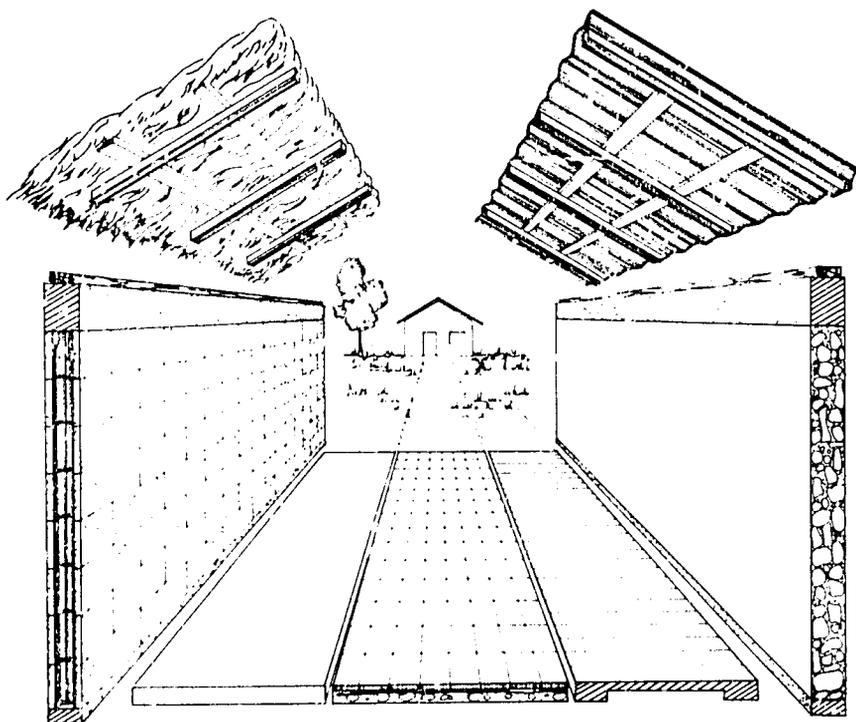


SEMINARIO·TALLER SOBRE PROGRAMAS INTEGRADOS DE VIVIENDAS DE BAJO COSTO



Con la Colaboración del AID

12 al 14 de enero de 1983

Santo Domingo, Rep. Dom.

**INSTITUCIONES MIEMBROS DEL CII-VIVIENDAS
A SEPT. 1982**

- Instituto Nacional de la Vivienda (INVI)
- Secretaría de Estado de Obras Públicas y Comunicaciones
- Oficina de Desarrollo de la Comunidad (ODC)
- Instituto Agrario Dominicano (IAD)
- Banco Central de la República Dominicana
- Colegio Dominicano de ingenieros Arquitectos y Agrimensores (CODIA)
- Cooperativa Americana de Remesas al Exterior (CARE)
- Fundación Dominicana de Desarrollo Inc. (FDD)
- Servicio Social de Iglesias Dominicanas, Inc.
- Caritas Dominicana
- Asociación para el Desarrollo de San José de Ocoa, Inc.
- Fundación San José, Inc.
- Federación Dominicana de Cooperativas de Ahorro y Crédito, Inc. (FEDOCOOP)
- Asociación Comunitaria para la Construcción, Inc.
- Asociación Alcance Ministerio Mundial, Inc.
- Fundación para el Desarrollo Comunitario, Inc. (FUDECO)
- Comité Central de la Vivienda, Diócesis de Barahona
- Instituto para el Desarrollo del Suroeste (INDESUR)
- Secretariado Técnico de la Presidencia

PRO-1114-209
191-50113

SEMINARIO TALLER
SOBRE PROGRAMAS INTEGRADOS
DE VIVIENDAS DE BAJO COSTO

**CONSEJO INTER-INSTITUCIONAL PARA LA COORDI-
NACION DE PROGRAMAS DE VIVIENDAS, INC. (CII-
VIVIENDAS)**

**JUNTA DIRECTIVA
INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA
(INVI)
Presidente**

**FUNDACION DOMINICANA DE DESARROLLO
(FDD)
Vice-Presidente**

**FUNDACION SAN JOSE
Tesorero**

**INSTITUTO AGRARIO DOMINICANO (IAD)
Secretario de Actas**

**SECRETARIADO TECNICO DE LA PRESIDENCIA (STP)
Vocal**

**COOPERATIVA AMERICANA DE REMESAS
AL EXTERIOR (CARE DOMINICANA)
Vocal**

**ASOCIACION PARA EL DESARROLLO DE
SAN JOSE DE OCOA
Vocal**

**TRUSTEES OF
THE COOPERATIVE HOUSING FOUNDATION**

June, 1983

MR. KNOX BANNER: Chairman Banner Associates, Ltd., Former Executive Director, District of Columbia Office of Business Economic Development.

MR. SHIRLEY F. BODEN: President, Metropolitan Mutual Housing Association, Inc.

SR. SAMUEL E. BUNKER: Administrator, International Programs Division, National Rural Electric Cooperative Association.

MR. PAUL CAMPBELL: Former United Nations Housing Advisor, CHF International Training Director and Manager of the Greenbelt Cooperative, Greenbelt, Maryland

DR. ERIC CARLSON: International Consultant on Human Settlements (HABITAT), Nairobi, Kenya, Former Chief, Housing Section, United Nations.

MR. GORDON CAVANAUGH: Attorney, Roisman Reno and Cavanaugh, Former Administrator of the Farmers Home Administration.

MR. VINCENT V. CHECCHI: President, Checchi and Company.

MS. FEEN COLBORN: Former Secretary for National Federation of Settlements and Neighborhood Centers.

MR. LAWRENCE CONNELL: President, Washington Mutual Savings Bank; Former Chairman, National Credit Union Administration.

MR. CHARLES F. DEAN: President, Cooperative Housing Foundation.

MR. J. ROBERT DODGE: Former Director, International Division, Federal Housing and Home Finance Agency.

DR. KARL L. FALK: Chairman, Advisory Board of Central Savings (Fresno, California).

MR. ASHLEY A. FOARD: Attorney, Former Deputy General Counsel, HUD.

MR. WILLIAM FRENCH: Executive Director, Rural Community Assistance Corporation.

MR. PAUL HEBERT: Vice President, World Council of Credit Unions

MR. JOHN HORNE: Former Chairman of the Board, Investors Mortgage Insurance Company, Former Chairman,

Federal Home Loan Bank Board; Former Administrator of the Small Business Administration.

MR. RICHARD G. JONES: Executive Director, Aurora Colorado Housing Authority.

MS. LYDIA JOSEPH: President, National Association of Housing Cooperatives, Vice President, the John Stewart Company; Executive Director, California Association of Housing Cooperatives.

AMB. JOSEPH JOHN JOVA: President, Meridian House International; Former U.S. Ambassador to Mexico.

MR. JOSEPH D. KEENAN: Former International Secretary, International Brotherhood of Electrical Workers.

MR. ROBERT W. MAFFIN: Executive Director, National Association of Housing and Redevelopment Officials.

MR. ROBERT MARSHALL: Director, Self-Help Enterprises.

MR. DONALD H. McCREARY: Executive Director, Community Housing Ministry, Inc. (St. Joseph, Missouri).

MS. MARY K. NENNO: Associate Director, National Association of Housing and Redevelopment Officials.

MR. OTHELLO POULARD: Director, Employment and Training, Center for Community Change.

DR. DENNIS REINMUTH: Director of Special Projects, League Insurance Companies.

DR. MARGARET REUSS: Board Member, D.C. Housing Finance Agency.

MR. GENE SCHAEFER: President, Schaefer Industries; Former Executive Director, National Housing Conference.

MR. HENRY B. SCHECHTER: Director, Office of Housing and Monetary Policy, AFL-CIO.

HON. BEN S. STEPHANSKY: Administrator, Office of the Commonwealth of Puerto Rico, Associate Director, W. E. Upjohn Institute for Employment Research; Former U. S. Ambassador to Bolivia.

MRS. MARIE McGUIRE THOMPSON: Housing Specialist, International Center for Social Gerontology.

MR. DWIGHT D. TOWNSEND: Former Special Assistant for Cooperative Housing, Federal Housing Administration; Former Vice President, Cooperative League of the U.S.A.

MR. ROGER WILLCOX: President, Community Cooperative Development Foundation; Former President, National

Association of Housing Cooperatives.

MR. E. MORGAN WILLIAMS: President, Cooperative League of the U.S.A., Former Director of Farmer's Home Administration of Kansas.

MR. HAROLD WILSON: Executive Director, Housing Assistance Council, Inc.

DR. GREGORY WOLFE: President, Florida International University.

HONORARY TRUSTEES

MR. WALLACE J. CAMPBELL: President Emeritus, Foundation for Cooperative Housing.

MR. WINSLOW CARLTON: Former Chairman of the Board, Cooperative Housing Foundation.

REV. HENRY HITT CRANE: Former Director, National Council of Churches.

MR. BORIS SHISKIN: Former Secretary, Housing Committee, AFL-CIO.

MR. JERRY VOORHIS: Former President and Executive Director, Cooperative League of the U.S.A.

INTRODUCCION

La iniciativa de la Fundación para la Vivienda Cooperativa (CHF), con sede en Washington, D.C., en ofrecer su apoyo a las actividades relacionadas con programas de viviendas de interés social en la República Dominicana, en adición al interés del Instituto Nacional de la Vivienda (INV1), de lograr cada vez más una mayor responsabilidad por parte de las instituciones que ejecutan programas de vivienda ante sus beneficiarios; tuvo como resultado la realización de un Seminario-Taller sobre Programas Integrales de Vivienda de Bajo Costo, celebrado durante los días 12, 13 y 14 de enero de 1983, el cual despertó gran interés en todos los sectores involucrados.

A partir del apoyo brindado y el interés manifestado, CII-VIVIENDAS, como institución responsable de la realización del Seminario, ha preparado la siguiente publicación en la cual se compilan todas las ponencias presentadas por los invitados especiales, nacionales e internacionales, participantes en el mismo.

Consideramos que una publicación de esta naturaleza será altamente beneficiosa para el intercambio de experiencias en el manejo y planeamiento de los programas de viviendas integrales a nivel nacional e internacional, ya que la construcción de un habitat adecuado dirigido al sector informal de más bajos recursos, es una de las necesidades más prioritarias de nuestros países en vías de desarrollo.

INDICE

A) INTRODUCCION

B) DESARROLLO DEL SEMINARIO

1. Programa

PRIMERA PARTE: TEMAS PRESENTADOS

2. Planeamiento Integral en los Programas de Vivienda. 21
José Herrero, PH.D., representante de la REPUBLICA DOMINICANA.
3. Organización de la Comunidad para la Integración . . 33
Mario Montes de Oca, Licenciado, representante de la REPUBLICA DOMINICANA.
4. Organización de la Comunidad para la Administración de Programas Integrales de Vivienda 53
Benigna Magallón, Licenciada, representante de PANAMA.
5. Administración Institucional de Programas de Viviendas. 65
James Upchurch, representante de los ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

SEGUNDA PARTE: ESTUDIOS DE CASOS

6. Planeamiento Integral en los Programas de Vivienda 85
Ramiro Irabien, Ingeniero, representante de HONDURAS.
7. Organización de la Comunidad para la Integración 95
Santa Báez, Licenciada, Asociación para el Desarrollo

de San José de Ocoa (La Junta), representante de la
REPUBLICA DOMINICANA

8. Organización de la Comunidad para la Administración
de Programas Integrales de Viviendas 103
Benigna Magallón, Licenciada, representante de
PANAMA.

9. Administración Institucional de Programas de
Vivienda 113
James Upchurch y Raimundo Guarda, Arquitectos,
representantes de los ESTADOS UNIDOS DE AMERICA.

C) CONCLUSIONES

D) LISTADO DE LOS PARTICIPANTES

1. Exponentes nacionales e internacionales 133

2. Participantes 133

PROGRAMA

MIERCOLES 12

8:30 A.M.

INSCRIPCIÓN Y ENTREGA DE DOCUMENTOS DE APOYO.

9:00 A.M.

DISCURSO DE APERTURA, Ing. Pedro Bonilla. Objetivos del evento – Importancia de Coordinar Programas de Viviendas – Bienvenida a todos.

9:30 A.M.

PRESENTACIÓN DE LOS EXPERTOS – GUÍA AL DESARROLLO DEL PROGRAMA.

9:45 A.M.

CAFÉ

10:00 A.M.

PLANEAMIENTO INTEGRAL EN LOS PROGRAMAS DE VIVIENDAS.

José Herrero, P.H.D.

TRABAJO EN GRUPOS:

Discusión del tema presentado en la conferencia.

PLENARIA:

Presentación de las conclusiones obtenidas en cada grupo.

3:00 P.M.

ESTUDIO DE CASO.

Ing. Ramiro Iravien (Honduras)

PANEL:

Un grupo de expertos expresa su opinión sobre el tema presentado.

PLENARIA:

Todos los participantes exponen sus ideas con relación al caso presentado y a las opiniones de los panelistas.

8:00 P.M.

ACTIVIDAD SOCIAL.

Plaza Criolla

JUEVES 13

8:30 A.M.

ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD PARA LA INTEGRACION Y ADMINISTRACION DE LOS PROYECTOS.

a) "Integración". Lic. Mario Montes de Oca.

TRABAJO EN GRUPOS:

Discusión del tema presentado en la conferencia.

PLENARIA:

Presentación de las conclusiones obtenidas en cada grupo.

10:15 A.M.

CAFE

10:30 A.M.

b) "Administración". Sra. Benigna Magallón (Panamá).

TRABAJO EN GRUPOS:

Discusión del tema presentado en la conferencia.

PLENARIA:

Presentación de las conclusiones obtenidas en cada grupo.

3:00 P.M.

ESTUDIO DE CASO. "Integración". Asociación San José de Ocoa.

PANEL:

Un grupo de expertos expresa su opinión sobre el tema presentado.

PLENARIA:

Todos los participantes exponen sus ideas con relación al caso presentado y a las opiniones de los panelistas.

4:30 P.M.

CAFE

4:45 P.M.

ESTUDIO DE CASO "Administración". Sra. Benigna Magallón (Panamá).

PANEL

Un grupo de expertos expresa su opinión sobre el tema presentado.

PLENARIA:

Todos los participantes exponen sus ideas con relación al caso presentado y a las opiniones de los panelistas.

VIERNES 14

9:00 A.M.

ADMINISTRACION INSTITUCIONAL DE PROGRAMAS DE VIVIENDAS. James Upchurch (C.H.F., Estados Unidos).

TRABAJO EN GRUPOS:

Discusión del tema presentado en la conferencia.

10:15 A.M.

CAFE

10:30 A.M.

PLENARIA:

Presentación de las conclusiones obtenidas en cada grupo.

2:30 P.M.

ESTUDIO DE CASO "Administración Institucional". James Upchurch (C.H.F., Estados Unidos) y Raymundo Guarda.

PANEL:

Un grupo de expertos expresa su opinión sobre el tema presentado.

PLENARIA:

Todos los participantes exponen sus ideas con relación al caso presentado y a las opiniones de los panelistas.

7:30 P.M.

ACTO DE CLAUSURA:

Entrega de Certificados

Presentación Artística

“Teatro Popular Danzante”

Brindis

Lugar: Plaza Criolla

OBJETIVOS DEL SEMINARIO:

- 1.— Fortalecer la capacidad institucional de los miembros del CII-VIVIENDAS para ejecutar programas de viviendas
- 2.— Intercambiar experiencias en el manejo de los programas de viviendas en los niveles nacional e internacional.

PATROCINADORES

a) El seminario está patrocinado por el Consejo Inter-Institucional para la Coordinación de Programas de Viviendas (CII-VIVIENDAS) y la Fundación para la Vivienda Cooperativa (CHF), con la colaboración de la AID.

b) La organización del Seminario estará bajo la responsabilidad del CII-VIVIENDAS, representado por una comisión organizadora previamente elegida, integrada por miembros de esa institución.

PROCEDIMIENTO

El seminario se desarrollará en base a dos jornadas diarias de trabajo.

JORNADA DE LA MAÑANA (Exposición de temas)

- 1.—El expositor presenta en 25 minutos, una síntesis del tema.
- 2.—Se forman los grupos de trabajo para discutir, en 30 minutos, el tema expuesto.
- 3.—Se presentan las conclusiones de todos los grupos en una plenaria y se comentan.

JORNADA DE LA TARDE (Estudio de casos)

- 1.—El expositor presenta en 45 minutos, un caso relacionado con el tema de la mañana para ser estudiado.
- 2.—Un grupo de panelistas lo analiza y expresa su opinión.
- 3.—La plenaria discute y saca conclusiones de ese caso estudiado.

PRIMERA PARTE
TEMAS PRESENTADOS

PLANEAMIENTO INTEGRAL
EN LOS PROGRAMAS DE VIVIENDAS

Presentado por:

Dr. José Herrero, PhD
República Dominicana

En la definición de lo que es planificación, planeamiento o programación integral, podrían incluirse palabras como: estructuración, o estructuración consistente de objetivos cualitativos y cuantitativos de una política, por supuesto todo ello enmarcado dentro de un conjunto de restricciones. Quizás podríamos aproximarnos un poco a esta proposición e identificar los elementos principales de una metodología en este campo, tanto en las áreas rurales como en las áreas urbanas o metropolitanas.

Entre los elementos que debemos de exponer, no sólo se trata de la estructuración de un objetivo organizado en forma consistente, sino de la última parte de éstas consideraciones o sea el conjunto de restricciones dentro de los cuales están enmarcados estos objetivos. Esas restricciones son de carácter social, de carácter político, moral, económico o de carácter personal.

¿Por qué es necesaria la programación o el planeamiento? Es necesaria porque, en la medida de que enfrentemos este problema, no solamente se están o se estarán afectando variables tales como la disponibilidad de viviendas, sino que se estarán generando presiones sobre otros aspectos del aparato social, tales como: la distribución del ingreso, la distribución de la riqueza, el balance político de las regiones, la demanda por empleos, la demanda por transporte, la demanda por medios de comunicación, la demanda por salud, por vivienda, por escuelas; y no solamente dentro del proyecto, sino dentro

de las áreas de influencia directa e indirecta del proyecto. Se requiere no sólo una concesión localista del fenómeno, sino una concesión generalizada del fenómeno usualmente.

Tendemos a pensar en un proyecto en particular y a concebir toda la estructuración de ese proyecto y del desarrollo metodológico para desarrollar ese proyecto, en una forma muy limitada. Ahora bien, si nos detenemos un poco a pensar lo que significaría la programación integral para el desarrollo de viviendas de bajo costo en una sociedad donde el ingreso y la riqueza están distribuidos en una forma tan desigual como en la República Dominicana, no nos debe caber la menor duda de que estamos pensando en dimensiones, no de proyectos, sino en dimensiones de carácter nacional. No se trata de la estructuración de un proyecto, sino, se trata de la reestructuración de toda la nación. En esta sociedad el 80o/o de las familias viven bajo niveles de nutrición en estado sub-normal y lo que es peor, en estado de continuo deterioro: no solamente hay un problema serio de alimentación sino que ese problema de alimentación se está deteriorando. En el área de la vivienda no es mucho más alentador el problema. Así que en este sentido estamos hablando de dimensiones nacionales del programa y del proyecto y no de dimensiones locales como se pudiera acusar.

Otro planeamiento que es necesario atender, estriba en que el análisis a nivel nacional, va a estar configurado por la estructuración de una serie de proyectos a niveles regionales y a niveles locales que tienen y tendrán su interrelación, no solamente con el proyecto, sino con el resto de la estructura económica. El proyecto va a tener implicaciones sobre los niveles de salarios a nivel nacional, sobre los niveles de precios a nivel nacional, sobre los niveles de inversión, sobre los niveles de consumo, sobre los niveles de exportación y sobre los niveles de importación. No es una solución local, sino una solución general.

La estructuración de este programa va a estar dada en función de un ordenamiento social deseado y allí empezamos a diferenciar. Hay quienes conciben la ordenación social deseada como la construcción de una serie de edificios de 4, 5 y 6 pisos, con 20 ó 30 apartamentos por cada edificio, puestos unos detrás de otros, delante de otros, encima de otros, debajo de otros, amontonados con los otros, y un sistema de asignación por rifa o por lo que sea; una fotografía

con una llave, y a Dios que reparta suerte. Hay otras formas de expresar estos ordenamientos sociales en los cuales hay un profundo conjunto de proposiciones de carácter ideológico y de carácter moral, sobre la forma en que se concibe una sociedad mejor. En este sentido, el tema es un tema sumamente amplio y no solamente amplio, sino continuamente abierto.

Dentro de la ordenación social que sea, hay un elemento importante que consiste en la participación directa, efectiva, continua y permanente del sujeto, los sujetos o la parte del cuerpo social que va a ser directamente afectada por el programa o por el plan, ya sea en los campos, o en las ciudades. En este sentido cabe la posibilidad de plantearnos si sería conveniente construir viviendas o si sería mejor reformar la vivienda existente, ya que esa persona ocupa un lugar en el espacio, en algún lugar de ese espacio es dueño y hace sus operaciones naturales, necesarias e imprescindibles.

Debemos formularnos esta pregunta en el desarrollo de la concepción de este plan y en el ordenamiento social y, por supuesto, en todo el planeamiento metodológico en el cual está envuelto este desarrollo.

La construcción del más grande edificio multifamiliar de bajo costo podría pasar por planos intermedios de casas y enfrentarnos a la rehabilitación del medio ambiente donde viven los seres humanos para los cuales estamos planificando, han vivido y se desarrollan. Esta última alternativa podría generar el desarrollo de empresas dentro de la propia comunidad donde se venda materia prima, productos terminados necesarios para la rehabilitación, las estructuras básicas y estructuras periferales para la vivienda, los muebles estructurales o los muebles que además de ser muebles formen paredes y divisiones dentro de la casa. En este desarrollo de viviendas se desarrolla internamente un conjunto de empresas y un conjunto de relaciones de producción que viene a satisfacer, por un lado, la demanda de materiales de construcción y productos de las viviendas y por otro lado, absorber conocimientos tecnológicos, experiencias y fuerza trabajadora que existe en el área. No sólo es necesario analizar las condiciones de las viviendas y las implicaciones que esto va a tener sobre la vida material alrededor de la vivienda, sino las relaciones que se van a dar en este proyecto con el resto de la organización económica nacional. No podemos desenmarcar este proyecto de una realidad nacional que tiene unos mer-

cados organizados, y un funcionamiento que incide sobre esa área y, por supuesto, en el desarrollo de esa área va a ver una incidencia de esos mercados.

Todo este problema es el resultado dinámico de un proceso social. Es el resultado dinámico --entre otras cosas-- de una relación de precios entre la agricultura y la industria que inciden en la generación de unos flujos de población del campo hacia la ciudad, que presionan en el campo y presionan en la ciudad. Presionan en el campo sustrayendo ofertas y presionan en la ciudad generando demanda y esa perspectiva es importante tenerla en consideración. En el área de la evaluación de ese tipo de plan vamos a tener que empezar a contabilizar por un lado los beneficios y por otro lado los costos.

