

# CATALOGADO

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA  
DEL ISTMO CENTROAMERICANO  
SUBCOMITE DE VIVIENDA, EDIFICACION Y  
PLANEAMIENTO DEL ISTMO CENTROAMERICANO

CCE/SC.4/II/DI.5.  
13 de mayo de 1963.-

Segunda Reunión,  
San Salvador, El Salvador, 13 de mayo de 1963

## ALGUNOS ASPECTOS SOCIALES DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA CENTROAMERICANOS

*(Versión preliminar)*

*Esta versión no es un documento oficial de las Naciones Unidas. Se presenta para información del Subcomité de Vivienda por la oficina de Asuntos Sociales de la subsección de la CEPAL.*

ALGUNOS ASPECTOS SOCIALES DE LOS PROGRAMAS DE  
VIVIENDA CENTROAMERICANOS

1. Como parte del estudio de las necesidades de vivienda en Centroamérica, la Oficina de Asuntos Sociales de la CEPAL juzgó necesario recabar algunos datos que sirvieran como indicadores de la importancia que se le da a las necesidades y problemas de carácter social en la planificación, administración, empleo de personal y organización de residentes de unidades de vivienda.
2. Se preparó un cuestionario sencillo y corto, sabiendo que, por su carácter exploratorio, daría resultados que sólo podrían considerarse como un ensayo que proporcionara guías futuras para investigaciones más concretas. Por esto, al redactarse las siguientes observaciones, se subraya la necesidad de continuar con la experimentación, la observación y la evaluación.
3. También se hace notar que dicho cuestionario fue contestado en cada caso por empleados de los institutos nacionales, todos ellos encargados de servicios sociales o de organización de grupos en diversas unidades de vivienda. La diversidad de informantes ha hecho que no se recibieran contestaciones a algunas preguntas, o que muchas de ellas fueran interpretadas en forma diferente. Por esta razón este trabajo no se hace en una presentación estadística de factores sociales de los programas centroamericanos de vivienda, sino una serie de observaciones que encuentran su razón de ser en los datos recabados por medio del cuestionario y en la combinación de los mismos.
4. La serie de datos que se buscaban pueden dividirse en las siguientes categorías:
  - A. Datos generales (de interés social) de la construcción:
    - Areas de terreno dedicadas a zonas verdes, campos de deportes o recreo, etc.
    - Existencia de casas comunales y otros lugares de reunión.
    - Participación de los inquilinos o futuros dueños en la construcción de las viviendas a través del sistema de ayuda mutua o de contribución de mano de obra.
    - Sistemas de pago para la adquisición o renta.

B. Empleo de trabajadores sociales:

- Número de empíricos y de egresados
- Participación de ellos en la selección de familias y asignación de viviendas.
  
- Su participación en la elaboración de reglamentos.
- División de labores entre trabajo de casos, organización de grupos, detalles de administración.

C. Organizaciones de residentes:

- De gobierno o de representación ante la administración.
- De ayuda mutua y cívicas (cooperativas, asociaciones de crédito, etc.)
- Para educación de adultos, vocacionales, artes y oficios.
- De actividades juveniles recreativas y educativas.

D. Problemas:

- Entre vecinos.
- De mantenimiento.
- Con zonas circunvecinas.

Las observaciones entresacadas de los datos recopilados se harán de acuerdo con el orden arriba seguido, con la adición de un punto final:

E. Observaciones y recomendaciones.

1. Datos generales (de interés social) de la construcción:

5. Los datos recabados indican que, desde el punto de vista de la planificación del uso del terreno disponible, la necesidad social más obvia -la de áreas de juego y recreo, a la vez que de comercios- es casi siempre tomada en cuenta en el diseño o trazo de nuevas unidades. Pero no aparece tan clara la previsión del problema de las relaciones humanas y del estímulo de la satisfacción de la nueva adquisición, del cuidado del hogar y del espíritu de grupo a través de la distribución del terreno disponible y de las construcciones con propósitos varios. Por ejemplo, algunos países han construido "casas de la comunidad" que sirven de lugar

