gratuita.

– **Mano de obra por autoconstrucción:**

No se dispone de datos que permitan calcular su costo. No se pudo establecer el total de horas trabajadas.

Tomando como base el porcentaje del 20 % de mano de obra por autoconstrucción estimado para los Proyectos "Barrio Luján" (98) y "Counvico" (99), muy similares a "Cave", y como costo de cada UV, la cantidad de 10.700 U\$ (materiales y terreno), el monto de este rubro sería de unos 2.100 U\$; y el costo total de cada UV sería de 12.800 U\$.

Más allá del carácter aproximativo de este cálculo, la imposibilidad de considerar el peso de la mano de obra contratada y de la asistencia técnica –problema este último propio de todos los proyectos en que los ET trabajan ad-honorem– implican sin duda una importante subvaluación del costo real de las UV.

---

(98) Proyecto "Barrio Luján", pág. 64 del presente trabajo.

(99) Proyecto "Counvico", pág. 107 del presente trabajo.

### 3.3. Montos del financiamiento y autofinanciamiento

#### Condiciones, formas y plazos de devolución

Puesto que el Proyecto se realiza casi en su totalidad en base al autofinanciamiento y a un financiamiento que es en la práctica una donación, hemos resumido los montos, las condiciones, formas y plazos de devolución en un solo punto.

- a) **Autofinanciamiento:** las cuotas a la Cooperativa fueron 100 en total, equivalentes siempre a un 10 % del salario mínimo vital y móvil. Al principio de Cave 1 (marzo de 1982), las cuotas eran de 6,65 U\$, sin intereses y con índice de ajuste según aumento del salario mínimo vital y móvil. Al principio se había fijado el índice de aumento de los materiales para la construcción, pero al acelerarse este aumento en tanto el salario no subía en forma equivalente, la Cooperativa resuelve en Asamblea modificar el índice de ajuste.

#### **Pago de los terrenos:**

##### **Cave 1:**

Las primeras 13 familias que formaron la Cooperativa hicieron un aporte previo para la compra de los terrenos, depositando dinero en la medida de sus posibilidades en una cuenta corriente bancaria.

Posteriormente, se abre una cuenta corriente a nombre de la Cooperativa, para el pago de las cuotas de los socios. Las familias que entraron a la misma con posterioridad a las primeras 13, pagan su parte del costo de los terrenos de una sola vez, esto es, sin financiación. El monto total por terreno fue de aproximadamente 700 U\$.

##### **Cave 2:**

Se les ofrece financiación para el pago del terreno, solamente a los más carenciados. El tiempo para pagar el terreno es flexible pero escaso: entre 5 y 10 meses.

Simultáneamente, comienzan a pagar la vivienda, con el mismo sistema de Cave 1: 100 cuotas equivalentes en moneda constante a los de la primera etapa, sin intereses y con igual índice de ajuste.

- b) El monto del subsidio de la ONG Promotora, en razón probablemente de sus características, a las que hemos hecho alusión en párrafos anteriores, resulta en la práctica imposible de establecer.

### 3.4. Sancciones al incumplimiento del pago

El Contrato de Autoconstrucción (100) fija como interés punitivo un 1 % sobre el valor de la cuota, por cada día de atraso en el pago de la misma, a partir del día 10 de cada mes. Asimismo, el atraso en el pago de 4 cuotas seguidas es causal de expulsión del Proyecto.

También existen obviamente, sanciones al incumplimiento con el trabajo: cada hora no trabajada sin causa justificada, debe ser repuesta con dos horas de trabajo.

La Información proporcionada por miembros del Consejo de Administración de la Cooperativa señala mayores índices de incumplimiento con la tarea que con los pagos, tanto en Cave 1 como en Cave 2.

Ello confirmaría la sospecha de lo complejo que resulta establecer un sistema de autoconstrucción por esfuerzo propio y ayuda mutua sin que se produzcan irregularidades e inestabilidades en los aportes de "tiempo de trabajo", lo que con frecuencia es percibido por los integrantes "más cumplidores" como una situación de inequidad. Parece ser éste uno de los puntos más vulnerables en los proyectos habitacionales fundados en la mencionada estrategia de acción.

### 3.5. Morosidad

Todos los autoconstructores, tanto de Cave 1 como de Cave 2 terminaron ya de pagar sus 100 cuotas. Este dato llama la atención ya que las 100 cuotas implican un plazo de 8 años y cuatro meses. Pero el plazo corre a partir del inicio de la autoconstrucción, y es posible adelantar cuotas, de modo que debe pensarse que aún los autoconstructores de Cave 2 han adelantado alguna cuota (la segunda etapa del proyecto comenzó en marzo de 1984, es decir que falta en junio de 1992 un mes para que se cumpla el plazo estipulado).

En otras palabras, no hay morosidad a la fecha. Durante la autoconstrucción, hubo atrasos en los pagos, principalmente en Cave 2. En Cave 1 se registraron 7 casos de atrasos sistemáticos, de los cuales cuatro eran realmente morosos "contumaces". Pero de acuerdo a la informante, que es miembro del Consejo de Administración de la Cooperativa, éste contemplaba mucho cada caso: veía que no había "mala voluntad, ni actitudes de maldad u odio". Asimismo, era consciente de que la gente pasaba situaciones difíciles: falta de trabajo, e incluso, a veces, de dinero para pagar el viaje desde Munro hasta José C. Paz. De modo que, siempre en palabras de la informante, "a los más irresponsables se les hablaba y respondían bien".

---

(100) Anexo Proyecto: "Cave": "Contrato Cooperativo de Autoconstrucción", Capítulo III.

### 3.6. Forma y plazos de devolución a la ONG Promotora

La ASP pretendía, como se ha dicho, una devolución del dinero que ella había obtenido, en el tiempo y forma que resultara posible para los autoconstructores (Incluso materiales), al solo fin de reciclar fondos para otros proyectos, y cubrir gastos del ET, que trabajaba completamente ad-honorem.

Esta devolución, que nunca se pautó por escrito, fue nula. Se le entregó a la ASP algo en materiales, pero no hay datos que permitan atribuirle a ese recupero un valor en dinero. Los autoconstructores admiten que para posibilitar alguna devolución a la ASP, hubieran debido aumentar la cuota de la Cooperativa al menos en un 20 %. Existió la intención de calcular el aporte de ASP para una futura devolución, pero el propósito nunca se concretó.

La situación se agrava en el caso de Cave 2, quienes tienen un conflicto con el ET de la ASP, que determina la retirada de este último antes de la finalización de la obra.

### 3.7. Estado actual del Proyecto

Ambas etapas han concluido, habiéndose realizado también las correspondientes adjudicaciones, a medida que se iban terminando las UV, de acuerdo a los criterios a los que se ha aludido oportunamente, y que se detallan en el Capítulo VII del "Contrato Cooperativo de Autoconstrucción". (101)

Los actuales propietarios no tienen aún las escrituras individuales: existe una escritura global, del terreno y las viviendas, a nombre de la Cooperativa en conjunto. Por tal motivo, los autoconstructores están haciendo actualmente los trámites correspondientes en su Municipio, el de General Sarmiento. Aparentemente, lo que frena el trámite es la aprobación de los planos de las viviendas. Los mismos están hechos y presentados, pero las autoridades municipales no los han aprobado aún.

---

(101) Anexo del Proyecto "Cave": "Contrato Cooperativo de Autoconstrucción", Capítulo VII.

#### 4. Evaluación del Proyecto

La evaluación de este proyecto debe contemplar varios aspectos diversos que podríamos clasificar de la siguiente manera:

- a) en relación a los resultados
- b) en relación a los conflictos que se presentaron en el curso del mismo
- c) en relación a las características de su financiamiento

Los tres aspectos están muy relacionados, pero los dos primeros lo están más.

##### a) Resultados

El hecho más llamativo en este aspecto es la similitud con el caso "Barrio Luján", en cuanto al alto índice de autoconstructores que NO están ocupando las viviendas que tanto trabajo y esfuerzo les han demandado.

En Cave 1 hay tres casos, que representan un 10,7 % del total.

De los tres, uno alquiló su vivienda; otro volvió a la villa, y del restante no hay datos.

En Cave 2 hay SIETE casos, lo que constituye un 25 %, o una cuarta parte de las 28 familias, que se compone de la siguiente manera:

2 familias que vendieron

4 familias que ocuparon las viviendas un tiempo y luego se fueron

1 familia que la usa como "casa de fin de semana"

Según el Contrato Cooperativo de Autoconstrucción (102) está absolutamente prohibido vender, alquilar, ceder, etc. la vivienda, excepto que estén pagas todas las cuotas (condición que se daría en este caso) y que el Consejo de Administración de la Cooperativa lo autorice. Por lo tanto, las operaciones de compra-venta en este caso son nulas, porque el Consejo no las ha autorizado, pero principalmente porque no existen aún escrituras a título individual.

---

(102) Anexo del Proyecto "Cave": "Contrato Cooperativo de Autoconstrucción", Capítulo I, Inciso cuarto.

El hecho significativo es la no ocupación de las viviendas por parte de sus propios autoconstructores.

En relación a este tema, interesa:

- lo que opinan al respecto los otros habitantes del barrio
- las hipótesis que podamos hacer al respecto

La interpretación de los informantes consultados, miembros todos o familiares y amigos de miembros del Consejo de Administración, es que "muchas personas que nacieron y crecieron en la villa no quieren adaptarse a otra cosa". Estas personas, dicen los informantes, construyeron "sin esforzarse", "para tener algo por si los echaban de la villa".

Por nuestra parte, intentamos establecer una posible asociación entre (a) quienes no cumplían puntualmente con el pago (pocos al parecer) o bien con el trabajo, o presentaban actitudes conflictivas en relación al resto del grupo (más numerosos en Cave 2 que en Cave 1) y (b) la no ocupación de las viviendas. El único dato que se pudo obtener apuntaría en esa dirección: de 7 personas que no cumplían con el trabajo, solamente dos habitan en el barrio.

Una segunda línea de investigación apuntó al hecho, reconocido por todas las personas consultadas, de lo que constituye un grave problema del nuevo barrio: la distancia excesiva respecto a los lugares de trabajo. En efecto, la totalidad de los pobladores del barrio trabajan en la zona céntrica de la Capital Federal, incluyendo un altísimo porcentaje de mujeres. Ello implica un viaje de dos o tres horas de ida más otras tantas de vuelta, el consiguiente agotamiento, gasto en transporte, y abandono de la familia, principalmente en el caso de las mujeres con muchos hijos pequeños. La jornada laboral normal femenina fuera del hogar es de 6 horas diarias como mínimo, lo cual sumado al viaje hace un total de 10 a 12 horas fuera de la casa.

Pese a admitir la realidad y la gravedad de este problema, las personas con las que se habló insisten en que ellas hicieron una opción para brindar mayores oportunidades a sus hijos al salir de la villa, y que el sacrificio vale la pena. Por otra parte señalan como causal de la no ocupación de las viviendas, una supuesta "preferencia" de los villeros por "ese tipo de vida" (el de la villa).

Una forma de contrastar hipótesis será la comparación de este proyecto con "Barrio Luján", ya que se trata de los dos únicos casos analizados en los que los autoconstructores son ya los propietarios de las viviendas, en tanto han concluido el pago de las mismas. Esta última circunstancia excluye como causa del abandono el interés —o necesidad— de transferir una deuda.

b) Conflictos

Hay un conflicto que atraviesa de raíz el proyecto y que enfrenta, por una parte, al grupo de Cave 1 con el de Cave 2 (no en su totalidad), y por otra, a Cave 2 con el ET de la ASP, hasta el punto de determinar la desvinculación de este último antes de finalizada la segunda etapa.

Respecto de este tema caben también por supuesto variadas y diversas hipótesis.

En primer lugar, como en el punto anterior, conviene remitirse a la opinión de los habitantes del barrio. Los informantes con quienes se habló son los siguientes: una miembro del Consejo de Administración de la Cooperativa, participante de Cave 1 y actualmente empleada en el Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias (103) y las personas que ella nos presentó, entre las cuales había una participante de Cave 2.

Parece oportuno recordar asimismo las diferencias de procedencia en cuanto al barrio por un lado, y de "status" por otro ("villero" o "inquilino") entre los integrantes de Cave 1 y los de Cave 2, a las que aludimos en páginas anteriores.

En este sentido, dicen los informantes, en forma obviamente peyorativa, que los participantes de Cave 2 eran "otro tipo de gente". A continuación se intenta un Cuadro Comparativo de actitudes y otras características importantes que diferencian, a juicio de los informantes, a Cave 1 de Cave 2.

---

(103) Red de ONGs con sede en Larrea 420, 1º piso, Capital Federal.

	<u>Cave 1</u>	<u>Cave 2</u>
<u>Actitud en general:</u>	Humildad.	Prepotencia.
<u>Actitudes hacia el ET:</u>	Aceptaban todo lo que éste proponía.	Desvalorización del ET. Intentos de manejarlo. No les gustaba cómo el ET hacía las cosas.
<u>Actitudes hacia las viviendas:</u>	Conformidad.	Pedían más y mejores cosas.
<u>Actitud hacia la tarea:</u>	Se esforzaron de veras. Fueron los primeros, los pioneros.	No se esforzaron tanto. No necesitaron tanta fe porque ya había visto el éxito de los primeros. El ET fue demasiado democrático con ellos.
<u>Indicadores de actitudes:</u>	7 personas que no cumplían a veces con la tarea. De las 7 sólo una debió ser expulsada.	10 personas que no cumplían con la tarea: un 40 %. 2 expulsados. 14 personas realmente conflictivas: un 50 %.
<u>Diferencias "objetivas":</u>	Mano de obra especializada en construcción: 0.  Terminaron las UV en 2 años y 9 meses. Todos menos uno pagaron. Devolución a ASP: nada	20 personas especializadas en construcción. Por eso pensaron que iban a construir mejores viviendas en menos tiempo. Terminaron las UV en 4 años y 9 meses. Todos pagaron. Devolución a ASP: nada.

La cuestión de las actitudes "prepotentes" y "fanfarronas" de los miembros de Cave 2 se cruza con el hecho de ser villero o inquilino. Paradójicamente —o no tanto, quizás por una necesidad de diferenciarse ahora de los "villeros" que ellos mismos fueron— los participantes de Cave 1 acusan a los de Cave 2, donde hay una proporción importante de inquilinos, de sentirse superiores y de abrigar prejuicios respecto a los villeros.

El conflicto de Cave 2 con el ET de la ASP parece explicable en los términos planteados por los informantes: la retirada de éste del proyecto habría sido una respuesta de cansancio ante la desvalorización de que era objeto.

Más interesante parece la cuestión de la división entre Cave 1 y Cave 2. Ahondando un poco, se observa que no obedece únicamente a las distintas procedencias, a las actitudes pedantes. Hay otros factores: el principal parece ser que Cave 2 se comenzó antes de haberse concluido Cave 1. Esto es patente si comparamos las fechas de los proyectos: Cave 1 comienza en marzo de 1982 y termina a fines de 1984; Cave 2 había empezado en marzo de ese mismo año. La adjudicación de las viviendas de Cave 1 se hizo el 6 de enero de 1984, es decir, casi un año antes de finalizada la obra. En el momento de la adjudicación, las UV de Cave 1 estaban terminadas sólo en un 80 %: faltaban las terminaciones e instalaciones de servicios domiciliarios de agua y luz, es decir, un 20 % de trabajo que incluía las tareas que requieren mayor especialización y que implican la provisión de los servicios más necesarios. El comienzo de la segunda etapa del proyecto no es decidida por la Cooperativa. La gente está cansada: después de la adjudicación, ya cada uno sabe cuál va a ser su casa. Termina el cien por cien de ayuda mutua y comienzan los trabajos individuales. Los adjudicatarios no se mudan hasta fines de 1984 para no interrumpir el año escolar de sus hijos.

En el contexto que acabamos de describir, no es extraño pues que la irrupción de Cave 2 generara conflicto, pues implicaba derivar recursos, de todo tipo, principalmente financieros y humanos hacia un proyecto con el que Cave 1 no sentía ningún compromiso.

