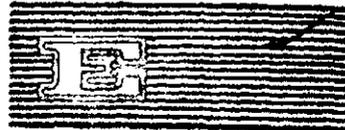


NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
E/CN.12/CCE/SC.4/32
E/CN.12/CCE/321
Noviembre 24 de 1965

ORIGINAL: ESPAÑOL

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

Tercera Reunión
Guatemala, 6 de diciembre de 1965

PROYECTOS DE ESFUERZO PROPIO Y AYUDA MUTUA EN CENTROAMERICA
(Informe preliminar)

Informe preparado para el Comité de Cooperación Económica por el señor
Gerrit Huizer, experto de las Naciones Unidas en desarrollo de la comunidad.

Este informe preliminar, que ha sido preparado para uso de los gobiernos y de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados, no ha sido revisado por la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, por lo que sus puntos de vista pueden no coincidir con los expresados por el autor.

INDICE

	<u>Página</u>
I. Introducción	1
II. Diversos proyectos en los que se ha utilizado el sistema de esfuerzo propio y ayuda mutua	3
1. Nicaragua	3
a) Proyectos del INVI en las zonas urbanas	3
b) Proyecto rural "Los Laureles", del INVI y el Instituto Agrario	6
c) Observaciones	8
2. Costa Rica	10
a) Descripción de los proyectos del INVI	10
b) Proyectos rurales	13
c) Observaciones	15
3. Honduras	16
a) Proyectos del Instituto de Vivienda	16
b) Descripción del proyecto del P. José Molina Sierra	17
c) Observaciones	19
4. El Salvador	20
a) Descripción del proyecto piloto del IVU con el sindicato de la construcción	20
b) Proyecto de la ayuda mutua de la Universidad Autónoma de El Salvador	22
c) Observaciones	23
5. Guatemala	23
a) Descripción de proyectos del ICIV	23
b) Proyecto rural del Instituto Nacional de Transformación Agraria	27
c) Observaciones	27
III. Algunos problemas especiales	29
1. Programa mundial de alimentos	29
2. El BID	30
IV. Conclusiones	32
1. Consideraciones generales	32
2. Recomendaciones	33

I. INTRODUCCION

Esta investigación sobre la importancia que ha llegado a adquirir en Centroamérica el sistema de "esfuerzo propio y ayuda mutua" se ha hecho con el propósito de facilitar la preparación de un proyecto piloto regional basado en dicho sistema.^{1/} Las observaciones sobre los proyectos visitados, y los problemas a que ha dado lugar la aplicación del sistema mencionado son de carácter confidencial.

La información fue recogida --teniendo presentes los principios habituales de las encuestas de carácter científico--^{2/}, por medio de entrevistas personales y utilizando un cuestionario, que se distribuyó antes de realizar la investigación (véase el anexo II).

Los datos obtenidos de los entrevistados fueron comprobados en muchos casos por observaciones objetivas realizadas sobre el terreno.

Las entrevistas se realizaron principalmente con: a) directores y jefes de departamentos de ingeniería y de servicios sociales de las instituciones de vivienda de los diversos países; b) arquitectos o constructores, trabajadores sociales y supervisores que han intervenido en proyectos de ayuda mutua y esfuerzo propio; c) personas que participaron en proyectos terminados o en ejecución y d) otras personas que tuvieron alguna relación con ellos no quisieron participar o se retiraron; maestros de escuela o sacerdotes de las vecindades en que se han llevado a cabo; trabajadores de la construcción; dirigentes sindicales; etc.

Muchas de las entrevistas se realizaron sólo con un informante, pero se estima que los datos de mayor valor se obtuvieron con grupos de ellos al tratar los entrevistados de aclarar sus opiniones, corrigiéndose unos a otros, o algún punto confuso. Siempre que fue posible, se estimuló este intercambio de ideas.

Como el tiempo disponible para la investigación se consideró insuficiente para la aplicación de técnicas especiales de muestreo, no se han podido cuantificar las opiniones expresadas por los informantes. La repetición

- 1/ Informe de la Segunda reunión del Subcomité de Vivienda, Edificación y Planeamiento del Istmo Centroamericano, San Salvador, El Salvador, 13-19 de mayo de 1963 (E/CN.12/CCE/305), pág. 14 y resolución 8 (SC.4).
- 2/ Cómo medir los resultados de los proyectos de desarrollo, por Samuel P. Hayes, Jr. UNESCO, 1959.

de ciertas opiniones se estima que refleja una actitud bastante generalizada hacia los proyectos de ayuda mutua y esfuerzo propio.

Una de las dificultades mayores se debió con frecuencia al hecho de proporcionar un informante una versión ligeramente diferente a la proporcionada por otro, que podría atribuirse a falta de conocimiento preciso y a otras consideraciones que impiden lograr unanimidad absoluta. Por ejemplo, un mismo tipo de casa puede resultar más caro en un lugar que en otro al ser distintos los precios del terreno o los costos de urbanización. Existen, además, diferencias de tamaño (por el número de dormitorios proyectados) y otras que resultan del uso experimental de diversos tipos de materiales para el techo, los muros, las puertas, las ventanas, etc. Todos estos factores hacen difícil la comparabilidad entre los diversos proyectos en lo que se refiere al uso de variantes sobre técnicas de ayuda mutua y esfuerzo propio.