Debemos plantearnos cual es el valor social de una casa para una familia o un grupo grande de personas de ingresos bajos; ¿es el precio del mercado? ¿es más que el precio del mercado? ¿es menos que el precio del mercado? ¿cuál es el precio? Cuando tengamos que diferenciar entre lo que es un proyecto desde el punto de vista privado y un proyecto desde el punto de vista social, vamos a tener que diferenciar los precios de las casas desde el punto de vista privado y los precios de las casas desde el punto de vista social. El costo de una casa desde el punto de vista privado podría ser de RD\$5,000.00, ya que ese es el costo de los materiales en el mercado. La respuesta sería muy distinta si, por consideraciones de carácter social y de carácter redistributivo, al valorar el precio de una casa desde el punto de vista social encontráramos que en vez de ser RD\$5,000.00 fuera RD\$1,000.00. Con el mismo presupuesto de inversión; desde el punto de vista del carácter social del proyecto, cuando el mercado privado construya una habitación, desde el punto de vista del valor social, estaríamos construyendo cinco. Sin embargo, para construir las casas vamos a los mercados privados a comprar los materiales; no existe tal cosa como el mercado de precios sociales. Desde el punto de vista del mercado esa casa vale RD\$5,000.00 aunque esté valorada en un costo de RD\$1,000.00. De dónde provienen los RD\$4,000.00 restantes que es necesario transferir al programa para que efectivamente la sociedad reconozca como costo social lo que realmente es costo social. No hay otra salida que la utilización del aparato fiscal para redistribuir el ingreso de un grupo de personas a otro grupo de personas. Para ello sería necesario

recurrir al Congreso con muy pocas probabilidades de lograr esta redistribución. La raíz de todo este fenómeno está profundamente enmarcado en la problemática de la distribución del ingreso y de la distribución de la riqueza. Si la distribución del ingreso y de la riqueza que genera el problema que en estos momentos nos preocupa, no cambia en una forma significativa, va a perpetuar el problema a pesar de nuestras preocupaciones. Los problemas resuelven en base a papeles, pero después estos papeles hay que convertirlos en acción y algo de acción efectiva.

Podemos concebir este fenómeno como uno de selección tecnológica, donde entendamos por selección tecnológica el ordenamiento de unas relaciones técnicas de producción y unas relaciones orgánicas social, capaces de generar un producto, generar unos servicios e integrar un mercado. Por integrar un mercado debemos entender integrar una organización social que intercambie información, que intercambie ideas, que intercambie datos, que intercambie producción.

Nuestros proyectos no van a ser autosuficientes, van a resolver algunos problemas en su totalidad, algunos problemas parcialmente; van a generar otros problemas y no cabe la menor duda de que todos se van a integrar dentro de un conjunto de relaciones sociales que pudiéramos llamar mercado o pudiéramos llamar de alguna otra forma.

En primer lugar, es necesario concebir este problema en vista a la elaboración, evaluación y ejecución de un plan que tiene el origen fundamental y básico en la distribución del ingreso y la riqueza. Este fenómeno es un fenómeno nacional que se ve, se analiza y se trata de resolver con soluciones que, más bien que ser soluciones fundamentales o radicales, son soluciones de mitigación; se trata de aminorar la diámica política que esté envuelta en este fenómeno porque las personas envueltas no sólo tienen el problema de vivienda, sino que también tienen el problema de educación, tienen el problema de salud (tienen el problema de polaridad en los niveles que ustedes quieran), tienen el problema de vestir, y además, tienen el problema del empleo. No se resuelve absolutamente nada dándole un palacio a un desempleado; no es un problema de ver una solución de corto plazo, es problema de ver esa solución de corto plazo enmarcada en un proyecto nacional e integrada dentro de las relaciones sociales y económicas de esta sociedad.

Debemos preguntarnos, ¿qué vamos a entender por un ordenamiento social deseado? ¿Qué elementos importantes tiene ese ordenamiento social? ¿En qué forma nosotros creemos necesario ordenar ese tipo de comunidades y sobre qué base se va a desarrollar este tipo de comunidades de tal forma que puedan resolver los problemas humanos fundamentales que se plantean en toda relación de convivencia?

Por otro lado, también debemos preguntarnos ¿a qué nivel de participación se va a llegar? Se va a hacer un gran plan con unos grandes eruditos en el último piso del edificio más alto de la capital y se va después a trasplantar allí al barrio de la capital o a un campo del pueblo o se va a ir a trabajar con la gente allí a ver que es lo que pasa, qué es lo que ellos necesitan, qué es lo que quieren. Y en el desarrollo la metodología de planificación, posiblemente nosotros entendamos que una señora viuda o divorciada prefiere vivir en un tugurio en la Máximo Gómez antes que en un apartamento de lujo en Arroyo Hondo, porque ella tiene que salir de la casa para la casa donde ella trabaja como empleada de servicio, tiene que llegar a las 10 y tiene que regresar a las 5; y ella está dispuesta a dar la calidad de la casa por la calidad de transporte; ella tiene mucho más acceso al transporte estando en la Máximo Gómez que el acceso al transporte que tiene Arroyo Hondo. Cómo se valora esta situación que es fundamental en todas las relaciones sociales y en todas las relaciones de precios que se dan en estos proyectos.

Nuestro problema no es hacer un estudio de viabilidad sobre las bases de los precios del mercado, porque esa es una solución impropia del problema; como el mercado valora las cosas puede que el proyecto no sea viable. La prueba más grande de que valorando como el mercado valora el proyecto no es viable, es que existe un problema; si el proyecto fuera viable ya el mercado lo hubiese resuelto.

Al hacer estudios de viabilidad no podemos caer en la trampa de descubrirnos que hay una serie de proyectos que tienen unas dimensiones sociales inmensas, pero que no son viables según el mercado. El problema sencillamente es una forma inapropiada de evaluar el proyecto; estos proyectos jamás se evalúan sobre las bases de los precios del mercado privado. Estos proyectos es necesario evaluarlos sobre la base de los precios sociales de ese sector o ese tipo de producto. En la medida en que haya diferencia entre los precios

del mercado privado y los precios sociales, obviamente va a tener que haber un proceso de transferencia para financiar esas diferencias; en última instancia la diferencia que existe siempre en un precio privado y un precio social es como reflejo fundamental de las diferencias en la distribución del ingreso. He ahí la importancia fundamental de la distribución del ingreso en todos estos problemas.

En el área de la selección tecnológica es obvio, o por lo menos parece serlo, que la aplicación de esta metodología al área urbana tiene que ser diferente a la aplicación al área rural. No es porque las personas sean distintas, sino porque fundamentalmente las relaciones sociales, e incluso las relaciones de producción son distintas, y si las relaciones de producción y las relaciones sociales son distintas, más vale que tengamos una metodología distinta, porque estamos hablando de las dos relaciones fundamentales y quizás únicas que se dan en la convivencia.

En el campo, en las áreas rurales, el sujeto de este tipo de programa forma parte del mercado por el lado de la oferta de producción. En la ciudad, el sujeto de este tipo de programa forma parte del mercado por el lado de la demanda de producción. Este último demanda productos y además se encuentra en la relación del mercado con la demanda de mano de obra, puede o no puede conseguir un empleo. Si en estas relaciones la forma en que el sujeto aparece son hasta opuestos, obviamente la configuración del plano no puede ser igual. Por un lado vamos a tener que proveer para la canalización y la formación de esa oferta y vamos a tener que pensar como una comunidad de reproducción, fincas de producción, como cooperativas de producción, cooperativas de consumo, cooperativas de crédito, bancos; en las ciudades vamos a tener que pensar en otros términos. Vamos a tener que pensar en medios adecuados de transporte, medios adecuados de comunicación, medios adecuados de salud, porque básicamente, es necesario integrar esa comunidad al resto del aparato social a través de facilitar la integración al mercado, y la integración al mercado se facilita a través de los distintos canales de comunicación, los distintos canales de transporte y por supuesto, las mismas relaciones de compra-venta que se dan en otros mercados.

Finalmente, cabría la posibilidad de plantearnos cómo trasladamos de los papeles a la acción, una vez que se haya

desarrollado un plan en el cual hayamos podido integrar todos estos elementos. El primer problema que se nos va a plantear, y estoy seguro de que todos estamos conscientes de eso, es un problema profundamente político. Político a nivel central y político a nivel de cualquier secretaría de estado, por ejemplo, resulta que en las condiciones de un desarrollo rural se encontró, y así estaba programado, que en aquella área haya una escuela y que los niños que están en esa escuela saben todo lo relacionado al imperio persa, pero no tienen la más remota de las ideas de qué es lo que pasa por los alrededores. Un grupo de ciudadanos que se reúne y dice que quiere cambiar radicalmente el currículum de esta escuela, el pensum de esta escuela. Este grupo de ciudadanos quiere enseñarle a esos niños las técnicas fundamentales de construcción, las técnicas fundamentales de producción agrícola, los abonos, los fungicidas y sus usos, así como las plagas fundamentales que hay en el área donde vive y los recursos naturales con que cuentan. Cuánto tiempo tardarán desde que se sometan esa petición a la Secretaría de Estado de Educación, Bellas Artes y Cultos, hasta el día que diga no. Ya sabemos que va a decir no y sin embargo, cuánto tiempo pasará en la consideración de todos esos problemas.

En el desarrollo de estos programas, las formas de trasladar estos planes a la acción es generalmente a través de métodos extralegales e ilegales. Suena subversivo, pero es desafortunadamente una de las soluciones para poder trasladar este plano a la acción. Lo hemos visto pasar en el área de la educación y en el área de la vivienda cuando se concibe un proyecto en el cual la comunidad está de acuerdo con que el proyecto que se concibió y resulta en la Secretaría de Estado de Obras Públicas hay un reglamento del año 1892 que impide que el proyecto se realice. Es necesario inventar o realizar los proyectos fuera de las estructuras legales para lograr el plan proyectado.

No quiero dejar de señalar como punto final, que en la concepción de este plan tiene que haber necesariamente la organización de una acción, y no solamente la organización de una acción sino la estructuración interna para la evaluación post-proyecto. No es cuestión simplemente de hacer la evaluación del proyecto y desarrollar el proyecto sin la generación de un conjunto de acciones que faciliten la evaluación una vez se desarrolle el proyecto. La visita sobre el proyecto; la evaluación de los desvíos del proyecto y sus consecuencias,

la apreciación del logro de las metas de proyecto y las razones por las cuales no se lograron éstas metas; los retrasos, sus razones por las cuales no se lograron éstas metas; los retrasos, sus razones y sus formas; todo ello también es importante. No es solamente cómo vemos la concepción de un proyecto, sino la estructuración para la acción y además, para la evaluación a posteriori del desarrollo del proyecto. Esto, por supuesto, incluye la creación de procedimientos y manuales de procedimientos, procedimientos para la construcción, procedimiento para la contratación de personal, un sistema de contabilidad, un sistema de control, un sistema de supervisión y, sobre todo, un procedimiento para la revisión de las situaciones en las cuales nos equivocamos. En este tipo de programación la estructuración dentro del plan mismo de un proceso de revisión es importantísima y no cabe la menor duda de que, en todos los aspectos de la estructuración de este plan, de la ejecución del plan y de la revisión del plan deben jugar un papel directo, continuo, permanente y válido aquellas personas que se van a afectar directamente por el plan.

Dentro de la misma problemática social en el marco físico donde ellos se desenvuelven, esa es una solución ya atada, que es necesario respetar y el traslado o el movimiento de esas personas hacia otros puntos tiene, por lo menos, que compensar el modelo de donde están, y el único que puede evaluarlo es el sujeto trasladado.

ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD
PARA LA INTEGRACION

Presentado por:

Lic. Mario Montes de Oca
República Dominicana

SUB -INDICE

1. Definición de Conceptos Operacionales
 - Promoción Popular
 - Sobre el Concepción Organización
 - El Concepto Comunidad
 - Integración
2. Algunas Experiencias sobre Participación de la Población en Programas Habitacionales y/o de Viviendas en la República Dominicana.
3. Participación Comunitaria en las Fases del Proyecto.
4. Promoción para la Organización
 - a) Aclaraciones Necesarias
 - b) Procedimiento
5. La Dinámica Organizacional
 - a) La Reestructuración Organizacional
 - b) La Desestructuración Organizacional
6. El Paternalismo en las Organizaciones
7. El Papel de las Organizaciones en el Desarrollo
8. Integración
9. Bibliografía

1. Definición de Conceptos Operacionales

La Promoción Popular

El presente trabajo se inscribe en el marco de la técnica de la "promoción popular". Esta establece como premisa la existencia por lo menos de dos conjuntos poblacionales diferenciados por su práctica en lo económico, social y político. En líneas generales pueden distinguirse estos dos conjuntos:

- 1ro. Caracterizado por el disfrute de los bienes, servicios y derecho a la toma de decisiones desde el poder político; y
- 2do. Por la limitada participación en el disfrute de los bienes y servicios que genera la vida en sociedad, además de su exclusión de participación en las decisiones políticas que le afectan.

Por lo expuesto el cambio del presente estado de cosas luce tan natural que nadie lo discute. Podría estarse en desa-

cuero con los procedimientos para producir el cambio, no con la necesidad del mismo.

La promoción para la organización e integración, plan-teamiento sobre el que se ha realizado este trabajo, enfoca el problema del cambio con respecto al sistema actual habi-tacional y/o vivienda partiendo de que el hombre es el sujeto de toda reforma. Por tanto, ésta no tendría vida auténtica, sin la participación consciente dinámica y organizada de los afectados, en la solución de sus problemas.

Sobre el Concepto Organización

Se emplea en el sentido de estructuras populares de par-ticipación consciente de los componentes de un conjunto humano para la toma de decisión y posterior consecución de un objetivo común sobre la base de comportamientos previa-mente definidos.

En el caso que nos ocupa el concepto de organización lo identificamos con el grupo secundario, agregando para nuestros fines que la organización es una persona moral, con finalidad, existencia y dinamismo propio; distinto a la simple suma de sus miembros, y dependiente de las relaciones que se establecen entre sus componentes. Un grupo u organiza-ción, no es pues una estructura estática, avanza y retrocede como todo organismo vivo, y también puede morir.

Es conveniente señalar que el comportamiento de los individuos tiene básicamente dos fuentes de motivación, la estructura social y la estructura de la personalidad. Es decir, que las motivaciones individuales se encuentran originalmen-te dirigidas por los objetivos, metas y normas de la estructura social y, en segundo lugar por la estructura de la personali-dad, que refleja la forma particular en que cada individuo internaliza con sus características personales esos objetivos, metas y normas sociales.

El Concepto Comunidad

La conceptualización de comunidad posee una variedad de orientaciones. Por un lado la comunidad es vista como algo global; por otro se le ve como un fragmento de una

sociedad global, en la que las relaciones de intimidad son las que determinan el sentido de comunidad. En otras oportunidades la comunidad es vista como una zona geográficamente delimitada en la que habita un grupo humano. Otros consideran que lo más significativo para la conceptualización de comunidad es el agrupamiento humano. No obstante, se observa que, en general, algunos elementos comunes están presentes implícita o explícitamente en las distintas conceptualizaciones de comunidad, a saber:

- a) Un espacio físico delimitado
- b) Un grupo humano
- c) Intereses comunes
- d) Un sentimiento de solidaridad
- e) Un sentido de pertenencia al conjunto.

Por otra parte, aún estos elementos comunes poseen una gran impresión y son objeto de controversia; por ejemplo, tomemos el sentido de solidaridad y los intereses comunes. No podemos afirmar que en cualquier sociedad o segmento, los intereses comunes sean más significativos y determinantes de la forma de vida que los intereses antagónicos por el contrario, en muchas circunstancias hasta es posible demostrar que intereses antagónicos son más determinantes.

El espacio físico delimitado —otro elemento común en los conceptos de comunidad— tropieza con controversia en lo relativo a los criterios de delimitación. Esta polémica se deriva de la cuestión relativa a saber, cuales son los datos más significativos a partir de los que vamos a realizar esta delimitación; estos datos son seleccionados más por la orientación del estudio o la acción sobre la realidad que por los propios procesos de esta última. Es así como podríamos ir señalando las ambigüedades de cada uno de los conceptos señalados como fundamentales para la conceptualización de comunidad.

Después de estas consideraciones, no creo que resulte útil tratar de elaborar un concepto de comunidad o elegir uno por considerarlo más útil que otro. Somos de opinión, que lo más importante es tener presente el proceso mismo de conceptualización. La determinación de una realidad y su con-

ceptualización nunca se realizan sin una orientación y un interés, esto es, cuando se propone realizar el estudio de una realidad, siempre hay una intención o un propósito en este estudio. Estas intenciones y propósitos llevan a considerar que éste o aquel elemento de la realidad es más significativo. Es por esa razón que se nos ocurre procurar en cualquier programa, frente a la admisión de precariedad del concepto, conocer los objetivos que éste trae implícito y explícito y evitar que las concepciones apriorísticas de lo que constituye una comunidad, vengan a sustituir la realidad con la cual vamos a trabajar, pues con frecuencia esta realidad es idealizada. Por lo tanto, para llegar a la acción se ha de partir del conocimiento, que se derivará, de la relación concreta con los individuos, siempre teniendo cuidado de no sustituir la realidad con lo idealizado en nuestra mente y busquemos poner en ella lo que se encuentra en la realidad.

Integración

En el sentido que se utiliza este concepto explica la relación complementada que se establece entre la organización y los programas habitacionales y/o de viviendas.

2. Algunas experiencias sobre Participación de la Población en Programas Habitacionales y/o de Viviendas en la República Dominicana.

La importancia que ha tenido para el país la participación de los sectores denominados informales, en la construcción de viviendas, equipamiento y servicios conexos, en todos los centros poblados ha sido realmente sorprendente. Las construcciones más significativas constituidas por los grupos formales “constituían la excepción desde la Colonia hasta los primeros años de la República” (1)

La Ing. Frida Aybar de Sanabria en su trabajo sobre “Consideraciones de Política para Institucionalizar la Participación... (op. cit.) midiendo la relevancia que los sectores informales, han tenido y tienen en la actualidad en el proceso de producción de viviendas en el país, señala:

“...En el decenio 1960 al 1970 el país produjo 141,753 viviendas, de las cuales 21,000 fueron el producto de los sectores formales (sumando la producción de las instituciones públicas y privadas), equivalentes al 15o/o de la Producción Nacional y en consecuencia en el mismo decenio, los sectores populares produjeron 120,753 viviendas equivalentes al 85o/o de la producción” (Op. cit. p. 4).

En el decenio de 1970 al 1980, se produjo un total de 220,216 viviendas, de las cuales 58,696 corresponden a la producción de los sectores formales equivalentes a 21.7o/o y en consecuencia para este mismo decenio, la producción de los sectores populares alcanzó a 211,520 viviendas equivalentes al 78.3o/o del total (Op. cit., p.5)

Más adelante señala la Ing. Aybar de Sanabia, refiriéndose a los párrafos anteriores:

“Esta realidad nos está indicando que los sectores populares, por su propia iniciativa y recursos, han dado satisfacción a sus necesidades habitacionales al margen de la existencia del mercado formal de la vivienda”.

Y destaca más adelante...

“El desconocimiento de esta realidad (la participación del sector informal) ha acarreado como consecuencia el desaprovechar los recursos humanos, el más importante recurso que posee el país y el que ha demostrado mayor capacidad para la ejecutoria de viviendas”.

En otro párrafo señala:

“Por otra parte, los recursos de que dispone el sector se han concentrado en el formal; este sector ha encarecido las viviendas... ha concentrado también los recursos tecnológicos... provocando que las soluciones informales sean deficientes en los aspectos de estructura, funcionamiento y de servicios”. (p. 5 y 6).

Aunque desconocemos el tipo de vivienda, a que hace referencia en su trabajo la Ing. Frida Aybar de Sanabia, así como el equipamiento y los servicios conexos de las viviendas, mueven a la reflexión sus observaciones. Parecía como si nos encontrásemos en una situación de doble vertiente insalvable a saber:

- 1ra. El sector formal está interesado en resolver su problema habitacional o de vivienda sin tomar en consideración las experiencias del sector informal; y
- 2da. El problema habitacional o de vivienda de los sectores populares no cuenta más que a nivel de ejecución con ánimo aparente de manipulación para la obtención de sus potencialidades.

Parece ser que nos encontramos frente a las reflexiones de la CEPAL, cuando señala que: "Los ideólogos... quizás tengan preocupaciones muy limitadas y prácticas; aprovechar recursos humanos subutilizados y hacer que la mayor cantidad posible de gente comprenda las medidas que su estrategia de desarrollo exige, y coopere con ellas". (Op. cit. p. 16).

Experiencias recientes sobre construcción o reparación de viviendas con participación de organizaciones comunitarias, pueden ser obtenidas en las actividades realizadas por grupos o instituciones tales como: Corporación Diocesana Pro-Comunidad Cristiana, Instituto Nacional de la Vivienda, Oficina de Desarrollo de la Comunidad y otras tantas que anunciarlas sería prolijo.

Todo parece indicar, por la tasa de crecimiento poblacional, que el déficit habitacional será un problema crucial durante varias décadas, de mantenerse los criterios actuales de formulación de los planes habitacionales. Aunque reconocemos los grandes esfuerzos que realizan las autoridades y los técnicos del sector, por modificar el actual sistema de cosas, debemos señalar que aún se mantienen grandes limitaciones que imposibilitan una adecuada política habitacional que satisfaga las necesidades de la población indigente y que no obstante se organicen las comunidades enfatizando los sectores populares los intereses creados opondrán su resistencia insalvable por el momento.

3. Participación Comunitaria en las Fases del Proyecto.

Cuando en una actividad nos proponemos obtener la participación organizada de la comunidad, en el propio mode-

lo de trabajo está implícita o explícita una idealización del tipo deseable de comportamiento de esos grupos.

Las palabras se crean y se ponen en circulación, y con frecuencia, las personas tienden a creer que están dotadas de un significado estático; esto es, que escapan a un proceso de cambio constante. Repentinamente estas mismas personas advierten que aunque están utilizando el mismo término hablan lenguajes distintos. Hasta puede ocurrir que el mismo término refiriéndose a propósitos cualitativamente distintos.

Para entender en su verdadera dimensión lo que hemos expuesto, es necesario conocer lo que al respecto señala la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL). "El Cambio Social"... op. cit. p. 17.

"Los planificadores e ideólogos del desarrollo y las masas cuya participación se considera, tienen razones muy diferentes para creer que su participación es deseable e importante. Los primeros quizás tengan preocupaciones muy limitadas y prácticas; aprovechar recursos humanos subutilizados y hacer que la mayor cantidad posible de gente comprenda las medidas que su estrategia de desarrollo exige, y coopere con ellas o quizás vayan mucho más lejos y vean en la participación popular organizada un medio de destruir y reemplazar estructuras sociales, económicas y políticas que consideran incompatibles con el desarrollo... continúa señalando el documento... En la práctica, los programas que postulan la "Participación popular" han usado este término casi como sinónimo de "Desarrollo de la Comunidad" y se han limitado a movilizar las localidades rurales o urbanas para tomar parte en proyectos de mejoramiento para los cuales la población local proporciona gran parte de los recursos materiales y la fuerza de trabajo. La participación se considera una contribución voluntaria de la gente a algún programa público que se supone contribuirá al desarrollo nacional; pero no se espera, que la gente participe en la elaboración del programa ni que critique su contenido".