Los participantes de Cave 1 se veían despojados prematuramente a su entender de asesoramiento técnico, fondos y recursos materiales tales como maquinaria y herramientas, y además, debían prestarlos o compartirlos con personas que, a su juicio no valoraban su esfuerzo. Los informantes de Cave 1 reconocen que si bien se les había inculcado la idea de "construir una casa y posibilitar que otra familia tuviera una igual", vivir este hecho a sus propias expensas, les costó mucho. Quizás sea demasiado pedir, aún a un espíritu cooperativista y solidario.

La pregunta que se impone es ¿por qué este apuro, inducido aparentemente por la ASP, por empezar la segunda etapa del proyecto? Las respuestas de los informantes apuntan en la dirección señalada: había que aprovechar la maquinaria y las herramientas. Por otra parte, se pretendía que Cave 2 aprendiera con la práctica, viendo a Cave 1, el trabajo organizativo de la construcción, y que ambos grupos compartieran experiencias. Se esperaba obtener así mejores resultados, pero eso no se logró.

De hecho, no obstante, alguna ayuda brindaron los miembros de Cave 2 a los de Cave 1: mientras 20 jefes de familia de aquella cavaban los cimientos de sus propias futuras viviendas, 8 ayudaban a éstos a concluir las suyas. Pero la armonía duró poco, y finalmente las viviendas de la primera etapa del proyecto no se entregaron terminadas.

Un conflicto similar y que se suma a los anteriores es que el ET de la ASP se retira de Cave 2 y va a asesorar a otra Cooperativa, ya constituida, que se propone autoconstruir: se trata de "COUNVICO", proyecto estudiado también en el presente trabajo (104). Este factor no obstante puede tener también un efecto paradójico: el de volver a unir en parte a Cave 1 y Cave 2. Sin embargo, a los primeros les resulta muy difícil no culpar a los últimos del abandono del ET.

c) Financiamiento

El sistema de financiamiento del Proyecto Cave adolece de fallas que parecen propias de los proyectos caracterizados por Cuenya y otros (105) como de orientación eclesial: es caótico e imprevisible. Las falencias se advierten con mayor nitidez que en el caso de "COUNVICO", analizado en las páginas siguientes y promovido por la misma ONG, por cuanto Cave no obtuvo financiamiento público alguno.

En primer lugar, el aporte de los autoconstructores se encuentra sujeto a la inestabilidad laboral, teniendo en cuenta además, que las familias seleccionadas para el proyecto son, precisamente las más carenciadas.

---

(104) Ver Proyecto "Counvico" en las páginas siguientes.

(105) Cuenya y otros, artículo citado en op. cit., pág. 57.

En segundo término, la fuente de financiamiento representada por la ONG Promotora obtenía los fondos en función de vinculaciones personales: donaciones a cuasi – donaciones de particulares y empresas nacionales, no existiendo aparentemente monto alguno de aporte internacional, pese a que en algún momento se nombró a la "American Society of the River Plate", de donde habrían llegado fondos por relaciones de amistad de miembros del ET o de la parroquia San Patricio con el embajador o cónsul estadounidense.

El hecho de no recibir financiamiento externo alguno obedece, según el ET de la ASP, a una voluntad explícita de la ONG, motivada a su vez por el propósito de mantener una mayor libertad. El apoyar a Cooperativas de Autoconstructores, forma organizativa que las ONGs de este tipo impulsan y privilegian, respondería, no solamente a la búsqueda de la promoción humana mediante el crecimiento de la auto valoración de las capacidades y posibilidades de los sectores populares, ni tampoco únicamente a la necesidad de hallar formas de financiamiento alternativas y "baratas" para la construcción del hábitat popular, sino también a una opción de la propia ONG en el sentido de no administrar fondos, excepto los obtenidos por ellos, que son rápidamente transferidos a la Cooperativa. Del resto, es decir, de los recursos que la misma Cooperativa recauda "ni un peso pasa por nuestras manos" señalan con orgullo. Ello les da una gran tranquilidad y probablemente también, una gran credibilidad ante los grupos para los cuales trabajan.

Pero el reverso de esta aparente ventaja es que, en las condiciones descritas, la continuidad y finalización de los proyectos encarados se convierte en algo azaroso, nunca seguro y siempre dependiente de las vinculaciones personales de la ONG Promotora o, eventualmente, como en el caso de "COUNVICO", de los propios autoconstructores.

Las limitaciones señaladas son graves, no sólo en términos de un proyecto en particular, sino de la misma supervivencia de las ONGs, máxime si éstas pretenden que una de sus funciones principales –casi su razón de ser, aparte de brindar asesoramiento técnico-profesional–, sea justamente facilitar el acceso a más y mejores fuentes de financiamiento.

El aspecto del recupero de la inversión realizada por la ONG Promotora, es otro punto importante a ser tratado. En el caso analizado, resulta prácticamente imposible, como se ha visto, establecer el monto de la misma. Por otra parte, queda claro que dicha contribución ha constituido un subsidio. Pero sea cual fuere la cantidad en juego, parece innegable la necesidad de asegurar un recupero, al menos parcial, entre otras razones, porque esta limitación pone en peligro no ya el rol de las ONGs, sino su propia existencia.

En el caso de Cave, la dificultad para que los autoconstructores devuelvan al menos una mínima parte de lo que la ONG Promotora aportó tiene que ver a nuestro juicio con:

- Un factor muy concreto, ya mencionado: Inestabilidad laboral y grave situación de marginalidad de los sectores beneficiarios del mismo.
- Un factor que podríamos denominar "normativo" y al cual también se ha aludido en el curso de este análisis: el no establecimiento de reglas de juego, acuerdos y definición clara de los roles de los distintos actores del proceso. En el proyecto Cave el tema del recupero por parte de la ONG Promotora no fue motivo de cláusula alguna escrita, mucho menos de un contrato. Existe un contrato de trabajo de los autoconstructores con la Cooperativa, pero no de ésta con la ONG.
- En estrecha relación con el punto anterior, existe un factor propio de la naturaleza misma del sistema de financiamiento de esta ONG, caracterizada por la "informalidad" en la recolección de fondos. El término "informalidad" en este contexto engloba el conjunto de limitaciones a que nos hemos referido: imprevisibilidad, dependencia de contactos personales para la continuidad de los proyectos, etc.
- A los factores mencionados se suma, en el caso de una Cooperativa, como es Cave, uno de orden psicológico, subjetivo:  
Una vez terminadas sus viviendas, a un gran costo en términos de recursos monetarios y de trabajo, los autoconstructores se preguntan por qué poner más dinero del que ya pusieron para ayudar a otros.

Esta actitud es más frecuente aún entre aquéllos que terminaron de pagar y por lo tanto, ya tienen su casa.

Sintetizando la evaluación del Proyecto:

a) En lo financiero:

- El recupero de fondos por parte de la Cooperativa fue total; por parte de la ASP, nulo: no se recuperó nada.  
Siempre en relación a la Cooperativa, hubo bajos índices de morosidad. Más alto fue el índice de incumplimiento con el trabajo.

b) En los resultados:

La evaluación arroja datos preocupantes:

- Un altísimo índice de no ocupación de las viviendas por sus autoconstructores y adjudicatarios: varios casos de venta, alquiler o cesión gratuita de las mismas. Ello, a pesar de que todas las UV se encuentran ya pagadas en su totalidad. Esta situación es más grave en Cave 2 que en Cave 1, pero notable en ambos. Diversas explicaciones hemos intentado ya acerca de este hecho.

- Un punto posiblemente vinculado con el anterior hace a la más grave falla que presenta este proyecto: el de su localización, a gran distancia de los lugares en que habitaban los destinatarios, y de sus lugares de trabajo.
- La calidad de las UV es buena en cuanto a materiales y superficie; en cambio la cobertura en materia de equipamiento para la atención de la salud es muy deficitaria: apenas una sala de primeros auxilios a 15 cuadras.

c) Otras características del Proyecto:

- Respecto al mecanismo de selección, parecería que no se respetaron del todo los criterios de la misma (auto impuestos –en parte– por la Cooperativa), ya que de acuerdo a los informantes, en Cave 1 hubo varias “familias tipo” es decir, no numerosas, y por lo tanto, supuestamente, menos necesitadas que otras. Pero los mismos informantes atribuyen este hecho (y la explicación resulta plausible) a que mucha de la gente que hubiera tenido mayor necesidad de la vivienda, no se anotó en la primera etapa del proyecto, porque no creyó en sus posibilidades de éxito. En este sentido, los autoconstructores de Cave 2 tuvieron una ventaja: vieron los resultados de Cave 1.
- Respecto a la tarea: los informantes señalan un gran desgaste, motivado no sólo por la construcción (se trabajaba TODOS los fines de semana y feriados) sino además, por el tiempo y esfuerzo insumido en la recaudación de fondos, ya que el proyecto no se financió únicamente con las cuotas a la Cooperativa y el aporte de la ONG Promotora: los autoconstructores también organizaban festivales, rifas, campeonatos de fútbol, etc., a fin de obtener más recursos.
- Respecto al trabajo socio-organizativo: Los informantes opinan que el trabajo social, organizativo y educativo fue mejor en la primera etapa o Cave 1, pese a haber sólo una asistente social, que en la segunda etapa o Cave 2, en la que contaron con tres.  
En ese aspecto, los resultados, en términos de organización durante la tarea y los índices de ocupación de las viviendas, apuntan en ese sentido.

### III. PROYECTO "COUNVICO"

## DESCRIPCION DEL PROYECTO

### 1. Características Generales

Nombre del Proyecto:	"Plan de Vivienda Cooperativa COUNVICO". (Cooperativa Unidad Nacional, Vivienda y Consumo).	
ONG Promotora:	"Asociación San Patricio" (ASP) Avda. Naón 1775. Capital Federal (1430) Tel.: 552-8088	
Ubicación del barrio a construir:	Sobre Ruta 9, a unas 20 cuadras de la Panamericana y Ruta 202. Localidad de General Pacheco. Partido de Tigre. Pcia. de Buenos Aires.	
Estado del Proyecto:	Comenzado el 15 de abril de 1988; concluido en un 96 %. Se supone que estará totalmente terminado a fines de agosto de 1992. De cumplirse dicho plazo, su ejecución habrá demandado 4 años y medio.	
Cantidad de viviendas (UV):	32	
Características de las UV (106):	Superficie:	Núcleo básico de 34 m <sup>2</sup> : cocina-comedor, baño y 1 dormitorio. Ampliable a 65 m <sup>2</sup> (4 dormi- torios).
	Terrenos:	194 metros cuadrados.
	Materiales:	Mampostería y ladrillos.

---

(106) Las características aquí enumeradas son las previstas al iniciarse el Proyecto: cambian durante la ejecución del mismo al obtenerse un importante aporte de financiamiento estatal.

**Infraestructura:** Tanque de agua general con torre de elevación y distribución a cada UV.  
Red de luz domiciliaria y alumbrado público.  
Pozo negro de líquidos cloacales, con cámara séptica. (107)  
Pavimento: no.  
Desagües pluviales y alcantarillado.

**Acceso a transporte:** 3 líneas de colectivo en la esquina del barrio.

**Acceso a otros servicios:** Escuela: a 500 metros.  
Salud: Centro de Salud a 2.000 metros.

**Equipamiento comunitario:** No tiene, ni parece previsto.

**Destinatarios:** Pobladores de villa miseria en Pablo Podestá, Ruta 8, Km. 22, Partido de Tres de Febrero.

**Mecanismo de selección:** La selección la lleva a cabo el Consejo de Administración de la Cooperativa según los criterios de:

- situación de mayor carencia
- mayor número de hijos
- un porcentaje de mujeres solas jefas de hogar: 10 %

Si bien la selección la realiza formalmente el Consejo de Administración de la Cooperativa, los criterios y mecanismos están implementados por la ONG Promotora, a través de su ET: los asistentes sociales del mismo elaboran los informes socio ambientales.

A los requisitos expuestos se agregó en el caso de COUNVICO, uno previo: antes del informe social, el interesado debía trabajar un período de 60 días (es decir, 8 fines de semana) sin remuneración alguna, y sin que ello le garantizara el derecho a ingresar al proyecto. Obviamente, el objetivo era probar la capacidad de compromiso con la tarea y de relacionarse con el grupo.

---

(107) Para mayores detalles en cuanto a Infraestructura, materiales, etc., ver Anexo del Proyecto "Counvico": "Memoria Técnica".

Mecanismo de adjudicación:

La adjudicación de las UV se realizará con un sistema de puntaje muy similar al del Proyecto "Cave". La única diferencia es que se establece una ventaja mayor para los socios que paguen cuotas por adelantado. (108)

Obviamente el orden de prelación se refiere a la ubicación de las UV, ya que se supone que éstas son iguales en todas las características restantes.

Equipo Técnico:

Estuvo conformado, como en el caso de CAVE 2, por 7 personas: 2 arquitectos, 1 abogado, 1 ingeniero de la Universidad Tecnológica Nacional (U.T.N.), y tres asistentes sociales, todos ellos en carácter absolutamente ad-honorem. Sus funciones básicas son:

- a) Asesoramiento y apoyo en los aspectos legales, sociales y constructivos del proyecto.
- b) Búsqueda de fuentes de financiamiento para el mismo.

## 2. Financiamiento del Proyecto

### 2.1. Fuentes

Este Proyecto contó con varias fuentes de financiamiento:

- a) Auto financiamiento o aportes de los socios a la Cooperativa:
  - Cuotas.
  - Producto de la recaudación por festivales, rifas, campeonatos de fútbol, etc., organizados por los socios de la Cooperativa. El porcentaje de autofinanciamiento puede estimarse en un 38 % del costo total de las UV.
- b) Financiamiento de las ONG Promotora: "Asociación San Patricio" equivalente a menos del 4 % del total del costo de las UV.
- c) Crédito del Instituto Provincial de la Vivienda sito en La Plata, obtenido a casi 3 años de iniciado el proyecto, en enero de 1991, que representa casi un 60 % del total.

---

(108) Anexo Proyecto "Counvico": "Contrato Cooperativo de Autoconstrucción", Capítulo VII.

## 2.2. Costos

El costo total de la UV es estimado por los miembros del Consejo de Administración de la Cooperativa en aproximadamente 13.100 U\$, incluyendo un cálculo realizado por ellos del costo de mano de obra por autoconstrucción. La discriminación según rubros arroja los siguientes montos y porcentajes.

### - Terrenos:

El terreno le fue vendido a la Cooperativa por un particular, a un costo casi de donación. Cada familia pagó por él 1.650 dólares. La operación se realizó en abril de 1988, con las condiciones de financiamiento que oportunamente se verán. Este rubro tuvo por lo tanto un peso del 12 % sobre el costo total de las viviendas.

### - Materiales:

Se estima un costo hasta la fecha de aproximadamente 6.000 U\$, calculándose que restan hasta la finalización de la obra, 2.000 U\$, lo que hace un total para los materiales de 8.000 U\$, y significa el 61 % del costo.

### - Asistencia Técnica:

Fue gratuita.

### - Mano de Obra Contratada:

Su peso es ínfimo, ya que únicamente se contrató 2.400 U\$ para toda la obra, lo que equivale a apenas 75 U\$ por UV.

- Mano de obra por autoconstrucción

Los socios de la Cooperativa han estimado el costo de la mano de obra por autoconstrucción en aproximadamente 2.500 U\$. Han realizado el cálculo de la siguiente manera: El precio básico que paga una empresa de construcción por su mano de obra es de 2 U\$ promedio (esto es, promediando desde lo que percibiría un peón albañil en un extremo hasta el que ejerce los oficios más especializados como plomero, electricista, etc.) y por hora, es decir, si no lo contratara como jornalero, que es lo habitual para disminuir costos. Y el cálculo de horas trabajadas en el proyecto es de 35.000 (faltando apenas unas 100).

Ello significaría pues un total de 70.000 U\$ de mano de obra por autoconstrucción, cantidad que dividida a su vez por las 32 familias, da un resultado de 2.500 U\$, y un porcentaje sobre el costo total de las UV, de 19 %.