II. DIVERSOS PROYECTOS EN LOS QUE SE HA UTILIZADO EL SISTEMA DE ESFUERZO PROPIO Y AYUDA MUTUA

1. Nicaragua

a) Proyectos del INVI en las zonas urbanas

Estos sistemas han sido utilizados en Nicaragua desde 1959, cuando el Banco Hipotecario no se había transformado todavía en el organismo autónomo denominado Instituto Nicaragüense de la Vivienda (INVI, desde julio de 1959).

El primer proyecto incluyó 105 casas de la colonia Managua, en las afueras de dicha ciudad; se realizó como un programa conjunto de los gobiernos de Nicaragua y de los Estados Unidos y se prolongó del 17 de enero de 1959 al 3 de abril de 1960. Se construyó primero una casa modelo para poder estimar costos y métodos constructivos y para que sirviera de demostración a los posibles participantes. De 800 solicitantes se escogieron 104 entre los que había obreros, burócratas, comerciantes, choferes, maestros, etc. La selección quedó a cargo de un trabajador social con la colaboración de un especialista del Punto IV. El trabajador social visitó a cada solicitante y preparó un informe reservado. Además de un criterio socio-económico (ingreso familiar entre 390 y 800 córdobas, equivalente a entre 50-120 dólares al mes), se tuvieron presentes la estabilidad familiar, reputación, condiciones de vida, etc.

El trabajo se organizó en equipos de seis personas, quienes tuvieron que realizar todas las tareas necesarias para la construcción de una casa. Trabajaban 20 horas a la semana, de lunes a viernes de 6 a 9 de la noche y los domingos, 8 horas. Los instructores tropezaron con el problema de tener que distribuir las tareas para sólo 3 horas de trabajo al día, a lo que pudiera atribuirse en gran parte la ineficiencia observada junto a la falta de especialización y al hecho de que los participantes llegaran cansados después de su jornada de trabajo habitual.

Aunque la construcción de las 105 casas requirió casi 15 meses por este sistema y los participantes se quejaron de ello con frecuencia, así como de la distancia entre el lugar del trabajo y sus hogares, pocos

/abandonaron

abandonaron la idea. Sólo hubo necesidad de sustituir a 11,4 de ellos por razones personales (traslado a otros lugares del país o dificultades especiales de familia, sin relación directa con su trabajo en el proyecto).

En el segundo plan (27 casas en Corinto) y especialmente en el tercero (11 casas en Granada), las dificultades fueron mucho mayores. El Instituto, que se proponía construir 100 casas en Granada, no pudo lograrlo. El Club de Leones local hizo inicialmente propaganda en favor del proyecto, y el municipio ofreció obsequiar un terreno. Pero la promesa sólo se cumplió en parte. Al romperse un puente que comunicaba el lugar de las obras con el centro de Granada, los participantes se vieron obligados a recorrer un camino largo y difícil por no haber hecho la municipalidad las reparaciones necesarias. Muchos se descorazonaron por ello, porque las casas resultaban más costosas por la lentitud de la construcción y por no haberse materializado la cesión del terreno. Además, quienes se retiraban recibían una indemnización por las horas ya trabajadas (dos córdobas por hora), que constituyó un aliciente para muchos que deseaban obtener algún ingreso extra. Sólo 11 casas llegaron a terminarse, realizando el trabajo de las últimas etapas obreros especializados, que recibieron el jornal correspondiente.

El cuarto proyecto (con fase inicial de 58 casas de un total proyectado de 273 en la colonia Tenderí, en las afueras de Managua) tropezó con problemas similares de descontento y deserción (a los seis meses, sólo se construían 25 de las 58) debidos a la larga distancia y a las horas de trabajo vespertino. Hubo también una protesta del sindicato de trabajadores de la construcción --"Los participantes, dijeron, estaban realizando labores que correspondían a sus afiliados, muchos de ellos sin trabajo por ser el coeficiente de desempleo del 15 por ciento"-- que obligó al Instituto a poner en práctica otros sistemas de ayuda mutua y esfuerzo propio, y a reducir el trabajo a solo 8 horas los domingos. Otra causa importante del cambio fue de carácter económico: aunque en la primera fase del proyecto Tenderí, el trabajo había sido organizado más racionalmente que en el proyecto de la colonia Managua, --organizándose grupos de 58 personas, dedicado cada uno a una tarea específica de prefabricación, en vez de dedicarse todos a diversas actividades--, los cálculos de costos demostraron que la larga duración

/del proyecto

del proyecto, y los cargos por supervisión, consumo de electricidad en las noches, transporte, etc., eran tan altos que resultaba preferible construir las casas con obreros calificados, y que los participantes se dedicaron solo los domingos a elaborar elementos prefabricados para que fueran colocados durante la semana por obreros a jornal durante las horas normales de trabajo. El trabajo dominical resultaba menos duro, según algunos participantes (un empleado de oficina dijo por ejemplo que su condición física mejoró considerablemente por este ejercicio al aire libre). Algunos participantes llevaron además a sus familias, y así empezaron a establecerse buenas relaciones entre los futuros vecinos, los trabajadores sociales tuvieron la oportunidad de organizar clubes de mujeres, etc. En ocasiones se organizaron fiestas durante estas jornadas de trabajo de los domingos.