de reunión a diversos grupos, pero de treinta y siete unidades tomadas en cuenta por la encuesta, sólo quince cuentan con dichas casas o centros de la comunidad. Aun cuando la existencia de dichas casas no constituye una prueba del desarrollo de una conciencia social (algunas unidades que hacen referencia a sus casas comunales tienen muy poca actividad de grupo, mientras otras, sin dichas casas, informan sobre actividades de muchos grupos activos que se reúnen en casas particulares) su inexistencia revela la necesidad de la creación o desenvolvimiento de una política social sobre programas de vivienda donde se le concede la debida importancia a la división de espacio disponible desde el punto de vista de las necesidades de las relaciones humanas, de manera que enfóque con mayor claridad la forma en que se fomentará una elevación integral de los niveles de vida de los residentes, y que insista en empezar a hacerlo desde la fase de la planificación de una unidad.

6. Dos programas nacionales hacen uso del sistema de ayuda mutua para la construcción de ciertas fases de la vivienda y solamente uno informa que todo el trabajo fue hecho por contrato. Los restantes han empleado los sistemas de ayuda mutua o de autoayuda en una escala que parece experimental. Es decir mientras en un país, dentro de una unidad, un porcentaje bajo de casas fue construido con la participación de sus futuros dueños, en otro se utilizó el trabajo de los vecinos para la construcción de cercas y de algunos servicios públicos. No se tienen datos sobre los resultados efectivos de la utilización de estos sistemas de participación familiar, pero el aparente interés de los organismos de vivienda en su empleo y experimentación, señala la importancia que tiene la experimentación con diferentes tipos de organización de la mano de obra y la recopilación de datos sobre la utilización de estos métodos de trabajo, su organización, técnica y resultados.<sup>1/</sup>

7. En cuanto a la forma de adquirir o arrendar viviendas cuatro son los países que siguen una política de venta directa, uno de ellos sólo arrienda, y otro hace uso de diversos sistemas (venta, arriendo y alquiler-venta).

---

<sup>1/</sup> Ver: Guía de Autoconstrucción, C.I.N.V.A., Bogotá, 1961.

Cada uno de los organismos de vivienda hace estudios socio-económicos para determinar la necesidad y adaptabilidad de la familia solicitante. Pero los datos obtenidos hasta ahora no señalan las ventajas de cada uno de estos sistemas, ni proporcionan recomendaciones sobre las condiciones que hacen recomendables uno u otro sistema de adjudicación. Es lógico suponer que si una unidad va a ser adquirida por sus futuros residentes en compra-venta, la proyección hacia el futuro en lo tocante a la forma de escoger familias, los programas de orientación y los tipos de organización favorecidos entre los residentes, sería diferente que la proyección calculada para unidades que se entregan a base de inquilinato. La recopilación de experiencias latinoamericanas en este campo podría representar una valiosa ayuda.

#### 1. Empleo de trabajadores sociales

8. Según los datos obtenidos, se emplean en los programas centroamericanos de vivienda 31 trabajadores sociales y 19 graduados. El desnivel en favor de los empíricos refleja, más que nada, el problema regional de la falta de personal preparado en esta actividad. Sin embargo, la presencia de ambos tipos de trabajadores en todos los países, y el hecho de que su mayoría dedica tiempo completo a sus labores en programas de vivienda, revela que existe reconocimiento general, entre las autoridades dirigentes de programas de vivienda, de la necesidad de ir más allá de la simple construcción y adjudicación de casas. Dicho esto, conviene hacer notar que al investigar las contestaciones a la encuesta, puede leerse entre líneas que el aprovechamiento del trabajador social y de su disciplina ha sido relativo. Cuando se realice más adelante un estudio menos preliminar que el presente, deberán buscarse, entre otros, datos referentes a la división clara de actividades del trabajador social. Los datos obtenidos hasta el momento indican una excelente división promedio de labores: aproximadamente 70 por ciento en <sup>organización de la comunidad y</sup> investigación de casos. Pero <sup>30 por ciento en</sup> ~~al mismo tiempo se comprende que la disciplina del trabajo con grupos~~ <sup>parte integral, pero no bien divulgada en la región, del trabajo social-</sup> no es bien conocida. Aunque existen magníficos ejemplos de actividades de grupos organizados que fomentan el desenvolvimiento individual y de