Cabe observar que, en este caso –al igual que en “Barrio Luján” y “Cave”, hay una subestimación de los costos en este concepto, porque no se incluye ninguna ponderación del valor del trabajo del Equipo Técnico. Si bien los profesionales y técnicos que los integran lo hacen en carácter “ad-honorem”, el lucro cesante o el “costo de oportunidad” implícito en la hora-hombre dedicada debería ser incorporada a fin de reflejar el costo social de este tipo de proyectos.

Pero es precisamente en las ocasiones en que un grupo de profesionales y técnicos prestan sus servicios en forma gratuita, aquéllas en las que se torna más difícil estimar los costos que implica esa dedicación. Ya que para hacerlo, debería conocerse al menos el tiempo que le insume a cada uno de los integrantes del ET su colaboración. Puede presumirse que la dedicación horaria en estos casos será más flexible –lo cual no significa necesariamente, ni menor en cantidad, ni peor en calidad- que en aquéllos en que se cobran honorarios. De todas maneras, es un punto a ser tenido en cuenta en la evaluación de los proyectos de hábitat popular promovidos por ONGs, y en esta investigación en particular resultará de interés el Proyecto “SJOII”, que cuenta con un ET no solamente rentado, sino con dedicación plena.

## 2.3. Montos

### 2.3.1. De financiamiento

- a) De autofinanciamiento: hasta la fecha han sido pagadas a la Cooperativa, por cada familia, 51 cuotas de 40 U\$ cada una, lo que hace un total de 65.280 U\$ entre las 32 familias. Si se estima el costo total de la obra, sin calcular la mano de obra por autoconstrucción, en 340.000 U\$, los socios han pagado un 19 % de la misma, y puesto que se trata de 100 cuotas, el monto total de autofinanciamiento ascenderá a 38 %.
- b) De financiamiento de la ONG Promotora: el Consejo de Administración de la Cooperativa lo calcula en apenas unos 15.000 U\$ en total, o un 4 % del total del costo de obra.
- c) Del crédito del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) de La Plata: 189.500 U\$, equivalente a casi el 60 % del total.

### 2.3.2. De las cuotas

- A la Cooperativa: 40 dólares mensuales. A ello deben sumarse las cuotas por el terreno, cuyo pago ya ha finalizado. Estas cuotas eran semestrales, iguales a 275 U\$ por semestre, durante 6 semestres. Es decir que los autoconstructores han estado pagando casi 90 U\$ por mes, durante tres años.
- A la ONG Promotora: no hay cuota de devolución.
- Al IPV: aún no ha comenzado la devolución del crédito, no obstante las cuotas están fijadas en 45 U\$ mensuales.

### 2.3.3. Porcentaje de las cuotas sobre el ingreso

El Consejo de Administración de la Cooperativa afirma que tanto las cuotas de pago del terreno como las cuotas a la Cooperativa representan un 25 % sobre el salario mínimo, no sobre el ingreso familiar. Ello implica que durante tres años, esto es, el tiempo que duró la cancelación de la deuda por el terreno, cada familia debió aportar un 50 % de un salario mínimo en total, repartido entre cuota por el terreno y cuota a la Cooperativa para materiales.

Por otra parte, sostienen que piensan pagar al IPV cuotas no superiores a 40 U\$ mensuales, lo que significaría mantener el porcentaje del 25 % sobre el salario mínimo.

### 2.3.4. Número de cuotas o plazo de devolución

- a) Para el pago del terreno. Se trataba de 6 cuotas semestrales de 275 U\$ cada una (46 U\$ por mes). La primera fue pagada en septiembre de 1988, es decir, a los seis meses casi de comenzada la autoconstrucción, y la última en el mismo mes de 1991, estando por lo tanto cancelada la deuda al momento presente.
- b) A la Cooperativa, para materiales: La cantidad de cuotas es de 100, lo que equivale a un plazo de devolución de 8 años y 4 meses (el mismo sistema que en CAVE 1 y CAVE 2).
- c) A la ONG Promotora: La solicitud de devolución del financiamiento por parte de la ONG Promotora es más bien simbólica, lo mismo que el monto del mismo (se trata en realidad de un subsidio). Pero los autoconstructores sienten que tienen con la misma una "deuda moral" pues el ET trabaja, como dijimos, totalmente ad-honorem y su trabajo le genera gastos. Por tal motivo, el Consejo de Administración de la Cooperativa ha calculado el monto de ese financiamiento en la suma de 15.000 U\$, y manifiesta el propósito de devolverla, en el plazo de 18 meses. Ello implicaría un aporte por mes y por familia, de 26 U\$, pero no parece muy probable que esta intención se materialice, al menos en un horizonte temporal mínimamente previsible, habida cuenta de que deben aún casi 50 cuotas a la Cooperativa, además de la obligación de comenzar la cancelación del préstamo del IPV.
- d) Al IPV: La devolución del crédito del IPV deberá comenzar al concluir la autoconstrucción, y finalizar en 15 años. La Cooperativa piensa proponer al IPV comenzar el pago al término del corriente año, y reducir el plazo de devolución a 10 años. En tal caso, el número de cuotas sería de 120.

## **2.4. Condiciones de financiamiento**

### **2.4.1. Intereses**

Tanto las cuotas de auto financiamiento como las del IPV son sin interés.

### **2.4.2. Índice de ajuste**

De las cuotas a la Cooperativa: salario del peón industrial.

De las cuotas al IPV: aumento de materiales de la construcción. La cooperativa va a discutir este índice pactado al momento de otorgarse el crédito, en virtud de la Ley de Convertibilidad, que prohíbe las indexaciones y congela todas las cuotas.

## **2.5. Forma de los créditos**

### **2.5.1. Titularidad: a quién se otorga el préstamo**

De la Cooperativa: a cada autoconstructor.

De la ONG Promotora: a la Cooperativa.

Del IPV: a la Cooperativa en su conjunto. Esto ha sido y sigue siendo aún motivo de discusión. Aparentemente el IPV prefería que la titularidad del crédito fuera individual (por familia). La cuestión se encuentra en este momento pendiente de resolución definitiva, hallándose la Cooperativa y el IPV en una fase de negociaciones. La primera prefiere ejercer la titularidad del crédito, a fin de tener la posibilidad de reemplazar a cualquier adjudicatario ante el incumplimiento del pago.

### 2.5.2. Sancciones al incumplimiento del pago

A la Cooperativa: Se limitan a la obligación de pagar la cuota atrasada "al valor vigente en el mes del efectivo pago". (109)

A la ONG: Obviamente, no hay sanciones.

Al IPV: Teóricamente, el incumplimiento generaría la ejecución luego de 3 ó 4 cuotas impagas. Este tema se vincula íntimamente al de la titularidad del préstamo: en tanto ésta sea ejercida por la Cooperativa en su conjunto, las consecuencias del incumplimiento serán distintas, por la posibilidad de reemplazo del adjudicatario.

### 2.5.3. Condiciones del préstamo

El préstamo del IPV contemplaba que de su monto total, un 88 % se destinara a la compra de materiales; un 4,5 % al pago de la asistencia técnica ("trabajos profesionales") y un 7,5 % a contratación de terceros para trabajos especializados. Los autoconstructores no han hecho uso de los fondos destinados a estos dos últimos rubros (que totalizan un 12 % del crédito, esto es 22.800 U\$). Es de suponer que hayan reservado algo de ese monto para la devolución a la ONG Promotora.

### 2.5.4. Garantía del Crédito del IPV

Al cabo de negociaciones que serán reseñadas al tratar la historia del proyecto, quedó únicamente una garantía hipotecaria.

---

(109) Anexo Proyecto "Counvico": "Contrato Cooperativo de Autoconstrucción", Capítulo III.

### 3. Historia del Proyecto

Existía una cooperativa ya constituida, que se acercó al ET de la "Asociación San Patricio" a través de conocidos que habían participado del Proyecto Cave, promovido por la misma ONG (110). La cooperativa se había organizado en torno a otra experiencia: conseguir agua para la villa miseria donde vivía.

La formaban 300 familias, de las cuales surgieron las 32 autoconstrutoras. El grupo de autoconstructores llegó al ET de la ASP solicitando asesoramiento para la compra de terrenos en la zona de Campo de Mayo, cerca de la villa donde habitaban. El ET comprendió la imposibilidad de conseguir esas tierras, pero a través de un conocido, feligrés de la Parroquia San Patricio, obtiene a precio casi de donación el predio en la localidad de Pacheco, Partido de Tigre, donde finalmente se inició el Proyecto, en abril de 1988.

En 1990, ante las dificultades de financiación por las que atraviesa, la Cooperativa acude a la Municipalidad del Partido de Tres de Febrero, al que pertenecen los autoconstructores por su procedencia. Ellos proponen un canje: que la comuna les facilitara materiales por el valor de sus casillas, y al irse de la villa, ellos le dejarían libre ese espacio. Se acababa de crear una delegación municipal próxima a la villa, con el fin de brindar soluciones más rápidas y eficientes a las demandas de los pobladores, y allí se los deriva. El resultado de la gestión es un fracaso absoluto.

El grupo se dirige entonces en busca de asesoramiento al Concejo Deliberante (donde tenía vinculaciones con ediles de los dos principales partidos políticos del país). La respuesta es que no se dispone de recursos para ayuda a cooperativas, y en caso de conseguir un subsidio, éste sería muy pequeño para las necesidades propias de un proyecto de vivienda. Se les sugiere solicitar un crédito al IPV de Buenos Aires, y se les promete ayuda en esa petición. Efectivamente, en julio de 1990, el Concejo Deliberante de Tres de Febrero aprueba por unanimidad apoyar a la cooperativa, y acompañado por concejales justicialistas y radicales, el grupo concurre a una audiencia con el entonces Ministro de Acción Social de la Provincia. Este se comunica telefónicamente en el acto con el Director General del IPV, quien los recibe inmediatamente y llama a la Directora del Area Auto-gestión Constructiva para consultar el tema. En dicha área había ingresado poco tiempo antes una carpeta presentada un año atrás por el grupo, en el Area Reconstrucción de Barrios, con toda la documentación del Proyecto: Estatuto de la Cooperativa, Contrato de Autoconstrucción, fichas socio-ambientales de cada familia miembro, etc. Allí mismo se resuelve otorgar el crédito de 190.000 U\$.

---

(110) "Proyecto Cave", páginas anteriores del presente trabajo.

Dicho crédito permite a la cooperativa financiar el proyecto en un 60 %. Apenas es recibido, la misma decide:

- La ampliación del núcleo básico de las UV, que era al iniciarse el proyecto de 36 m<sup>2</sup>: cocina-comedor, baño y un dormitorio, con un plan de crecimiento de hasta cuatro dormitorios, resueltos en 65 m<sup>2</sup>.

Actualmente, y antes de terminarse las UV, la superficie cubierta es de 44 m<sup>2</sup> y se les ha agregado un dormitorio. (111)

- No solamente se ampliaron las UV, sino que se mejoró también la calidad de los materiales. En tanto se había previsto el techo con una "cubierta de fibrocemento o chapa acanalada", (112) la misma se ha hecho con tejas.
- En cuanto a la infraestructura, se está tramitando la conexión a la red de gas natural, y aunque disponen de provisión de agua mediante "tanque ... general con torre de elevación y distribución a cada vivienda" (113) planean la conexión a la red de O.S.N. Obviamente, la mejora en estos servicios no depende necesaria ni únicamente de la financiación, siendo imprescindible tener acceso a las redes troncales.

En relación a este crédito, hubo asimismo otra circunstancia: el IPV pretendía que se transfiriera el dominio de la tierra y las viviendas, comprometiéndose a transferir nuevamente dicho dominio a cada una de las familias contra la cancelación definitiva del mismo. La cooperativa, con el asesoramiento del ET de la ONG Promotora, que cuenta con un abogado, no aceptó esa condición, quedando únicamente la garantía hipotecaria sobre el préstamo.

La situación actual en lo que hace al dominio de la tierra y las viviendas, es que está firmada la escritura a nombre de la Cooperativa. Cuando finalice el pago del préstamo, se realizará la fracción y las correspondientes escrituras individuales.

Los autoconstructores negocian actualmente varias de las condiciones del crédito:

- El índice de ajuste de las cuotas, pactado en su momento por aumento del costo de materiales de la construcción. La finalidad es el congelamiento de las cuotas en virtud del Plan de Convertibilidad vigente en el país desde el 1-1-1992.
- Sólo si se logra eliminar la cláusula de ajuste parece posible la pretensión de los autoconstructores, de pagar cuotas de 40 U\$ en vez de 45 U\$, y al mismo tiempo reducir el plazo de la devolución, de los 15 años previstos (180 cuotas) a 10 años (120 cuotas).

---

(111) Anexo del Proyecto "Counvico": "Memoria Técnica", en el Contrato de Autoconstrucción.

(112) Anexo del Proyecto "Counvico", ibid.

(113) Anexo del Proyecto "Counvico", ibid.

- La cuestión de la titularidad: de la Cooperativa en conjunto o en forma individual - familiar sigue siendo, al parecer, tema de discusión, pero hasta ahora se mantiene la primera modalidad, favorable a los autoconstructores, y no parece probable que la situación se modifique. Es ya como un derecho adquirido por los socios de la cooperativa.

En razón precisamente de que estos temas son objeto de negociación al momento, es que se hace difícil obtener más información al respecto.

#### 4. Evaluación del Proyecto

Al no estar concluido el Proyecto, muchos aspectos no pueden evaluarse. De todas formas vale la pena hacer algunas observaciones:

##### a) Financiamiento

- **Morosidad.** El grado de morosidad según informa el Consejo de Administración, es mínimo: apenas algunos atrasos en las cuotas a la Cooperativa. No hay, al parecer, casos de sanciones ni mucho menos expulsiones o abandonos.
- Como en general en los proyectos promovidos por ONGs que se pueden clasificar de concepción "eclesial", el financiamiento es caótico, incierto y no brinda la menor seguridad en cuanto a la continuidad del mismo, el cumplimiento de los plazos de ejecución de las obras y, por supuesto, su finalización. En el caso que nos ocupa cabría preguntarse, como en "Barrio Luján" ¿qué hubiera sucedido de no obtenerse los fondos necesarios para concluir las UV? Estas estaban ya a medio construir cuando se logra el crédito del IPV.
- El financiamiento en este tipo de proyectos tiene la característica de estar ligado siempre a vinculaciones e influencias personales, propias por lo general del ET. La particularidad de "Counvico" es que las vinculaciones parecen provenir de los autoconstructores. El hecho no se oculta, sino que es explicitado con toda claridad por éstos.

En este contexto se torna muy difícil la evaluación de las causas del éxito o fracaso de los proyectos, más allá de los mayores y mejores contactos de unos y otros Equipos Técnicos y su habilidad para moverse en ese terreno. Algo similar cabría decir de los autoconstructores, si no fuera porque por lo general son los ET quienes pueden recurrir a "conocidos" importantes.

- En relación al punto anterior, y como elemento absolutamente excepcional del presente proyecto, puede mencionarse la extremada habilidad de los autoconstructores de "COUNVICO" para utilizar y aprovechar los recursos propios y ajenos (el asesoramiento del ET).

Es el único entre los casos estudiados en el cual no solamente se concluye un proyecto, sino que se mejoran las condiciones previstas del mismo, tanto desde el punto de vista constructivo como de financiamiento.

En este último aspecto brilla especialmente su habilidad para negociar.

- En cuanto al manejo o administración del dinero, puede decirse que el no hacerse cargo de estas tareas brinda al ET –y por lo tanto también a la ONG Promotora– una gran tranquilidad, libertad, y seguramente también, confiabilidad.

Este rasgo parece fuertemente relacionado al hecho de trabajar completamente ad-honorem y marcaría una diferencia importante con casos como el de "SJOII" y la FVC, en que el ET administra los fondos, es rentado y vive de ese salario. Para expresarlo más genéricamente, estaríamos ante una diferencia interesante entre ONGs de orientación "eclesial" y ONGs de "profesionales autónomos". Pero ésta constituye una presunción un tanto aventurada, que probablemente ni siquiera el análisis del caso "SJOII", en las páginas siguientes, podrá por sí sólo corroborar.