Se comparan a continuación los costos de las primeras casas de la colonia Tenderí, con los de las construidas por el sistema de trabajo exclusivamente dominical:

Casa construida a base de 20 horas de trabajo semanal (Córdoba)	Casa construida a base de 8 horas de participación por semana (Córdoba)
Costo de materiales 4 530	Costo de materiales 4 339
Trabajo especializado 760	Trabajo especializado 2 241
Trabajo indirecto 1 417 ^{a/}	Trabajo indirecto 632 ^{a/}
Energía eléctrica 122	Energía eléctrica 14
Herramientas 260	Herramientas 47
Trabajo de los participantes (aprox. 900 horas) 1 826	Trabajo de los participantes (aprox. 200 horas) 490
Total 8 915	Total 7 763

a/ A estas cifras debe agregarse el costo del lote (5 044 córdobas); el trabajo indirecto, que incluye el costo de supervisores, ingenieros, almaceneros, choferes, pago por tiempo extra, etc.; el costo de urbanización (alrededor de 1 000 córdobas) y gastos varios que hacen ascender el costo total de las casas, en definitiva, a entre 14 y 15 000 córdobas.

De este modo, resulta más económico para el participante trabajar menos horas y no se pierde el valor educacional de su colaboración material. Las 273 casas de la colonia Tenderí se terminaron por el último procedimiento.

En el proyecto recientemente iniciado en la colonia Nicarao, en Managua, se sigue el nuevo sistema de trabajo de sólo 8 horas dominicales. Se pudo comprobar el entusiasmo de los participantes.

El hecho de que por cualquiera de los dos sistemas una persona pueda enviar un sustituto o pagar dos córdobas por hora al Instituto, contradice la idea educacional de los sistemas de ayuda mutua y esfuerzo propio; un domingo que se visitó el lugar de la construcción, solo se hallaban presentes la mitad de los participantes.

No cabe duda de que la participación de menos gente de la que teóricamente debería hacerlo, es aceptada implícitamente por el Instituto, porque con la limitación a la participación en el proyecto de personas que reciben un salario mínimo relativamente elevado, resulta difícil encontrar suficiente interés entre la población. No existen listas de espera, y reunir interesados en cada nuevo grupo de casas requiere intensa propaganda de la prensa, la radio, etc. Se sabe que a muchas personas de la clase media no les agrada el trabajo físico por razón de prestigio,^{3/} aunque se deciden a hacerlo cuando obtienen de ello suficiente compensación.^{4/}

b) Proyecto rural "Los Laureles", del INVI y el Instituto Agrario

La participación de los futuros ocupantes fue más satisfactoria en el proyecto de "Los Laureles", por el que se construyeron 120 casas por el procedimiento de ayuda mutua y esfuerzo propio, como proyecto piloto de reforma agraria y reasentamiento rural. El proyecto, situado a 30 kilómetros de Managua, cerca de Tipitapa, se ha considerado un modelo a seguir para otros similares que serán llevados a cabo por el recién creado Instituto de Reforma Agraria. Cuando se hizo la investigación en Nicaragua, se habían

^{3/} Cf. M. Wolfe, Las Clases Medias en Centroamérica: características que presentan en la actualidad y requisitos para su desarrollo. Estudio revisado, Naciones Unidas, (E/CN.12/CCE/176/Rev. 2) 1960, p. 1 (nota).

^{4/} Ibidem.

publicado a este respecto diversos artículos en la prensa que al comentarse con funcionarios proporcionaron un medio muy valioso de verificación de los datos obtenidos.

Las casas son de dos habitaciones y valen 4 500 córdobas (630 dólares), y fueron construidas totalmente por sus ocupantes bajo la supervisión del INVI. Según los funcionarios que intervinieron en ello, ha sido el proyecto que ha tenido más éxito desde el punto de vista del entusiasmo de los participantes. Ello se debió: a) a que los interesados vivieron provisionalmente en el lugar de la construcción; b) a que los campesinos disponen de más tiempo durante los períodos en que la actividad agrícola es más reducida (que fue precisamente cuando se construyó la mayor parte de las casas); y c) a que es mayor su habilidad manual. Parte del entusiasmo se debió también a que, además de la casa, —modesta pero muy superior a los "ranchitos" tradicionales—, los participantes recibieron una parcela de tierra de 4 hectáreas (10 manzanas) para la siembra de algodón que les ha de proporcionar los ingresos suficientes para pagar la amortización de la casa y de la parcela misma. El Banco Nacional de Nicaragua concedió a los campesinos créditos para semillas, insecticidas, etc. El Ministerio de Agricultura les proporcionó asistencia técnica. La compañía de electricidad les facilitó la conexión con sus líneas de aprovisionamiento. El Departamento de Caminos conectó la colonia con la carretera a Tipitapa. El hecho de que todos estos beneficios recayeran simultáneamente sobre un grupo de 120 familias humildes, numerosas y sin tierras, seleccionadas de todo el país, explica también el entusiasmo inicial.