conjunto

conjunto (juntas progresistas, cooperativas, comités centrales) se aprecia que la mayoría de los grupos organizados siguen una pauta que difícilmente ayuda a ampliar horizontes individuales, a mejorar el medio ambiente o a liberalizar el espíritu de la unidad (clubes de costura, equipo de softbol, club de bailes típicos). Pero si la mayoría de los programas hacen referencia a "un club infantil" (que denota actividades en masa, de grandes grupos, dificultando las relaciones entre el consejero del grupo y los participantes) el informe de un país hace referencia a "grupos de pre-adolescentes y de adolescentes", etc., lo cual indica la existencia de trabajo en grupos algo más pequeños que facilitan mejor la orientación personal y la actividad constructiva en conjunto. También debe llamarse la atención sobre el hecho de que en los países donde se utilizan más trabajadores sociales graduados, que residen en las mismas unidades de vivienda donde trabajan, es mayor el interés y progreso en las actividades comunes y mejores las relaciones entre los vecinos.

9. Resumiendo, puede decirse que, sin dejar de reconocer la importancia que tiene la labor del trabajador social, y dentro de la disciplina misma del trabajo social, el trabajo en programas de vivienda requiere experiencia y especialización. El mayor o menor éxito de los trabajos de organización de la comunidad; de orientación personal y de mejora de la vida familiar, depende primordialmente de dos aspectos:

- a) el interés, aceptación e importancia que los dirigentes de programas de vivienda le den al trabajo social, en sus diversas facetas, dentro de cada uno de los aspectos de planificación, organización, administración y gobierno de unidades de vivienda; y
- b) las oportunidades que se proporcionen a los trabajadores sociales —empíricos o graduados— de asistir a cursos, conferencias, viajes de observación, etc., relativas a la especialización de trabajo social y organización de la comunidad en programas de vivienda, para mejorar la actuación y los resultados de sus esfuerzos.

2. Organizaciones de residentes

10. En todo organismo dirigente de programas de vivienda se concede la máxima importancia a la organización de grupos de diversos tipos y características dentro de las unidades de vivienda. Se fomenta su organización, se emplean trabajadores sociales para orientarlos, se construyen salones para reuniones o casas comunales y se les toma en cuenta, en muchos de los casos, al tratar problemas administrativos. Pero al hacer un análisis más cuidadoso de los tipos de grupos, se descubre que las actividades en masa (reuniones sociales, programas de cine o baile) predominan tanto como las de grupos especializados. Los grupos pequeños, en los que la labor educativa, de orientación o de trabajo constructivo para el conjunto se facilita, son todavía escasos. (Ver párrafo 8,

11. Existen cuatro cooperativas (y una en vías de organizarse) en cuatro de los países. Como un programa de vivienda es en sí un gran experimento cooperativo, parece ser una necesidad apremiante que la educación cooperativa entre los residentes de unidades de vivienda se tome en cuenta en una forma más organizada y concentrada. La filosofía y el sistema cooperativo deberían inspirar y fijarse firmemente en el mayor número posible de las actividades de los vecinos, y representar el procedimiento por el cual puedan atacarse muchos de sus problemas económicos y sociales. Existen también numerosas Juntas Progresistas que, como los patronatos escolares y las agrupaciones que se fijan metas específicas (como la construcción de una iglesia) ofrecen la posibilidad de fomentar relaciones con grupos fuera de la unidad, y tienden por lo tanto a ampliar los horizontes de los residentes, creando relaciones positivas con grupos y barrios circunvecinos.

12. También existen numerosos grupos y organizaciones deportivas. Este tipo de actividad, por beneficiosa y necesaria que sea, tiende a favorecer algunos participantes —los físicamente hábiles— dejando de lado a los niños y jóvenes que no tienen habilidad y experiencia suficientes para satisfacer las demandas de los demás

/participantes

participantes. La planeación de un programa recreativo completo requeriría los esfuerzos de conocedores de las necesidades psicológicas y las capacidades físicas de niños, jóvenes, gente madura y ancianos de ambos sexos.