- Por último y respecto al financiamiento, cabe hacer notar que es altamente improbable la obtención de algún recupero por parte de la ONG Promotora. También conviene aclarar que el porcentaje de financiamiento provisto por la misma es el más bajo de todos los proyectos estudiados: no alcanza al 4 %.

## b) Resultados

Respecto a los resultados del Proyecto, parece obvio que la superficie de las viviendas es muy pequeña, así como la provisión de infraestructura prevista al iniciarse el mismo. No obstante, y como se ha señalado repetidamente, su ampliación y las mejoras en materiales y servicios de infraestructura, la coloca en una posición bastante privilegiada respecto a los otros Proyectos estudiados en el presente trabajo.

De modo similar, puede decirse que el Proyecto "Counvico" difiere de "Barrio Luján" y "Cave" en cuanto parecería mejorar la localización en relación al lugar de trabajo de los habitantes.

#### IV. PROYECTO "SJO II"

## DESCRIPCION DEL PROYECTO

### 1. Características Generales

Nombre del Proyecto:	"Plan de Autoconstrucción San José Obrero Segunda Etapa" (SJO II).		
ONG Promotora:	"Fundación Vivienda y Comunidad" (FVC). Avda. 25 de Mayo 381, Ciudadela. Pcia. de Buenos Aires. (1702) Tel. 653-0252 ó 657-3719		
Ubicación del barrio:	Predio limitado por las calles Nolasco, Flores, Lezama, Arredondo y Avda. Argentina. Partido de Merlo, Provincia de Bs. As.		
Cantidad de UV:	50		
Características físicas de las UV:	Superficie:	39,76 m <sup>2</sup> , ampliable a 76 m <sup>2</sup> , en terrenos de 200 m <sup>2</sup> cada una. (114)	
	Comodidades:	un ambiente divisible, cocina y baño.	
	Materiales:	Mampostería en bloques cerámicos portantes. (115)	
	Infraestructura:	Red eléctrica aérea. Red de agua potable con su perforación y tanque de reserva. Apertura de calle perimetral (de tierra). Sistema cloacal individual: pozo negro absorbente y cámara séptica (116)	
	Acceso a servicios:	Dos escuelas a 700 metros. Posta sanitaria a 400 metros. El barrio está a 30 cuadras del Barrio Parque San Martín, donde hay un minicentro comercial y otra posta sanitaria, y a 6 km de Merlo.	

---

(114) Anexo Proyecto "SJO II". Documento de la FVC. Curso Taller "Proyectos Integrales de Hábitat Popular Urbano", Bs. As., 29 de octubre al 4 de noviembre de 1990, pág. 5.

(115) Más detalles en Anexo Proyecto "SJO II", *ibid.*, pág. 2.

(116) Anexo Proyecto "SJO II", *ibid.*, pág. 2.

**Transporte:** Tres líneas de colectivo.  
Tren a Capital.

**Equipamiento**

**colectivo:** Guardería y Salón Comunitario.  
Cesión de espacios verdes.

**Duración del Proyecto:** Octubre de 1986 a septiembre de 1988.

**Destinatarios:** Población dispersa del Partido de Merlo en situación habitacional precaria. Esta fue definida como núcleo familiar viviendo en:

- casa prefabricada en terreno cedido.
- vivienda prestada.
- dos familias en una casa.
- una familia en una pieza.

**Mecanismo de selección:**

La convocatoria fue amplia; se hizo difusión del Proyecto en el Partido de Merlo, mediante parlantes, volantes, etc. Obviamente, los aspirantes debían encontrarse en situación habitacional precaria, tener un ingreso que les permitiera pagar las cuotas (hecho probado mediante recibo de pago o declaración jurada), aceptar las condiciones de la autoconstrucción. La asistente social del ET realizaba un informe socio-ambiental. De esa manera fueron elegidos en principio 50 titulares y 20 suplentes.

**Mecanismo de adjudicación:**

Sorteo simple.

**Equipo Técnico (ET):**

El ET profesional estaba compuesto por:

- un arquitecto coordinador de obra.
- una asistente social.
- una promotora de base.
- un encargado administrativo.

Hubo además personal técnico permanente en obra: un capataz y un sereno pañolero, y un apoyo "móvil" para los aspectos contables, administrativos y legales del Proyecto.

Toda la asistencia técnica fue "provista" por personal profesional del plantel estable de FVC, en carácter rentado.

## 2. Origen y Antecedentes del Proyecto

Este Proyecto recibe su denominación del hecho de haber sido encarado como una continuación del "Plan de Autoconstrucción San José Obrero Primera Etapa" (SJO I) promovido también por FVC, en terrenos comprados a muy bajo precio al Obispado de Morón, entre los años 1980 y 1982. (117)

"SJO II" surge concretamente de la confluencia de dos circunstancias:

- La existencia de terrenos sobrantes de "San José Obrero I".
- El lanzamiento, en 1984, por parte del Banco Hipotecario Nacional (BHN), del Programa Techo.

Los objetivos explícitos de FVC en este Proyecto eran:

- a) Participar en el Programa Techo del BHN para promover acciones conjuntas con los organismos públicos en políticas de vivienda popular.
- b) Ejecutar un plan habitacional según tres líneas de acción:
  - La construcción de viviendas.
  - La conformación de un grupo autogestionario y con estructura participativa.
  - La evaluación de la experiencia en sus diversas facetas.

Tales objetivos coincidían con los grandes lineamientos del Programa Techo:

- Otorgar crédito barato para autoconstrucción de vivienda económica, privilegiando los proyectos con presencia de organizaciones barriales (que aseguraran la participación) y entidades públicas o privadas, financieramente fuertes y con Equipos Técnicos (ET) multidisciplinarios, capaces de llevar adelante los procesos en sus aspectos constructivos y sociales.

En realidad, a la hora de seleccionar a "SJO II", parecen haber pesado más las características de solvencia profesional y financiera de FVC, que la presencia de una organización barrial previa. En efecto, tal organización no existía ni en germen en el caso que analizamos.

---

(117) Para más datos sobre "SJO I", ver Cuenya Beatriz; Pastrana, Ernesto; Yujnoski, Oscar, op. cit., págs. 69 a 125.

Consecuentemente, puede leerse respecto a "SJO II", en un documento del BHN: (118)

"El interés preferencial del caso se funda en que:

- a. Se trata de una entidad filantrópica con experiencia acreditada en este tipo de realizaciones.
- b. Es la segunda etapa de un proyecto cuya primera etapa ya se concretó exitosamente hace un año donde se está terminando un centro comunitario que servirá a todo el barrio.
- c. Dispondríamos de un proyecto dentro del Gran Buenos Aires para su observación directa desde el Banco.
- d. Observamos un alto espíritu de colaboración en el equipo ejecutivo del proyecto que facilitaría las tareas complementarias de adiestramiento y difusión que debemos desarrollar."

### 3. Financiamiento del Proyecto

#### 3.1. Fuentes

- |                                       |        |
|---------------------------------------|--------|
| a) Público                            |        |
| BHN (Por operatoria Programa Techo):  | 60,0 % |
| b) Privado                            |        |
| ONG Promotora:                        | 35,0 % |
| c) Destinatarios (por ahorro previo): | 5,0 %  |

Debe hacerse notar que los porcentajes de financiamiento variaron en relación a los previstos. Al comenzar el Proyecto, el BHN iba a financiar un 65 % del mismo, y FVC un 30 %.

---

(118) "El programa Techo", Sub gerencia de Relaciones Institucionales del BHN, Bs. As. 1985, pág. 15, 19 páginas.

### 3.2. Costos

En el convenio firmado entre FVC y los Destinatarios o futuros titulares, el precio de la UV se fijaba en 6.776 australes de noviembre de 1986 (119), equivalentes a 14.500 U\$ de hoy, suma de la cual los últimos se comprometían a integrar un 80 %, en dos partes: 720 U\$ actuales en concepto de ahorro previo, y el saldo en 240 cuotas mensuales actualizadas según índice de precios al consumidor del INDEC. (120)

Es decir, existe un subsidio explícito del 20 % por parte de FVC, sobre el costo total estimado de cada UV.

Si a ese costo estimado, que incluye expresamente, de acuerdo al documento citado, el terreno provisto de los servicios básicos de infraestructura (agua corriente, luz eléctrica y desagües cloacales), los materiales, gastos, impuestos, tasas y contribuciones y la asistencia técnica, (121) se le suma el costo de mano de obra por autoconstrucción, calculado por FVC en un 22 % (122), el costo total de cada UV asciende a aproximadamente 17.700 U\$ actuales.

Por otra parte, debe hacerse notar que la infraestructura provista por el proyecto no incluye precisamente "agua corriente", en el sentido de conexión a una red de O.S.N, sino que la misma es distribuida por cañerías a cada UV, desde un tanque central de reserva. De un modo similar, los desagües cloacales son individuales, y consisten en pozo negro y cámara séptica.

---

(119) En este caso, a diferencia de los anteriores, las cifras se han ajustado según el índice de aumento de la construcción, convirtiéndolas luego a dólares estadounidenses de marzo de 1992.

(120) Anexo Proyecto "SJO II": "Convenio entre los Destinatarios y FVC", Bs. As., 15 de noviembre de 1986, página 1, cláusula 2 a 5.

(121) Anexo Proyecto "SJO II": *ibid.*, pág. 1, cláusula cuarta.

(122) Anexo Proyecto "SJO II": Documento de la FVC, Curso Taller "Proyectos Integrales de Hábitat Popular Urbano", Bs. As., octubre-noviembre de 1990, pág. 5, mimeo.

El costo real de cada UV es discriminado por la propia FVC según los rubros del modo siguiente: (123)

- **Terrenos y gastos varios:** Tienen un peso del 11 %. Los terrenos fueron comprados a precio de valor fiscal, por FVC al Obispado de Morón, en 1981 y donados a los Destinatarios.
- **Materiales:** Representan un 39 % sobre el total.
- **Mano de Obra Contratada:** Significa un 14 % sobre el total, más de lo previsto. Se contrató mano de obra para cimientos e instalaciones de infraestructura fundamentalmente, pero también para terminaciones y trabajos que inicialmente se iban a hacer por ayuda mutua.
- **Asistencia Técnica:** Alcanza un 14 % del total, muy superior al previsto. Además, este porcentaje cubre el salario y gastos de los profesionales abocados al Proyecto en forma directa, pertenecientes a FVC, y de los técnicos contratados específicamente para el mismo, pero no está ponderada la coordinación y administración general del Proyecto, ni los gastos fijos de la ONG.
- **Mano de Obra por Ayuda Mutua:** Está ponderado en un 22 % del costo total, también mayor al previsto por FVC.

---

(123) Anexo Proyecto "SJO II": Documento de la FVC, Curso Taller "Proyectos Integrales de Hábitat Popular Urbano", Bs. As., octubre-noviembre 1990, pág. 5.

### 3.3. Montos

De acuerdo a las variaciones en los porcentajes de financiamiento previstos, el monto de los aportes de cada entidad prestataria y de autofinanciamiento fueron los siguientes, en dólares estadounidenses de marzo de 1992.

- Del BHN por Programa Techo:	435.000 U\$	
- De FVC:	254.000 U\$	
- Auto financiamiento por Ahorro Previo:	36.000 U\$	
Total invertido o de costo de obra:	725.000 U\$	de hoy

Al respecto vale aclarar:

- a) No varió el porcentaje de subsidio de FVC, que se mantuvo en un veinte por ciento del costo total de la obra, es decir, 145.000 U\$ actuales.
- b) Los aportes de FVC para este Proyecto provinieron en partes iguales de:
  - Un subsidio otorgado por la Interamerican Foundation (IAF), de E.U., específicamente para este Proyecto.
  - Los fondos que FVC recibe, en forma permanente, de la ONG alemana MISEREOR.

#### 3.3.1 Monto de las cuotas

Al BHN:	31,53 U\$	(incluye seguro de vida y contra incendio)
A FVC:	6,86 U\$	
Total:	38,39 U\$	

Las cuotas de ahorro previo fueron 15 mensuales, de 48 U\$ actuales cada una.

### 3.3.2. Porcentaje de las cuotas sobre el ingreso de los Destinatarios

La cuota, tanto la de BHN como la de FVC no puede ser superior al 10 % del ingreso máximo estimado de un jefe de familia, ingreso que FVC calculó entre 200 y 400 U\$ actuales.

### 3.3.3. Número de cuotas o plazo de devolución

Al BHN: 300 cuotas (25 años). En el momento de desembolsarse la primera parte del crédito, se pactó la devolución del mismo en 20 años, pero luego se obtuvo la prolongación a 25.

A FVC: 300 cuotas (25 años).

## 3.4. Condiciones de financiamiento

### 3.4.1. Interés

Al BHN: 1 %

A FVC: 0

### 3.4.2. Ajuste

Índice del BHN: Variación índice de la construcción del BHN.

Índice de FVC: Índice de precios al consumidor del INDEC. Congeladas desde marzo de 1992 en virtud del Plan de Convertibilidad.

### 3.4.3. Sanciones. Intereses punitivos

**BHN:** En relación a FVC, la mora en el pago de un servicio determinará la aplicación de las normas que al respecto fije el Banco. La mora de dos servicios consecutivos o tres alternados dará derecho al BHN a rescindir el contrato.

**FVC:** Las cuotas atrasadas deberían ser pagadas por los destinatarios al valor del momento. El atraso en tres cuotas consecutivas determinaría la expulsión del destinatario del proyecto.

## 3.5. Forma de los créditos

### 3.5.1. Devolución

Tanto al BHN como a FVC, comienza al concluir la autoconstrucción y habilitarse las UV, con un plazo de gracia inicial de 90 días.

Los plazos y demás condiciones del mismo se han expuesto en puntos anteriores.

### 3.5.2. Titularidad del crédito

#### a) Del BHN:

El BHN hace un préstamo global (PG) a FVC. Ello generó cierto conflicto a nivel legal, pues implicaba prestar dinero a quien no lo iba a usar directamente. Por eso se incluyó en el contrato una cláusula aclarando que los destinatarios finales del crédito serían los futuros titulares de las UV. Durante la ejecución de la obra, FVC es la única entidad tomadora de crédito del BHN, actúa como garante y administra los fondos. Si hay costos mayores, debe absorberlos.

Al finalizar la autoconstrucción y habilitarse las UV, se constituyeron préstamos individuales (PI). De este modo el BHN canceló contablemente el crédito. Es decir, hubo un cambio de titularidad, la devolución es individual y FVC cesa de ser garante, (aunque sigue figurando como tal, pero según considera la ONG, ello no puede tener ningún efecto legal).

El préstamo del BHN no fue desembolsado de una vez: se entregó un anticipo y luego una cantidad proporcional al avance de la obra y al cumplimiento de las condiciones constructivas pactadas entre ambas entidades financiadoras. A tal fin, el BHN hacía un control mensual en obra.

b) De FVC:

Otorgó préstamos personales (PP) a cada Destinatario.

c) Ahorro Previo:

Los destinatarios aportaron durante los primeros 15 meses del Proyecto: estaba previsto que ese período abarcara desde la preparación para la ayuda mutua y durante la construcción. Al alargarse los plazos por la demora del BHN en desembolsar el préstamo, hubo un lapso durante el cual los Destinatarios no aportaron nada: este período pudo haberse aprovechado para amortizar deuda, pero no se hizo en razón de la inestabilidad económica del momento. El Ahorro Previo no parece haber funcionado como un mecanismo de premio o castigo. Ante el incumplimiento, se actuaba como en cualquier situación de morosidad, cobrando intereses punitivos de un 10 % mensual sobre la actualización de los costos.

### 3.5.3. Morosidad

Con el BHN:

El nivel de morosidad es altísimo. Un muestreo al azar de 4 casos sobre los 50 revela una gran dispersión en cuanto al número de cuotas impagas. No se trata de un muestreo significativo y asimismo puede haber cuotas pagadas aún no acreditadas; pero de todos modos el grado de morosidad es muy alto. En toda la operatoria del Programa Techo (20 Proyectos y unos 800 préstamos en todo el país) llega a un 60 %. En mayo de 1992, inspectores de la entidad estaban haciendo un seguimiento del proyecto "SJO II", pero los resultados del mismo tardarán algunos meses.