Ahora bien, la organización de la población implica una determinada forma de participación expresada en término grupal.

De esta manera una adecuada forma de participación de la comunidad implica la presencia de la organización desde

la primera fase del proyecto hasta el final. De no ser así estaríamos hablando de manipulación en vez de participación comunitaria. Veamos las distintas fases del trabajo comunitario y en las que a nuestro entender debe participar la comunidad.

- a. Fase de Conocimiento y Diagnóstico.
 - 1. En la determinación del objeto de trabajo comunitario; y
 - 2. En la detección de los recursos.
- b. En la planificación
 - 1. En lo que respecta al ordenamiento de la acción y que debe realizarse para alcanzar los objetivos propuestos.
- c. En la Ejecución y Evaluación

4. Promoción para la Organización

- a) Aclaraciones necesarias para una adecuada promoción de la población hacia la participación es conveniente tomar en consideración lo siguiente:

El establecimiento de por lo menos tres niveles fundamentales: el individual, el grupal u organizacional y el institucional. La forma de presentación no explica jerarquía.

Al momento de visitar un conjunto poblacional con ánimos de procurar la participación, resulta conveniente a las acciones futuras el hacer los contactos iniciales con los representantes del sector correspondiente o en su defecto con representantes de los sectores complementarios a nivel público o privado.

La obtención de los nombres correspondientes a las personas con influencia, permitirá una introducción adecuada que nos servirá para multiplicar los recursos en términos informativos porque son las personas que con más frecuencia son visitadas y consultadas por el conglomerado.

De igual forma como se realizan los contactos con la comunidad de manera inicial deben escogerse los miembros para la estructuración de las organizaciones. Sin lugar a dudas que una de las limitaciones que encuentra el promotor de organizaciones en el proceso de desarrollo de la misma es que una misma persona es escogida para dirigir dos, tres y más organizaciones. Obedece en gran parte a los procedimientos de selección de líderes, que resulta común para todas las instituciones. Para evitar esta situación se puede permitir la participación en la organización de representantes de instituciones u otras organizaciones para evitar el que una persona obstruya el desarrollo organizacional al ocupar posiciones cuyas funciones no pueda desempeñar.

- b) Al orientar en esta parte nuestros esfuerzos hacia la estructuración organizacional de la comunidad, resulta conveniente dar los siguientes pasos. De ninguna manera pretendemos se entiendan en forma mecánica, como tal poco que los mismos son excluyentes de otros, más bien son los que aconseja la práctica social en este campo, pero que al momento de su aplicación pueden ser modificados dependiendo de las condiciones concretas.

1. Observación del Ambiente.

El agente de cambio realizará intercambios individuales, grupales o institucionales, en el lugar objeto de trabajo con la intención de conocer la estructura de autoridad y los líderes naturales existentes.

Paralelamente, se realiza un estudio socio-económico, al tiempo que se busca obtener las informaciones sobre que quiere la gente, que dicen, cuales son sus mayores inquietudes o inclinaciones por actividades.

Luego de esa primera labor que toma un tiempo prudente se realizan las promociones individuales en pequeños grupos, sobre algo concreto y de su interés de forma tal que se produzca una red de información sobre la base de un núcleo concéntrico.

2. Definición del objetivo del Grupo

Como segundo paso debemos celebrar una reunión en lugar amplio con invitación cara a cara y con la participación directa de los principales líderes reclutados (religiosos, políticos, funcionarios, autoridades, dirigentes de organizaciones y otros) para explicar los objetivos de la organización. Cumplida la etapa de observación e información, podemos pasar a la etapa de educación para la organización.

3. Educación del Grupo

Esta parte del trabajo se desarrolló al interior grupo u organización informal con la intención de cambiar actitudes en favor de la participación en la organización. Para lograr los objetivos propuestos en esta etapa pueden efectuarse círculos de estudios, charlas, cine forum, y otros.

4. *Reunión para exponer las cualidades que deben poseer los Miembros de la Organización y en especial los de la Directiva.*

En esta actividad debe explicarse a los miembros:

- a) Deberes y Derechos de los Miembros
 - b) Cualidades: Morales e Intelectuales de los Miembros.
 - c) Alcances y Limitaciones de la Organización
 - d) Necesidad de Elección de un Grupo Direccional Provincial.
 - e) Establecimiento de Normas y Funciones.
5. Elección de Directiva Provisional
 6. Sometimiento, Discusión y Aprobación de Reglamentos
 7. Elección de Directiva Permanente.
 8. Educación para la Acción y Alcance del o de los Objetivos Propuestos
 9. Evaluación.
 - Logros
 - Limitaciones
 - Elementos Causales y Casuales

5. *La Dinámica Organizacional.*

En esta parte nos referimos a las causas más frecuentes de desestructuración y reestructuración en las organizaciones. No tocamos las de estructuración por haber sido hecho en los temas 3 y 4 con amplitud adecuada. En nuestro marco teórico señalábamos que una organización se constituía un objetivo común entre sus miembros, entre otras razones de no menos validez.

Las razones que inducen a los seres humanos a vivir en grupo son las necesidades. Al ser satisfechas desaparecen como factor de integración. Si el grupo se constituye sobre la base de un objetivo tangible a corto plazo, es lógico que al desaparecer las razones causales de su estructuración desaparezcan los componentes fundamentales de su cohesión.

De ahí que el problema de permanencia no se encuentra en su estructuración como tal, sino en el o los objetivos que de manera fundamental le dieron origen.

a) La Reestructuración Organizacional.

Es iluso pensar que como consecuencia de la no estructuración de las organizaciones va a desaparecer toda forma organizacional en la comunidad. Demuestra la práctica social, que la estructuración de una organización posee múltiples causas pudiendo ser de tipo endógenas o exógenas.

En el primer caso se expresa con mayor significación al interior del grupo primario por las necesidades del hombre en sociedad que lo inducen a ejecutar comportamiento de forma colectiva. En ese sentido la organización social dominicana es rica en experiencia. Ejemplos son los convites, juntas y otras formas de organización al interior de la comunidad sin respaldo externo.

En el segundo caso (causas exógenas) la estructuración y posterior desestructuración, ambas situaciones, sirven de experiencias a la comunidad para la búsqueda de sub-sidiariedad posterior. Innumerables son los casos en los que luego de constituida la organización con apoyo externo éstas han caído en la inercia y desestructuración dando origen a más de un tipo organizacional, en la misma localidad, algunas veces, y otras en comunidades próximas a la primera experiencia. Sólo así se explica la cantidad de organizaciones: empresariales, sindicales, artísticas, comerciales, deportivas, religiosas, juveniles, etc... existen en nuestra sociedad sin que hayan existido agentes externos incidentales de forma expresa en su estructuración.

En otro orden de ideas lo que determina con mayor frecuencia la permanencia de la organización, en término de tiempo, es el objetivo propuesto. Indudablemente no es lo

mismo proponerse un objetivo tangible de alcance a corto plazo que uno de carácter objetivo pero a largo plazo.

b) La Desestructuración Organizacional.

Una de las razones que más ha contribuído a la desestructuración de las organizaciones ha sido la proposición de fines confundidos con los medios. Esta es la experiencia mayormente acumulada por las instituciones de promoción y desarrollo comunitario, donde los medios (escuelas, locales para actividades culturales, artísticas, canchas, etc.) luego de obtenidos por las organizaciones han desestimulado la participación. No hay lugar a dudas de que la educación ha sido otro de los factores contribuyentes de no menor incidencia.

La desestructuración puede producirse también, por inconformidad de sus miembros, migración de asociados, mala dirección, manejo inadecuado de los recursos financieros y otros.

6. *El Paternalismo en las Organizaciones.*

En reiteradas oportunidades hemos escuchado la frase de "es necesario rechazar el paternalismo de los sectores populares", se refieren esas opiniones a que el ciudadano (pobre) gusta de que le den, que no está acostumbrado a trabajar, etc., y descargan toda su ira sobre la población con menos posibilidades para solucionarse por sí sola las necesidades básicas del hombre en sociedad. Sin embargo, pocas veces, por no decir nunca, hemos conocido las quejas de esos mismos sectores por falta de participación de los sectores mayormente favorecidos en la construcción o reconstrucción de las obras que se hacen en su favor, tales como: costosos hoteles, grandes parques, suntuosas avenidas, etc., etc.

El concepto paternalismo se refiere a una forma de dominación y protección. De ahí que resulte extremadamente difícil por no decir imposible excluir uno de los elementos del proceso ya que dejaría de ser paternalismo. En el sentido

expuesto las organizaciones promovidas en nuestra sociedad (la mayoría) sea desde el gobierno o por la población civil, poseen de forma implícita o explícita la condición de paternalista, result prácticamente imposible excluir éste fenómeno de la misma, por ser elemento co-substancial a su desarrollo.

Negar la protección a la organización incluye por extensión necesaria desprenderse del control político de la organización, hecho al que no se abdicó con facilidad.

Es de lugar precisar que el paternalismo es un fenómeno distinto al parasitismo, concepto con el que en reiteradas oportunidades se le confunde.

El segundo término explica una relación de dependencia donde una de las partes no comparte necesariamente la situación que se establece entre ambas partes. Significa que no existe de manera permanente mutua aceptación de la relación que se produce entre las partes. Por el contrario, la relación que se establece en el fenómeno del paternalismo ambas comparten a satisfacción su mutuo condicionamiento. El parasitismo comprende en términos generales a delincuentes, explotadores, perceptores de ingresos privilegiados y otros.

7. El Papel de las Organizaciones en el Desarrollo.

La participación de la población organizada en los planes y ejecuciones de programas ha contribuido a la racionalización y optimización de los recursos en muchos casos. No obstante la simple organización de la comunidad no constituye una panacea para la solución de sus problemas. Depende de los objetivos, educación del grupo, alcances de las actividades, limitaciones, tipología de los miembros, etc. que sirven de soporte a la implementación de los programas. Sin embargo, la organización de la comunidad ha permitido a los pueblos resolver graves problemas y a satisfacer de forma ordenada múltiples necesidades. Debe evitarse la proliferación sin control de organizaciones donde existan otras que sus miembros puedan realizar la tarea que nos proponemos, por el simple deseo de satisfacer nuestro ego. Esto así, porque si bien es cierto que la organización de la comunidad, es un

instrumento útil para el cambio y el control social, no deja de ser menos cierto que la proliferación descontrolada, anárquica, atomiza la sociedad y en vez de hacer bien entorpece el proceso de cambio, consecuencia de la falta de coordinación para la acción.

La falta de coordinación inter-intra institución e inter intra-sector en la estructuración de organizaciones han favorecido a la dilapidación e irracionalidad en el manejo de los recursos. Es hora pues de que se definan otros niveles de participación que complementen los esfuerzos que se realizan en la organización de grupos en nuestras comunidades. En ese sentido somos de opinión que debe darse paso a una nueva etapa del proceso de formación de grupos que permita la formación de asociaciones de organizaciones cuyos propósitos y objetivos puedan ser coincidentes. Un alto en el camino para reflexionar al respecto de seguro nos ofrecería múltiples experiencias las cuales son necesarias revisar en estos momentos.

VII. INTEGRACION

Modelos alternativos para la participación de la comunidad en los planes habitacionales.

Es sorprendente que luego de reconocer las autoridades anteriores del Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) la destacada participación de la comunidad en la solución de la problemática del país, todavía persista la actitud de que debemos lograr una mayor participación de las personas en los planes habitacionales. Nótese que el sector formal ha contribuido con más del 25o/o de las alternativas viables de salidas al problema. En realidad nos encontramos ante una situación en que se hace necesario una reflexión profunda sobre el caso.

Lo primero que debemos señalar es nuestra coincidencia con la "ponencia preparada por la División de Programas Sociales del INVI, para el seminario "Participación Popular

en Viviendas de Bajo Costo”, del 1 al 5 de febrero” en su página 13 Tema IV “Programas y Niveles de Participación”, donde se esbozan con versada claridad los programas que a su manera de entender (y el nuestro también) con ligera modificación podrían contribuir a la solución del problema. Los programas son:

- a) De Construcción y Reconstrucción mediante ayuda mutua y esfuerzo propio.
- b) Aplicación de Tecnología apropiada.
- c) Crédito en materiales
- d) Mejoramiento urbano (o rural)
- e) Lotes en servicio
- f) Vivienda progresiva (ésta última sugerida por nosotros).

Valdría la pena recoger la experiencia de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y vivienda mínima, sobre el concepto de vivienda progresiva. Este programa parte del mínimo necesario básico de la vivienda, hasta completarla, a través del tiempo, con asistencia técnica y financiera.

Con respecto a los niveles de participación de la comunidad, compartimos el criterio de que la población del sector informal debe formar parte de todo el proceso del proyecto en términos administrativos, vale decir en las etapas del planeamiento, organización, control, evaluación y coordinación.

En otro orden de ideas, los modelos que genera la práctica social deben ser objeto de estudios más profundos para su aceptación, modificación o rechazo.

Existe un aspecto muy importante que no ha sido tratado, nos referimos a la normatización del sector por parte del o los organismos correspondientes.

La normatización del sector (individual, grupal, institucional) contribuirá a delimitar las áreas de influencia de cada uno de los componentes del mismo; establecería los niveles

de ingresos sobre los cuales se ofrecerían los programas. Definiría sus áreas prioritarias de trabajo, dispondría en términos generales las reglamentaciones sobre las que se establecerían las relaciones entre el sector formal e informal. Se nos ocurre pensar que establecidas las reglamentaciones, el sector formal orientaría sus esfuerzos en favor de la población indigente, individual, organizacional e institucional. El Sector Informal (individual, organizacional e institucional) podría orientar sus esfuerzos a captar personas que reúnan condiciones diferentes.

Para concluir queremos hacer un énfasis en la importancia que tiene para nuestra sociedad el que además de integrar la comunidad a los planes y ejecuciones habitacionales, se contemple la normatización del sector, que ambas acciones se constituyan en elementos complementarios de un sólo proceso, ya que poco nos serviría que las personas se integraran a las labores de fomento de planes habitacionales, sin una orientación que disminuya el crecimiento anárquico y rápido con que se está desarrollando nuestra sociedad.

En síntesis, puede decirse que la participación organizada de la comunidad, junto a la normatización del sector formal básicamente sobre la base de la coordinación interinstitucional para la complementariedad de las acciones, podría permitir alternativas viables que satisfagan de forma adecuada las necesidades de la población en términos habitacionales.

BIBLIOGRAFIA

- “La Dirección de Grupos Teoría y Práctica”.
Francín S. Haiman -- Edit. Limusa Wilay, Arcos de Be-
lén No. 75, México, D. F.
- “Dinámica de Grupo”.
Jean --Marie Aubry y Arnauld. La Edit. Católica-Mateo
Inurria 15; Madrid, 16 España.
- “Promoción Popular Dominicana”
Instituto de Desarrollo Económico y Social, Oficina
de Desarrollo de la Comunidad y otros.
- “Salud Comunitaria y Participación de la Comunidad”.
Gandra-Laureiro y otros. Colección SESPAS, Serie Salud
y Comunidad. Dic/80.
- “Consideraciones de política para institucionalizar la partici-
pación Popular en la Producción de Viviendas de Bajo
Costo”. Ing. Frida Aybar de Sanabria, Santo Domingo,
Feb./82.
- “El Cambio Social y la Política de Desarrollo Social en Amé-
rica Latina”.
Nueva York, Naciones Unidas, 1969.

**ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD
PARA LA ADMINISTRACION DE
PROGRAMAS INTEGRALES DE VIVIENDAS**

**Presentado por
Lic. Benigna Magallón J.
PANAMA**

SUB-INDICE

SUB-INDICE

1. **Introducción**
2. **Planificación y Participación**
3. **Organización para la Administración**
4. **Condiciones para la Administración**

1. Introducción

Durante muchos años se ha librado en nuestros países una dura batalla contra el creciente problema de la falta de viviendas para atender las necesidades surgidas de la formación de nuevos hogares, del deterioro de las unidades existentes y del necesario reemplazo de las ya caducas.

Se ha invertido esfuerzos enormes y capitales muchas veces superiores a las posibilidades financieras reales de nuestros pueblos, como fruto de una honesta preocupación por la suerte de los grupos sociales que sufren por la progresiva ampliación de la brecha entre sus escasos recursos y los precios ascendentes de las soluciones de vivienda. Un significativo contingente de profesionales y técnicos en las diversas disciplinas vinculadas al campo de investigación, planificación y ejecución de planes, programas y obras, dedica a lo largo de América y de otras partes deprimidas del mundo, tiempo y conocimiento al tema.

Por mucho tiempo, las alternativas se centraron en la dotación de una unidad de vivienda con los requisitos considerados dentro de cada sociedad, como indispensables para garantizar la habitabilidad del bien a una familia típica. La convencional vivienda unifamiliar, de 2 recámaras parecía la solución ideal. Posteriormente y sobre todo en los últimos diez a quince años, el concepto de solución adecuada ha sufrido transformaciones ante la palpable realidad de los costos y la aceptación de la capacidad del hombre por aportar su propio esfuerzo en la búsqueda de soluciones. Y así llegamos

a producir conglomerados de edificios de apartamentos, de casas independientes, o adosadas, lotes individuales para la auto-construcción y otras alternativas diversas. De esta manera, nuevos asentamientos humanos de diversos tipos fueron surgiendo a lo largo y ancho de nuestras ciudades y a partir de la satisfacción de la necesidad básica de una vivienda.

Alguien dijo en una ocasión que la "vivienda es más que un techo". Y durante mucho tiempo la frase se repitió sin ahondar en su profundo y verdadero sentido. Y serían las experiencias, logros y fallas de los diversos proyectos, las que finalmente estarían revelando que hemos estado construyendo viviendas, cuando debíamos planificar comunidades.

2. Planificación y participación

Cuando hablamos de la organización de la comunidad para la administración del proyecto ¿qué es lo que realmente estamos esperando de ella? en qué momento o etapa le permitimos administrar su proyecto? ¿qué hacemos para facilitarle tan delicada labor?

La dotación de albergue a un grupo humano es sólo el inicio de un proceso abarcador, integral y complejo cuyo resultado es un ambiente social determinado que definirá en gran medida la calidad de vida del conglomerado.

Cuando se habla de construir comunidades en sustitución del concepto tradicional de construir viviendas, se hace referencia a todo un conjunto de ideas vinculadas a la vida y al quehacer en comunidad. No se construye una comunidad sólo construyendo viviendas, ni siquiera aún cuando en dicha actividad constructiva participen con su trabajo **los hombres** que habrán de habitarlas. Es preciso que la participación se produzca desde los primeros pasos de la concepción de un proyecto; desde la motivación que desemboca en la decisión del cambio de un ambiente a otro, de una otra vivienda, o del mejoramiento de la vivienda que se habita y debe proyectarse hacia el futuro, más allá del período de ocupación de las viviendas.

La planificación "desde arriba" ha dado como fruto una multiplicidad de resultados desafortunados que van desde los proyectos concebidos para unos y ocupados por otros hasta niveles críticos de insatisfacción que derivan en la indiferencia hacia el bien adquirido y hacia el ambiente que lo

rodea. Algunos de los resultados más frecuentes, son las malas relaciones vecinales, desorganización, deterioro del conjunto habitacional y abandono de las soluciones, entre otros. Al participar en la definición de sus proyectos, a través de la planificación "desde abajo" los grupos se integran organizada-mente en un proceso que cubre todas las etapas del mismo y que se proyecta después de la satisfacción de otras necesi-dades comunitarias.

En muchas ocasiones las instituciones pretenden que la comunidad participe en la administración del proyecto; sin embargo, no se le permite participar en la planificación del mismo, que implica opinar e influir sobre las decisiones rela-tivas a su vida futura. La adquisición de una vivienda propia es quizás la decisión más importante en la vida de una familia de bajos recursos. ¿Por qué no ha.. de influir sobre dicha de-cisión? Es probable que se requiera aumentar la dosis de con-fianza institucional hacia los grupos humanos. Que no se espere la participación sólo para la solución de problemas. Que se planifique "desde abajo". ¿Cómo provocar o apoyar este modo de participación? Los departamentos de investi-gación y trabajo social de las instituciones juegan aquí un papel de importancia. Su contacto directo con la población, los ponen en capacidad de transmitir información vital para la planificación y de servir como enlace entre la población y la institución para el trabajo conjunto. Pero ocurre muchas ve-ces, que el mensaje no llega a los técnicos o que, habiéndolo recibido, se conciben proyectos que no se ajustan a la reali-dad de sus posibles usuarios. Demos entonces a los trabajado-res sociales un rol muy claro en el que predomine la objetivi-dad y se elimine el paternalismo. Ello facilitará grandemente la labor de involucrar en nuestro trabajo a aquellos para quie-nes trabajamos.

La participación de la población en la planificación, cons-tituye todo un desafío a ésta. Los mecanismos para lograr di-cha participación, varían de un país a otro e incluso entre regiones. Queremos dejar planteada la inquietud al respecto, como una metodología que estaría abonando el terreno para el logro de proyectos mejor concebidos, más estables y pro-gresistas, cuyo desarrollo estaría garantizado por el impulso de sus beneficiarios, organizados anticipadamente para una vida comunitaria más satisfactoria.

3. Organización para la Administración

Una mirada retrospectiva hacia proyectos ya ejecutados, revela los problemas que surgen cuando los conjuntos habitacionales carecen de toda una variedad de instalaciones de uso público, por mencionar sólo algunos. Lo tradicional ha sido que los moradores esperen de fuera, es decir de los organismos estatales generalmente, la realización de las obras correspondientes. Puede darse una larga espera, o el logro bajo presión de algunas obras. Pero si la comunidad se encuentra organizada, no sólo presionará, aportará su esfuerzo para hacer realidad la satisfacción de las necesidades de orden comunitario. Sin contar con pleno apoyo o sin compromiso formal de parte de las instituciones correspondientes, algunas comunidades han logrado sus objetivos mediante la cooperación, el esfuerzo organizado, y el ahorro colectivo. Uno de los resultados más notorios de esto, es la significativa disminución de la dependencia de las comunidades frente a los organismos públicos y privados. Con ello, el logro de objetivos está cada vez menos condicionado a las instituciones y más relacionado con el trabajo de los grupos comunitarios.

La organización de la comunidad para la administración de programas integrales de viviendas de interés social constituye un tema cuyo análisis resulta apasionante. Lograr que cada proyecto habitacional, cada comunidad, se desarrolle plenamente bajo la administración de sus moradores, es quizás el sueño de muchos planificadores, ministros de viviendas, alcaldes y regentes de ciudades. Es conveniente referirnos a algunas consideraciones y situaciones que podrían condicionar el éxito de la administración de un proyecto habitacional. La primera de dichas consideraciones está referida al tipo de oferta del proyecto y presenta dos posibilidades: proyectos abiertos y proyectos cerrados. Entendemos por proyectos abiertos, aquellos concebidos y ejecutados por un organismo o institución y a disposición de una población que se ajusta a determinados requisitos. Los ocupantes proceden de diversos puntos; no se conocen entre sí y al incorporarse al proyecto, usualmente sólo comparten el interés por una nueva vivienda. Ejemplos de proyectos de este tipo en Panamá, serían los proyectos Santa Librada y Torrijos Carter. Cuentan con las facilidades comunitarias necesarias y funcionan adecuadamente sin haber sido organizados por la institución promotora para la administración de su desarrollo.