Fue difícil obtener información sobre los procedimientos seguidos para la selección de los participantes. En su mayoría procedían de los alrededores de Managua y de Tipitapa.^{5/} (Uno de los campesinos resultó ser un antiguo empleado del INVI de Managua). Como prueba del entusiasmo aludido

^{5/} Richard N. Adams relata en su libro Cultural Surveys of Panama, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras, Oficina Sanitaria Panamericana, Washington, D.C., 1957, p. 225/226, que encontró en Tipitapa una sociedad de ayuda mutua "Sociedad Mutualista", única en su género. El hecho de que muchos miembros de "Los Laureles" provenían de este lugar, puede explicar también el éxito inicial del proyecto de colonización. Según Adams, el hecho de que no exista realmente ninguna clase superior en Tipitapa (los que pertenecen a dicha clase viven en la cercana Managua) ha dado lugar al gran sentido de unión y de cooperación en esa comunidad.

puede citarse el hecho de que los participantes colaboraran con el 90 por ciento del trabajo manual necesario para la construcción de una escuela de 8 salones y 5 departamentos para maestros, y se mostraron muy orgullosos de ello. Pero es difícil apreciar el grado en que se participa voluntaria u obligatoriamente en proyectos que son de iniciativa de los ingenieros. Los que no se muestran dispuestos a cooperar pueden ser expulsados, como estuvo a punto de sucederles a tres familias cuando se hizo la investigación en Nicaragua.^{6/} También causó descontento el reducido ingreso que les quedaba a los participantes después de descontárseles las amortizaciones de los créditos, los insecticidas, las semillas, los tractores, etc. Incluso se llegó a hablar de malos manejos y, en algunos casos, de sustracción de fondos.

c) Observaciones

El Departamento de Servicio Social, como el de ingeniería, influyen considerablemente sobre los distintos proyectos: primero, en la selección de los participantes; luego, en las primeras reuniones que se celebran para instruirles; finalmente, en la supervisión y control de la participación en el trabajo. El Jefe del Departamento de Servicio Social, --graduado del CREFAL-- proporciona cursillos de adiestramiento a su personal. Algunos de los trabajadores sociales reciben tiempo libre para estudiar en la Escuela de Servicio Social del Instituto de Seguridad Social; la mayor parte de ellos da la impresión de ser bien intencionada y de dedicarse a su trabajo, pero eran demasiados, evidentemente, los que se encontraban supervisando el proyecto un domingo que fue visitado por el investigador, con el consiguiente aumento de los costos administrativos del mismo. Los dos supervisores de trabajo del DVI habían recibido entrenamiento en el CINVA en Bogotá, y parecían llevarse muy bien.

Una de las quejas recibidas se relaciona con la considerable distancia de las nuevas colonias al centro de la ciudad. Se piensa que quedan muy alejadas de mercados, cines, bares, billares y otros lugares que suelen

^{6/} Véase: artículo en "La Prensa", 6/VII/63 y 7/VII/63; "Novedades", 6/VII/63; "La Nación", 6/VII/63.

frecuentarse, aunque algunos comprenden que ello se debe al alto costo de terrenos más cercanos, puesto que el valor de la tierra equivale a un tercio del total de la casa.^{7/}

Aunque existen quejas sobre los proyectos urbanos y rurales de vivienda con ayuda mutua y esfuerzo propio de Nicaragua, las condiciones generales de la vivienda en el país son tan precarias que los participantes suelen aceptar con entusiasmo estos programas, y están dispuestos a pasar por todas las dificultades para poder disfrutar de mejores viviendas.

Todos los participantes entrevistados habían vivido prácticamente en casas que carecían de las facilidades sanitarias más elementales y eran mucho más pequeñas que las nuevas. La renta que pagaban era además superior en cerca del 50 por ciento a la tasa de amortización señalada para las casas que al cabo de 20 años serían propias.

En conversaciones con los funcionarios del INVI sobre los problemas generales de la vivienda, se sugirió (aunque no parece posible que la idea se lleve a efecto) que se tomen medidas legales para reducir el alto nivel de los arrendamientos que pagan la mayor parte de quienes habitan en viviendas inadecuadas, y para obligar a los dueños a que hagan las mejoras necesarias en las casas que se arriendan. (Uno de los grupos de casas en peor estado pertenece a un sacerdote católico.) El problema de la vivienda no puede desglosarse de los obstáculos al desarrollo que presentan la estructura social y las situaciones de privilegio que ha señalado el Dr. Raúl Prebisch.^{8/}

^{7/} Marshall Wolfe señala en el estudio antes mencionado (p.49) que esta situación se debe principalmente a la especulación. La población común y corriente, contra lo que se podría esperar, se da cuenta de ello.

^{8/} Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, presentado como documento E/CN.12/680 en el 10° Período de Sesiones de la CEPAL, Mar del Plata, Marzo 1963, cap.1.

Igualmente en el campo de la vivienda, es manifiesto que existen "módulos exagerados del consumo en los estratos superiores de la sociedad en contraste con la precaria existencia de las masas populares" (op.cit.p.5) en todas partes de Centroamérica. Las hermosas residencias construidas en muchos lugares constituyen un desperdicio elocuente, y en esta forma no sólo afecta negativamente la formación de capital necesario (op.,cit.,p.40) y "el aprovechamiento de los hombres de iniciativa y capacidad que requiere la tecnología en nuestros días" (p.70) sino que también afecta la buena voluntad del hombre medio para unirse a los esfuerzos de ayuda mutua y de autoconstrucción de vivienda. Se pudo verificar lo anterior en varias ocasiones.