Con FVC:

Existe una morosidad mayor, que la entidad estima en alrededor de un 80 %.

### 3.5.4. Garantía del préstamo

Hay una hipoteca sobre los terrenos a favor de FVC, hasta la finalización del pago. Y hay una doble hipoteca, en favor de las dos entidades financiadoras: BHN y FVC, sobre las viviendas, también hasta la finalización del pago. Es por este motivo que a FVC no le molesta seguir figurando en la documentación del BHN como garante del préstamo del BHN.

## 4. Historia del Proyecto

En "SJO II" existen tres actores fundamentales: FVC, el BHN y los propios Destinatarios. De los tres, FVC, en su carácter de ONG Promotora y factor clave en la obtención del financiamiento, es el principal. Por tal motivo, y por constituir un caso paradigmático de evolución de ONG "eclesial" a "profesional", comenzaremos haciendo una síntesis de su historia y su perfil actual, para reseñar luego las negociaciones con el BHN, y la preparación de los Destinatarios para la ayuda mutua.

a) Reseña de la historia de FVC

El objetivo general declarado de "FVC" es: "Lograr la organización y participación de los grupos de población con los que se trabaja, tomando como base el análisis crítico de la realidad, y la implementación de iniciativas tendientes a modificarla, en lo que hace al hombre y su hábitat, promoviendo una comunidad organizada". (124)

La actual estructura de "FVC" surge del encuentro entre tres grupos de ayuda a la comunidad, que trabajaban independientemente entre sí, y no necesariamente dedicados al tema de la vivienda. Dichos grupos eran:

- Fundación Vivienda y Comunidad (FVC), organización que se institucionaliza en 1971, al obtener su personería jurídica. Estaba regida por un Consejo de Administración cuyos miembros no podían ser rentados. A pesar de su denominación, no había desarrollado con anterioridad programas en el campo habitacional; se ocupaba de la problemática de la tercera edad, si bien algunos de sus directivos habían prestado apoyo, a título personal, a diversos planes de autoconstrucción.
- El Equipo Técnico de Vivienda (ETV): que asesoraba a la "Cooperativa Copacabana", constituida en 1978 en la villa miseria de Retiro para nuclear a mujeres hiladoras. El ETV estaba compuesto por técnicos y profesionales (4 arquitectos, 3 asistentes sociales y 3 técnicos en finanzas), que actuaban en carácter totalmente "ad honorem", junto con varios sacerdotes "villeros", liderados por el Padre Messengeier.
- Existía un tercer grupo, la "Comunidad de Apoyo", integrada por miembros de la Parroquia "San Martín de Tours", de la Capital Federal, que ayudaba financieramente a la Cooperativa Copacabana.

Se advierte ya una diferencia entre técnicos y profesionales haciendo trabajo "de campo", es decir en la villa, en forma totalmente gratuita, y personas que colaboran sólo económica o financieramente, desde instituciones como FVC, o parroquias como San Martín de Tours.

---

(124) Cuenya, Beatriz, y otros: "Catálogo de Proyectos Alternativos de Hábitat Popular en Argentina", CEUR, Número 1, Serie GBA, Bs. As., 1989, pág. 28.

La historia que habría de finalizar con la constitución actual de FVC tiene cuatro hitos fundamentales:

- 1º) En 1978 se produce la erradicación de la villa miseria de Retiro. Este acontecimiento precipita la consolidación del ETV, que resuelve seguir acompañando a la "Cooperativa Copacabana" en su nuevo asentamiento. Simultáneamente, el ETV se vincula a FVC.
- 2º) En 1979, el ETV comienza a ser rentado por FVC.
- 3º) En 1981, los miembros de la Comunidad de Apoyo se integran al Consejo de Administración de FVC.

Este momento marca la fusión de los tres grupos, con la hegemonía de FVC, y la conformación de dos niveles: un nivel "político" o de conducción, a cargo del Consejo de Administración y un nivel técnico o ejecutivo, constituido por el ETV.

El Padre Messenger es el único miembro del grupo original que actúa en ambos niveles.

- 4º) En 1988 tiene lugar el cambio fundamental en los niveles de decisión: se produce una modificación de los estatutos de FVC que permite al ETV (en adelante, sólo ET), formar parte del Consejo de Administración, al tiempo que mantiene su carácter de rentado.

Importa destacar que esta etapa fue precedida por la adquisición de un rol más importante del ET en los aspectos de búsqueda de financiamiento para los Proyectos; y conjuntamente, de una mayor incidencia en las decisiones acerca del financiamiento de las obras.

Pero fundamentalmente, este paso marca el acceso del ET al control de la ONG Promotora entera, y la transformación de una ONG de perfil netamente "eclesial" en "profesional".

Actualmente, la Fundación Vivienda y Comunidad recibe fondos de tres fuentes principales:

- La ONG alemana "Misereor".
- La Fundación Interamericana (Interamerican Foundation o IAF) de origen estadounidense.
- Donaciones de particulares argentinos.

De las tres, es Misereor la que realiza el grueso de los aportes, a través de convenios que se firman y renuevan cada tres años. Su contribución es a nivel institucional: no está ligada a un proyecto específico. Los fondos le son entregados directamente a FVC. Misereor depende de la Conferencia Episcopal Alemana, y a su vez, sus recursos provienen del gobierno alemán y de particulares católicos del mismo origen. Sólo el 25 % de los fondos de Misereor son fruto de donaciones de particulares; el 75 % restante lo provee el Gobierno alemán a través del Ministerio de Cooperación Económica de ese país, con el objetivo de financiar proyectos sociales en el tercer mundo, vía ONGs locales.

De un modo bastante interesante pues, el circuito completo de los fondos es: Gobierno alemán - ONG alemana - ONG argentina.

El financiamiento de la IAF, por su parte, es para proyectos específicos. Por lo tanto, el proyecto debe ser previamente presentado a dicha institución, la que, si lo aprueba, otorga los fondos.

Las donaciones de particulares argentinos o el financiamiento privado nacional, en cambio, que teóricamente sería la tercera fuente de ingresos de FVC, tienen un peso mínimo en el financiamiento, tanto de la ONG como de los proyectos por ella promovidos.

#### b) Reseña de las negociaciones entre FVC y el BHN

Para ingresar al Programa Techo, el Proyecto debía ser evaluado por un Grupo Técnico (GTE) del BHN. El GTE estaba compuesto por 3 profesionales especializados en temas constructivos (dos arquitectos y un casi ingeniero) y una socióloga que actuó en forma polivalente: como asistente social, contable, administrativa, etc.

El GTE evaluaba los proyectos en base a 5 criterios básicos:

- Viabilidad arquitectónica.
- Costo acorde a los montos de operatoria del programa.
- Se privilegiaba la existencia de una organización barrial en condiciones de llevar adelante el proceso.
- Estimaciones acerca del ingreso medio del grupo destinatario.
- En la realidad, más importante que la existencia de una organización barrial, era la de una ONG promotora financieramente fuerte, y que contara con un ET multidisciplinario capaz de conducir el Proyecto tanto en sus aspectos constructivos como sociales. Este último punto debía ser evaluado muy intuitivamente.

- Un aspecto menor al que el GTE concedió relativa importancia fue la existencia entre los Destinatarios de algunos (no la mayoría) de obreros de la construcción.

La evaluación y el proceso de negociación hicieron que el BHN comprobara la solvencia financiera y profesional de FVC, tanto en los aspectos constructivos como sociales, y por lo tanto su capacidad para llevar a buen término el proyecto.

En sus operatorias habituales, el BHN fijaba en su línea de crédito un monto máximo prestable por UV.

En el Programa Techo, la idea era prever un monto lo más bajo posible para facilitar su devolución. En consecuencia, no se establecía una cantidad máxima de antemano: ello se hacía en base a la evaluación del GTE con los criterios citados, y era resultado de un proceso de negociaciones y ajustes mutuos con la entidad prestataria, durante el cual se producían cambios en los aspectos constructivos, de costos, etc.

En el caso de "SJO II" se llegó a presupuestar cada UV en 8.700 U\$ de marzo de 1992 (3.200 U\$ de marzo de 1986), y se otorgó un crédito del mismo monto a cada familia.

Es una cantidad pequeña para las operatorias habituales del BHN: en general, sus préstamos superan los 30.000 U\$ actuales por UV (aproximadamente 13.000 U\$ de marzo de 1986). Pero éste era justamente el objetivo: ofrecer créditos equivalentes a un 25 % de lo acostumbrado.

El proceso de negociación fue relativamente largo, en comparación con otros del mismo Programa. Se inició con la presentación por parte de FVC de la solicitud de crédito, acompañada por una carpeta con el anteproyecto de "SJO II" y una estimación de costos, en septiembre de 1984. El BHN hizo a su vez un presupuesto en base a un cómputo de materiales.

Hubo aproximadamente 10 reuniones (como mínimo) hasta el otorgamiento del préstamo, en noviembre de 1986, es decir dos años después. En estas reuniones, se fueron ajustando el proyecto y el presupuesto.

Las reuniones fueron siempre entre los miembros de los respectivos Equipos Técnicos de las entidades financiadoras. Los Destinatarios no concurren nunca a las mismas: teóricamente, su participación se daba a través del ET de FVC y fue escasa en los aspectos sustantivos y decisivos.

El GTE no tuvo casi vinculación directa con los Destinatarios, si bien asistió excepcionalmente a algunas reuniones, asambleas, etc. en el barrio, y estuvo presente en su inauguración, en diciembre de 1988.

c) Los Destinatarios: preparación para la autoconstrucción

Las etapas de la preparación para la autoconstrucción fueron las siguientes:

- A mediados de 1985 comienzan las reuniones entre el ET de FVC y 250 familias surgidas de una "preselección", a partir de la amplia convocatoria que se había realizado del Proyecto a encararse. De éstas, el ET, considerando la actitud de los aspirantes, más los informes socio ambientales confeccionados por las asistentes sociales, elige a 70 familias, 50 titulares y 20 suplentes. Durante esta fase, el grupo se regía por el "Reglamento de la Etapa de Preparación para la Ayuda Mutua", elaborado por el ET, que tendría vigencia desde enero de 1986, hasta el comienzo de los trabajos constructivos. (125)
- A partir de enero y hasta julio de 1986, las familias elegidas, con el asesoramiento del ET, preparan el "Reglamento de Trabajo" definitivo. (126)

Paralelamente, se estaba gestionando el crédito del BHN, y había comenzado el ahorro previo de los destinatarios.

- El 25 de octubre se firma el Reglamento de Trabajo, y al día siguiente comienzan las obras. Se forman 4 grupos de 12 ó 13 personas cada uno. Cada grupo autoconstruiría las 12 ó 13 viviendas para el mismo, pero desconociendo, obviamente, cuál le tocaría a cada uno.
- El 15 de noviembre de 1986 se firma el convenio de los destinatarios con FVC, en el cual se pactan las condiciones de devolución del financiamiento. Todavía no había sido desembolsado el crédito del BHN, pero era inminente su otorgamiento, el cual se produce el 20 del mismo mes y año.
- Dos años más tarde, el 17 de diciembre de 1988, se realiza la adjudicación de las viviendas, mediante el sistema de sorteo simple, y el 18 se inaugura el barrio. Casi todas las familias se mudan inmediatamente.

---

(125) Anexo Proyecto "SJO II": "Reglamento de la Etapa de Preparación para la Ayuda Mutua".

(126) Anexo Proyecto "SJO II": "Reglamento de Trabajo".

## 5. Evaluación del proyecto

### a) Resultados

En relación a la calidad de las viviendas, los resultados no son buenos:

- El tamaño es muy reducido, aunque no mucho más que en los otros tres proyectos estudiados. El aspecto más negativo lo constituye su diseño de planta: el ambiente más amplio no está dividido por una pared, sino que se han colocado roperos u otros elementos de mobiliario para crear dos espacios diferentes. Tal situación es típica de las casas precarias de villas miseria, hecho notable por tratarse del único de los tres proyectos estudiados cuyos destinatarios no provienen de villas.
- Los materiales son de mala calidad: las paredes, por ejemplo, han sido revocadas con escombros. El estado de las viviendas es pésimo, considerando que las mismas fueron terminadas hace menos de 4 años, y que el tiempo de su ejecución fue muy breve (dos años). Este mal mantenimiento podría atribuirse, por supuesto a la negligencia de sus moradores, pero parece indudable que existen factores propios de los materiales que se han empleado para la construcción.

El descontento es expresado con toda claridad, incluso por la informante clave, presidente de la Junta Vecinal del barrio, y a la que se accedió a través de la propia FVC. Esta manifiesta que van a pedir una inspección técnica al BHN, para ver quién tiene la culpa: si el BHN dio fondos para comprar materiales de primera calidad, y a ellos les dieron materiales de tercera o cuarta, la culpa es de FVC; si el BHN no le dio a FVC los fondos necesarios, la culpa la tiene el primero. Según a qué conclusión lleguen, los autoconstructores verán a cuál de las dos entidades deben enfrentarse.

Los índices de ocupación de las nuevas viviendas, sin embargo, han sido altos: todas las familias autoconductoras menos una ocupan sus nuevas viviendas. Más aún, la mudanza ha sido muy rápida: a los dos meses de finalizado el Proyecto, se había producido un 98 % de asentamiento.

Este éxito probablemente se deba en parte a que, a diferencia de los otros casos estudiados, los destinatarios provienen de la zona donde se ha ejecutado el Proyecto, y por lo tanto, tampoco la distancia respecto a sus lugares de trabajo ha variado. A ello debe agregarse que el nuevo barrio cuenta con guardería, hecho que facilita mucho la situación de las mujeres empleadas fuera de su hogar.

Apenas dos o tres familias, en cambio, han realizado las ampliaciones previstas en el proyecto.

El Proyecto ha tenido asimismo un tiempo de ejecución, muy corto: dos años. Si se le suma la etapa previa de trámites y gestiones, el plazo se extiende a 4 años.

Durante la autoconstrucción, se produjeron 12 ausencias definitivas, lo cual constituye un porcentaje de "deserción" muy alto (más del 20 %). De ellas, la mitad fueron renunciaciones, y la otra mitad, expulsiones, indicadoras de un nivel bastante alto de incumplimiento con el trabajo. Se trata de una constante en este tipo de Proyectos, el que existan problemas con la tarea.

b) El proceso de autoconstrucción

El proceso de autoconstrucción de "SJO II" tiene varias características que lo diferencian de los otros casos estudiados.

En primer término, la procedencia de los destinatarios. Si bien todos vivían en "situación habitacional precaria", la informante clave manifiesta con orgullo que no había ninguna familia de "villa".

En segundo lugar, éste no fue un proyecto que surgió de los propios sectores interesados. Al contrario, los destinatarios son convocados, y se encuentran con una serie de condiciones y modalidades ya pactadas entre las instituciones financiadoras: BHN y FVC, tanto en los aspectos constructivos como financieros. En efecto, los trámites y gestiones estuvieron a cargo exclusivamente del ET.

Como consecuencia de la forma en que surge el Proyecto, y del perfil institucional de la ONG Promotora, esta última es también la que administra los fondos, sin la menor ingerencia de los destinatarios. Ello influye sin duda en la desconfianza de los últimos frente a las deficiencias de las viviendas.

De acuerdo a manifestaciones de personal profesional del ET, el planteo inicial del proyecto no fue en absoluto de autogestión. En realidad, la participación de los destinatarios fue casi nula en el nivel decisorio, limitándose a la ejecución de la obra, rasgo que no concuerda ni con los objetivos explícitos de FVC en general y en este proyecto en particular, ni con lo que cabría esperar de una ONG de perfil "profesional" como ésta. Puede decirse que ha habido mucha mayor participación en los otros proyectos analizados, "pese" a que fueron promovidos por ONGs de tipo eclesial.

La escasa participación popular contradice asimismo los grandes lineamientos del "Programa Techo", que buscaban financiar vivienda económica autoconstruida privilegiando los proyectos con presencia de organizaciones barriales que aseguraran la participación.