Los proyectos cerrados son aquellos concebidos para un grupo o sector determinado de la población. Surgen por iniciativa de los futuros usuarios o por decisiones ajenas a los mismos y compartidas o no por éstos. Pero en todo caso, se trata de proyectos que son ocupados por familias con antecedentes comunes, problemas compartidos, y características que los definen como grupo. Cuando estos grupos participan en la planificación y/o ejecución del proyecto están en mejores posibilidades de enfrentarse a una futura organización para el mantenimiento, mejoramiento y desarrollo integral del mismo, ya que la participación desde las primeras fases, constituirá una base propicia para la aceptación de responsabilidades frente al destino del proyecto.

Podríamos citar como ejemplo de proyectos cerrados, el de Cabo Verde, dirigido a familias de un área de invasión y para el cual prácticamente no hubo requisitos de selección. Comparten antecedentes comunes, tienen conciencia de grupo, pero no administran su proyecto por tratarse de edificios de alquiler. Otro ejemplo son los proyectos de Renovación Urbana, sólo para los moradores de determinadas áreas de tugurios, con relativa participación en la planificación del proyecto y que deben reunir los requisitos de ingreso. La administración deberá estar en sus manos; sin embargo, aún es temprano para poder referirnos a sus resultados. En el estudio de Caso nos referimos al proyecto Barraza, que pertenece al tipo de proyectos cerrados con organización para la administración, muy ligada a las características físicas del proyecto y al tipo de tenencia de las soluciones habitacionales.

4. Condiciones para la administración

La administración de un proyecto por sus residentes, no es empresa fácil; algunas condiciones específicas deben producirse:

- Sensación de pertenencia al grupo.
- Conciencia de necesidades por satisfacer
- Deseos e intenciones de satisfacer necesidades comunes

- Conocimiento de los recursos disponibles para el logro de sus objetivos y conciencia de las limitaciones que habrá que enfrentar.
- Organización adecuada para la administración del desarrollo del proyecto, de acuerdo a las características del mismo.

Revisemos brevemente dichas condiciones. La sensación de pertenencia al grupo está en gran medida condicionada por los antecedentes del grupo. Hemos ya señalado la ventaja de que disfrutaban las comunidades surgidas del esfuerzo de sus miembros por instalarse, con el caudal de la experiencia que da el trabajo conjunto. Los proyectos que carecen de este antecedente, requerirán de un trabajo más intenso y de un período más prolongado de preparación para la auto administración. Pero tanto en uno como en el otro, es preciso contar con apoyo institucional para provocar las condiciones necesarias que posibiliten la organización de la comunidad para su desarrollo. Es aquí donde la labor del promotor social juega un importante y delicado papel, despertando o reactivando en la comunidad la sensación de pertenencia. En esta etapa, una diversidad de factores interactúan para configurar la pertenencia al sitio. Entre ellos, características prevalecientes en las áreas de procedencia o de residencia anterior, motivaciones para el cambio residencial, expectativas iniciales del cambio, planes futuros individuales y muchos más. Afortunadamente, el ser humano desea por naturaleza la asociación y necesita adherirse a grupos de diversos tipos para la consecución de fines variados.

La toma de conciencia respecto a las necesidades que deben ser satisfechas y problemas que deben ser resueltos, es otra de las condiciones inherentes a la problemática de la organización para el desarrollo.

El promotor social tiene en esta oportunidad una función muy específica, debiendo auxiliar a la comunidad en la definición de metas y objetivos a través del intercambio dinámico de ideas.

Una vez reconocidas las necesidades comunitarias que requieren ser satisfechas, el grupo debe compenetrarse de la responsabilidad que asumirá frente a aquellas, comprendiendo que sus esfuerzos deben ser coordinados para el

máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, tanto humanos como técnicos y materiales.

La comunidad debe estar informada de los recursos con que cuenta para lograr sus objetivos, así como de las limitaciones que enfrentará, a fin de enmarcar correctamente sus aspiraciones ajustándose a la realidad. Sus objetivos deben jerarquizarse, rechazando metas utópicas o inalcanzables que sólo provocarían frustración y desaliento, disminuyendo en los grupos el impulso inicial. Otro aspecto que debe comprenderse, está referido a responsabilidades que deben ser compartidas con instituciones y organismos públicos y privados. Algunos asuntos requerirán inclusive de la intervención total del Estado, por estar fuera de las posibilidades reales de la comunidad. No perdemos de vista que se trata de proyectos de interés social, integrados por familias de escasos recursos económicos y de bajos niveles educativos, que requerirán ayuda y respaldo institucional. Las limitaciones deben ser comprendidas ampliamente. El plan de desarrollo debe ser flexible y dinámico; flexible a fin de que permita ajustes frente a errores o nuevas situaciones; dinámico, para que sea continuo, alimentándose de sus propias experiencias mediante la evaluación de sus medios, de sus objetivos y de los resultados obtenidos. Aunque la labor de evaluación requiere de determinadas técnicas, se recomienda que sea realizada por la misma comunidad o en forma conjunta.

Los objetivos deben ser comprendidos y compartidos por la mayoría; el grupo administrador en ningún momento actuará a espaldas del grupo o pondrá en peligro el apoyo que requiere de éste.

Promover la organización para la administración, es adelantarnos a los esfuerzos que iniciarán las comunidades con o sin apoyo institucional, para la satisfacción de sus necesidades comunitarias, pero cuyos resultados dependerán en gran medida del respaldo que reciban en términos de educación y orientación para una adecuada organización.

La organización para la administración del desarrollo exige una estructuración comprensible para la comunidad y aceptada por ésta como la más adecuada a sus propósitos. No debe ser impuesta por la institución promotora, sino promovida y apoyada por ésta.

La estructuración de la administración variará según el tipo o características del proyecto y de la población misma.

Hemos mencionado antes la conveniencia de activar las relaciones ya establecidas previamente a través de grupos existentes para fines diversos, asociaciones cívicas deportivas, y otros.

Las características físicas del proyecto ejercen influencia en los esquemas de organización; unidades vecinales, agrupaciones de viviendas que por su ordenamiento consolida vínculos entre vecinos, vecinos de pisos, y en fin las diversas situaciones que propician la formación espontánea de grupos. En este punto, quisiéramos llamar la atención respecto a la influencia que el diseño físico o arquitectónico, puede ejercer sobre el intercambio social, la pertenencia a grupos y en general sobre la vida social de una comunidad. Y con relación a todo ello, la conveniencia de tomar en consideración esta relación entre el diseño y la interacción social, al momento de la concepción física de los proyectos. Las características de éstos, determinarán en gran medida la futura estructuración para la administración. No es lo mismo administrar proyectos de viviendas unifamiliares, que administrar proyectos en condominio. La propiedad horizontal ofrece complejidades que exigen una organización más elaborada.

La administración en manos de los usuarios tiene entre sus más importantes ventajas, el hecho de que el grupo que administra, comparte los valores, intereses y estilo de vida de la comunidad, por ser parte de ella. Sin embargo, los administradores o directivos del proyecto, deben estar plenamente conscientes de su rol en la comunidad y del alcance social de su labor. Otra advertencia que consideramos importante, se refiere al respeto a la privacidad de la vida familiar, que no debe ser invadida en el afán de lograr una participación amplia y entusiasta de los miembros. Cabe agregar también el cuidado de no ahondar conflictos existentes y procurando, cuando las situaciones lo permitan, suavizar tensiones que pudieran afectar una participación plena y libre.

La organización para el desarrollo comunitario es un tema sensible para el logro de los objetivos. El grupo administrador debe surgir del liderazgo natural y recibir el apoyo de los promotores para su capacitación y adiestramiento. La organización de la comunidad a través de grupos o sectores, constituye un paso inicial para el mutuo conocimiento y para el surgimiento de líderes. Es conocido que el funcionamiento satisfactorio de pequeños grupos, posibilita y propicia el fun-

cionamiento la comunidad como un todo.

El sistema administrativo del proyecto debe contar con una estructura propia y relacionada con las condiciones específicas del grupo y del proyecto. Debe regirse por un conjunto de normas o reglamentos cuya observación garantice en lo posible el cumplimiento de responsabilidades. Es vital un plan ordenado de objetivos y la definición de medios, recursos y estrategias para el logro de aquellos. La organización para el desarrollo no debe recaer exclusivamente en el grupo directivo; éste debe transferir actividades y responsabilidades concretas a comités o grupos, a fin de conseguir una participación amplia de la comunidad, manteniendo a sus miembros activos y permitiéndoles compartir las experiencias que se deriven de todo el proceso.

Uno de los mejores medios de organización lo constituyen las cooperativas; a través de ellas se producen los dos elementos claves para el desarrollo comunitario: educación y organización. Cooperación es, con seguridad, la palabra clave para una participación efectiva a nivel local.

En los esfuerzos dirigidos al desarrollo comunitario, es importante no olvidar que la comunidad forma parte a su vez de un marco de relaciones sociales más amplio, que se extiende al ámbito de las divisiones político administrativas e integrado al desarrollo general del país. Organizarse para el desarrollo no significa segregarse ni aislarse del resto de la sociedad. A través de sus empeños, los grupos de desarrollo percibirán la necesidad de coordinar con diversos organismos públicos y privados.

También tendrán que ajustarse a los planes de desarrollo generales, en los que ellos tendrán prioridades determinadas por factores que trascienden de su vida comunitaria.

Para finalizar, queremos insistir en la necesidad de brindar todo el apoyo en recursos humanos y técnicos que sean necesarios, para respaldar adecuadamente a las comunidades en su desarrollo. Las instituciones públicas, responsables de la creación de nuevos proyectos de viviendas deben tener en cuenta que al crear proyectos, surgen comunidades. Los organismos privados también vinculados al tema, deben asumir su papel responsable frente a las nuevas comunidades. Y en todo caso, propiciar ambos, con respaldo efectivo, coordinado e integrado, el fortalecimiento de colectividades capaces de impulsar su propio desarrollo.

**ADMINISTRACION INSTITUCIONAL
DE PROGRAMAS DE VIVIENDAS**

Presentado por:
James Upchurch ¹
CHF Y ESTADOS UNIDOS

**SINOPSIS DE LA LABOR REALIZADA POR BOTSWANA
Y DE LA EXPERIENCIA ADQUIRIDA PARA MEJORAR
LAS CONDICIONES DEL POBRE URBANO**

SUB—INDICE

1. Introducción
2. Participación de Beneficiarios
3. Administración
4. Entrenamiento
5. Materiales y Programas de Entrenamiento
6. Conclusión ^

1. INTRODUCCION:

≃ Cuando Botswana logró su independencia en 1966 contaba con dos pequeñas ciudades y la mayoría de la población vivía en las zonas rurales. Poco después de la independencia, la población rural comenzó a migrar a las zonas urbanas, aumentando con ello la población urbana a razón del 12 o/o anual. Al principio, el nuevo gobierno no estaba preparado para alojar al vasto número de migrantes, aún cuando se constituyó una corporación nacional de vivienda (BHC) para aliviar la escasez de viviendas. No obstante, la BHC no pudo producir suficientes unidades para todos ni tampoco lograr viviendas asequibles para los pobres. Por consiguiente; se formaron caseríos espontáneos (ocupación de baldíos).

El gobierno se preocupó mucho acerca de esta situación debido a que planteaba un grave problema de salubridad e interfería con la planificación de la ciudad. En busca de soluciones, Botswana se benefició de la experiencia sobre vivienda adquirida por otros países. Por lo tanto Botswana rechazó los métodos del "bulldozer" (erradicación de tugurios) y de "repatriación" como ineficaces e improductivos. En cambio, se aceptó la realidad de los "asentamientos espontáneos" incorporándolos a la planificación de la ciudad. Esto dio lugar a actualizar programas que estaban diseñados a mejorar la infraestructura y los servicios a niveles mínimos aceptables (p. ej., un depósito de agua por 20 parcelas, alumbrado en las principales calles y carreteras, puestos de salud, escuelas, carreteras en terreno desmontado o pavimentadas con desagüe, etc.). Además se inició un programa con obje-

to de aumentar el número de parcelas mediante la planificación de lugares y servicios.

Indudablemente una empresa de esta índole requiere una atenta supervisión, una administración eficaz y una realización diligente. Por consiguiente, el gobierno formó la Agencia de autoayuda para vivienda (SHHA) que luego se convirtió en un Departamento de los Concejos de la ciudad. Esta disposición era compatible con la política de descentralización del gobierno y ayudó a establecer control sobre la SHHA mediante los concejales elegidos de cada ciudad. Los concejales formaron una Comisión del Concejo, llamada Junta de gestión de la SHHA, que tuvo a su cargo el exámen de la política de la SHHA, los procedimientos, el progreso en la realización del programa, la asignación de parcelas, manejo de la deuda, manejo del plan de préstamos de materiales de construcción (BML), etc.

El gobierno también estableció varios indicadores de evaluación, que son utilizados por todas las SHHA para supervisar sus proyectos. Estos son utilizados por todas las SHHA para supervisar sus proyectos. Estos indicadores incluyen medidas cuantificables, tales como tasas de atrasos en el programa de recuperación de costos, el nivel de ingresos de los asignatarios de parcelas y recipientes de préstamos, cálculos sobre condiciones para asignación de préstamos y del tiempo que se necesita para la construcción o mejora de las viviendas. Las SHHA han incorporado estos indicadores en sus labores generales administrativas, ampliando su concepto a fin de incluir otros campos. Por ejemplo, los informes estadísticos mensuales se compilan sobre asignaciones de parcelas, el número y el monto en dinero de los préstamos hechos en materiales, y los saldos de los préstamos pendientes.

Además de las responsabilidades administrativas indicadas, las SHHA deben tabular hasta más de 20.000 asientos contables por mes; mantener los archivos de 10.000 parcelas, solicitar pagos, administrar un almacén general por cada 1.500 parcelas (por lo general, 4 por ciudad), racionalizar y demarcar zonas ocupadas, poner en práctica un componente sanitario, informar al público sobre el programa, alentar al desarrollo comunal, y actuar como abogado de los ocupantes de las parcelas.

Las responsabilidades enunciadas son numerosas, exigentes y complejas, contienen muchos problemas inherente que

se intensifican debido a la falta de potencial humano lo que hace aún mayores los requisitos para el entrenamiento. Esta situación ha hecho que las SHHA trabajen con ahínco para lograr los objetivos generales del programa.

Teniendo en cuenta lo expuesto, en este documento se examinará la labor de las SHHA para alentar la participación de los beneficiarios en la realización del programa para establecer sistemas administrativos adecuados y copar las necesidades de entrenamiento mediante producción de materiales de enseñanza y programa de capacitación. El autor espera que la siguiente narración descriptiva permita al lector beneficiarse de la experiencia adquirida en Botswana, al adaptar ideas pertinentes y ampliarlas a nuevos límites.

2. PARTICIPACION DE BENEFICIARIOS

Después de la génesis de la SHHA y conjuntamente con la labor para mejorar la gestión administrativa, el pensamiento de los Concejos fue solicitar datos de los beneficiarios. Uno de los primeros métodos empleados fue un cuestionario informativo en el que se evaluaban las prioridades de los beneficiarios referentes a servicios e infraestructura. Otro método fueron reuniones públicas que permitieron establecer un diálogo entre los beneficiarios y planificadores. Estos dos métodos fueron útiles para determinar prioridades y desarrollar planes de acuerdo con las necesidades manifestadas por los beneficiarios a la vez que se consideraban los recursos disponibles y los requisitos para la recuperación de costos.

Conforme se mencionó previamente, los beneficiarios eligieron representantes ante el Consejo y la Junta Administrativa de la SHHA. Esto se consideró vital debido a que la Junta puede examinar el progreso de la realización, relacionar los puntos de vista de los beneficiarios con la SHHA y actuar como otra fuente de información para los beneficiarios. Por lo tanto, la Junta Administrativa de la SHHA constituye un enlace político importante entre la SHHA y los beneficiarios.

La SHHA también tiene relación con la Asociación de Desarrollo Distrital (WDA) que está integrado por representantes de los beneficiarios. La WDA organiza el respaldo para ciertos proyectos patrocinados por la comunidad (tales como parques de juegos, centros comunales, etc.). La WDA también examina fotografía de todos los solicitantes con miras de impedir que una persona reciba más de una parcela. La

SHHA ha tratado de educar a los miembros de la WDA sobre los aspectos de autoayuda para permitirles que se reúnan pública o privadamente a efectos de contar con otra fuente de información para los beneficiarios (y otra fuente informativa para SHHA).

Cada comunidad cuenta con un jefe (Kgosí) muy respetado al que obedece la gente. Cuando los ocupantes ilegales llegaron por primera vez, el Kgosí y sus subjeses asignaron las parcelas. Por esta razón al Kgosí se le hizo miembro ex-officio de la Junta Administrativa de la SHHA y miembro de facto de la Junta de Reclamos (que zanja disputas sobre linderos y propiedad en relación con las parcelas). El Kgosí ha sido una persona muy valiosa con quien la SHHA consulta frecuentemente sobre consejo y asistencia.

Cuando la SHHA estaba demarcando las nuevas carreteras y racionalizando los linderos de las parcelas, (en los asentamientos espontáneos) los beneficiarios comenzaron a resistir cambios incluso cuando se les había consultado en las etapas iniciales de la planificación. Por lo tanto, la SHHA formó "Equipos de acción", compuestos por el Concejal de la zona, el Kgosí, el funcionario de desarrollo de la comunidad de la SHHA, un trabajador de la comunidad y un asistente técnico. Estos equipos iban a los lugares correspondientes con objeto de explicar los nuevos linderos de parcelas y caminos. Si los equipos se encontraban con personas que se oponían a los linderos de los caminos y parcelas, el equipo trataba el asunto con las personas interesadas, esforzándose en llegar a un compromiso. Esta fue una tarea lenta y muchas veces tediosa, pero permitió a los beneficiarios expresar sus Sentimientos y facultó a la SHHA para atenderlos. Por consiguiente, con frecuencia, el camino era desplazarlo unos cuantos metros hacia un lado o el otro y los linderos de las parcelas se alteraban algunos metros aquí o allá. Los resultados de la labor del equipo fueron extraordinarios. Disminuyeron las quejas en forma asoribrosa, se redujo al mínimo el número de desplazamientos y mejoró la cooperación de los beneficiarios en mover sus vallas y cercados.

A pesar del éxito de los equipos de acción, siempre se presentaron algunas disputas que hubo que atender. Por lo tanto la SHHA recomendó que se formara una Junta de Quejas o Adjudicación. Esta Comisión tribunal estaba integrada por dos concejales y el Kgosí y con el funcionario de desarrollo de la comunidad (CDO) y el escribano del pueblo como

miembros ex-officio. De esta forma, la SIIHA pudo trabajar dentro la estructura comunal existente no teniendo que crear una estructura completamente nueva. De la misma forma, la participación de los concejales y del Kgosi aumentó su compromiso ante el proyecto general actualizado (así como respecto al proyecto de lotes y servicios).

Después de experimentar un éxito razonable con la participación de los beneficiarios, tal como se describe anteriormente, la SIIHA decidió ampliar el concepto. Primero, la SIIHA estableció un "sistema de quejas" para que los beneficiarios tuvieran un medio de plantear sus quejas. La SIIHA consideró que esto: a) ayudaría a identificar fallas en la presentación de los servicios; b) demostraría a la gente que la SIIHA estaba dispuesta a escuchar y actuar; c) ofrecería un estímulo a otros departamentos del Concejo de la ciudad para realizar una labor adecuada, y d) alentaría a los ocupantes de las parcelas al mostrarles por escrito que se estaban tramitando sus quejas. Con esto aumentó la credibilidad de la SIIHA.

Seguidamente, la SIIHA promovió la participación de los beneficiarios a nuevos límites al diseñar un nuevo método para que el tenedor de la parcela escogiera su propio plano de la casa. El primer reglamento de este plan es que el tenedor de la parcela tiene que construir una casa sobre la cual pueda realizar los pagos, (las pruebas de solvencia están basadas en el cálculo de que los costos mensuales de la vivienda no deben constituir más del 250/0 de los ingresos familiares). El proceso comenzó con varias casas de demostración que habían sido construidas por el Consejo para que las inspeccionaran los tenedores de las parcelas. La SIIHA produjo un Catálogo de viviendas que contenía varios planos de casas. Además, la SIIHA hizo algunas maquetas, formadas por una plancha acanalada, paredes de metal, puertas y ventanas magnéticas y techó (escala 1:20). Con este modelo, el tenedor de la parcela podía "construir" la casa que deseaba y le permitían sus medios. Por ejemplo, las restricciones en cuanto a solvencia, con frecuencia impidieron la construcción de la "casa ideal". No obstante, el beneficiario podía ver fácilmente qué tamaño de casa podía construir por sí mismo o mediante un pequeño contratista, usando el modelo para mostrar futuras ampliaciones. De hecho, los asistentes técnicos de SIIHA han recomendado siempre que el beneficiario inicie algo pequeño, lo mejore y lo expanda posterior-

mente. El uso del modelo ayuda al beneficiario a comprender los difíciles planos conceptuales producidos normalmente por los arquitectos.

Un esfuerzo adicional para alentar la participación de los beneficiarios fue la realización de una encuesta básica de la zona de ocupación espontánea. Mediante esta encuesta se determinó el punto inicial, a partir del cual la SHHA podría evaluar el ejercicio de mejoramiento. En segundo lugar, se pidió nuevamente a los beneficiarios que midieran la importancia de ciertos servicios, medios y asistencia. Por último, sirvió para reunir cierta información socioeconómica. Toda esta información ayudó a la SHHA a establecer el orden de prioridades de su calendario de realización, a determinar niveles de solvencia, y a determinar los criterios de evaluación para juzgar el éxito y eficacia del proyecto. Además, la encuesta le dio a la SHHA una idea general del nivel de comprensión por parte de los beneficiarios acerca del proyecto (especialmente en campos tales como la disponibilidad de préstamos y racionamiento del agua potable), con lo cual pudo centrar su labor educativa en los puntos adecuados. La SHHA también usará esta misma encuesta básica para formar el núcleo de una encuesta posterior al proyecto. Esta encuesta posterior suministrará información para ayudar a evaluar el proyecto, dando al gobierno la oportunidad de beneficiarse de la experiencia adquirida aplicando cualesquiera lecciones a proyectos futuros existentes.

Esta labor enseñó a la SHHA que la información suministrada por los beneficiarios ayudó a disminuir los problemas graves. Además, la SHHA vio que los métodos colectivos se complementaban para lograr el resultado previsto. La SHHA está complacida con los resultados, pero no totalmente prosigue la búsqueda de nuevos y mejores modos para impulsar la participación de los beneficiarios.