Contribuyó al éxito de este proyecto el hecho de que los participantes fueran trabajadores calificados de la construcción y recibieran facilidades de las entidades donde estaban empleados por lo que se refiere a su horario de trabajo; ello les permitió dedicarse al proyecto desde las 5 de la tarde. La larga duración del mismo se atribuye en parte a las lluvias, frecuentes en las primeras horas de la noche, que dificultaron el trabajo a cielo abierto durante la mayor parte del año.

En la Colonia San Sebastián, de San José, un grupo de trabajadores de la Empresa Nacional de Licores y otro del Consejo Nacional de la Producción llevaron a cabo dos pequeños proyectos de esta clase, consecutivamente, en 1958. El primero constó de 15 casas, y el segundo, de 24, de unos 54 metros cuadrados cada una. En ambos se utilizaron materiales prefabricados de madera. El costo total de las unidades, incluyendo un 62 por ciento de trabajo manual de los participantes, fue de unos 18 300 colones, estimándose las 65 horas hombre por vivienda en 1 462 colones. La construcción en ambos casos requirió 53 semanas y sólo hubo 3 deserciones en el segundo proyecto.

Factores favorables para estos proyectos pueden considerarse las facilidades que, en cuanto a horario, proporcionaron también la empresa de licores y el Consejo de Producción para que los obreros pudieran trabajar en el proyecto de 5 a 9 de la noche. Los domingos trabajaron de 7 a 12.

Según los funcionarios del INWU, el factor educacional de la ayuda mutua y el esfuerzo propio queda demostrado por el hecho de ser estas 39 unidades las mejor conservadas de la colonia San Sebastián, entre varios centenares de casas (construidas en su mayor parte por contratistas al servicio del INWU). No se apreció esta diferencia tan marcada en la visita que se hizo a la colonia; pero quienes reciben casa con hipoteca del INWU están tan contentos (las tasas de amortización resultan menores que las rentas habituales en el sector privado) que las cuidan con todo interés.

Los dos proyectos de ayuda mutua y esfuerzo propio hechos en Heredia se debieron a la gran demanda de vivienda que existe en esa ciudad, especialmente entre los obreros. El primero, por el que se construyeron 44 casas, fue un fracaso. Unos 30 participantes desertaron, y el proyecto, iniciado en 1957, tuvo que ser terminado por el INWU, recurriendo a contratistas,

/en 1958.

en 1958. Entre las razones a que ello debe achacarse se mencionan la falta de disciplina y la desconfianza (las casas resultaron más costosas de lo que se había calculado).

El segundo proyecto de Heredia (33 casas) fue mejor planeado y organizado. Antes de iniciarse en 1960, se proporcionó a los participantes un curso intensivo en técnicas de construcción de vivienda. Recibieron unas 15 conferencias sobre ayuda mutua y el esfuerzo propio; formación de grupos; selección de participantes; diseño de las casas; utilización de materiales; etc. Se les invitó también a visitar el lugar del proyecto. En las últimas sesiones se verificó la selección de los participantes, se eligió entre ellos una junta directiva y se discutieron y firmaron el contrato y el reglamento de trabajo. La participación en estas sesiones fue uno de los factores que se tuvieron en cuenta al hacer la selección. Otros fueron: a) ser cabeza de familia; b) tener buena conducta; c) ser residente en la ciudad; d) no tener recursos para construir su casa; e) poder cumplir las cláusulas estipuladas en el contrato (pago, horas de trabajo); f) estar en condiciones de poder colaborar personalmente en la construcción de su futura casa y las de los demás participantes; g) deseo de trabajar en la construcción de las casas de otros participantes que no pudieran hacerlo por sí mismos; h) haber demostrado interés en el bienestar de la comunidad.

Aunque la terminación del proyecto requirió dos años, no hubo deserciones; sólo se presentaron problemas disciplinarios sin importancia debidos al consumo de alcohol. Se aplicaron sanciones mucho más fuertes que en el primer proyecto de Heredia (como, en casos de embriaguez repetida, condenar a los culpables a trabajar sus 4 horas regulares sin tomarlas en consideración para el pago inicial de la casa (2.50 colones por hora)).