El ET, por su parte, estima que hubo mucha delegación en los aspectos constructivos, sociales y legales (por ejemplo, la Comisión de Disciplina, creada, para controlar el cumplimiento del Reglamento de Trabajo, estaba conformada en gran parte por los autoconstructores). Pero al mismo tiempo, el ET admite que la administración de los recursos fue exclusivo resorte de la ONG Promotora, con escaso margen de acción por parte de los Destinatarios.

Existe por lo menos una razón lógica para que el ET ejerciera de modo tan centralizado su atribución de manejar los fondos del Proyecto: FVC es prestataria y a la vez garante del crédito de BHN, y debía hacerse cargo del posible déficit de la obra.

Por otra parte, en este caso cabría preguntarse por la posible incidencia de esta falta de participación de los Destinatarios, en los pobres resultados del Proyecto.

Respecto del ET que se desempeñó en "SJO II", nuestra informante residente en el barrio destaca la labor de las asistentes sociales, las cuales hicieron un trabajo excelente, como lo demuestra la unión y el grado de organización actual de los nuevos habitantes; existe una Junta Vecinal que, al parecer, funciona muy bien.

c) El financiamiento

El financiamiento de este proyecto presenta varias características que refutan muchas de las hipótesis implícitas en la valoración de las ONGs de perfil profesional.

En efecto, parece típico de tales ONGs, y lo es particularmente en este caso, el tener un financiamiento "formal", es decir, proveniente de una –o varias– fuentes estables –públicas o privadas– por oposición al financiamiento que definimos como "informal" por carecer de tales fuentes y depender esencialmente, de vinculaciones fortuitas. También dijimos que el financiamiento "informal" parecía propio de las ONGs de perfil netamente eclesial –como ACCA y ASP–. Esta última aseveración es cierta, pero no así la sospecha de que el financiamiento formal aseguraba por sí solo el éxito de un Proyecto. No lo ha logrado por lo menos en el caso que acabamos de analizar, "SJO II".

Nos hemos referido ya a la deficiente calidad de las viviendas autoconstruidas en este Proyecto, y si bien no parece posible –por ahora– atribuir toda la responsabilidad ni al BHN ni a FVC, lo cierto es que:

- Los costos de obra son altísimos: casi 18.000 U\$ actuales cada UV, lo que significa un costo por metro cuadrado de 442 U\$ actuales. Si contrastamos estas cifras, con la mala calidad de las viviendas, surgen serias dudas sobre el nivel de productividad social del proyecto.
- Los costos superaron todas las previsiones, tanto en materiales como en asistencia técnica y contratación a terceros: se contrató mucha más mano de obra de la prevista, lo cual implica un error de cálculo en cuanto a las posibilidades de la autoconstrucción. En efecto, miembros del ET confirman que hubo un rendimiento de la mano de obra menor al previsto, que ellos atribuyen a la falta de control sobre el cumplimiento del trabajo (pese a la creación de la Comisión de Disciplina), y a que no todos los autoconstructores eran albañiles: únicamente el 30 % lo eran.

Este tipo de explicaciones, así como el referido al cálculo equivocado acerca de las malas condiciones meteorológicas (cuando llueve no se construye), o de ausentismo, parecen poco sólidas. Si los proyectos de hábitat popular por autoconstrucción sólo pueden ser ejecutados por empleados de la construcción, y cuando brilla el sol su futuro aparece más que incierto.

Otro orden de argumentos, como los relativos a los problemas operativos del BHN en general y del Programa Techo en particular (crisis en la institución, necesidad de refinanciación obligatoria de los aportes) parecería tener una mayor capacidad explicativa.

En síntesis, puede advertirse en este caso como en los anteriores, respecto a los costos, que el rubro en el que las ONGs logran mayores beneficios para los autoconstructores, es en el de los terrenos: los cuales se consiguen siempre a precio casi de donación.

- En cuanto al ingreso del jefe de familia los habitantes del barrio manifiestan que el cálculo de 200 a 400 U\$ que hace FVC es un tanto optimista: el ingreso de un jefe de familia con suerte se halla entre los 150 y los 300 U\$, pero hay aproximadamente un 10 % de desocupados; y un 70 % de hombres que trabajan en "changas".

- **Morosidad:**

Hay un 60 % de morosos respecto al BHN, y un 80 % respecto a FVC.

La ONG Promotora atribuye el hecho a motivos "propios" y "ajenos". Entre los "propios" o de FVC, menciona la poca presión que ésta ejerce para el pago, considerando la difícil situación económica. Los motivos "ajenos", imputables al BHN, se relacionan con el hecho de que el BHN es el encargado de financiar las escrituras de las viviendas, cosa que no ha hecho por causas que el ET discrimina a su vez entre políticas y administrativas.

En efecto, la reestructuración del BHN en 1989 implicó el cierre de todas sus sucursales: una en cada provincia del país y otra en el GBA, precisamente la de San Justo, donde se había tramitado todo el Proyecto "SJO II". Dicho factor, sumado a las drásticas reducciones de personal, determinó la mudanza y la consiguiente pérdida de papeles, expedientes, etc.

Desde el punto de vista administrativo, o más bien, legal-administrativo, el BHN tiene con la mayoría de los destinatarios (más de 30 ), lo que se llama "acuerdos de préstamo", que es el paso previo a la escritura. En tales condiciones, los destinatarios aceptan pagar y el BHN puede cobrar. De modo que, siempre de acuerdo al ET, no existe una voluntad política, ni por parte del Banco ni de la Administración Pública en general, de apresurar el trámite de las escrituras. Y sin ellas, tampoco FVC puede presionar para el cobro, porque no puede ejecutar las hipotecas que actúan como garantía de la deuda.

A mi entender, el problema está, además, vinculado a las demoras en la subdivisión de los terrenos y la consiguiente imposibilidad de escriturar éstos y las viviendas a título individual.

Se trata por otra parte, de una dificultad que se presenta en todos los casos estudiados, sin excepción, lo que debería llamar a la reflexión acerca de una de las más graves fallas de este tipo de proyectos: por un lado se obtienen terrenos o precios de donación o cuasi donación; pero por otro la no regularización del régimen de tenencia de los mismos, así como de las viviendas, mantiene a los "nuevos propietarios" en una situación de precariedad que es grave en muchos aspectos con vistas al futuro, al mantenimiento y arraigo de los pobladores en su nuevo hábitat; y a más corto plazo, debe incidir, junto a otros factores, en el incumplimiento de sus obligaciones de pago.

Actualmente, junio de 1992, el BHN se encuentra en un nuevo proceso de reestructuración, que consiste en su conversión en Banco mayorista, e implicará una refinanciación de todos sus créditos. Al mismo tiempo, FVC tiene la intención de repactar en forma inmediata el recupero de su inversión con los destinatarios.

SINTESIS

Y

CONCLUSIONES

## 1. Los modos de financiamiento

La hipótesis implícita al comenzar la presente investigación, era que los modos y fuentes de financiamiento incidían en los resultados de los Proyectos de Hábitat Popular promovidos por ONGs.

El "modo" o "estilo" de financiamiento, tal como lo entendemos, no se limita a las condiciones del mismo (monto y cantidad de cuotas, intereses, etc.) sino que involucra, en un sentido más amplio, la existencia —o no— de una fuente de crédito estable, pública o privada, capaz de derivar recursos en forma regular a fin de asegurar la continuidad de los Proyectos, el cumplimiento de los plazos de ejecución de obras, y obviamente, su finalización en las condiciones de calidad previstas.

La presencia de dicha fuente daría lugar a un modo de financiamiento que podríamos denominar "formal", por contraposición a un estilo "informal", caracterizado por la discontinuidad e imprevisibilidad.

De acuerdo a esta premisa, el estilo de financiamiento tendría una mayor incidencia en los resultados de los Proyectos, que el origen de los recursos.

No obstante, la primera comprobación que puede hacerse, es que ni el estilo ni la fuente de financiamiento influyen de manera significativa en los resultados de éstos.

De los cuatro casos estudiados, sólo uno, "SJO II" promovido por FVC, contó con financiamiento "formal". Los tres restantes: "Barrio Luján", "Cave" y "Counvico" fueron financiados con la modalidad que hemos definido como informal.

Tampoco es posible establecer una relación cierta entre la modalidad (formal o informal) y la fuente del financiamiento: "SJO II" tiene un 60 % de financiamiento público, lo mismo que "Counvico" pero el estilo de financiamiento del primero debe ser clasificado como formal, en virtud no sólo de que su ONG Promotora dispone de una fuente de recursos permanente, sino también de que obtuvo el crédito estatal antes de comenzar las obras; en tanto en el caso de "Counvico" bastante atípico por cierto, su ONG Promotora carece de una fuente estable de recursos, y el crédito del Estado Provincial fue obtenido por los propios beneficiarios, cuando la autoconstrucción de las viviendas se encontraba bastante avanzada.

Si bien no es fácil realizar una evaluación general de los Proyectos, ya que son muchos y muy variados los aspectos que deben considerarse, hemos tomado como indicadores, algunos ítems que estimamos fundamentales, y que hemos dividido, un tanto arbitrariamente, entre "objetivos" y "subjetivos".

Entre los indicadores objetivos, nos hemos centrado en aquellos puntos en torno a los cuales articulamos, en la primera parte del trabajo, la descripción del déficit habitacional:

- Tamaño de las viviendas.
- Calidad de los materiales.
- Calidad de la Infraestructura.
- Localización de las viviendas.
- Tiempo que demandó la autoconstrucción.
- Situación de tenencia de la tierra y de las viviendas.

Por indicadores "subjetivos", entendemos fundamentalmente los que hacen a la actitud de los autoconstructores ante sus nuevas viviendas, y elegimos los siguientes:

- Ocupación o no de las nuevas viviendas.
- Rapidez en la mudanza.
- Realización de las ampliaciones previstas en los Proyectos.
- Ejecución de mejoras no previstas, por ejemplo, en la calidad de los materiales, en los servicios de infraestructura, en el equipamiento colectivo.

Por supuesto, hemos incorporado también las manifestaciones verbales de aceptación o rechazo de los autoconstructores.

a) Indicadores objetivos

- **Tamaño:** El tamaño de las viviendas es similar en todos los casos, pequeño, pero con posibilidades de ampliación. La escasa superficie de las unidades obedece a restricciones financieras y también al hecho de que para ser consideradas "viviendas económicas" y no pagar impuestos municipales de obra, no deben sobrepasar los 40 m<sup>2</sup>.  
Las comodidades, en relación al tamaño, son las mínimas aceptables.  
Los terrenos tienen, en todos los casos, buenas dimensiones.
- **Materiales:** La calidad de los materiales es relativamente buena, con excepción de "SJO II", donde por ejemplo el revoque de las paredes está hecho con escombros.

- **Infraestructura:** Los servicios de infraestructura son parejos y cumplen con condiciones mínimas de salubridad y confort en los 4 casos. "Barrio Luján" es el mejor colocado en este aspecto (como en otros) por cuanto dispone de red cloacal conectada a O.S.N., y senderos peatonales de material. Los otros tres barrios tienen pozo ciego con cámara séptica individual, y sus calles no están pavimentadas.
  
- **Localización:** La localización de los barrios no es mala en el sentido descrito en la primera parte de este trabajo (área inundable, cercana a basural, etc.). Sí es poco conveniente por la distancia respecto a los lugares de trabajo de sus habitantes. Este hecho, constituye una de las más graves falencias de todos estos proyectos, pues aún contando con buen acceso a transporte público, la cantidad de tiempo y dinero insumidos en viajes es muy grande.

El caso de "SJO II" refuerza la hipótesis de que el bajo nivel de ocupación de las nuevas viviendas en los otros Proyectos se debe al "desarraigo", o alejamiento entre el lugar de residencia original de los moradores y el lugar de establecimiento de los nuevos barrios.

En efecto, "SJO II" es el único entre los casos estudiados en el cual no hay "desarraigo" en el sentido expuesto: y el único que presenta índices altos de mudanza, pese a que se trata de las viviendas de peor calidad de los cuatro proyectos estudiados.

Un punto importante a considerar es la asociación entre la variable que hemos dado en denominar "desarraigo", y la ubicación respecto a los lugares de trabajo habituales de los habitantes. Parece obvio que tal asociación existe: es decir, que con el desarraigo se producirá una variación concomitante en la posición de las personas respecto a sus lugares habituales de trabajo, y a la inversa. Pero debe quedar en claro que:

- a) No puede predecirse "a priori" el sentido de dicho cambio: "negativo" (por ejemplo, más lejos) o "positivo" (por ejemplo, más cerca).  
En los casos estudiados fue negativo, pero no necesariamente debe ocurrir así.
  
- b) Cuando la modificación se produzca en sentido "negativo", ello incidirá en contra de la decisión de mudarse, y a la inversa.

– Tiempo de ejecución:

Fue variable (entre dos y más de cuatro años).

Dicha varianza no está asociada necesariamente al número de viviendas producidas en cada proyecto: "SJO II" y "Barrio Luján" con cincuenta y sesenta y tres UV, respectivamente, fueron realizados en dos a dos años y medio; "Cave 2" y "Counvico", con la mitad de viviendas cada uno (28 y 32 respectivamente) en el doble de tiempo, es decir entre cuatro y cuatro años y medio.

Puede observarse que el único caso en que hubo un financiamiento formal, fue el que concluyó la autoconstrucción en el plazo más breve. Sin embargo este indicador, tomado aisladamente no es significativo: en efecto, "SJO II" es, de los cuatro casos estudiados, el que presenta peor calidad de materiales y de diseño de planta de la vivienda.

Este caso no apoya tampoco la hipótesis de que la calidad de las viviendas autoconstruidas mejora en relación a la Asistencia Técnica y la Contratación a Terceros utilizadas. En efecto, "SJO II" es, con bastante diferencia respecto a los otros Proyectos, el que contó con un Equipo Técnico más numeroso, el único rentado y con dedicación plena, rasgos todos ellos que supuestamente deberían determinar una mejor calidad en el asesoramiento profesional y técnico. Asimismo, es el Proyecto con mayor porcentaje de costo en contratación a terceros.

– Situación de tenencia de los terrenos y de la vivienda

La función de enlaces para el acceso de los beneficiarios a la tierra con costos muy bajos en relación a los de mercado ha sido uno de los mayores logros de las ONGs Promotoras de los proyectos analizados.

No ocurre lo mismo con la regularización de la tenencia de los terrenos y las viviendas, pues incluso en los dos casos en que ambos están totalmente pagados por los destinatarios ("Barrio Luján" y "Cave"), no se ha logrado aún la subdivisión de los terrenos, y por lo tanto tampoco su escrituración y la de las viviendas a título individual. Las causas de esta demora obedecen, de acuerdo a los informantes, a trabas burocráticas en las respectivas municipalidades (pérdida de papeles, etc.). Sea cual fuere el motivo, lo cierto es que la situación de los moradores puede calificarse, al menos desde el punto de vista legal, como precaria en este aspecto.

b) Indicadores subjetivos

- Actitud de los habitantes ante sus nuevas viviendas

Los porcentajes de no ocupación de las nuevas viviendas (excepto obviamente en "Counvico", Proyecto aún no terminado) son altísimos y hablan a las claras de un fracaso importante en estos Proyectos. Sea que el motivo del fenómeno se atribuya a la "negligencia" o "picardía" de los autoconstructores, como a la localización de las nuevas viviendas respecto a las anteriores y a los lugares de trabajo habituales de los moradores, o a dichos factores combinados, es un hecho muy significativo que llama a una reflexión seria en torno a la oportunidad, las formas y el sentido mismo de este tipo de Proyectos.

La tardanza en la mudanza, que también se observa en un porcentaje importante de casos, apunta a mi modo de ver, en idéntica dirección.

Otra causa del fenómeno puede ser la mencionada "precariedad" legal respecto a la tenencia de los terrenos y las viviendas, aún en los casos en que ambos han sido totalmente pagados por los beneficiarios de los Proyectos. Si bien es cierto que no parece discutible su calidad de propietarios, también resulta lógico pensar que los autoconstructores, —quienes habían vivido siempre en situación irregular en este sentido—, no estén dispuestos a mudarse sin contar con la seguridad de que acceden a un status jurídico superior y absolutamente incuestionable.