3. ADMINISTRACION

Para que cualquier organización funcione debidamente, necesita que haya un buen sistema administrativo. El Gobierno de Botswana, reconociendo este hecho, decidió requerir la asistencia de la Cooperative Housing Foundation (CHF) (anteriormente llamada Foundation for Cooperative Housing) a través de la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID). Los consultores de la CHF trabajaron en

estrecha colaboración con los funcionarios de vivienda, introduciendo sistemas administrativos basados en la experiencia sobre administración de programas de vivienda de autoayuda.

La primera preocupación fue el sistema de contabilidad manual. El gobierno estaba preocupado de que estos registros pudiesen estar equivocados pero se desconocía el margen exacto de las imprecisiones. Por consiguiente, las SHHA emprendieron un ejercicio de rectificación, consultando viejos recibos y con los propios tenedores de parcelas. Esta labor reveló varios errores de inscripción (de parcela errónea o monto equivocado), casos en que tenedores de parcelas no hicieron pagos, fechas incorrectas de asignación, recibos que nunca fueron presentados y registros que estaban tan ajados y rotos que hubo que reconstruir. Después de la labor de reconstrucción y rectificación, la SHHA consideró que sus registros seguían siendo vulnerables a los problemas viejos. Un sistema automático parecía ser la única forma lógica de reducir al mínimo los errores y reducir el trabajo de asentar 20,000 cuentas mensualmente.

Por un momento se consideró utilizar computadoras de gran tamaño, pero se rechazó la idea debido a que requerían una programación compleja, eran demasiado costosas, muy difíciles de reparar y se podían usar solamente como una "contabilizadora central". En cambio, SHHA seleccionó una máquina de contabilidad programable, automática, relativamente pequeña (Olivetti Audit-4). Esta máquina era lo suficientemente económica para facilitar su uso en oficinas en lugares descentralizados en lugar de la sede principal. El nuevo sistema mejoró el control en los respectivos lugares del programa BML. La SHHA dio un paso adelante con este desarrollo al incorporar procedimientos contables en un sistema administrativo integral. Por ejemplo, el tenedor de una parcela que desee materiales tiene que tener sus pagos al día de contribuciones y préstamos y una persona que solicite un BLM tiene que tener un buen historial de contribuciones.

El Audit-4 también le da a la SHHA acceso instantáneo al inventario exacto de sus almacenes y a las sumas que adeudan los tenedores de parcelas. Se han reducido al mínimo los errores de contabilización al establecer comprobaciones para localizar todo error que se pueda presentar. No obstante, este nuevo sistema exigía un intenso entrenamiento para los contables en la operación, comprensión y uso de la máquina y sus pertinentes procedimientos. La SHHA solventó este

problema al compilar un manual de contabilidad detallado. A cada contable se le entregó un manual para que lo usara como referencia durante el entrenamiento y como guía en el desempeño de su trabajo. El manual contiene una descripción del trabajo y responsabilidades de los contadores de cuentas, una descripción de cómo usar la máquina, un gráfico que muestra cuándo se deben usar ciertos programas, una lista de las cantidades mínimas de tarjetas y formularios de registro que deben mantenerse a mano y copias escritas del programa en lenguaje de computadora (un lenguaje binario simple).

El manual ha sido revisado tres veces en tres años a fin de mantenerlo actualizado y facilitar su comprensión. Se alienta a los contadores de cuentas a que presten su asistencia con esto ya que ellos son los que mejor pueden ver la forma de mejorar el manual desde un punto de vista práctico. Hasta ahora el manual ha sido de gran utilidad, dando a la SHHA una referencia mediante la cual puede entrenar nuevo personal, mantener el conocimiento del personal actual y mantener continuidad.

Otras de las principales preocupaciones eran los procedimientos administrativos generales. En los primeros días la mayor parte del personal no estaba al tanto de los procedimientos que se utilizaban en otras secciones de la SHHA. El conocimiento de estos procedimientos se dejaba a la responsabilidad de cada cual. Aún en este caso, muchos empleados solamente tenían una vaga idea de los procedimientos correctos. La SHHA aprendió rápidamente que esta situación daba lugar a confusiones, registros incorrectos, y pobres comunicaciones que perpetuaban un estilo administrativo de reaccionar ante los problemas en lugar de anticiparlos. Por consiguiente, el personal de la SHHA se reunió con sus consultores con objeto de analizar todo el sistema administrativo a fin de eliminar procedimientos que fueran redundantes o ineficaces. Además, el personal trató de analizar problemas que eran prevalentes en el sistema anterior con objeto de alterar o crear procedimientos que impidieran que volviesen a presentarse estos problemas. Este importante proceso debe continuar, incluso después que se hayan desarrollado nuevos procedimientos debido a que el personal aprenderá gradualmente a anticiparse a los problemas y dificultades en una forma más eficiente.

El éxito previo de la SHHA con los procedimientos de codificación dio motivo para la preparación de un manual de procedimientos. Actualmente, todos los miembros del personal tienen ejemplares de todos los procedimientos (solicitudes de parcelas y préstamos, transferencias, quejas, etc.) y de todos los formatos usados con los procedimientos. Se utilizó el manual para entrenar al personal en los nuevos procedimientos y para que sirviera como libro de consulta en el campo. Con esto se ha logrado contar con un personal con mayor conocimiento, un mejor flujo de información, registros más precisos y un espíritu de equipo. Una lección importante que se ha aprendido es que un buen manual es el que se pueda revisar.

Durante el proceso de mejorar la administración, la SHHA también trató de analizar ciertos componentes del proyecto. La sanidad, la propiedad de tierras y los niveles de servicios prestados, que eran aspectos que revestían particular preocupación, recibieron un examen a fondo.

La sanidad exigió un estudio de las condiciones del subsuelo, implicaciones de costos, financiación, connotaciones sociales y tipo de unidad. El principal objetivo fue mejorar las condiciones de salud mediante la aplicación de la política gubernamental de que cada parcela urbana debe tener servicios sanitarios. Por consiguiente, la SHHA examinó informes de ingenieros y consultores, comparó los principales puntos y señaló las ventajas y desventajas de cada unidad sanitaria. Una vez más, el propósito fue anticiparse a los problemas y crear alternativas viables para que las considerara la Junta Administrativa de la SHHA, los beneficiarios y el personal.

La SHHA también trabajó con el Departamento del Tesoro del Consejo para determinar los costos reales del proyecto, incluyendo el desarrollo de la infraestructura, la asistencia de la SHHA y la prestación de los servicios. Estos cálculos de contribuciones comenzó por suministrar a todos los Consejos un manual preparado por el gobierno sobre el "Cálculo de la contribución económica a los servicios", que permite a todos los Consejos que basen sus cálculos en hipótesis comunes. Este importante ejercicio ayudó al Consejo a cumplir con la política gubernamental de recuperación de costos.

La SHHA examinó las propiedades de tierras porque a las zonas de autoayuda se les dio un nuevo tipo de propiedad que no se había usado hasta entonces en el país. La misma SHHA tuvo que comprender las ventajas y matices de la

nueva posesión, a fin de que su personal pudiera explicar fácilmente los detalles a los tenedores de parcelas.

Estos análisis de proyectos tenían que ocurrir al mismo tiempo con la labor para mejorar las prácticas administrativas. De otra forma, la SHHA no hubiere podido lograr sus objetivos. El gobierno, el Consejo y la SHHA están complacidos con el progreso alcanzado hasta la fecha. No obstante, consideran que es mucho mejor formular la política y los procedimientos antes de iniciar la realización del proyecto. Esto serviría para quitarle presión al personal durante la realización, permitiendo así un enfoque más eficaz para la realización de los objetivos.

4. ENTRENAMIENTO

La expansión precedente de tareas, combinada con el problema de la escasez de potencial humano y del personal poco calificado, acentuó la necesidad de establecer un programa de entrenamiento, especialmente respecto a la administración general. Esta necesidad se hizo sentir apremiante en la SHHA debido a su rápida expansión para atender a más del 70o/o de la población.

El problema principal era que el entrenamiento que necesitaba el personal abarcaba un campo muy vasto y se necesitaba entrenamiento complementario. Ello dio lugar a una combinación de sesiones de entrenamiento a nivel nacional, de ciudad y en la práctica, incluyendo el énfasis sobre administración general así como en tareas laborales específicas. Las prioridades del entrenamiento fueron sobre: derechos y obligaciones de los tenedores de parcelas, administración, cobros, archivos, planificación y nuevos sistemas administrativos, desarrollo comunal, relaciones públicas y contabilidad (Audit-4).

El entrenamiento inicial de la SHHA se centró en el personal, debido a que tenían que comprender todos los aspectos del programa antes de que pudieran prestar una asistencia efectiva a los beneficiarios. Primero, había que preparar descripciones de cargos y calificaciones, analizar las necesidades de personal, determinar prioridades y crear un sistema administrativo. Además se produjo un organigrama de la organización con objeto de aclarar los canales de comunicación. Estas actividades iniciales sirvieron para delinear el marco del entrenamiento dentro del sistema

administrativo acordado. Entonces, el personal pudo relacionar su entrenamiento directamente con el trabajo que debía realizar. Por ejemplo, el entrenamiento básico sobre manejo de oficina se centró en el manejo de archivos, supervisión, organización de las actividades diarias y el procesamiento de solicitudes presentadas. Además, el manejo de la deuda se centró en prácticas contables adecuadas, uso de registros contables para la recuperación de costos, técnicas y métodos para mejorar los cobros, sesiones de orientación para nuevos tenedores de parcelas y cumplimiento de los mecanismos legales. El enfoque en estos dos campos se concentró en la aplicación práctica de nuevos métodos o conocimientos. Esto permitió al personal hacer más eficaz su entrenamiento interno a la vez que facultaba a los entrenadores el evaluar la efectividad del entrenamiento.

Una vez iniciados los programas de entrenamiento del personal, la SHHA comenzó a preparar sesiones de entrenamiento para los tenedores de las parcelas. El personal capacitado tenía la responsabilidad de preparar y realizar estas sesiones, que se centraron en los derechos y obligaciones de los tenedores de parcelas. Estas sesiones ayudaron a reforzar el entrenamiento del personal y sirvió para verificar la teoría de que cuantos más hechos comprendieran los tenedores de parcelas, menos problemas se le presentarían a la SHHA.

Un tercer campo importante de entrenamiento fue para los Concejales. La SHHA vió que a los Concejales se les preguntaba frecuentemente acerca de la SHHA y sus constituyentes. En realidad, a los Concejales se les consultaba incluso con más frecuencia que a alguno de los empleados fijos de la SHHA. Por consiguiente, la SHHA consideró que los Concejales debían estar al tanto de todos los asuntos relacionados con la SHHA, marcando así el principio de un proceso permanente de informar a los Concejales acerca de los componentes del proyecto y de los derechos y obligaciones de los tenedores de parcelas. Este proceso ha demostrado ser muy fructífero ya que los Concejales ahora pueden prestar asistencia a la SHHA en la educación de los tenedores de parcelas. Este plan ha tenido tanto éxito que la SHHA ha ampliado estas sesiones con objeto de incluir a otros miembros influyentes de la comunidad. Por ejemplo, la SHHA celebró una reunión pública para explicar las nuevas contribuciones económicas, pero tuvo dificultades debido a que un grupo de gente se opuso vehementemente a la nueva contribución.

La SHHA tomó nota de quienes eran estas personas y posteriormente las invitó a una sesión especial sobre la contribución. En realidad, esta reunión fue un seminario de entrenamiento cuyo objetivo era explicar al personal la razón por la nueva contribución. De ahí en adelante, el grupo de perturbadores aceptó a asistir a la próxima reunión pública para ayudar a explicar la nueva contribución. Así, la SHHA pudo convertir a algunos antagonistas en colaboradores del entrenamiento.

La SHHA ha aprendido que nunca se debe suponer que el entrenamiento ha terminado. El entrenamiento es similar al crecimiento de una persona, en que todos los días nos enfrentamos a nuevas condiciones y experiencias que presentan un reto a nuestras habilidades y amplían nuestros conocimientos. El personal, los tenedores de parcelas, los Concejales y los miembros influyentes de la comunidad siempre pueden beneficiarse del entrenamiento para mejorar sus conocimientos y eficiencia. La SHHA ha visto en qué forma la complacencia puede afectar adversamente el buen progreso logrado por el entrenamiento original. Por consiguiente, la SHHA ha iniciado reuniones regulares para continuar, renovar y confirmar el entrenamiento original. La continuación, renovación y confirmación son los puntos fundamentales para asegurar que el entrenamiento es apropiado y adecuado.

5. MATERIALES Y PROGRAMAS DE ENTRENAMIENTO.

En los primeros días, en el afán de poner en marcha a la SHHA se pasó por alto la producción de materiales de entrenamiento. No obstante, ahora la SHHA tiene varios materiales de entrenamiento que son valiosas ayudas en el entrenamiento de personal y educación de los tenedores de parcelas.

Por ejemplo, la SHHA tiene un programa de diapositivas que explica los conceptos básicos generales de su sistema administrativo. Este programa de diapositivas hace hincapié sobre la forma en que las diferentes partes (sistemas de comunicaciones, archivos, reuniones, comprobaciones y balances, control de inventarios, preparación de presupuestos, etc.) encuadran dentro del sistema primario de administración, promoviendo un concepto de equipo. Esto, a su vez, alienta la motivación individual del personal, ya que muchos emplea-

dos reconocen sus papeles dentro del marco de trabajo trazado y ven cómo se beneficia la gente de un enfoque eficaz. En otro programa de diapositivas más un formulario de preguntas y respuestas se explican las obligaciones y derechos de los tenedores de parcelas. Un tercer programa de diapositivas describe el programa BML y sirve de complemento al documento de preguntas y respuestas BML. Un cuarto programa de diapositivas explica el componente sanitario, incluyendo la necesidad de unidades sanitarias, cuidado debido de las unidades, el requisito de que hay que construirlo antes de iniciar la construcción de la casa y el tipo de unidad seleccionada para la parcela.

La SHHA también tiene acceso limitado a una máquina de vídeo, pero su uso está confinado para los Concejales y el personal en los seminarios nacionales. El factor principal para usar eficientemente estos tipos de materiales es asegurarse que aumenten el ámbito de las presentaciones que se hagan, que sean concisos (los programas largos de diapositivas ponen a dormir a la audiencia), y no reemplacen a la presentación personal.

En un esfuerzo de seguir el consejo anterior, la SHHA también produjo otros materiales varios. Un libro de historietas acerca de una familia pobre con vivienda inadecuada, explica cómo los tenedores de parcelas pueden mejorar sus viviendas. Este libro de historietas demostró ser muy popular y eficaz en ayudar a la gente a comprender sus obligaciones y derechos. La SHHA también usa afiches para ayudar a comunicar mensajes. No obstante, los afiches son difíciles de producir debido a que se pueden malinterpretar con frecuencia. La SHHA ha aprendido que cada afiche solo debe llevar un mensaje, que en un afiche solamente debe aparecer un idioma y que todo afiche se debe probar antes de usarlo prácticamente. Cuando se pusieron en práctica estas lecciones, la SHHA encontró en los afiches otro medio útil de entrenamiento.

Otros de los tipos de materiales usados por la SHHA son un catálogo de viviendas y guías de "cómo hacerlo". El catálogo de viviendas muestra a los tenedores de parcelas los diferentes tipos de planos de casas. Cada casa se muestra mediante un plano de arquitecto, un boceto de artista y un plano del lugar. Cuando el tenedor de la parcela (o los Concejales o el personal) usan el catálogo, se usa la maqueta para construir un pequeño modelo de la casa. Las guías de "có-

mo hacerlo” se usan conjuntamente con sesiones en las que se exhiben diapositivas que muestran a los tenedores de parcelas cómo hacer o construir algo. Este es también un material difícil de producir ya que requiere conocimiento técnico en adición a la pericia que se necesita para hacer un afiche. No obstante, guías gráficas de una hoja pueden ser muy eficaces para ayudar a los tenedores de parcelas a trabajar con bloques, ceniento, herramientas, etc., especialmente si la guía se ensaya antes de ponerla en uso (p. ej., preguntar a una muestra de tenedores de parcelas que expliquen la guía, verificando para ver si el mensaje que se da es claro).

Probablemente, el material más importante es el entrenamiento práctico que permite a los alumnos aprender mientras practican en lo que se le está entrenando. Por ejemplo, cuando la SHHA introduce un nuevo procedimiento, el personal lo pone en práctica en la sesión de entrenamiento. Esto puede ser archivar nuevos formatos, asentar cuentas en la máquina Audit-4, o desempeñar el papel de entrevistado cuando un alumno entrevista a otro que hace de tenedor de una parcela. La SHHA ha visto que esta forma experimental ayudar a asegurar que el personal comprenda el asunto en que se le está entrenando y que en realidad pueden desempeñar la tarea que se requiera.

Papeles de entrevistador y entrevistado, desempeñados por el personal para el público han demostrado ser muy eficaces para explicar conceptos y principios a Concejales, personal y tenedores de parcelas. El desempeño de estos papeles se debe considerar como una forma de esparcimiento para que la gente tienda a distensionarse y a disfrutar del papel desempeñado, lo cual permite a la SHHA discutir puntos muy sensibles que normalmente podrían ofender a la audiencia. Lo que no es de sorprender debido a que en el desempeño de un papel se utiliza la mejor máquina audiovisual en el mundo: el ser humano, que puede actuar, hablar, y hacer que sujetos aburridos cobren vida e interés.

La parte más importante de un programa de entrenamiento es el plan de estudios. El entrenador debe saber lo que tiene que cubrir, el orden de las presentaciones, quién hablará, y cuánto tiempo tomará cada tema. Estas importantes cuestiones se deben definir mucho antes de iniciar la sesión de entrenamiento. Por consiguiente, la SHHA exige que cada entrenador produzca un plan de estudios detallado con objeto de asegurar que se cumplan los objetivos del entrena-

miento y que se cubran todos los materiales en una forma coherente. Este proceso está respaldado por un Manual de entrenamiento, en que se dan detalles y ejemplos de los diferentes planes de estudios.

6. CONCLUSION

En retrospectiva, siempre se pueden emitir juicios acerca de cómo se podría haber hecho algo. La parte difícil es aplicar a la práctica futura las lecciones aprendidas de la experiencia. Las SHHA de Botswana han aprendido que el conocimiento se adquiere con la práctica y los errores a medida que se trabaja y mejora y se experimenta y prueba. Incluso pequeñas ideas que parecen sin importancia pueden ayudar a mejorar la efectividad del personal, la comprensión de los beneficiarios y la cooperación de los Concejales. No hay ninguna llave para el éxito, ni panacea mágica para eliminar problemas. La realización con éxito exige poner en práctica una combinación de factores tales como alentar la participación de los beneficiarios, mejorar los sistemas administrativos y responder a las necesidades del entrenamiento, dentro del marco de trabajo de la administración. Igualmente importante, es que hay que identificar a los alumnos, que indudablemente incluyen miembros del personal, tenedores de parcelas y Concejales (así como otros miembros influyentes de la comunidad). Por último, se deben establecer indicadores de evaluación para que la labor indicada anteriormente —incluso el sistema administrativo— pueda analizarse y examinarse, en caso necesario, para asegurar la realización de los objetivos. En esta forma, el entrenamiento representa una parte del sistema administrativo y de la realización del proyecto— un proceso de aprendizaje que contribuirá al esfuerzo de hacer que los pobres habitantes urbanos mejoren sus casas y sus condiciones de vida.

SEGUNDA PARTE
CASOS DE ESTUDIO

**PLANEAMIENTO INTEGRAL
EN LOS PROGRAMAS DE VIVIENDAS**

CASO DE ESTUDIO

Presentado por:
Ing. Ramiro Irabien
HONDURAS

SUB--INDICE

1. Introducción
2. Forma de Operar
 - a) Centros de trabajo
 - b) Salud
 - c) Capacitación/Educación
 - d) Vivienda
3. Mejoramiento de Viviendas
4. Sistema de Construcción a Base de Banco de Tierra y Autoconstrucción.

ASOCIACION SAN JOSE OBRERO

1. INTRODUCCION

Antes de entrar de lleno en el tema específico de esta charla, que son nuestros programas de viviendas, permítanme presentar brevemente, a la Asociación San José Obrero que los está realizando.

La Asociación San José Obrero es una entidad privada sin afán de lucro, con fines socio-culturales y económicos. Dispone de personería jurídica concedida por el Gobierno de la República de Honduras desde 1974. Aunque la Asociación empezó sus operaciones en 1972 en la Parroquia del mismo nombre en Choluteca.

Toda su acción es de inspiración cristiana y sus fundamentos socioeconómicos tienen sus raíces en la enseñanza social de la Iglesia.

Para cumplir con sus objetivos generales, crea centros de producción y de servicios que ayudan al proceso de desarrollo material y cultural de los trabajadores más necesitados de Choluteca. Para beneficiarse de sus centros no se exige confesionalidad alguna, ni de religión, ni de política. Fomentamos un ambiente religiosamente ecuménico y políticamente pluralista entre nuestros trabajadores.

2. FORMA DE OPERAR

Todas las operaciones de la Asociación San José Obrero se guían por criterios de bien común, esfuerzos propios, desarrollo personal y acción colectiva organizada. No somos una entidad de beneficencia. Fomentamos empresas rentables

-justificadas previamente con los planes y necesidades económicas de Honduras- que crean empleos estables y generan ingresos adecuados entre quienes son pobres y están desempleados o subempleados.

La Asociación también promueve centros de servicios, preferiblemente autofinanciables, en las áreas de salud, educación y vivienda para satisfacer las necesidades básicas de la clase trabajadora y de la comunidad en general.

La Asociación aporta el capital a cada proyecto y brinda los apoyos técnicos implícitos en un plan de acción acordado con cada uno de los centros, cuyos trabajadores gestionan el capital recibido tratando, como mínimo, de cumplir con el plan y en lo posible superando sus metas por iniciativas propias. Los ingresos percibidos por los trabajadores superan siempre el monto del salario mínimo establecido por la Ley.

El patrimonio de la Asociación es uno, social e irreparable. Está formado por donaciones, préstamos y acumulación de capital generado por las operaciones.

Los centros de producción promovidos y asesorados por la Asociación empleaban en diciembre de 1982 casi 200 personas. Hasta esta Fecha, podrían estimarse en unas 7,000 personas, en su mayoría niños y jóvenes, las beneficiadas anualmente en los centros de servicios de la Asociación (Clínica, Jardín de Niños, Tienda con Descuentos, Clínica de Niños Sanos y Curso del Instituto de Capacitación Técnica).

A) CENTRO DE TRABAJO

- 1 Fábrica de Guantes de Trabajo
- 1 Fábrica de Muebles
- 1 Fábrica de Bloques de Cemento
- 1 Planta de Tejidos de Mimbre y Suyate

B) SALUD

- 1 Clínica con Servicios Médicos, Odontología, Laboratorio de Patología y Farmacia.
- 1 Clínica de Medicina Preventiva para Niños Sanos.