Un nuevo experimento se lleva a cabo en la colonia Hatillo: los interesados reciben lo que se denomina una "casa incompleta", y se les deja que la terminen a su gusto en cuanto a divisiones interiores, pintura, pisos, etc. Los participantes en este plan (sólo de esfuerzo propio, sin ayuda mutua) se decidieron por diversos sistemas originales de terminación de sus casas, y se mostraron muy contentos con la idea no solo porque las casas les costaron unos 2 000 colones menos que si no hubieran contribuido con su

/trabajo,

trabajo, sino porque diseñaron la distribución de sus casas con entera libertad (las tasas de amortización y el número de años para pagar se fijan para cada individuo en particular, de acuerdo con el ingreso de la familia, a base de una cantidad mensual que oscila entre el 15 y el 25 por ciento de ese ingreso). Los constructores del INVU manifestaron también preferencia por este sistema que no exige la complicada organización de la ayuda mutua. Esta actitud, de participantes y de técnicos, puede interpretarse como una confirmación de que "las formas simples de asociación son las que más agradan a los costarricenses"^{9/} o de que se trata de otra indicación del predominio de la mentalidad de clase media (aun entre clases inferiores).

b) Proyectos rurales

También se dice en Costa Rica, que los mejores proyectos de vivienda con ayuda mutua y esfuerzo propio son los de tipo rural. Se han llevado a cabo con éxito algunos en la provincia de Guanacaste (que no fue posible visitar por lo avanzado de la estación lluviosa). El propósito de los proyectos en Río Cañas (49 casas) y Brisas del Morote (22 casas) fue trasladar a las familias de lugares donde había graves riesgos de inundación a otros más seguros.

El sistema de ayuda mutua se siguió en trabajos preparatorios, como la tala de árboles y la preparación del terreno, para los que se dieron grandes facilidades: se podía tomar madera de una finca vecina; después de cortada, se le daba la forma deseada en un aserradero del Ministerio de Obras públicas; CARE proporcionó las herramientas y 40 cubiertas de lámina para cada techo; el municipio proporcionó la tierra; el Ministerio de Obras Públicas facilitó un tractor para nivelación; el INVU facilitó 6 carpinteros y 3 ayudantes para ayudar a las familias en su trabajo.

La construcción de las casas se hizo por el método de autoayuda o ayuda familiar; cada familia se trasladó al lugar de la construcción y erigió su propia casa.

El costo de cada una de estas viviendas, de 39 metros cuadrados, sólo ascendió a 849 colones. La construcción requirió unos 8 meses. Se gozó de

^{9/} Carlos José Gutiérrez, Las Bases de la Realidad Social Costarricense, en la Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica, Vol. III, No. 9, pp. 46 y 49.

una gran flexibilidad en el ajuste de los horarios de trabajo a las necesidades de cada trabajador, por vivir en el lugar del proyecto. La regularidad sólo se exigió durante el período de ayuda mutua.

Como el programa se financió mediante colectas realizadas por una campaña de radio (Radio Monumental) y con fondos del INVU, no se exigió a los participantes la aceptación de hipoteca al terminarse la construcción de la casa.

No cabe duda de que el éxito de estos proyectos, y el entusiasmo de los participantes, se debieron a factores ya mencionados como: a) la mayor habilidad de los trabajadores rurales para las labores manuales; b) la residencia en el lugar de la construcción, sin pérdidas de tiempo en transporte, y con ayuda de toda la familia; c) la situación inicial de emergencia que animó más todavía al personal a solucionar el problema. Estos factores pueden considerarse normales y repercuten favorablemente en cualquier proyecto. Se dio, además, la circunstancia de que los materiales y facilidades fueron obsequiados a los participantes por diferentes instituciones (hecho que impide establecer comparaciones entre este proyecto y otros).

En otro plan de emergencia, en Las Juntas, de Guanacaste, se construyeron 22 casas mediante ayuda propia de las familias. El corte de madera, y la recogida de arena y piedra se hicieron por ayuda mutua.

Debe mencionarse también el sistema de crédito supervisado directamente puesto en práctica desde 1957, en diferentes partes del país. Hasta ahora se han concedido 357 préstamos a campesinos, con un promedio de 4 000 colones, para el mejoramiento de sus casas o para la construcción de otras nuevas. Se sigue generalmente el sistema familiar y en ciertos casos (como el de las viudas con hijos pequeños), se puede utilizar el crédito para pagar los salarios de los trabajadores de la construcción.

Los créditos se utilizan para comprar materiales y pagar el salario de un carpintero que dirige el trabajo, en el que participan todos los miembros de la familia. La supervisión técnica queda a cargo de un empleado del INVU, capacitado en el CINVA, de Bogotá, que es el responsable de todos los proyectos en marcha de este tipo en las provincias donde se concentran los esfuerzos durante determinado período de tiempo. Los créditos varían de 2 000 a

/6 000 colones

6 000 colones. Las familias fueron seleccionadas por un trabajador social del INWU, con base en las solicitudes presentadas. Por ser limitados los fondos disponibles, hay muchos más solicitantes en espera que participantes.

Cada casa visitada (en la provincia de Alajuela) fue diseñada por el supervisor regional de acuerdo con el crédito disponible (dependiente de la capacidad mensual de pago) y con los deseos de la familia. Sin excepción, tanto empleados del INWU como participantes mostraron el mayor entusiasmo por un sistema que permitió disfrutar a algunas familias con ingresos de 200 colones al mes, de una casa decente, abonando menos de 50 colones mensuales. Los costos se mantienen lo más bajos posible, recuperándose materiales de la casa antigua.

Uno de los requisitos que dificultan más la selección es la necesidad de tener el título de propiedad sobre el terreno en el que se ha de construir la casa. Muchas familias habitan en terrenos que no poseen legalmente (por causas a veces de procedimientos complicados de sucesión o herencia), y son más las que presentan solicitudes y no pueden ser admitidas porque su casa y la tierra en que está construida pertenecen al dueño de la finca donde trabajan.