La no ampliación de las viviendas, cuando estaba prevista y ya ha transcurrido un tiempo prudencial desde la finalización del Proyecto, parecería corroborar una falta de cumplimiento de las expectativas referidas a la evolución de los barrios proyectados. Si bien el hecho puede atribuirse en parte a restricciones de orden macroeconómico, parece evidente que existe una escasa compenetración de los moradores con su nuevo entorno. Solamente en "Cave" se han realizado todas las ampliaciones posibles; no así en "Barrio Luján" ni en "SJO II", pese a tratarse en este último caso de las viviendas que están en situación más crítica por su pequeño tamaño y mal diseño (no existe ni siquiera un dormitorio separado del resto del núcleo habitacional: apenas un ambiente grande, además de la cocina-comedor y el baño, donde se han utilizado roperos o muebles similares como elementos de separación).

Este caso presenta un fuerte contraste con el de "Counvico", donde, pese a no encontrarse finalizadas aún las viviendas, ya se las ha ampliado, se ha mejorado la infraestructura prevista e incluso la calidad de los materiales. Es el único de los cuatro casos en que ello sucede durante la ejecución misma del Proyecto.

En conclusión, no parece posible, en términos generales, establecer una incidencia de los modos y fuentes de financiamiento en los resultados de los Proyectos de Hábitat Popular por autoconstrucción promovidos por ONGs.

El caso de "Counvico" es totalmente atípico: se obtiene, ya muy avanzadas las obras, un crédito estatal del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) muy importante, que les permitirá financiar el Proyecto en un 60 %. La atipicidad del caso está dada no solamente por el momento en que se logra la financiación, sino porque son los mismos autoconstructores quienes la gestionaron con éxito y en un plazo muy breve.

El préstamo fue obtenido en circunstancias fortuitas, en virtud de contactos personales de los autoconstructores en los niveles políticos partidarios, y por ese motivo lo hemos calificado como financiamiento informal, en el sentido de que no había sido programado o no había constituido un elemento "formal" en la etapa de planificación del proyecto.

Ciertamente, la atipicidad del caso "Counvico" puede relacionarse también con el hecho de ser el único grupo que constituía una cooperativa —si bien con otros fines— previamente a su contacto con ASP. Ello implica un grado de independencia y de manejo de relaciones públicas, trámites y gestiones ante organismos estatales, etc., que los grupos de "Barrio Luján" y "Cave", no han alcanzado. Por el contrario, estos últimos indudablemente han establecido con sus respectivas ONGs, vínculos que pueden calificarse de paternalistas y asistenciales.

Pero después de todo dos de las ONGs Promotoras de los Proyectos estudiados: ACCA y ASP se han manejado siempre con dicho estilo, y éste es el tema que interesa tratar en el punto siguiente.

## 2. Los modos de financiamiento y las ONGs eclesiales

Si bien resulta prácticamente imposible establecer una relación entre los resultados de los Proyectos de Hábitat Popular y sus modos y fuentes de financiamiento, no ocurre lo mismo con el intento de hallar una asociación entre esta última variable y el perfil institucional de las ONGs que los promueven.

En efecto, se observa claramente en los casos estudiados, que el modo de financiamiento informal es característico de las ONGs eclesiales, en tanto el estilo formal parece más próximo a una ONG de tipo profesional como FVC.

Las ONGs eclesiales presentan como rasgos distintivos:

- Una concepción de promoción humana a través de la fe.
- Origen y vinculaciones a nivel de Iglesia, en este caso, la Iglesia Católica.
- Actúan por lo general desde una parroquia.
- Eligen dentro de su zona de influencia, en torno a la parroquia, a los sectores en situación económica y habitacional más crítica: los habitantes de villas miseria.

Lo dicho no implica que necesariamente, ni como principio rector, las ONGs eclesiales seleccionen a sus beneficiarios en función de la práctica religiosa de éstos; pero parece obvio que quienes se acercan a la parroquia, tendrán mayores oportunidades de convertirse en destinatarios de los proyectos por ellas promovidos.

Esta situación se observa claramente en "Barrio Luján" con ACCA, y en "Cave" con ASP. "Counvico" es un caso un tanto atípico dentro de esta categoría, por razones que se analizarán oportunamente.

Desde el punto de vista económico y financiero, las ONGs eclesiales Promotoras de los Proyectos estudiados, presentan dos rasgos fundamentales:

- La ausencia de una fuente estable, pública o privada, de financiamiento, que determina en gran medida el estilo informal del mismo.
- El carácter no rentado de sus Equipos Técnicos, los que trabajan completamente ad-honorem, motivados por su fe cristiana y su anhelo de ayudar a los más desposeídos.

Es importante detenerse algo en las causas posibles de la carencia, en estas ONGs, de financiamiento formal.

En primer término aparece un componente ideológico importante: se aduce un afán de autonomía que se supone puede alcanzarse únicamente renunciando voluntariamente a un financiamiento estable, sobre todo si es nacional y estatal. Existe una desconfianza manifiesta hacia la gestión pública, a la que se califica de ineficiente, burocrática y corrupta. Por debajo del acierto parcial de tales críticas, subyace, en mi opinión, un profundo rechazo de estas ONGs hacia toda ingerencia del poder público en su accionar.

El recelo respecto a cualquier intervención estatal, hace a la esencia misma del rol que las ONGs eclesiales pretenden desempeñar: no ya sólo como articuladoras de demandas entre la sociedad civil y el Estado, sino directamente como alternativas de este último.

Por cierto, frente a tal pretensión, se yerguen las dificultades financieras, en una especie de círculo vicioso difícil de romper.

El conjunto de factores ideológicos y económicos descritos, constituyen probablemente la causa de la ambigüedad en la autopercepción y en la percepción que la sociedad en general tiene de las ONGs, y que las atraviesa de raíz.

Dichos factores determinan también la forma organizativa que suelen adquirir estas ONGs, la cual puede ser caracterizada muy sintéticamente de la siguiente manera:

- a) Se institucionalizan como tales, al menos en principio, en función de la ejecución de un proyecto concreto.
- b) Paralelamente a su propia institucionalización, se produce la del grupo de beneficiarios, quienes a instancias de la ONG se organizan en Cooperativas de autoconstrucción. La excepción es "Counvico", que ya estaba funcionando como tal —aunque con otro objetivo— cuando acude a ASP en busca de asesoramiento para la solución del problema de vivienda.
- c) La organización en cooperativas se relaciona pues con restricciones financieras, tanto a nivel macroeconómico como de las propias ONGs y, por supuesto, de las poblaciones favorecidas por los proyectos, que son los sectores en situación económica y habitacional más crítica de la sociedad. Pero también en la elección de esta forma organizativa subyace un componente ideológico importante. Las ONGs eclesiales tienen por lo general —y ello se manifiesta con frecuencia en sus documentos o de viva voz— un propósito "educativo", que se realizaría mediante el trabajo solidario en la autoconstrucción por esfuerzo propio y ayuda mutua, y el espíritu cooperativo, explícito en expresiones tales como "construir una casa de modo tal que luego otra familia pueda tener una igual".

La forma organizativa en cooperativas implica el autofinanciamiento. Parece conveniente señalar que cuando a la autoconstrucción se suma el autofinanciamiento en proporciones importantes, quizás el esfuerzo exigido, en trabajo físico y en recursos materiales puede ser excesivo. No debe olvidarse que cuanto más escaso es el financiamiento ofrecido por la ONG Promotora, y más carenciados los beneficiarios, como en el caso de "Cave", los fondos del autofinanciamiento provienen no solamente de las cuotas societarias, sino también de la recaudación en festivales, rifas, campeonatos, etc., organizados por los últimos, lo que implica un desgaste extra.

Otro rasgo típico de estas ONGs, es que sus Equipos Técnicos se conforman completamente ad-hoc para los proyectos: los técnicos y profesionales son convocados por sacerdotes y grupos de fieles que ya estaban trabajando en la villa, desde la parroquia.

Dijimos que uno de sus rasgos esenciales era el institucionalizarse como tales en función de la ejecución de un proyecto. Sin embargo, las dos ONGs eclesiales promotoras de los proyectos analizados, perduraron y encararon otros proyectos: en tanto ACCA ejecutó uno similar a "Barrio Luján" en Merlo y adquirió el terreno para un programa de 500 lotes y servicios en Lafferrere, ASP se encuentra asesorando a "Counvico".

En el caso de ACCA podría explicarse la continuidad por cuanto consiguió un recupero de los fondos invertidos, que sus portavoces califican de "bajo" (resultó imposible determinar el monto del mismo); ASP en cambio no recibió devolución alguna de "Cave".

Es lógico pues pensar que en estos nuevos Proyectos se mantendrán las mismas características de financiamiento informal, azaroso e incierto propio de los primeros.

### 3. Los modos de financiamiento y las ONGs profesionales

La FVC (Fundación Vivienda y Comunidad) ilustra el caso de lo que hemos denominado una ONG profesional. Tuvo un origen eclesial: surgió de un grupo de profesionales y técnicos que trabajaban en forma voluntaria con los sacerdotes villeros en la villa miseria de Retiro. De modo similar a ACCA, su primer proyecto fue motivado por la erradicación de dicha villa, algunos de cuyos habitantes, aglutinados en torno a este grupo, fueron los beneficiarios del "Plan San José Obrero Primera Etapa" ("SJO I"), ejecutado en Merlo, en terrenos donados por el Obispado de Morón. La segunda etapa de este plan o "SJO II" se ejecutó en la parte de terreno sobrante de la primera, en condiciones similares a ésta.

El grupo original de profesionales y técnicos evoluciona en la forma descrita al tratar el caso de "SJO II", hasta transformarse en FVC; si bien sigue manteniendo vinculaciones con la Iglesia Católica y de hecho su fuente estable de financiamiento es una ONG de católicos alemanes: (Misereor), todas sus otras características la definen como una ONG de perfil profesional:

- El objetivo de desarrollo social, del cual el mejoramiento habitacional constituiría un aspecto.
- No actúa desde una parroquia.
- No elige necesariamente a los sectores en situación socio-económica y habitacional más crítica, es decir, villeros, sino que realiza una convocatoria amplia a población dispersa de Merlo en situación habitacional precaria. En el Proyecto "SJO II" no hubo ningún habitante de villa miseria.
- Selecciona a los futuros destinatarios en función de la situación habitacional considerada precaria, pero también de su capacidad de pago, la que deben probar mediante recibo de sueldo o declaración jurada.

Pero es en el aspecto de financiamiento que se manifiesta su diferencia mayor con las ONGs eclesiales:

- Esencialmente, FVC dispone de una fuente de financiamiento estable: la ONG alemana Misereor. Si bien el porcentaje de dicho financiamiento en el proyecto estudiado no fue demasiado importante (un 18% sobre el total), FVC tiene acceso a créditos de origen externo para proyectos específicos, como en el caso de "SJO II", en que el aporte de la IAF representó otro 18%, también sobre el total.
- En tanto las demás ONGs estudiadas no disponen de locales propios y funcionan en las parroquias y domicilios de sus miembros, FVC tiene un local, una estructura y un plantel técnico-profesional estable, importante, rentado y con dedicación plena.

Desde el punto de vista ideológico, FVC no pone tanto énfasis en la cuestión de la autonomía —lo cual no significa que no la valore—, ni muestra hacia el Estado la desconfianza propia de las ONGs eclesiales. Acepta y busca el financiamiento público para sus proyectos, y el consecuente control.

Fundamentalmente, no pretende erigirse en "alternativa" para las políticas públicas en materia habitacional; se conforma con actuar como articuladora entre las demandas de la sociedad civil y los diversos estamentos gubernamentales. En otras palabras, no intenta en absoluto ignorar, ni mucho menos rechazar, la ayuda financiera que pudieran recibir del Estado. Tampoco tiene, claro está, el prurito de no manejar dinero y lo administra, con el correspondiente control de sus entidades prestatarias: Misereor, y en este caso, la IAF y el BHN.

Desde el punto de vista organizativo, FVC ya se encontraba plenamente estructurada al iniciarse el proyecto, que no es el primero que ejecuta. Actualmente tiene varios otros en marcha, en distintos puntos del conurbano bonaerense. En razón probablemente de su mayor acceso a fuentes de financiamiento, no organiza a sus beneficiarios en cooperativas, y el porcentaje de autofinanciamiento en "SJO II" es mínimo: un 4 % en concepto de ahorro previo.

El disponer de fuentes de financiamiento estables y permanentes, le permite pautar claramente las condiciones de devolución de su inversión por parte de los beneficiarios, como puede observarse en los documentos que figuran en el Anexo del Proyecto. (127)

---

(127) Anexo Proyecto "SJO II": "Convenio entre los Destinatarios y FVC", Bs. As., 15 de noviembre de 1986.

Todas las características mencionadas son a la vez fruto del financiamiento recibido, y causa del que continúa recibiendo. FVC es la ONG con más y mejores fuentes de financiamiento de todas las que hemos analizado. Como ejemplo, puede decirse que el préstamo del BHN le fue concedido por la confianza en su solvencia económica, y la certidumbre de que contaba con un Equipo Técnico capaz de llevar a buen término el Proyecto (el crédito del BHN cubría únicamente el costo de los materiales de construcción).

En realidad, el aporte de Misereor cubre en su mayor parte la asistencia técnica a los proyectos; es decir, los sueldos u honorarios de técnicos y profesionales.

Sin embargo, y pese a todas estas circunstancias obviamente ventajosas, los resultados de "SJO II" son llamativamente los más mediocres de los cuatro proyectos estudiados, con excepción del equipamiento comunitario, concretamente la guardería, la cual en realidad fue construída en la primera etapa o "SJO I".

Si la responsabilidad por el fracaso del Proyecto le compete a FVC o al BHN, o a ambos, es un asunto pendiente aún de resolución. Lo cierto es que, en resumen, los costos en este proyecto han sido demasiado altos y la calidad de las viviendas, deficiente. También es malo el nivel de recupero, al menos al momento presente: hay un 60 % de morosidad respecto al BHN y un 80 % en relación a FVC.

La evaluación de este proyecto confirma pues las primeras conclusiones del presente trabajo, en el sentido de que los resultados de los mismos no pueden asociarse ni al modo de financiamiento (en este caso, formal), ni a la fuente, ya que en "SJO II" hubo importantes recursos de origen nacional público, e internacional privado.

En cuanto al modo de trabajar de FVC, obviamente no puede criticarse "a priori" el hecho de que una ONG cuente con un Equipo Técnico rentado. Por el contrario, todos los supuestos generalmente aceptados apuntan a que disponer de un ET en tales condiciones garantiza su dedicación y solvencia profesional.

No obstante, la impresión que se tiene luego de analizar este caso, es que el costo de mantener a dicho ET y a toda la estructura de la ONG en general (con sus gastos fijos de administración, de local, etc.) es demasiado alto en relación a los beneficios obtenidos por los destinatarios.

El caso de FVC es muy interesante porque plantea a la vez las ventajas y desventajas de la profesionalización de las ONGs.

No parece posible dudar de que es conveniente contar, para proyectos de la envergadura de los que se ha estudiado en este trabajo, con profesionales y técnicos idóneos y de dedicación plena. Tampoco resulta fácil poner en tela de juicio que el pago de buenos sueldos u honorarios permite contar con personal de tales características.

Pero la pregunta que surge es ¿quién paga en realidad los costos de mantener a ese personal, a esa estructura que encara a la vez varios proyectos diferentes?

Si bien pues la profesionalización de las ONGs parece un proceso muy deseable, apenas se produce, aparecen los problemas propios de todas las burocracias; las suspicacias respecto a la administración del dinero –problemas que las ONGs eclesiales estudiadas, en particular ASP, no tiene–; el peligro de que se desvirtúe la misión de estas organizaciones, convirtiéndolas, por ejemplo, en proveedoras de puestos de trabajo por sobre su objetivo central de financiar vivienda económica. Exactamente los mismos males que se achacan –con razón, frecuentemente– a la administración pública, al Estado, y que las ONGs pretenden superar.