C) CAPACITACION/EDUCACION

- 1 Instituto Pre-Vocacional

- 1 Centro de Capacitación Agrícola
- 1 Jardín de Niños/Guardería

D) VIVIENDA

5 Proyectos de Viviendas.

El origen de los proyectos de viviendas en que se ha involucrado la Asociación San José Obrero están en las necesidades sentidas y expresadas por los trabajadores en cuanto a viviendas se refiere. Los trabajadores de la Asociación que anteriormente se encontraban desempleados o subempleados, al encontrar trabajo en los centros de producción de la Asociación (en los cuales obtenían una remuneración adecuada y constante) empezaron a sentir la necesidad de mejorar sus viviendas. Con este objeto solicitaban préstamos a la Asociación, que no siempre estaba en condiciones de hacerlos.

Por otra parte, nosotros mismos nos dimos cuenta durante la construcción de nuestros centros de trabajo y de servicios, que había una carencia de personal calificado para trabajar en la industria de la construcción y de que los mecanismos para adquirir materiales para construcción eran totalmente rudimentarios o inexistentes a nivel local.

Para solucionar conjuntamente estos tres problemas de falta de viviendas, falta de personal capacitado y falta de mecanismos de obtención de materias de construcción, presentamos a la AID un programa integrado de la siguiente forma:

La creación de un Instituto de Capacitación Técnica en el que se enseñarían principalmente, aunque no exclusivamente, los oficios involucrados en la construcción tales como: Carpintería, albañilería, plomería y electricidad. De tal manera, que los estudiantes recibiesen en el Instituto de Capacitación Técnica un número de cursos y horas de enseñanza de tipo teórico y al mismo tiempo recibiesen un número de horas de enseñanza práctica, la cual se realizaría en la construcción de viviendas de interés social para personas de pocos recursos. De esta forma se combinaban la capacitación teórica con la práctica, obteniendo como resultado, un costo de construcción más bajo, ya que las personas que estarían involucradas en la construcción de las viviendas, serían estudiantes a los cuales se les pagaría un sueldo a nivel de aprendiz. Esto al mismo tiempo permitía a los estudiantes pagar una cuota nominal por su enseñanza en el Instituto de Capacitación

quedándoles una parte de su salario para sus gastos.

Por otro lado, para bajar nuestros costos tuvimos que dedicarnos a crear mecanismos por los cuales pudiésemos obtener materiales de construcción. En esta actividad se creó una cooperativa informal de trabajadores para recoger en el río arena, grava y piedra que transportamos con nuestros vehículos hasta el lugar de la construcción, abaratando así el costo de estos materiales. Además se creó una fábrica para hacer los bloques que se utilizarían en las construcciones, tanto del Instituto Prevocacional como de la Escuela. Vale la pena aclarar que el mismo Instituto Prevocacional se construyó a base de cursos. Los alumnos recibían las clases teóricas en una edificación provisional (de madera) y realizaban sus prácticas en las construcción de los edificios docentes.

Las excavaciones para los cimientos de este Instituto se hicieron con los alumnos que estaban aprendiendo albañilería. Las ventanas, las puertas y el artesón se hicieron en cursos de carpintería así como la instalación eléctrica y la instalación de plomería y sanitaria de este centro docente.

Con idea de abaratar el costo del proyecto conjunto de Centro Vocacional y área habitacional, conseguimos en trueque un terreno que originalmente estaba ocupado por una radiotransmisora, por un terreno que compramos en la zona rural, ya que hubo una resolución de la Municipalidad por la cual se prohibía a las radiodifusoras tener instalaciones y antenas dentro del área urbana de Choluteca.

Las principales dificultades que ha tenido este proyecto son las siguientes:

Las Restricciones Puestas por IAD en Cuanto al Tipo de Material Usado en la Construcción

No podíamos utilizar materiales propios de la zona como adobe o bahareque, sino que nos veíamos en la necesidad de utilizar bloques de cemento o ladrillo razón lo cual encarecería enormemente el costo de la vivienda. Además cada vivienda debe tener su área húmeda (servicio lavable y ducha) lo cual nos obligaba a construir una infraestructura de aguas negras que también encarece el costo de la vivienda. Todo este costo en materiales de construcción e infraestructura van reduciendo el tamaño de la casa y por supuesto los tamaños de los terrenos porque a menor número de casas en el terreno mayor el costo de infraestructura por casa.

El resultado de todo esto es que la gente realmente necesitada de vivienda no tiene acceso a este tipo específico de vivienda debido a su alto costo. Por otra parte, la gente que tendría el dinero para comprar este tipo de vivienda ya no aspira a vivir en una colonia, sino en un terreno aparte y en una casa distinta de las demás del barrio.

Esto equivale a decir que todas estas restricciones sacan la casa de las posibilidades del mercado para el que originalmente había sido diseñada, a pesar de todos los esfuerzos hechos para bajar los costos de materiales y mano de obra.

En este programa se están construyendo 110 viviendas. El organismo financiero intermediario será el INVA (Instituto Nacional de la Vivienda) y la modalidad es de un proyecto "Llave en mano" licitado públicamente por el INVA y adjudicado a la Asociación San José Obrero por tener un bajo costo de construcción.

El segundo proyecto de viviendas es de carácter cooperativista. La Cooperativa fue creada por la Asociación que es la tesorera. Al mismo tiempo, la Cooperativa está afiliada a FEHCOVIL (Federación de Cooperativas de Vivienda de Honduras) que fungirá como institución financiera intermediaria, comprando las casas de la Asociación y financiándolas a los usuarios a un término de 20 años.

En esta Cooperativa nosotros funcionamos no sólo como la organización constructora ejecutora, sino que también como una especie de banco, ya que los cooperativistas van ahorrando dinero suficiente para pagar la prima de la casa. Estos fondos nosotros los podemos utilizar en la construcción de las mismas casas. El terreno de este proyecto es contíguo al proyecto de CONVIVA mencionado anteriormente y por la misma razón tiene los beneficios de un costo de terreno muy bajo.

En estos dos últimos proyectos uno de los factores que encareció la construcción de las viviendas fue el hecho que el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados había quedado originalmente con nosotros en construir la red de distribución de agua potable y la red de recolección de aguas negras y una vez iniciados los trabajos de construcción de viviendas dijeron que no serían capaces de hacer esta obra por lo que nos quedó a nosotros perforar nuestros propios pozos, construir tanque elevado de alimentación así como la red de distribución de agua potable y red de recolección de aguas negras.

3. Otro proyecto es el de "MEJORAMIENTO DE VIVIENDAS". Este proyecto se hizo posible gracias a un aporte del AID al Instituto Nacional de la Vivienda quien a su vez, está prestando cantidades de hasta Lps. 300, 000 a organismos privados de desarrollo que se convierten en los ejecutores del proyecto que consiste en lo siguiente: Hacer préstamos en materiales de construcción hasta por un valor de mil lempiras (\$500.00), en este proyecto nosotros somos responsables de la cartera de préstamos; de llevar los materiales de construcción al lugar donde se va a hacer la obra y supervisarla; de verificar que esos materiales solicitados sean realmente empleados en la obra, adquirir los materiales a nivel de distribuidor para poderlos entregar en préstamos a costos inferiores de los que se obtienen en el mercado. La Asociación San José Obrero será responsable de la cartera de préstamos y cobrará un interés nominal para cubrir los costos de operación de este proyecto y crear un pequeño fondo de contingencia para cuentas incobrables. INVA le presta a la Asociación San José este dinero al 5o/o y nosotros cobramos al beneficiario un 12o/o, lo que nos da aproximadamente un 5o/o para costos de operación y un 2o/o para cuentas incobrables. A fin de aliviar la carga a la Asociación pensamos utilizar a instituciones bancarias establecidas en la ciudad o cooperativas de crédito para que hagan las cobranzas a nombre de la Asociación, pagando por este servicio un 2-1/2 a 3o/o el que pensamos recuperar a base de manejar los fondos que recibimos en cuentas de ahorro y/o a plazo fijo a corto término. Este último mecanismo es aceptable al Instituto Nacional de la Vivienda.

4. Otro proyecto: SISTEMA DE CONSTRUCCION A BASE DE BANCO DE TIERRA Y AUTOCONSTRUCCION. En este proyecto contamos con la asistencia económica de un filántropo norteamericano que adelanta el costo del terreno y acepta que se le pague el mismo sin intereses a medida que se recupera en forma prorrateada de los beneficiarios.

Este proyecto tiende a llegar a las clases más necesitadas y más pobres por lo que las casas serán construidas con materiales locales a base de autoconstrucción y utilizando centros comunales para baños, suministro de agua y lavadero de ropa. Las casas no tendrán instalación eléctrica propia ni instalación de agua potable como tampoco red de colección de drenajes sanitarios. Cada vivienda constará con una letrina y esta-

rá suficientemente cerca de los centros de abastecimiento de agua como para que esta pueda transportarse manualmente a cada una de las habitaciones. De nuevo la Asociación San José Obrero hará préstamos a corto plazo, los que serán entregados exclusivamente en materiales beneficiando en este caso a los usuarios de compras a gran volumen. En este proyecto la Asociación subvencionará los gastos administrativos ya que estos no serán cargados al costo de las viviendas y el único interés que se cobrará a los beneficiarios será aquel estrictamente necesario para cubrir los costos e inventarios de materiales.

El último proyecto de vivienda es completamente rural y dirigido a los damnificados de las inundaciones ocurridas en el mes de mayo de 1982. Este proyecto integra además de la construcción de viviendas, la creación de un área común de producción agrícola, un sistema de riegos y 3 centros de trabajo para dar servicios a esta comunidad así como al pueblo de Namasigue. Los centros de trabajo serán una panadería que es la única que habrá en toda esa región y una fábrica pequeña de encurtidos para comercializar los productos de la sección agrícola del mismo proto. En este proyecto las viviendas serán construidas con materiales propios del lugar y la construcción se está haciendo a base del sistema de alimentos por trabajos. Los alimentos han sido parcialmente donados por instituciones internacionales y nacionales y en algunos casos adquiridos con fondos propios de la Asociación. En este proyecto también se ha conseguido ayuda de organismos gubernamentales nacionales y estatales así como de agencias internacionales. En este proyecto se contempla la construcción de un número de viviendas mayor del número de personas que tendrán empleo en los centros de trabajo ya que estas fueron damnificadas por las inundaciones, pero tienen empleo fijo en otros centros de trabajo, lo único que perdieron fueron sus casas y los que sí tendrán trabajo y casa en este proyecto son aquellos que perdieron sus casas, sus terrenos y sus *modus vivendi*.

El concepto de integración de los proyectos de viviendas de la Asociación básicamente es como sigue:

- 1— Proyectos de viviendas, para venta al gobierno, ya que este no puede construir el número de soluciones habitacionales que necesita con fuerzas propias.

- 2— Conjugar el espíritu, la organización y las facilidades financieras del sistema cooperativista.
- 3— El mejoramiento de las viviendas existentes tanto en el área rural como en el área urbana marginada.
- 4— El sistema de autoayuda de vivienda mínima para las clases más pobres.
- 5— La solución del problema habitacional de elementos afectados por catástrofes.

Dentro de cada uno de estos proyectos hemos tratado de integrar la capacitación técnica con la creación de centros de trabajo; mecanismos de reducción de costos de materiales de fabricación, autoayuda, creación de una operación bancaria dentro de nuestra propia organización para financiar proyectos de viviendas, la cooperación de instituciones gubernamentales locales y nacionales y la cooperación de la empresa privada.

En pocas palabras: Hemos tratado de reunir todos los recursos dormidos y lanzarlos hacia un objetivo común: El desarrollo integral de los grupos marginados.

**ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD
PARA LA INTEGRACION Y ADMINISTRACION
DE LOS PROYECTOS**

CASO DE ESTUDIO

**Presentado por:
Asociación para el Desarrollo
de San José de Ocoa, Inc.
(La Junta)
REPUBLICA DOMINICANA**

AUDIOVISUAL

CONVITE: ESPERANZA DE DESARROLLO;

La Asociación para el Desarrollo de San José de Ocoa, Inc., mejor conocida por el nombre de Junta, a lo largo de 20 años se ha convertido en el eje sobre el cual giran las principales actividades del pueblo ocoeño: muchos caminos vecinales, varios proyectos de viviendas a bajo costo, centros comunales, escuelas, programas de conservación de suelo, reforestación, centro de salud, han sido llevados a cabo por la Junta de Desarrollo. En todas estas realizaciones la participación de las comunidades beneficiarias ha sido decisiva y preponderante. Lo que la Junta ha hecho es ayudar con sus propios medios y coordinar las contribuciones provenientes de otras instituciones, oficiales o particulares, extranjeras o nacionales.

La Junta surge como respuesta a la necesidad que tenía el pueblo, a mediados de 1962, de encontrar instituciones que sirvieran de canal para las inquietudes que afloraban con gran fuerza, después de estar aprisionadas durante más de tres décadas de dictadura. Y como la Junta se decidió a enfrentar principalmente los problemas del campo, el apoyo fue espontáneo y entusiasta y su trabajo inicial fue fácil pues encontró la práctica tradicional de ayuda entre los campesinos, que tenía -y tiene- su expresión en lo que se ha llamado CONVITE, que no es otra cosa que la reunión de grupos de hombres y mujeres con el propósito de ayudar gratuitamente a sus compañeros en la realización de labores agrícolas. Los primeros pasos que la Junta dió en este sentido estuvieron encaminados a preparar y organizar a los campesinos. Por esa razón sus primeras actividades fueron la celebración de cursillos de un día, de tres, de una semana y hasta de un mes utilizando las facilidades que ofrecía el Centro Padre Arturo.

Los resultados no se hicieron esperar. Los campesinos empezaron a reunirse, no ya para llevar a cabo labores propiamente agrícolas, sino para con picos, palas y machetes construir pequeños caminos carreteros, pequeños acueductos, terrazas, reparación de locales escolares, en fin, para realizar trabajos de interés común que no exigían de una capacidad especializada.

Estas primeras experiencias sirvieron de estímulo para profundizar y ensanchar diferentes proyectos, así como para mejorar la

capacitación de nuestros hombres del campo e integrar a dichos proyectos personas con ciertas sensibilidad social radicadas en la ciudad.

Dentro de ese proceso surgieron los líderes comunitarios que han facilitado las actividades de la Junta, lo que ha permitido su estructuración en base a comités de trabajo: Comité Agro-forestal, de Caminos Vecinales, de Proyectos de Casas, de Educación, de Salud, de Damnificados y Social. En cada uno de los lugares donde se llevan a efecto actividades se constituyen Comités de Desarrollo, los que sirven de puente para llevar a la Junta las aspiraciones de las comunidades y para que éstas reciban a su vez las ayudas de aquélla.

“La Junta de Desarrollo, desde sus inicios, se ha embarcado en una serie de proyectos y en un momento en que se dió cuenta de la situación de déficit habitacional de San José de Ocoa, pues emprendió también proyectos para la construcción y viviendas a bajo costo. Con las ayudas de organismos internacionales y nacionales realizó una serie de proyectos tanto en la ciudad como en los campos. Pero en un momento en que la situación se agravó con las consecuencias que trajo el huracán David y posteriormente la tormenta Federico, pues tuvo que hacer frente de una manera improvisada a una situación desesperante que estaban atravesando cientos de familias ocoñas que habían perdido sus hogares. En la actualidad la Junta de Desarrollo está realizando esfuerzos para llevar una mayor conciencia a estas gentes que han sido beneficiarias de estos proyectos a fin de que alcancen nuevas reivindicaciones que son tan necesarias para la clase a la que ellos pertenecen.

“Por ejemplo, el motivo de que aquí nuestra comunidad de San José de Ocoa las personas casi siempre, desde antes de existir la Junta para el Desarrollo pues se ayudan mutuamente. De eso tenemos la experiencia histórica de cuando ellos se juntaban en lo que se llama CONVITE. Ellos lo hacían también intercomunitario. Comunidades cercanas se trasladaban a otras a ayudarse mutuamente sin tener la asesoría de ninguna organización que pensara en un bien común. Pero hoy en día eso se ha manifestado mucho más y las personas conscientes de cada comunidad, los líderes comunitarios, pues contribuyen a que las personas no interesadas en las ayudas comunitarias consigan un nivel un poquito más alto de conciencia y así aprendan a conocer los problemas de su comunidad para que así se sientan desinteresados y vayan a

ayudar a los demás”.

“Me acerqué a los jóvenes que estaban dirigiendo el proyecto y ellos me dijeron que teníamos una reunión cada 15 días, los domingos. Me dijeron que conquistara más mujeres porque habían una serie de cosas que enseñarnos en la reunión. En la reunión discutimos los trabajos comunitarios, las visitas a los demás, en la misma reunión; la participación en los trabajos nosotros ponemos blocks- y fue aprendido con ellos. Es decir, que ya yo dirijo un grupo y me gusta mucho porque se participa con personas que nunca han participado con grupos como éste”.

“Bueno, donde hay clubes, hay centros de madres, hay asociaciones y distintos proyectos yo creo que ahí surgen inquietudes de organizarse y trabajar juntos. A donde no hay organización no hay desarrollo porque yo diría que una gente no se puede organizar ni desarrollarse sin saber para qué. Tiene que saber para qué ella organiza y para qué se concientiza. Porque yo creo que una persona después que está bien organizada y concientizada ya tiene en manos lo que tiene que hacer por los demás”.

“En cada una de estas comunidades que se trasladan a otras pues hay comités que están nombrados como Comités de Desarrollo de las diferentes comunidades. Entonces, a través de estos comités se hacen los enlaces de lugar para que las comunidades envueltas en trabajos pues estén comunicadas a través de estos comités y así puedan ayudarse mutuamente”.

“Nosotros nos reunimos cada 15 días para tratar las cosas del proyecto de viviendas; dónde nos van a tocar los trabajos; cuándo tenemos que volvernos a reunir y siempre todos decimos presente. Setenta y ochenta personas nos reunimos cada 15 días”.

“La participación de las comunidades unas a las otras es un fenómeno que ha venido desarrollándose a través de las mismas necesidades de las diferentes comunidades. Y podemos citar, desde tiempos remotos, por allá por el 1972, donde se estaba construyendo un canal de riego en la comunidad de Rincón del Pino y comunidades que no tenían nada que ver con este tipo de cosas, pues se trasladaron hasta allí a ayudar a esta comunidad a realizar su propio trabajo.

Y hoy hemos tenido la experiencia de que comunidades que están a más de treinta kms. pues se han trasladado a otras comunidades

a ayudar a construir su propia vivienda. Es decir, que éste ha sido un fenómeno que se ha dado por ese sentido y por otro lado, las comunidades que tienen este tipo de necesidad, también han adquirido un índice de conciencia muy elevado y han aprendido realmente que organizándose y ayudándose mutuamente es que pueden resolver algo de sus necesidades. Y por esta razón se da aquí lo que es extraño en otros lugares, el trabajo "intercomunitario", es decir, comunidades que ayudan a otras a resolver sus problemas sin que esta comunidad vaya a tener ese mismo problema dentro de su propia comunidad".

"Porque hemos visto que la única manera que se consigue de algo es trabajando con la unidad de los demás, a bien de los demás. Y el que no se desprende de todo lo que tiene y trabaja a bien de los demás, nunca va a conseguir nada".

"Aquí también nosotros en el aspecto vivienda hemos tenido una ayuda, podemos decir un poco significativa para nosotros. Es decir, aquí han venido otras organizaciones y han visto con sus propios ojos el desarrollo y el deseo de trabajar y de conseguir realmente lo que necesitan de las diferentes comunidades y se han sentido impresionados. Y esto ha contribuido a que nuestra comunidad haya conseguido ayuda, tanto económica como ayuda moral, diferentes comunidades o pueblos, o empresas".

"Bueno, puede ser que en todas las comunidades donde hay proyectos no haya la misma armonía porque hay muchos que nada buscan un objetivo y cuando consiguen ese objetivo, ya ahí se paran. Pero para nosotros aquí, en estas comunidades, no es buscar un objetivo, tener un objetivo y conseguirlo. No. Seguir evolucionando. Que si conseguimos un objetivo, buscar otro más y más y más".

"Sí, aquí en nuestra comunidad, llegan personas, tanto funcionarios estatales como personas que pertenecen a instituciones que construyen viviendas en el sector privado y se asombran a veces del trabajo nuestro, comparativamente con el que ellos realizan, y aquí a nosotros nos sale la vivienda, podemos decir a bajo costo, gracias a la estructura que tenemos a nivel de base. Nosotros aquí para construir una vivienda, vamos a decirlo así, nos sale el metro cuadrado alrededor de 36 a 40 pesos. Esto se debe al trabajo voluntario de las diferentes comunidades como decíamos ahorita, o de X comunidad donde se desarrolla el proyecto. Las gentes que trabajan están organizadas de esta manera: tenemos

6 brigadas, de lunes a sábado, donde esas brigadas están compuestas por 10 ó más miembros cada día, donde hacen el trabajo con un solo maestro constructor. Ellos realizan el trabajo y por esta razón es que nos sale totalmente económico. Así como hay personas, como ingenieros, que nos brindan su trabajo voluntario también. Y esto contribuye a que X obra salga a bajo costo.

“Bueno, hay muchas mujeres que yo misma las he motivado porque nosotros creíamos que la mujer no podía desempeñar el papel del hombre, y yo sí motivé las mujeres porque nosotras podemos poner un block igual que un hombre. No es que tenemos la misma fuerza pero tenemos la misma, el mismo derecho y si en una comunidad existen 10 ó 12 mujeres, el hombre tiene más interés a trabajar porque le es duro ver a una mujer trabajando y que él no trabaje”.

“Porque mire, yo no sabía poner blocks, yo pongo blocks. Yo no sabía empañetar, yo empañeto. Yo no sabía flotar, yo floto. Yo no sabía echar pisos, yo echo piso. Eso es un trabajo que uno va a conseguirlo a través de los proyectos de casas de la unidad y si no fuera así yo no supiera nada. Yo lo que sabía era tener un pico en la mano, echar una rigola o coger un arado o una sembradora”.

Uno de los elementos fundamentales que permite explicar los logros obtenidos por la Junta en la implementación exitosa de sus proyectos y, por consiguiente, en la consecución de muchos de sus objetivos concretos, ha sido sin duda el tipo de integración que tradicionalmente se ha dado entre los miembros de las comunidades involucradas en los proyectos.

Quizás, una de las razones que dieron lugar al surgimiento de la Junta y que más motivaron a su equipo fundador, fue el descubrimiento y la necesidad de aprovechar un conjunto de valores que están muy presentes en el seno de nuestro campesinado y, tal vez por razones histórica, muy desarrollados en el campesinado ocoño. Entre esos valores, la solidaridad, la tradición del esfuerzo mancomunado para ayudarse mutuamente a enfrentar las adversidades propias de la vida del sector rural, se encuentran sin duda entre los más importantes.

Era precisamente ese cúmulo de prácticas y experiencias de que eran detentores los agricultores ocoños en el campo del trabajo colectivo organizado que hacía mucho más plausible para la Junta el logro de los objetivos generales que se había fijado, siem-

pre y cuando ella fuera capaz de canalizar adecuada y eficientemente esos valores tan vivos entre los miembros de la comunidad.