La mayor parte de los dueños de fincas tienen a sus trabajadores viviendo en condiciones miserables, aunque algunos hayan construido casas apropiadas para sus obreros, y les han regalado otras pequeñas parcelas para que puedan beneficiarse del sistema de préstamos del INWU. Pero es explicable que varios informantes se manifestaran en favor de que alguna ley obligue a los hacendados a alojar a sus trabajadores con ciertos niveles mínimos de comodidad para solucionar el problema de la vivienda rural.

c) Observaciones

El Departamento de Servicio Social ha intervenido desde sus comienzos en los programas de ayuda mutua y esfuerzo propio. Se ha podido apreciar cierto desánimo con respecto a los esfuerzos de mutua ayuda, aunque se siguen estimulando a través de los sistemas de ayuda familiar; también se ha observado que son mayores las dificultades con que tropiezan estos proyectos por parte de los proyectos y la distancia entre las obras y las ciudades.

/Algunos

Algunos funcionarios han aludido a los problemas domésticos que resultan de las prolongadas ausencias del marido, y que incluso han llegado, en algunos casos, a traducirse en divorcios (hubo muy pocos casos en realidad, y el hecho de que se hayan mencionado como factor importante, parece reflejar más bien una actitud negativa de algunos funcionarios hacia el sistema). Algunos empleados creen que en proyectos amplios, en los que se pudiera disponer económicamente de supervisores permanentes, el sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio podría dar mejores resultados que en proyectos pequeños como los del INVU.

La "Memoria del INVU" de 1960 incluye algunas recomendaciones generales para el mejoramiento del sistema: a) que los cursos preparatorios sean más intensivos; b) que la selección se haga de entre grupos similares, agencias oficiales y empresas privadas; c) que esas empresas o agencias se interesen en el proyecto; d) que las casas sean sencillas para que se puedan construir en menos de un año; e) que se den algunos días de descanso en la semana de trabajo; f) que se necesita más asistencia de trabajadores sociales.

Desde la terminación del segundo proyecto en Heredia, sólo se han emprendido excepcionalmente algunos para resolver emergencias en el área rural.

3. Honduras

a) Proyectos del Instituto de Vivienda

El Instituto de la Vivienda de Honduras existe desde 1959 pero, por falta de fondos, sólo ha construido 302 casas hasta la fecha, en la colonia "21 de Octubre"; en su mayor parte se han destinado a la clase media y media-baja como choferes, comerciantes, maestros, etc. Sólo cinco--con un carpintero y un albañil entre los participantes-- fueron construidas por el sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio. Las casas resultaron más costosas de lo esperado por haberse prolongado el período de construcción más de lo calculado; al sobrepasarse sus posibilidades, los participantes perdieron su interés, dejaron de trabajar a los tres meses, y el Instituto tuvo que terminar las casas. Dificultó el proyecto, una vez más, la larga distancia que le separaba del centro de la ciudad.

/Más tarde,

Más tarde, en un caso de emergencia en el que 7 tugurios o jacales junto al río quedaron destruidos por una inundación, se inició un nuevo proyecto de ayuda mutua y esfuerzo propio. Las 7 familias fueron trasladadas a un lugar cercano a la colonia "21 de Octubre", donde se les proporcionaron materiales del INVU y cierta supervisión, construyéndose así 7 casas de madera, de unos 25 metros cuadrados, en 42 días.

Este éxito se debió a que: a) las casas de madera sencillas son fáciles de construir, y los participantes tenían experiencia en ese tipo de trabajo y en el manejo de ese material; b) los participantes vivieron provisionalmente en el lugar de la construcción; c) la mayor parte de ellos no tenían trabajo y pudieron dedicar todo el día al proyecto; d) CARE proporcionó alimentos durante la duración del proyecto; y e) la emergencia les forzó al trabajo. (En tales circunstancias todo el mundo tiene la mayor voluntad de cooperar.)^{10/}

De estos proyectos, el Instituto derivó las siguientes conclusiones:^{11/}

- i) Es muy difícil trabajar con quienes no viven en el lugar de la obra, o, al menos, en las cercanías, para que puedan aprovecharse todos los ratos libres del jefe de la familia y de todos sus familiares;
- ii) Los sistemas de ayuda mutua con métodos no industrializados de construcción como los que pueden obtenerse en nuestro medio, sólo dan resultado entre los grupos de población de menores ingresos, especialmente en casos de emergencia;
- iii) Para reducir el tiempo de la construcción e inconvenientes a los participantes, es preferible que los interesados trabajen en el proyecto su tiempo completo, por un período corto. Esto requiere facilidades de sus empleadores;
- iv) Este tipo de programas conviene especialmente para eliminar los tugurios, siempre que se pueda solucionar el problema de la tenencia del terreno;
- v) Para obtener el máximo de horas de trabajo deben proporcionarse viviendas provisionales en el lugar de la obra, que luego pueden utilizar otros grupos;

^{10/} Olen E. Leonard and Roy A. Clifford La Sociología Rural para los Programas de Acción, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, 1960, p.55.