13. Como ha sido generalmente aceptada la existencia y la primordial importancia de la formación de grupos que vienen a responder a ciertas necesidades (para la representación de los vecinos, para el aprovechamiento de ratos de ocio, de recreo, para fomentar las relaciones sociales, para atacar problemas económicos, etc) sería importante precisar la medida en que estos grupos contribuyen al bienestar total de los habitantes de una unidad, para lograr el aprovechamiento máximo de las posibilidades que esos grupos ofrecen. Qué otros problemas que requieren atención (no recibida hasta el momento) podrían ser resueltos por grupos nuevos o existentes? Qué grupos de carácter informal —hasta ahora no registrados— existen, y cuál es su función y efecto en la vida de la unidad? Qué personas han quedado excluidas de algunos grupos en los que deberían participar? (Análisis de los procesos democráticos o exclusivistas de ellos). Qué conflictos se han creado entre grupos formales e informales, y cuáles han sido las causas? De todas estas observaciones, cuáles son las sugerencias utilizables para la construcción de futuras unidades, desde el punto de vista de las necesidades de grupos organizados?.

#### 4. Problemas.

14. Todos, los informantes están de acuerdo en que los más grandes problemas son los que se refieren a las relaciones humanas entre familiares y entre vecinos. Más específicamente, se ha hecho notar que las reducidas divisiones entre las viviendas impiden la intimidad y crean serios problemas. Otros mencionan el hecho de que no existen suficientes jardines y áreas de juego. En un 50 por ciento se ha hecho referencia al bajo nivel cultural, a la casi absoluta falta de educación y a la poca experiencia de habitar viviendas mejoradas, como causa de estas dificultades entre vecinos.

15. Las respuestas referentes a los métodos empleados para solucionar dichos problemas no son del todo explícitas. Se habla, en general, de reuniones con los vecinos para aconsejarles, para discutir problemas y encontrarles soluciones. La pregunta sobre "los esfuerzos que hace la administración



de la unidad para atacar esos problemas" encuentra respuestas que indican poca comprensión y menos esfuerzos organizados para mejorar las condiciones. El hecho es que, empezando por el proceso de selección y orientación de las familias, algunos informantes consideran que no siempre se ha hecho una labor continua de apego a las normas fijadas para la adjudicación de viviendas. El proceso de orientación se limita, en muchos casos, a una serie de pláticas sobre lo que puede, o no debe hacer, el inquilino o adjudicatario, "para explicarles la forma en que deben comportarse", para la "entrega y explicación de reglamentos", pero sin profundizar positivamente en los intereses de la nueva familia, y en el aprovechamiento de sus conocimientos, actitudes y buena voluntad inicial para alejarse a ser partícipe de un esfuerzo común de mejoramiento de vida.

16. No parecen haberse suscitado problemas entre los habitantes de viviendas y los de barrios circunvecinos, pero entre los beneficiados por la adjudicación de viviendas, se observan actitudes discriminatorias de los nuevos dueños de casas hacia los que arriendan departamentos en edificios.

17. Con referencia a actividades de mantenimiento, figuran en las contestaciones recogidas muchas actividades llevadas a cabo por los habitantes de unidades: aseo de escaleras, pintura de paredes, compostura de puertas y cambio de chapas o vidrieras (proporcionadas por la administración) indicando el hecho que existe ---o se ha promovido--- la conciencia de lo importante que es cuidar, asear y mejorar la unidad y sus alrededores, con vistas al futuro. Es interesante resultar que en los informes en que el trabajador dedica el mayor porcentaje de su tiempo a trabajo de comunidad, también se observa mayor trabajo voluntario de mantenimiento de parte de los vecinos. Por otra parte, los informes que hacen más referencia al trabajo por casos, indican con mayor frecuencia que la labor de mejoramiento de las viviendas o unidades se reduce a "hacer gestiones ante las autoridades respectivas" o "pedir mejoras al Instituto".