A pesar de contar con esa base tan sólida constituida por ese viejo espíritu de colaboración comunitaria, la Junta, sobre todo en sus inicios, tuvo que hacerle frente a una serie de obstáculos que dificultaron de manera significativa que el tipo de integración que se perseguía pudiera lograrse a cabalidad.

Entre estos obstáculos se hallaron la presencia dentro de las organizaciones que se iban creando para la implementación de los proyectos, de ciertas figuras de relieve dentro de la comunidad, es decir, los muy frecuentemente llamados "caudillos". Estos, por su naturaleza misma, pretendían jugar y de hecho jugaban un papel de jefes y de "orientadores" autoritarios. Su presencia dentro de las organizaciones en muchas ocasiones lesionó gravemente la participación consciente y decidida de la totalidad del colectivo por la fuerte presión psicológica y manipuladora que esos elementos ejercían sobre los demás miembros.

De ahí que la Junta se trazara como política el no dar participación en sus organizaciones a ese negativo grupo de personas, muy diferentes a aquellos líderes naturales cuya aceptación dentro de la comunidad es fruto de su compenetración con los intereses de la misma y de sus luchas por el bienestar de la comunidad. A estos últimos, la Junta abría los brazos y veía como instrumentos valiosos y necesarios para garantizar el éxito de los proyectos.

Partidos políticos de las más diversas tendencias también han resultado ser obstáculos al desenvolvimiento sin trabas de los proyectos. Algunos por considerar el trabajo organizativo de la Junta como perjudicial para una verdadera toma de conciencia por parte del campesinado de la región de los orígenes y naturaleza de sus problemas. Otros por considerar la participación comunitaria auspiciada por la Junta como la antesala a un tipo de organización que podría poner en peligro los cimientos de la sociedad en la cual vivimos.

Cierto espíritu paternalista en el seno de los integrantes de la Junta ha resultado ser, igualmente, una traba en la consecución de la integración deseada dentro de las organizaciones. De ahí que, con el fin de superar esa grave laguna, la Junta haya ido dando cada vez más pasos para dejar de ser una entidad que propone proyectos y soluciones a problemas, para convertirse más bien en un oído atento a las necesidades más sentidas de las bases y en

un instrumento que brinde los medios a su alcance para el logro de los objetivos fijados por el colectivo en su totalidad.

“Y yo, después que conocí el proyecto de viviendas, o los miembros del proyecto de viviendas, es que yo estoy viviendo feliz, porque yo sé que mi casa se va a hacer y la de los demás compañeros se va a hacer también. Y después que yo conocí los jóvenes que dirigían los comités del proyecto de viviendas, yo me saqué el premio. Y así tengo que ayudar a otros a sacarse el premio también. ¿El porqué? nosotros vamos a manejar una casa que no sabíamos cómo hacerla, no teníamos cómo hacerla, jamás. Me siento comprometida completamente, yo y mi familia porque como nosotros no podíamos hacer un hogar y, con la participación de todos, estamos levantando una casa de blocks, así nosotros queremos que aquellas personas que se sienten aisladas como era yo, que también participen en esos mismos trabajos”.

El tipo de organizaciones que la Junta se ha dado como meta propiciar e impulsar ha hecho posible que no sólo se de solución colectivamente a necesidades materiales muy sentidas y concretas sino que se desarrollen y solidifiquen valores humanos presentes o latentes en el campesinado de la región, a través de una práctica rica en lecciones y formas nuevas de encarar la difícil realidad por la cual está atravesando la mayoría de nuestro pueblo.

Al tiempo que los miembros de la comunidad van convirtiéndose en transformadores y artífices del mundo que los rodea, va creciendo en ellos la seguridad en sí mismos y su capacidad de percibir y de dar solución a problemas de mayor envergadura.

Y lo que con otra orientación se hubiera podido limitar a ser un plan de edificación de viviendas a bajos costo, con todas las ventajas financieras que se han señalado, tiene la posibilidad de trascender aún más y de constituirse en una experiencia en la que, a la vez que se enfrenta de manera realista y económica un déficit habitacional cada día mayor, se van forjando los rieles y cimientos de la sociedad futura.

**ORGANIZACION DE LA COMUNIDAD PARA LA
ADMINISTRACION DE PROGRAMAS INTEGRALES
DE VIVIENDAS**

CASO DE ESTUDIO

Presentado por

**Lic. Benigna Magallón J.
PANAMA**

SUB—INDICE

1. Introducción
2. Antecedentes
3. Planificación del proyecto
4. Preparación de la población para el traslado
5. Orientación y organización para el sistema de propiedad horizontal
6. Funcionamiento de la administración del proyecto.

EL PROYECTO BARRAZA

1. Introducción

Para ilustrar con un ejemplo la complejidad de las actividades encaminadas a la organización comunitaria para la administración de un proyecto, hemos seleccionado un caso que ha sido fuente de variadas e interesantes experiencias, tanto para la institución promotora como para sus beneficiarios. El proyecto Barraza es un conjunto habitacional de diez edificios con un total de 949 apartamentos bajo el sistema de propiedad horizontal. Se trató de un proyecto cerrado para familias de escasos recursos, residentes en el barrio conocido como el Marañón, en casas de vecindad de avanzado estado de deterioro.

2. *Antecedentes*

Desde 1962, aproximadamente, se iniciaron las primeras acciones para la renovación del barrio, ubicado en el área central de la ciudad. Entre 1965 y 1968, un contingente de alrededor de 200 familias fue trasladada a diversos proyectos alejados del centro, luego de decisiones que aunque se basaron en las condiciones socio-económicas de la población no contaron con una participación efectiva de ésta, en dicha etapa inicial. A principios de la década del 70, agravadas las condiciones físicas de los inmuebles, el interés por reubicar a las más de 3,000 familias que allí se albergaban, aunado a propuestas para el desarrollo urbano del área, reactivaron los planes para nuevos traslados masivos. Para entonces, los residentes habían fortalecido su conciencia de grupo a través de líderes naturales, organizándose en base al objetivo común de la vivienda.

3. *Planificación del proyecto.*

Las relaciones entre la comunidad y el organismo estatal (IVU) eran tensas; los proyectos anteriores dirigidos al barrio presentaban situaciones mal vistas por los residentes y generaban desconfianza hacia la formulación de nuevos planes.

El paso inicial fue la realización de una encuesta socio-económica que brindara información actualizada sobre las características y actitudes de la población, intentando contar con información que permitiera plantear nuevas alternativas. Previamente, se informó a la población acerca de los objetivos de la encuesta a fin de lograr una amplia cooperación que garantizara la veracidad de los datos y la captación de actitudes.. Esto se logró en forma bastante satisfactoria. Los resultados reflejaron las posibilidades económicas reales de la población y la intención de continuar residiendo en el centro de la ciudad y preferiblemente sobre las tierras en que estaban sus viejas Casas. Las alternativas que involucraban el traslado a

zonas periféricas fueron rechazadas por una significativa proporción de la población. En este punto, las relaciones del promotor y la comunidad se tornaron difíciles por la dificultad de utilizar tierras urbanas para proyectos dirigidos a familias de limitada capacidad de pago. Fue necesaria una decisión de carácter político al más alto nivel que autorizó la utilización de tierras urbanas aunque de menor costo. La población acogió dicha alternativa, iniciándose de inmediato la preparación de los planos arquitectónicos.

Hemos visto hasta ahora como logró la población organizada, participar en la planificación del proyecto aunque no estaba plenamente preparada para ello, como explicaremos más adelante. A través de un comité, la comunidad se mantenía en estrecha comunicación con los funcionarios. La participación fue constante, aunque en nuestra opinión, pudo ser más efectiva; la decisión crucial había sido la relativa a ubicación del proyecto. Pero la falta de conocimientos para la interpretación de planos y diseños no facilitó a la población una actitud crítica; por otra parte, la institución carecía de experiencia previa en el manejo de edificios de alta densidad para la venta a familias de escasos recursos lo que no le permitió visualizar futuros problemas técnicos y de administración. Algunos aspectos del diseño no fueron analizados con detenimiento y a corto plazo quedó en evidencia hasta qué punto afectaría la vida de la población del proyecto. Cabe mencionar en relación con lo anterior, que en vista de la limitada disponibilidad de tierras, el proyecto fue de alta densidad. Con doce plantas por edificio, se requirió la instalación de ascensores y de sistemas de bombeo del agua potable. Por ser de propiedad horizontal, el proyecto tendría que ser administrado por sus ocupantes, lo que involucraba, entre otras cosas, el pago de gastos de conservación, mantenimiento y operación de ascensores, de bombas de agua, el aseo de las áreas comunes y otras responsabilidades. Este sería, pues, el complejo habitacional que quedaría en manos de los anteriores residentes del Marañón.

4. Preparación de la población para el traslado.

Paralelamente a las obras de construcción, se inició una nueva etapa del contacto con la comunidad. La preparación para el traslado se realizó en base a una serie continua de reuniones. La primera, con carácter de asamblea general de barrio, precedida por otras a nivel de estructuras, para explicar a la comunidad las decisiones finales, características del proyecto, facilidades comunitarias y condiciones para participar como adjudicatarios. A pesar del interés de la población en el proyecto, la demanda se presentó lenta en términos de formalización de documentos. Se hizo necesario reactivar la promoción del proyecto, logrando finalmente la demanda apropiada antes de la terminación de obras.

5. Orientación y organización para el sistema de propiedad horizontal.

Una vez definidas cuáles serían las familias que ocuparían el proyecto, la labor de los promotores se enfatizó en la educación para el sistema de propiedad horizontal. La asignación de los apartamentos se realizó tomando en cuenta las preferencias de las familias en cuanto a sus vecinos de piso y de altura, especialmente en casos de ancianos y enfermos. Seguidamente se organizó nuevas reuniones con las familias que compartirían un mismo piso o planta, con los propósitos de explicar dentro del edificio y en forma más explícita, la problemática del uso y mantenimiento de las áreas comunes, y provocar el contacto inicial como vecinos de piso o grupo básico dentro de la organización. Los residentes de cada piso procedieron a seleccionar un representante y un suplente, y llevarían la representación del piso ante la asamblea del edificio. Cada edificio contaría luego con una junta directiva integrada por representantes de piso escogidos por el voto libre de los integrantes de la asamblea del edificio. Esta directiva llevaría la responsabilidad de la administración.

Una vez ocupado el proyecto, el comité del barrio de procedencia disminuyó sus actividades en relación con la población trasladada, pero no perdió el contacto con ella y se mantuvo vigilante del cumplimiento de los compromisos contraídos, uno de los cuales era la ocupación del proyecto exclusivamente por moradores del Marañón.

6. *Funcionamiento de la administración del Proyecto.*

La respuesta de la comunidad frente al proyecto fue superior a las expectativas, si se analiza a la luz de las tremendas implicaciones de un proyecto con tan variadas exigencias de organización para la administración de componentes que estaban fuera de su anterior cultura de la vivienda. Han pasado aproximadamente ocho años desde la ocupación del proyecto y se mantiene funcionando el sistema de organización inicial, habiéndose integrado al esquema más amplio del corregimiento en que se ubica (división político-administrativa) y compartiendo con éste su organización al crear juntas comunales adscritas al corregimiento.

De esta manera, el proyecto se integra al proceso de desarrollo de la zona urbana en que está localizado.

La administración del proyecto no ha sido fácil. Los problemas surgidos desde su ocupación están vinculados a dos áreas críticas: la falta de solvencia económica para el mantenimiento y generación de reservas en cada edificio. Dicha cuota está incluida en la mensualidad del apartamento; se paga por descuento directo del sueldo en caso de asalariados. Los trabajadores por cuenta propia pagan en forma voluntaria. Sin embargo, por tratarse de una población con elevada proporción de trabajadores no calificados, se producen pérdidas de empleo, renunciadas, cambios y otras situaciones que interrumpen la regularidad de los pagos. Por consiguiente la morosidad se hace presente, no sólo en la mensualidad sino también en los pagos para el mantenimiento, lo que incide negativamente en la capacidad financiera de las directivas para hacer frente a los gastos del edificio.

La administración de fondos se lleva a cabo en forma conjunta entre la directiva y el Ministerio de Vivienda, entidad que recibe los pagos mensuales y segrega en cuentas separadas las sumas correspondientes a la cuota de mantenimiento para cada edificio.

Aunque la administración de cada edificio toma las decisiones respecto a los gastos, éstos están sujetos a la aprobación del Ministerio. Esta situación se ha prolongado por ocho años y parece obedecer al interés del Ministerio en vigilar el manejo de los fondos. Cabría preguntarse si existe falta de confianza del Ministerio en las directivas o falta de capacidad administrativa en éstas. Debe propiciarse la auto-administración, a fin de disminuir paulatinamente la dependencia.

El problema económico que afronta la administración se agrava por las características del diseño, ya que por la altura, los edificios cuentan con ascensores y bombas de agua, elementos que requieren gastos por contratos de mantenimiento y personal de operación (ascensores). Por la elevada densidad de ocupación de los edificios, los daños en ascensores son frecuentes. Algunos han permanecido sin reparar hasta por un año debido a la falta de liquidez para el pago de los contratos correspondientes. Otros de los problemas presentados por el diseño se refieren a filtraciones, problemas en la distribución eléctrica, así como a la disposición de la basura, que debía eliminarse a través de ductos con salida en cada piso; dichos ductos se obstruían con frecuencia por el mal uso, además de que el área de recolección final en cada edificio, resultaba estrecha para el acceso de los camiones del Departamento de Aseo. Como consecuencia, la higiene ha presentado serios problemas, siendo las más afectadas, las familias con ventanas hacia el área de disposición de desperdicios. En algunos edificios las salidas al ducto fueron canceladas definitivamente, debiendo los moradores bajar la basura utilizando los ascensores, si estaban en uso.

Las áreas de lavandería se diseñaron en los descansos entre pisos; dos por planta, para ser compartidas por un promedio de 8 familias, no contando con espacio suficiente para el secado de la ropa. Como consecuencia, los exteriores de los edificios fueron utilizados para este propósito. Estos

son sólo algunas de las dificultades originadas en la relación entre el tipo de diseño y la población objetivo.

La vida en el proyecto es complementada por una serie de actividades organizadas por la misma comunidad a través de sus directivos y juntas locales y por la efectiva coordinación con las autoridades del corregimiento. Los logros de la administración del proyecto en obras de beneficio común son los siguientes:

- Comedor popular
- Estación de Policía
- Guardería Infantil
- Taller de Sastrería
- Taller de Cursos de Belleza
- Parque Infantil.

El proyecto, pese a todas sus dificultades, fue una solución al problema de los antiguos residentes del Marañón.

La asistencia en términos técnicos y sociales no se ha interrumpido. Pero se hace necesario un estudio de evaluación que mida objetivamente los logros y fallas para acciones encaminadas a subsanar problemas técnicos y administrativos.

ADMINISTRACION INSTITUCIONAL DE
PROGRAMAS DE VIVIENDAS

CASO DE ESTUDIO

PRESENTACION DE CASOS AL SEMINARIO DE
CII-VIVIENDAS
Enero 1983

Presentado por

Arq. Raimundo Guarda y James Upchurch
CHF Y ESTADOS UNIDOS

SUB-INDICE

- A INTRODUCCION
- B PROYECTO DE SAINT MARTIN
 - 1. Origen
 - 2. Características del Barrio
 - 3. Objetivos
 - 4. Los Medios
 - 5. La Implementación
 - 6. El Futuro
- C PROGRAMA DE VIVIENDAS COOPERATIVAS EN CHILE FINANCIADO POR US AID (1975-1978).
 - 1. Origen
 - 2. Características
 - 3. Implementación
 - 4. Conclusiones

4. Introducción

La "Cooperative Housing Foundation (CHF)" me solicitó a fines de la semana pasada que hiciera una breve exposición, en este importante Seminario, sobre dos experiencias en las cuales tuve la oportunidad de participar:

- El Proyecto de Saint Martín, financiado por Naciones Unidas y aún en ejecución, en la capital del vecino país de Haití; y
- El Programa de Viviendas Cooperativas, financiado por la Agencia para el desarrollo Internacional de los Estados Unidos (US-AID), terminado en 1978, a lo largo del lejano país de Chile.

He aceptado gustoso este ofrecimiento, no sólo por lo agradable que es venir a este hermoso país, sino también por

cuanto le tengo gran cariño a esas experiencias que a mi juicio, son válidas para nuestros países en vías de desarrollo:

- Ambas son de viviendas de interés social con un importante aporte de la comunidad beneficiada; complejas; exigieron audacia e imaginación para resolver los problemas y en una u otra forma, utilizaron el sistema cooperativo.
- Sin embargo, tienen importantes diferencias entre sí; de dimensión "standards", organización para el financiamiento y la ejecución, etc.

También mi participación en ambas experiencias ha sido de diferentes perspectivas:

- En Saint Martín como Director Consultor con la CHF, por más de 3-1/2 años, institución contratada por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD), para asistir y controlar a la "Enterprise Publique de Promotion de Logement Social", EPPLS (ex-Office National de Logement, ONL); que es la agencia ejecutora Haitiana.
- En el Programa de Viviendas Cooperativas, me correspondió participar como Gerente de Promoción y Proyectos de Habitacoop (Cooperativa Abierta de Viviendas de Chile), colaborando con otras instituciones para obtener el crédito americano y posteriormente, tratando de canalizar a mi cooperativa el mayor número de préstamos posible y de que nuestros proyectos fueran exitosos.

También la CHF participó en ambas ocasiones:

- En Saint Martín no sólo como institución consultora para la ejecución, sino que también en la etapa final de la formulación del proyecto.
- En el Programa de Viviendas Cooperativas, en su estu-

dio de factibilidad y lineamiento del crédito (como consultora a la US. AID) y tiempo después, dictando cursillos de entrenamiento sobre la Administración de Conjuntos habitados a las cooperativas de Santiago de Chile.

B. Proyecto de Saint Martín

1. Origen

En el estudio del Plan Regulador de Puerto Príncipe, en 1976, se recomienda prioritariamente la ejecución de los proyectos pilotos de Saint Martin y Drouillard con los objetivos de mejoramiento de un barrio de 6,000 familias, y de producción de 1,000 sitios y servicios, respectivamente. Ambos proyectos son estudiados por un equipo financiado por el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas (PNUD) y formado por dicho programa y por la "Direction de l'aménagement du territoire" del Ministerio del Plan de Haití. Con el anteproyecto estudiado se llama a propuesta a las firmas consultoras a fines de 1978 ganando la licitación de CIF.

2.- Características del Barrio.

Comparativamente con otros países, los "Standards" habitacionales de Haití son muy bajos, tanto en las zonas urbanas como rurales. En Puerto Príncipe, la gran mayoría de la población vive en barrios que corresponden a "tugurios": con inadecuadas e insuficientes vías de penetración (las más sólo peatonales), sin agua potable, sin alumbrado público, sin sistema de eliminación de excretas, sin drenaje suficiente de aguas lluvias. Respecto a las viviendas, la mayoría corresponden a estructuras precarias, construidas con materiales de recuperación, en que cada habitación alberga a una familia y, en algunos casos, dos familias. Saint Martin es un "Tugurio" con las características indicadas, ubicado en el centro de la ciudad, atrave-

sado por un canal de drenaje de aguas lluvias, también de excretas y que se utiliza además como depósito de basuras. Tal vez es un barrio un poco más denso que los otros, con 1,500 a 2,000 personas por hectáreas.

Esa gran densidad no se obtiene gracias a una edificación en altura sino que mediante un promedio de 8M2 techados por familia con una mediana de 4-1/2 personas. La gran mayoría de esas familias son muy pobres, con un ingreso mensual promedio algo inferior a 50 dólares obtenidos; las más de las veces, con trabajos informales e inestables. Se registraba también en el barrio una rotación anual de familias del 54o/o, que ha disminuído a un significativo 15o/o en el área donde se han construido las nuevas viviendas.

En realidad, Saint Martín juega el mismo rol que esas estructuras viejas y deterioradas que se encuentran en el centro de nuestras ciudades, donde se albergan de preferencia, las familias recién llegadas a la ciudad, que buscan trabajo y una vez obtenido, se trasladan y asientan en otros barrios.

El sistema de propiedad encontrado es complejo; hay propietarios de terrenos y de muchas habitaciones; otros del terreno y su vivienda, otros son arrendatarios del terreno y propietario de la vivienda y los más son arrendatarios. Los alquileres de esas precarias habitaciones iban en 1979 de 5 dólares a 10 ó más dólares mensuales; según si el arriendo pagado anticipadamente era por 6 meses o un año o si el alquiler era por una semana. La mayoría de las familias arrendatarias (que constituían el 60o/o del total) arrendaban por plazos cortos.

3. Objetivos

El objetivo fundamental es el mejoramiento físico del barrio mediante: apertura y construcción de calles, red y fuentes de agua potable, alumbrado públi-

co, letrinas, depósitos de basura, re-construcción del canal de drenaje, autoconstrucción de viviendas “con y para” las familias necesarias de desplazar para la ejecución de esas infraestructuras, mejoramiento de las viviendas y construcción de un centro comunitario.

Sin embargo, otros dos fines no menos importantes se buscan paralelamente: la formación institucional de la agencia local de viviendas (ONL) que le permite continuar este tipo de proyectos, y la organización comunitaria que permita asegurar la continuación del proceso de mantenimiento y mejoramiento habitacional en el barrio sobre la base del esfuerzo conjunto de los beneficiarios.

La ONL, al comienzo de este proyecto, era una institución administradora de algunos conjuntos habitacionales, sin experiencia en construir viviendas, sin técnicos ni asistentes sociales, sin patrimonio propio.

El vecindario de Saint Martín, totalmente atomizado, sólo contaba, como todo el país, con una organización de “Consejos comunitarios”, que son instituciones de fines políticos y cuyos líderes no conocían prácticamente el proyecto.

4. *Los Medios*

Los medios financieros son:

- La contribución del país que comprende: la adquisición (expropiación) del “tugurio” (que se llamará Viewx Saint Martin) y de otros terrenos contiguos y vacíos donde se construirán las viviendas de reemplazo (y que pasa a llamarse Nouveau Saint Martin). La contribución también incluye el salario del personal local, las oficinas y la mantención de vehículos y equipos.

- La contribución de Fondos Especiales de N.U. (FENU) que alcanza a un monto de 1,300,000 dólares destinados a la adquisición de materiales y pago de salarios a obreros, también incluye la compra de vehículos (camión recolector de basuras, automóviles, tractor, equipo de vaciado de letrinas, betoneras, máquinas bloqueras y herramientas.
- La Contribución del Programa de Desarrollo de N.U. (PNUD), de unos 920,000 dólares, que financia cierto equipo de oficina y de comunicaciones, suplemento de salario para el personal local y la asistencia técnica.
- La contribución en mano de obra de los beneficiarios en la construcción de sus viviendas. Para incentivarla se obtiene también la ayuda de alimentos de CARE.
- La colaboración de otras instituciones públicas como "Electricite d'Haití", "CAMEP" (de agua potable) y la municipalidad (recolección de basura).