#### 4. Principios que guían a las ONGs

En este punto se produce la encrucijada, el mayor desafío para las ONGs: pues se hallan o pretenden hallarse entre el Estado y el mercado, la pregunta es ¿qué principio las guía?

No el del mercado, la ley de la oferta y la demanda, el lucro y la competencia, obviamente, ya que por su naturaleza las ONGs se dirigen a atender las necesidades básicas de las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad o riesgo, y que no están en condiciones de solucionar sus problemas por sí mismas.

Pero tampoco es el principio del bien común, aquel que teóricamente al menos rige el accionar del Estado, el principio rector de las organizaciones objeto de nuestro estudio.

En efecto, aún cuando las ONGs se proponen asistir a los más débiles, tienen la facultad de elegir a quiénes prestarán sus servicios: no tienen un mandato público de equidad.

Esta característica de las ONGs nos lleva al punto crucial, a mi entender, del problema, y las coloca en el centro de un debate necesario.

En efecto, si las ONGs eligen a quiénes van a prestar sus servicios ¿qué asegura que elegirán a aquéllos que más los necesiten? La cuestión es más profunda que la de su relativa eficacia o eficiencia.

Este problema se relaciona mucho con el del financiamiento: ¿cuáles serán las ONGs que recibirán más y mejores recursos, no sólo en el ámbito del hábitat popular, sino en todos los ámbitos? En otras palabras ¿quién asigna los recursos para las ONGs, con qué criterios, para alcanzar cuáles objetivos?

Una respuesta posible –no necesariamente correcta– sería: los poseedores de los recursos los asignarán a las ONG para afrontar las situaciones o problemas que ellos estimen de interés, o cuya desatención implique un riesgo, al menos potencial, que de alguna manera los involucre.

Un ejemplo muy actual lo constituyen las fundaciones dedicadas al tema del SIDA. Un relevamiento reciente, realizado por el Equipo de Servicio Social del Hospital Rivadavia, da cuenta de que existen en este momento, solamente en Capital Federal, 80 fundaciones, asociaciones civiles, etc. –ONGs, en definitiva– que tienen como objetivo la investigación, asistencia, etc. en torno al tema del SIDA. Obviamente, hay conciencia de que la enfermedad representa hoy un peligro para toda la sociedad.

Pero ¿existirá una preocupación tan generalizada por la problemática habitacional, concretamente, por el problema de falta de vivienda de los sectores más carenciados? ¿Se derivará un flujo similar de recursos financieros y humanos para solucionarlo, o al menos atenuarlo? No parece probable que así sea, en tanto la situación no tienda a convertirse, si no es atendida, en socialmente peligrosa.

Por tal razón, no resulta absurdo en absoluto que algunas ONGs –por ejemplo, las eclesiales– que pretenden erigirse en alternativas para el accionar estatal y que obedecen –al menos en teoría, al principio de la caridad cristiana– acudan al autofinanciamiento, motivadas por la sospecha de que los sectores populares sólo podrán contar con sus propias fuerzas a la hora de buscar una respuesta a sus demandas.

De todas maneras, la restricción financiera está siempre presente, ya como necesidad de autofinanciamiento en las ONGs eclesiales ya como dependencia de una fuente exterior de financiamiento (pública o Internacional) en las ONGs más profesionalizadas.

## 5. La visión optimista de las ONGs

En la segunda parte del presente trabajo, al caracterizar a las ONGs en general, dijimos que el estudio de los casos ayudaría a confirmar o refutar las hipótesis más optimistas acerca de estas organizaciones.

Los resultados de nuestra investigación muestran que, a diferencia de las visiones optimistas sustentadas por ejemplo, por Thompson (128), las ONGs no son precisamente el lugar donde la productividad del trabajo es alta en relación al capital empleado, maximizándose así la ecuación costo-beneficio. A la inversa, hemos podido observar cómo, en los Proyectos de Hábitat Popular analizados, los costos son altos en relación a los beneficios obtenidos por los propietarios de las nuevas viviendas. En cuanto a la relación capital-trabajo, se ve claramente que hay poco capital o está mal empleado, y mucho trabajo quizás también mal aplicado. En síntesis, nada indica que las ONGs estén actuando en el ámbito habitacional como alternativa más eficiente o con mayor productividad comparadas con los programas de vivienda social encarados por el sector público. Por el contrario, tal como hemos visto, en muchos casos parecen replicar los defectos y las consecuencias indeseadas que suele atribuirse a las políticas públicas de vivienda.

#### 6. Las dificultades de las políticas estatales en materia de vivienda

Parece interesante tratar de exponer muy sintéticamente, en qué medida las ONGs demuestran, al menos en los casos estudiados, la posibilidad de superar, o contribuir a superar las dificultades de las políticas públicas habitacionales en Argentina. Este tema fue abordado en la primera parte del presente trabajo, siguiendo a Lumi. (129)

- a) Problemas Institucionales. Se señala como principal problema institucional, la falta de coordinación de las políticas públicas habitacionales, por la superposición de organismos del mismo nivel (ministerios) y de distintos niveles (Nación y provincias).

Las ONGs no están en condiciones, a mi juicio, de solucionar ese problema, ni siquiera en su propia esfera de acción. Por el contrario, a ellas la falta de coordinación las afecta más que a nadie, en parte porque pueden existir tantas ONGs dedicadas a un mismo problema, como personas dispuestas a crearlas y financiarlas; y en parte por su potestad de elegir sin ningún mandato público a quienes desan atender. Ambos factores coadyuvan a que que exista una enorme superposición: muchas ONGs atendiendo un tema y pocas o ninguna ocupándose de otros más extendidos o graves.

---

(128) THOMPSON, Andrés, artículo citado en op. citada, pág. 65

(129) LUMI, Susana, artículo citado en op. citada, pág. 196.

No obstante, esta situación presenta una solución posible, que está comenzando a instrumentarse: es la constitución de federaciones o redes de ONGs, abocadas muchas veces a un mismo o a distintos problemas. Quizá, la extensión de ese fenómeno vaya en la dirección de una mayor coordinación de acciones, tanto en el campo del hábitat popular como en cualquier otro campo en que actúen las ONGs.

- b) La complejidad en términos de dependencia funcional es otro de los problemas de las políticas públicas habitacionales. No es el caso de las ONGs de vivienda estudiadas, por su bajo grado de profesionalización y burocratización.
- c) La falta de control en las variables principales del producto vivienda: localización, diseño, producción y costos en las políticas públicas tiene un cierto correlato en las ONGs.
- **Localización:** Las ONGs tienen poco control sobre esta variable, en razón de las restricciones financieras que las obligan a adquirir terrenos sin subdivisiones y sin infraestructura, por ser más baratos. La dificultad se supera realizando la provisión de servicios a través del mismo Proyecto.
  - **Diseño:** Es la variable más fácilmente controlable por las ONGs, porque disponen de ETs especializados, y porque trabajan en contacto estrecho y permanente con las poblaciones beneficiadas. Las restricciones existentes son de orden financiero y pesan fundamentalmente sobre el tamaño de las unidades.
  - **Producción:** Las ONGs superan este problema mediante la autoconstrucción asistida, pero a costa de un gran esfuerzo y desgaste físico y síquico para los autoconstructores, ya que se trabaja 10 horas diarias, en general todos los fines de semana y feriados.
  - **Costos:** Las ONGs no han logrado solucionar este problema, tema que ha sido motivo de reiterado tratamiento en el presente trabajo.
- c) La escasa valorización del componente tecnológico, alcanza, sorprendentemente también a las ONGs. En efecto, se ha incorporado la autoconstrucción, que es un sistema que exige un gran esfuerzo, en lugar de tecnología nueva y barata, lo cual debería ser una de las principales funciones de estas organizaciones.

La explicación más convincente a mi entender para la insistencia en la autoconstrucción, es de orden ideológico (un propósito educativo o de supuesta participación popular) más que de abaratamiento de costos.

- d) La existencia de un alto nivel de subsidio es propia también de las ONGs estudiadas, como lo demuestran el escaso nivel de recupero (en algunos casos, como "Cave" y "Counvico", nulo), y los altos índices de morosidad ("SJO II").
- e) No hubo en general problemas de contratación, excepto en el caso de "SJO II": a pesar de que las contrataciones las realizó FVC con total independencia del BHN, se recibieron partidas de materiales malas en varias oportunidades.
- f) Problemas "de llegada": La libertad de elegir a los destinatarios de sus prestaciones, que es propia de la naturaleza de las ONGs, constituye sin duda un grave problema de llegada, por cuanto hace a la esencia misma de la equidad social. El punto ha sido tratado extensamente en las páginas anteriores, y aparece como uno de los núcleos centrales del necesario debate en torno al futuro rol de este tipo de organizaciones.

En relación a dicho rol, parece indiscutible que las ONGs deberían tener mayor capacidad de "llegada" a los sectores a los que pretenden beneficiar, por su posibilidad de trabajar en contacto directo con los mismos.

## 7. El rol esperable de las ONGs

De lo expuesto se deduce que la pretensión de las ONGs de erigirse, ya sea en alternativa para las políticas públicas de vivienda, ya en articuladoras de las demandas sociales con los recursos estatales o internacionales, o en modelos para el accionar gubernamental, parece de difícil realización.

En efecto, si como se ha visto a lo largo de este trabajo, las ONGs no logran –o no intentan– encontrar fuentes alternativas de financiamiento más allá del autofinanciamiento, y se mantienen dependientes de un flujo de recursos azaroso y errático, que no asegura la continuidad de las obras comenzadas, todo lleva a pensar que no es ya su rol, central o periférico, el que está en juego: su misma supervivencia se encuentra amenazada. Ello, en virtud de que una de sus principales funciones, casi su razón de ser, la constituye, además de brindar asistencia técnica, facilitar el acceso de los sectores más vulnerables, a fuentes de financiamiento alternativo.

No obstante lo dicho, y en razón del proceso de aguda polarización socio-económica que se vive en nuestro país y de retracción del Estado, la aparición de formas alternativas de resolución de los problemas distributivos se torna acuciante.

En este contexto, es probable que las organizaciones que concentran mayores recursos —grandes empresas privadas, organismos internacionales, iglesias— se vean obligados a reforzar el financiamiento de las ONGs existentes, a fin de ocupar en parte el lugar que el Estado deja vacante.

Es plausible pensar que este reforzamiento del financiamiento aparezca acompañado de una gran exigencia en el desempeño de las ONGs, lo que las conduciría a una mayor especialización y profesionalización.

En tal sentido, reafirmamos el pronóstico esbozado en la segunda parte del presente trabajo en relación al futuro de las ONGs, las cuales tendrán, a nuestro juicio, un crecimiento orientado a lograr desarrollar una gestión más eficiente, con ETs altamente calificados e importantes porcentajes de financiamiento estable o formal.

Su futuro es profesionalizarse —al menos en los niveles intermedios o de "ejecución" —en tanto probablemente los niveles directivos se mantendrán como puestos voluntarios, ocupados por personas de muchos medios económicos y con las vinculaciones personales necesarias para obtener el financiamiento que estas ONGs necesitarán.

Tal parece ser la tendencia en los países capitalistas avanzados, y si bien los problemas que atienden las ONGs en ellos son algo más "sofisticados" que en los países en desarrollo, también es cierto que la crisis y la recesión en marcha están generalizando en todo el mundo —incluso el desarrollado— el fenómeno de la pobreza.

Puede presumirse asimismo que en los países en desarrollo como el nuestro, se agudizará otra tendencia; la de aprovechar al máximo las capacidades, tanto en trabajo (por ejemplo, autoconstrucción) como en recursos materiales (autofinanciamiento) de las poblaciones más carenciadas.

Resulta claro que dicha tendencia constituye el pivote del accionar de las ONGs de hábitat popular estudiadas en el presente trabajo.

Ello debería reinstalar en el seno de la sociedad un serio debate, por cuanto hay quienes piensan que la mayor utilización de las potencialidades de los sectores populares implica —o conduce a— su mayor participación en la toma de decisiones que afectan sus condiciones de vida. Otras corrientes más escépticas ven tras esta tendencia la necesidad pura y simple de recurrir al esfuerzo de los propios interesados como única forma posible de resolver problemas sociales explosivos o al menos irritantes, frente a la crisis y a la retirada del Estado.

Pero éste constituye, como dijimos, otro debate.

Los temas esbozados en nuestro trabajo y particularmente en las conclusiones, requieren aún discutirse mucho.

La presente investigación no ha intentado otra cosa que ser un aporte en esa dirección.

## BIBLIOGRAFIA

CUENYA, Beatriz; PASTRANA, Ernesto; YUJNOSKI, Oscar: "De la villa miseria al barrio auto-construido". Ed. CEUR. Bs. As., 1984, 294 páginas.

CUENYA, Beatriz; ROFMAN, Alejandro; DI LORETO, María; FIDEL, Carlos, "Proyectos alternativos de hábitat popular y ONGs en Argentina", en Revista "Medio Ambiente y Urbanización" (Bs. As., Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, América Latina, Grupo Editor Latinoamericano) Número 32, septiembre de 1990, 27 páginas.

CUENYA, Beatriz (Coordinadora); DI LORETO, María; FIDEL, Carlos; ROFMAN, Alejandro; ROFMAN, Claudia; LAKS, José A. (asesoramiento en computación): "Catálogo de Proyectos alternativos de hábitat popular en Argentina", CEUR (Centro de Estudios Urbanos y Regionales), Número 1, serie Gran Buenos Aires, Bs. As., 1989, 41 páginas.

LUMI, Susana, "Restricciones y posibilidades de la política habitacional argentina" en "mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de la política social en los 90", Unicef, Clepp (Centro de Investigaciones y Estudios para la Población), Ed. Siglo XXI de España, Capítulo 6, Buenos Aires, 1990, 39 páginas.

THOMPSON, Andrés, "El Desarrollo Social y la Cooperación Internacional: el papel de las ONG en la Argentina", CEDES PREAL, Documento CEDES (Centro de Estudios de Desarrollo y Sociedad) Número 9, Bs. As., 1988, 82 páginas.

THOMPSON, Andrés, "El tercer sector y el desarrollo social" en "mucho, poquito o nada: crisis y alternativas de política social en los 90", Unicef, Clepp, Ed. Siglo XXI de España, Capítulo 2, Buenos Aires, 1990, 39 páginas.

SUAREZ, Francisco, "Diagnóstico de Instituciones de Bien Público", Documento de Trabajo, CIDES (Centro Interamericano para el Desarrollo Social), Programa para el Desarrollo Social, OEA, Bs. As., 1988, 40 páginas.

## DOCUMENTOS Y OTROS TRABAJOS CONSULTADOS

Documento de circulación Interna del Ministerio de Salud y Acción Social, Número 1127, Anexo 1.1, mimeo.

Trabajo del Equipo de Docentes de la Cátedra "Taller de Situación Habitacional", Carrera de Sociología, U.B.A. Equipo compuesto por la Lic. Lydia M. M. de Jiménez, Titular; la Lic. Clide Martínez López, Adjunta; y las Lic. Ana Bas Cortada, Alicia Carrquiri y Mirta Estraviz, Jefas de Trabajos Prácticos: "La vivienda autoconstruida en el área metropolitana", Bs. As., Diciembre de 1988, 15 páginas, mimeo.

"Conurbano Bonaerense: Aproximación a la determinación de hogares y población en riesgo sanitario a través de la Encuesta Permanente de Hogares", INDEC, Bs. As., 1991. Estudio coordinado por la Lic. Clyde Charre de Trabucchi; investigación de Camila Morano de Botticelli; apoyo estadístico de Marta Rodríguez de Messere; apoyo en computación de Carlos Sarachu y Diego Herrero, 21 páginas, mimeo.

PEREYRA, María Luisa, en entrevista de Diego Rosemberg: "ONGs: La hora de participar". Revista "Uno Mismo", Número 109, julio de 1992, Editorial Agedit, Bs. As.

"El Programa Techo". Sub-gerencia de Relaciones Institucionales del Banco Hipotecario Nacional, Plan Nacional de Vivienda 1984-1989, Bs. As., 1985, 19 páginas.