##### 5. Observaciones y Recomendaciones

18. Este estudio sólo debe considerarse preliminar a la consideración de la importancia que debe darse a la naturaleza humana con sus actitudes, experiencias, necesidades básicas, prejuicios, intereses y aspiraciones, en la planificación de conglomerados de viviendas que inevitablemente llegan

/inevitadamente llegan

blemente llegan a relacionar, en una gran variedad de aspectos, a una variedad mayor todavía de personas. Por su carácter preliminar, e incluso por la variedad de interpretaciones dadas a algunas de las preguntas por los diversos funcionarios que se encargaron de contestarlo, los datos anotados requieren estudio y comprobación más profundos. Al mismo tiempo, las contestaciones obtenidas, más que respuestas definitivas, han servido para presentar más dudas, crear más preguntas, e indicar faltas o lagunas en el cuestionario. Por ello algunas de las recomendaciones que siguen no parecen tener relación alguna con el texto de las partes antes tratadas. A pesar de ello, el lector podrá darse cuenta de la hilación y de la razón de ser de ellas. Debe también insistirse en que si algunas, o la mayoría, de las recomendaciones hechas están siendo llevadas a cabo por uno o todos los programas centroamericanos de vivienda, o si son cuando menos parte de los planes de realizar en un futuro relativamente inmediato, este estudio, en vez de estimarse atrasado, o repetitivo, debe ser considerado como un apoyo más para dichos planes.

1. Todo trabajador social empleado en programas de vivienda debe recibir un curso especializado de adiestramiento que comprenda, entre otras prácticas, amplias oportunidades de aprender el manejo de grupos.
2. Debieran crearse mayores oportunidades para que otros dirigentes de los programas de vivienda (directores, administradores, ingenieros y arquitectos, etc.) puedan profundizar su comprensión de las necesidades sociales de la población.
3. El trabajador social con experiencia en programas de vivienda, debe ser parte integrante del grupo de planificación de futuras unidades y la división óptima del uso de su tiempo debe ser analizada.
4. Las normas ya conocidas de estudios socioeconómicos familiares deben ser puestas en manos del trabajador social para que la adjudicación de viviendas sea hecha sobre bases que prometan mayor éxito en la vida futura de la unidad.
5. Los programas de orientación para nuevas familias serán

/más efectivos

más efectivos en relación con la futura actuación de cada una de ellas si además de proporcionarles informes sobre los reglamentos, se les prepara para enfrentarse con situaciones nuevas, se les adiestra para la participación en grupos, se les da instrucción en organización cooperativa, se les proporciona la oportunidad de formar parte de un grupo ya organizado, etc.

6. Dentro de lo posible y práctico, el trabajo de organización de la comunidad tendrá mayores probabilidades de éxito si el trabajador social vive en la unidad en que trabaja. Así podrá llenar los huecos que existan en lo que se refiere a líderes naturales.
7. Se hace necesario establecer un sistema de evaluación de los diversos aspectos de programas de vivienda, que pueda marcar pautas aún más firmes en lo referente a:
  - a) Exito relativo de diferentes familias como residentes en relación con el grado de escolaridad, tipo de empleo del padre (y/o la madre), lugar de origen (el campo o la ciudad).
  - b) Resultados generales de los programas de venta, de arrendamiento, y de arrendamiento-venta de las viviendas.
  - c) Programas y esfuerzos dirigidos a solucionar problemas que surjan entre vecinos.
  - d) Estudio de todos los aspectos de los programas de ayuda mutua y auto-ayuda, como el aprovechamiento posterior de los conocimientos adquiridos durante la construcción de viviendas, resultados de los trabajos, problemas surgidos, etc.
  - e) Análisis de las diversas formas de gobierno de unidades, en lo relativo a la participación directa o esporádica de los residentes.

8. *Estudio de agrupaciones naturales y formales de todos los tipos y con todos los propósitos, según las observaciones que se encuentran en el párrafo 12.*