5. *La Implementación*

El proyecto comenzó en marzo 1979 con la designación por parte del gobierno haitiano, del Director Ejecutivo, del Administrador y la llegada a Puerto Príncipe del Director Consultor. Los equipos locales van formándose y los consultores van llegando acordemente; los cargos y funciones ejecutivos y consultivos quedan mancomunados:

- Director Ejecutivo-Director Consultor
- Supervisor de diseño y obras-Consultor arquitecto planificador.
- Administrador-Consultor en Finanzas y Administración.
- Equipo de Asistentes Sociales-Sociólogo Consultor

- Equipo de faneas-Consultor experto en construcción.

La estrategia adoptada es que las obras físicas sean el pibote del proyecto y que todas las otras actividades se adecúen y beneficien de esas obras. Ello iba a permitir “visualizar” el proyecto, cabe destacar que los vecinos no conocían el proyecto y todos los que algo sabían eran obstinadamente escépticos,

- No creían que se fuera a hacer las obras de mejoramiento que se prometían.
- No creían que, si ellas se hacían, ellos iban a ser los beneficiados y no iban a ser lanzados del barrio.

El diseño que se implementa es el de unidades habitacionales constituidas por módulos de 3M x 5.75M de profundidad, que comprenden una habitación y un corredor de acceso. Cada uno de estos módulos (o departamentos) corresponde a una familia promedio; si la familia es más numerosa recibirá dos módulos.

Estas unidades están agrupadas formando patios semi-privados en los cuales se ejecutan todas esas labores de extensión de la casa, como el juego de los niños, el lavado y tendido de la ropa, trabajos de artesanía, pasatiempos como el dominó u otros. No se dejaron patios privados para evitar que fueran techados y subarrendados.

En esos patios se ubican las letrinas de 6 y 8 unidades (asientos) y fuentes de agua. Las letrinas son semi-privadas, cada unidad tiene llave y le corresponde a 4 familias su uso. El cálculo de pago de las unidades habitacionales se hace en base más bien al monto de los alquileres que esas familias pagaban en Vieux Saint Martin que al costo real, ya que las familias participantes en la auto-construcción de las unidades descritas, no son seleccionadas. Al final se fija para la unidad tipo un dividendo mensual de 7 dólares, aumentando cada año un 50/0, durante 15 años. Eso permite recuperar un total de 750 dólares a un 120/0 de interés anual, que es el valor de esa unidad habitacional más la parte correspondiente de la letrina y fuente de agua.

Los costos de administración así como de urbanización son, en consecuencia, subsidios. Ello es posible ya que el financiamiento es un "don" del FENU. Sin embargo, se exige el pago de los dividendos y con ellos se constituirá un fondo rotatorio para financiar el mejoramiento de las viviendas de Vieux Saint Martin.

Se ejecutan paralelamente y coordinadamente los trabajos preparativos:

- En lo físico: revisión del ante-proyecto; levantamientos topográficos; coordinación con otras agencias (como TPTC encargada de la reconstrucción del canal de drenaje); tipologías de viviendas, de sus agrupamientos, del uso de letrinas, del uso de los espacios libres (privados y comunes), se adquiere vehículos, equipo y herramientas.
- En lo social: Contactos y re-organización de los consejos comunitarios; reactualización de la encuesta de las familias por trasladar; seminarios con los asistentes sociales sobre el trabajo de grupos, las cooperativas en Haití, medios de comunicación de masas, información general del proyecto en el barrio.
- En lo financiero/administrativo: se acuerdan los sistemas de operación financiera entre la ONL y el PNUD como anticipos, diseño del sistema contable y de control, apertura de cuentas bancarias y de libros, diseño del sistema de adquisición, transporte, almacenamiento y distribución de materiales, etc.

Las obras físicas comienzan con la construcción del Centro Comunitario, se necesita un lugar donde juntarse, algún lugar abierto en el barrio. El centro que se diseña está formado por un edificio de administración, una gran sala, un dispensario y un centro de nutrición, todos ellos alrededor de una pequeña plaza, que pasará a ser el lugar de encuentro del barrio.

- De la limpieza del terreno se encarga a los líderes de los consejos comunitarios, ellos no cumplen el

compromiso pactado, se les deja por lo tanto a un lado y se comienza a establecer una organización funcional, que después será la Cooperativa de Servicios Habitacionales de Saint Martin (COLOSMA).

- Se comienza el edificio de la administración. El barrio empieza a creer que efectivamente se ejecutarán obras
- Se inicia la construcción de la gran sala. Algunas familias viven en el lugar y se requiere desplazarlas. Se construye con ellas unas viviendas a unos 50 metros de distancia. Se trasladan las familias a esas. Se demuelen las viejas estructuras que ocupaban antes. Los vecinos comienzan a creer que no serán lanzados del barrio.
- Se inicia la autoconstrucción de los primeros 30 vecinos, seguirán otros, conforme al orden establecido, con un ritmo de iniciación de unas 30 unidades por mes, tomando de 4 a 6 meses la construcción de las casas.
- Se va aumentando el número de viviendas en construcción; se van llenando en consecuencia las áreas libres y va creciendo la presión para obtener los otros terrenos previstos. De los tres ocupantes de terrenos expropiados, dos colaboran con el proyecto y con el tercero, que arrienda al Estado y se opone, se penetra a la propiedad lotando los muros, apoyados por la fuerza pública y se obtiene el terreno.
- A medida que las familias van terminando de autoconstruir sus viviendas se van trasladando a ellas y se comienza a demoler las viejas estructuras que ocupaban. Un jefe de uno de los consejos comunitarios del barrio, propietario de numerosas habitaciones, se opone y no se llega a ningún arreglo con él; es puesto en la cárcel por 3-1/2 meses, mientras la demolición de estructuras y la construcción de infraestructuras

continúa en la zona del Vieux Saint Martin.

Antes de comenzar cada conjunto de viviendas, el equipo de asistentes sociales ha formado el grupo, el cual elige sus representantes los que firman con la ONL un contrato colectivo de construcción; estos representantes serán también los responsables de recibir los materiales de construcción que será el préstamo que otorgará la ONL. A medida de que las casas se van terminando, se van firmando los contratos individuales entre cada familia beneficiaria y la ONL. Se comienzan a cobrar los dividendos, a dar los avisos correspondientes y a aplicar las sanciones en casos de mora. A fines de 1980 se constituye la cooperativa de servicios habitacionales de San Martin (COOLOSM/). La cooperativa va lentamente consolidándose, sus estatutos modificándose. En las últimas elecciones (noviembre 1983), el Consejo de administración fue elegido por los representantes de cada "comité de patio" y la junta de vigilancia por votación directa de todos los miembros.

- Son miembros de la cooperativa, por derecho propio, todos los vecinos del barrio que hayan recibido la ayuda de construcción de vivienda de parte de la ONL
- La organización de la cooperativa es la tradicional, formada por la Asamblea General de socios, Consejo de administración y junta de vigilancia, sin embargo, se ha agregado una instancia, los "comités de patio", formados por todas las familias que se benefician de cada patio y los servicios allí instalados. Esta instancia es la clave ya que es allí donde se produce la convivencia comunitaria.
- La cooperativa es la responsable de la recaudación de los dividendos de los préstamos habitacionales. Para ello recibe ayuda técnica de la ONL y una comisión mensual del 5o/o de todo el dinero recaudado durante ese período.
- La cooperativa es también la responsable de la manu-

tención y mejoramiento de todas las obras ejecutadas. Asimismo, ella es el canal lógico de toda iniciativa de mejoramiento del habitat, sea mediante recursos externos o internos.

En el aspecto de obras físicas, se comienza la reconstrucción del gran canal de drenaje (canal Rockefeller), columna vertebral del barrio, un año después se termina y con ello se hace posible comenzar la ruta prevista a lo largo de él. Se construyen también los puentes, lo que permite que en este momento se estén haciendo las conexiones de las calles, redes de agua potable y alumbrado público; obras que el proyecto había construido separadamente en ambos sectores en que el canal divide el barrio.

- El grupo es pequeño, de 30 familias que viven contiguas. Con ellas, mediante una "maquete", se ven diferentes alternativas de agrupamiento de sus chozas y se lleva a la conclusión de que la única alternativa de aumentar el standard de m² por familia y de contar con una unidad sanitaria es construir en dos plantas.
- Las disponibilidades financieras del grupo son bajas, igual las del fondo rotatorio. Se acuerda entonces: un anticipo a depositar por los interesados del 50/o del costo previsto y utilizar la autoconstrucción.
- El tipo de vivienda adoptado es de departamentos similares a las unidades habitacionales utilizadas en Nouveau Saint Martin, agrupados en bloques de 10 o de 8 unidades; 5 y 4 por planta respectivamente.
- Las familias se apretujan como pueden, se desplazan sus viviendas, se comienza el primer bloque, se termina la obra gruesa, se trasladan a ellas las familias se demuelen sus casas, se comienza el siguiente bloque, etc.

Actualmente unas 150 unidades están en estado de edi-

ficación más o menos avanzados en esa zona (Vieux Saint Martin). El programa es complejo, ya que no existen espacios libres; es de mucho esfuerzo, tanto para los pobladores (que tienen que apretujarse por largo tiempo), como para los equipos técnicos (que deben construir sin contar con los espacios requeridos por una faena de este tipo). También es lento, ya que los fondos rotatorios no dan para construir más de unas 10 viviendas por mes; además, quienes fijan su velocidad son los interesados mismos. Sin embargo, es tal vez el más efectivo para lograr un proceso sólido de mejoramiento habitacional y de formación comunitaria.

6. *El futuro*

El proyecto de Saint Martin está prácticamente terminado y el proceso de la reconstrucción de las viviendas ya comenzó, tanto con los esfuerzos de la ONL como por iniciativa propia de varios vecinos. Un incendio acaba de destruir muchas de las viejas estructuras; 2000 familias perdieron lo que poseían y la ONL está gestionando un don del gobierno de Alemania Federal para reconstruir toda esa zona para y con las familias damnificadas. Si el resultado de las gestiones es positivo, todo el proceso de reconstrucción tendrá una importante aceleración. Queda, sin embargo, numerosas interrogantes que sólo podrán responderse con el transcurso del tiempo. Entre estas cabría señalar las siguientes:

- La COLOSMA, actualmente reforzada por la ONL, será capaz de progresar, valerse por ella misma, de ejecutar las obras de manutención e incluso de mejoramiento que el barrio requiere e irá necesitando.
- La ONL, actualmente EPPLS, ha demostrado gran interés por estos proyectos y está en proceso de obtener financiamiento del Banco Mundial y Alemán (K.F. W.) para continuar aceleradamente con estas iniciativas. Podrá resistir el embate que históricamente se ha producido en todos los países de construir solamente unidades de standards más altos.

- En el aspecto financiero, será posible seguir obteniendo dinero externo en condiciones tan provechosas en Haití. Si no, qué hará el gobierno, qué prioridad le asignará a este tipo de soluciones habitacionales?
- Cuándo el Gobierno impulsará al sector privado para la construcción de este tipo de viviendas? Estarán ambos dispuestos e interesados?

C. Programa de Viviendas Cooperativas en Chile, Financiado por el US. AID (1975-1978).

1. Origen

Es un préstamo, garantizado por el US. AID que se originó en una solicitud de las directivas de varias cooperativas de viviendas de Chile, apoyadas por otras de Estados Unidos de Norte América, quienes interesaron al US. AID y posteriormente, convencieron de los beneficios de la operación a las autoridades públicas y privadas de vivienda en Chile.

- En aquel entonces Chile pasaba por una crisis financiera especialmente grave, el modelo económico estaba en plena modificación y todas las operaciones crediticias para este tipo de viviendas estaban cerradas
- Paralelamente, las cooperativas de viviendas, de antigua tradición en Chile, venían construyendo históricamente numerosas unidades al año y se encontraban con proyectos listos para iniciarse.

2. Características

El préstamo fue de 55 millones de dólares, destinado a financiar proyectos de viviendas cooperativas:

- Donde el promedio del ingreso del grupo beneficiario fuese igual o menor a la mediana del ingreso urbano del país, de más o menos 200 dólares mensuales en esa época.

- Donde cada familia no tuviera que destinar para el servicio del préstamo más del 23o/o de su ingreso familiar.
- Cuando ya existiera un esfuerzo importante de parte del grupo cooperativo para solucionar su problema habitacional, específicamente: un proyecto estudiado al detalle, terreno de propiedad del grupo, obras significativas de urbanización hechas o en su defecto, importantes ahorros depositados en instituciones como bancos o asociaciones de ahorros y préstamos.
- Desde luego, ni el grupo cooperativo ni cada uno de sus socios ni sus familiares podían ser propietarios de algún bien raíz para optar a este préstamo.

El interés al que se obtuvo el préstamo en Estados Unidos fue algo superior al 12o/o anual, a 20 años plazo y, obviamente, pagado en dólares. El movimiento cooperativo obtuvo el respaldo del gobierno de Chile para cubrir eventuales fluctuaciones del dólar sobre la unidad de préstamo chilena, la "Unidad de Fomento". Tal vez es necesario aclarar que en Chile todas las operaciones crediticias de bienes raíces se hacen, desde hace ya 22 años, en una unidad monetaria reajutable periódicamente conforme al alza del costo de la vida; luego sobre ese reajuste, debe agregarse el interés ya indicado; vale decir, es un interés real.

El monto promedio de préstamo por vivienda a que se llegó después de muchos cálculos, fue de 4,300 dólares y para calzar la capacidad de pago establecida para cada familia con el interés del dinero, se estableció para las deudas un interés inicial del 8o/o que iba aumentando dos puntos cada 4 años. Ese monto indicado de 4,300 dólares, más un ahorro ya acumulado de otro 30o/o de ese monto, permitiría construir una vivienda de unos 45 m² con un terreno de unos 120m² con urbanización completa (alcantarillado, agua potable y electricidad domiciliaria más calles principales asfaltadas, etc)

3. *Implementación*

El US. AID puso esos 55 millones de dólares a la disposición del Banco Central, institución ésta que, canalizó el equivalente en pesos chilenos a las instituciones crediticias existentes en aquel entonces, conforme a las demandas de préstamos de las cooperativas que registraban o que se preveía que se presentarían en el corto plazo;

- El equivalente a 30 millones de dólares se puso a disposición de la Corporación de Servicios Habitacionales (CORHABIT), agencia del estado.
- El monto correspondiente a 20 millones se canalizó al sistema de Ahorros y Préstamos (SINAP).
- El equivalente a 5 millones de dólares al banco cooperativo para viviendas cooperativas de la zona rural del país.

Las instituciones financieras en conjunto con los dirigentes del movimiento cooperativo de viviendas, establecieron un programa de iniciación y desarrollo de construcción de cada grupo cooperativo, o sea, de más de 240 proyectos repartidos a lo largo de 3,000 de los 4,000 kilómetros de longitud del país. En base a ese programa de ejecución física y de desembolsos se estableció el ritmo de ingreso de los dólares.

Los programas se cumplieron en forma integral en lo correspondiente a las zonas urbanas: vale decir, a 50 millones de dólares. La gestión rural, más difícil y lenta, también se resintió por problemas financieros ajenos a crédito US. AID que sufrió el FICOOP en aquel entonces.

Se construyeron más de 11,500 viviendas ayudadas por este crédito de los 50 millones de dólares, todas ellas destinadas a familias urbanas de ingresos bajos o medianos-bajos. El US. AID calificó la gestión como éxito completo. Hay que recalcar que era el primer crédito, directo o garantizado, que el US. AID destinaba a un programa, o línea de acción y no a proyectos específicos.

4. Conclusiones

Mirando hacia atrás, con la perspectiva del tiempo transcurrido, creo que las razones básicas del éxito son las siguientes:

- Que el programa fue diseñado sobre bases muy concretas y en conjunto por los técnicos, los dirigentes cooperativos (usuarios) y los representantes de las instituciones prestatarias.
- Que el objetivo fijado era absolutamente claro: sólo viviendas cooperativas, sólo para familias de ingresos medios-bajos o bajos, con ahorros reales establecidos, etc., que todos fueron fieles al objetivo prefijado y aceptado.
- Que los grupos cooperativos eran maduros y bien consolidados, tal vez gracias al esfuerzo desplegado por largos años para obtener los proyectos, inversiones y ahorros que habían acumulado.
- Que las agencias prestatarias, más bien sus funcionarios, tenían real interés en ejecutar el programa y lo conocían a fondo.
- Que existía ya y se fue consolidando más aún, el conocimiento y confianza mutua entre funcionarios, técnicos y cooperadores.
- Que, tal vez por ello, se tuvo suficiente libertad de operación: algunas cooperativas autoconstruyeron; otras contrataron directamente faenas por faenas; otros llamaron a propuesta por el total de las obras; otras llamaron a "concurso oferta", siendo lo conocido el monto disponible y la "variable", lo que cada empresa constructora ofrecía por el dinero disponible.

Los standards previstos, de unos 45 m², fueron ampliamente superados:

- En general siempre se logró más de esos 45 m².
- En Santiago se logró en algunos casos, construir departamentos en edificios de 5 plantas.
- En general, las familias prefirieron una mayor superficie construida a una mejor terminación; esto, tanto en viviendas unifamiliares como en departamentos.

Hasta cuando dejé mi trabajo en HABITACOOOP para unirme a la CHF y tomar el actual en Puerto Príncipe (en febrero de 1979), los pagos de los dividendos de las cooperativas beneficiadas por ese crédito eran absolutamente puntuales. Eso en realidad no es raro ya que en Chile las cooperativas fueron siempre mejores pagadoras que las personas (operaciones privadas). Además, en general sus viviendas y conjuntos habitacionales están mejor conservados.

Precisamente con ese fin fue que nació la iniciativa en HABITACOOOP de solicitar al US. AID una asesoría para mejorar la administración de los conjuntos de viviendas habitadas. Después con la característica de competencia leal que existe entre las cooperativas, se invitó a participar en la iniciativa a otra cooperativa abierta de Santiago. Más tarde se incluyó a otra, que era más bien una federación de varias cooperativas. En fin, todos los "competidores" nos juntamos a aprender como mejorar nuestras administraciones de las casas compartiendo una larga serie de cursillos que fueron dictados por la Foundation for Cooperative Housing (FCH) y son las cosas que suceden; uno de los dos profesores que tuvimos fue el Sr. Lindsay Elmendorf, aquí presente.

A continuación, presentaré una serie de diapositivas donde Uds. podrán apreciar los cambios que se han ido produciendo en el barrio de Saint Martin; también los "standards" explicados y las agrupaciones de viviendas.

LISTADO DE LOS PARTICIPANTES

EXPONENTES NACIONALES

- 1— José Herrero, PH.D.
- 2— Mario Montes de Oca, Licenciado.
- 3— Santa Báez, Licenciada, Asociación San José de Ocoa

EXPONENTES INTERNACIONALES

- 1— Benigna Magallón J., Licenciada, PANAMA.
- 2— James Upchurch, ESTADOS UNIDOS
- 3— Ramiro Irabien, Ingeniero, HONDURAS
- 4— Raimundo Guarda, Arquitecto, ESTADOS UNIDOS
Director Consultor, Proyectos de Saint Martin y de
Drouillard
- 5— Lindsay Elnendorf, ESTADOS UNIDOS—CHF

PARTICIPANTES

NOMBRE	INSTITUCION
Ing. Rafael Ravelo	PDIPC
Ing. Máximo Brito Lazala	FUDECO
Dr. Manfred Niermann	GTZ
Lic. Manuel Pérez Jiménez	INDESUR
Ing. Radhamés Castillo	INDESUR
Ing. Félix D. Mustafá	Obispado de Barahona
Ing. Sixto W. González	PDIPC
Ing. Juan Comprés	PDIPC
Lic. Luis Martínez	CARE
Lic. Rafael Abreu	FDD

Lic. Alcibíades Martínez	PDIPC
Sr. Manuel Emilio Peña	ACCNB
Sr. Dionisio Andújar	ACCNB
Sra. Yolanda Díaz de Zapata	ACCNB
Ing. Claudio Gómez	CODIA
Ing. Isabel Ballester	CODIA
Ing. Leonarda Matos	IAD
Sr. Odalís Durán Lozada	FDD
Ing. Fernando Antonio Gil	IAD
Arq. Rafael A. Echavarría	PDIPC
Arq. Arturo Guzmán	
Arq. Juana Inés Paulino	PDIPC
Arq. Esteban Cuello	SEOPC
Arq. Johnny Bonnelly	FUDECO
Arq. Mirthia Ochoa de Valeiron	SEOPC
Arq. Odeida Abreu de Acevedo	SEOPC
Ing. Agrón. Bienvenido Medina	FDD
Lic. Carlos Hernández	GTZ
Arq. Leonor de la Oz	ODC
Arq. Carmen Brito	IAD
Sr. Luis Miguel Santos	PDIPC
Ing. César Peralta	PDIPC
Arq. Ramón B. Méndez	PDIPC
Arq. Claire Bowin	CII—VIVIENDAS
Arq. Jesús Hernández	CII—VIVIENDAS
Lic. Bienvenido González	INDESUR
Lic. Elsa Hernández	PDIPC
Sr. Martín Meléndez	PDIPC
Sr. Julio Florentino	SEOPC
Sr. Jorge Alberto Modesto	SEOPC
Arq. Rosa A. Félix Tejada	CETAVIP
Sr. Eduardo Julia Mera	CII—VIVIENDAS
Arq. David Scott Luther	CII—VIVIENDAS
Sra. Felícita Jáquez	CII—VIVIENDAS
Arq. Federico A. De la Cruz	SEOPC
Sra. Amarilis Mercedes	CII—VIVIENDAS
Agrón. Carlos Manuel Mejía	FEDOCOOP
Lic. Reynaldo Lora	FEDOCOOP
Sr. Luis Fernando Peña	FEDOCOOP
Lic. Lizzie de Roques	FUDECO
Arq. Arnaldo Cruz Aracena	IAD
Ing. Darío Roa Roa	ODC

Sr. Vinicio Torres
Lic. Raúl A. Valdez
Rev. Luis Quinn
Sr. Bartolo Martínez
Lic. Ramón Báez
Lic. Santa Báez de Soto
Arq. Henry Monegro
Arq. Emilia Fernández
Lic. Radhamés De los Santos
Lic. Jesús Adames
Lic. Mirtha Olivares de Hungría
Luis Emilio Saladin
Susana Tanguí
Digna de Olivares
Felicía Herrera
Nicolás Martínez

CARITAS DOMINICANA
ODC
Asoc. San José de Ocoa
INVI
INVI
ODC
Obispado de Barahona
CII--VIVIENDAS
Mecanógrafo
Secretaría CII--VIVIEND.
Secretaría CETAVIP
Conserje
Chofer

COMITE ORGANIZADOR

LIC. MIRTHA OLIVARES DE HUNGRIA
Secretaria Ejecutiva Coordinadora CII-VIVIENDAS

ARQ. DAVID LUTHER
Director CETAVIP

ARQ. JESUS HERNANDEZ
Director de Operaciones Interinstitucionales

ARQ. ROSA FELIX TEJADA
Encargada Programa Difusión de CETAVIP
y Coordinadora Comité Organizador del
Seminario-Taller