^{11/} Estado actual y perspectivas de los programas de vivienda. Informe presentado por la Delegación de Honduras, Segunda Reunión del Subcomité de Vivienda, San Salvador, 1963.

- vi) La aplicación del sistema obtiene mayor éxito en los proyectos rurales, por ser más clara la propiedad de la tierra, porque los interesados residen en el lugar del trabajo y porque tienen más habilidad para realizarlo.

b) Descripción del proyecto del P. José Molina Sierra

Las conclusiones anteriores se confirman en otro proyecto de ayuda mutua y esfuerzo propio realizado cerca de Tegucigalpa, que fue emprendido particularmente por el P. J. Molina Sierra, Director de las Escuelas Radiofónicas SUYAPA, con un grupo de 30 familias alojadas en tugurios, 250 personas en total. El P. Molina empezó por convencerles de la necesidad de mejorar sus condiciones de habitación. Recurrió a la radio para conseguir materiales de desecho, y se los entregó a los participantes con la condición de que se los repartieran entre todos.

Se formó un grupo con su propia junta de directores. Las reglas aceptadas fueron: a) trabajo colectivo; b) democracia; c) ahorros personales (de ser posible 25 centavos por semana); d) discusión de los problemas comunes. Más tarde, el iniciador de la idea les persuadió de la conveniencia de abandonar la orilla del río, por lo insalubre del lugar, y de trasladarse a un terreno de unas 10 manzanas de extensión a 10 kilómetros de Tegucigalpa, que les proporcionó él mismo. Tuvo éxito en su propósito aunque muchos objetaron la larga distancia del centro, donde podrían encontrar trabajos ocasionales; para solucionar ese problema les consiguió también un viejo autobús. En pocos meses se construyó una carretera al terreno, y las 30 casas de madera fueron ocupadas por sus habitantes. Se construyó una pequeña escuela, que pasó a formar parte del sistema radial SUYAPA que atiende a cientos de escuelas en todo el país.

Estudiantes de algunas facultades están ayudando a esta comunidad, llamada Colonia Popular N° 1, para que amplíe y dé cabida a unas 200 familias. Por la radio se han conseguido máquinas CINVA-Ram, con las que se han elaborado cientos de ladrillos para edificar o mejorar las casas. Se construyeron 14 letrinas colectivas y con los ahorros del grupo se ha iniciado una cooperativa de consumo. La atracción de esta nueva comunidad es tan grande, que las 7 familias del proyecto de emergencia que se fueron a vivir cerca de la

Colonia "21 de Octubre", preferirían tener sus casas junto a las mencionadas, y no donde se encuentran porque "hay más unidad y seguridad en la Colonia Popular", dicen.

Este programa, en el que todos participaron con entusiasmo, como pudo comprobarse, es más bien de carácter caritativo. Pero como todos los que viven en los tugurios de Honduras son, casi en su totalidad, personas sin trabajo, carecen prácticamente de recursos, problema que es más grave todavía que el de las viviendas miserables.

El Director del INVA ha lamentado que los préstamos del BID no puedan utilizarse en ayuda de quienes carecen de ingresos fijos, o disponen de recursos inferiores a 150 lempiras mensuales. A pesar de todo, el INVA está tratando de hacer algo por ellos, con los reducidos fondos de que dispone, excluidos los del BID. Puede que algún día, los habitantes de la orilla del río sean obligados a trasladar sus pertenencias, y las partes utilizables de sus jacales, hacia donde puedan construir, con ayuda del INVA, una casa algo mejor. Se recurrirá entonces a la ayuda mutua y el esfuerzo propio. En la actualidad, los trabajadores sociales del INVA sólo pueden realizar investigaciones "socio-económicas" sobre todas esas familias, pero no pueden prometerles nada sobre su futuro.

c) Observaciones

No sólo se debe a la falta de fondos o a las condiciones bajo las que le han sido facilitados por el BID, la imposibilidad de que el INVA lleve a cabo programas de vivienda en beneficio de quienes más los necesitan. Se debe también al elevado precio de la tierra. La especulación, contra la que no existe protección legal efectiva, ha sido uno de los mayores obstáculos. A este factor, a prácticas usurarias tradicionales, y a las bien conocidas promesas de políticos que casi nunca se cumplen, puede achacarse la desconfianza que existe entre casi todo el mundo, factor que, a su vez, interfiere negativamente con los programas a que se refiere este informe.

Una de las razones del éxito del proyecto del P. Molina, ha sido su extraordinaria dedicación (al intervenir él mismo en las labores manuales),

con lo que pudo superar esa desconfianza rápidamente. Este caso demuestra que, incluso en condiciones muy desfavorables, un trabajador o líder social con las cualidades naturales de honestidad y de "espíritu de servicio" señaladas por Ricardo Pozas^{12/} como necesarias para este tipo de trabajo, puede tener buenos resultados.

4. El Salvador

a) Descripción del proyecto piloto del IVU con el sindicato de la construcción

El Instituto de Vivienda Urbana (IVU) ha venido operando hace muchos años, pero sólo recientemente ha experimentado el sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio. Para el futuro, un contrato con el BID, obliga al IVU a construir 2 500 casas por ese sistema pero como el primer experimento fue un fracaso, el Instituto no ha resuelto todavía aceptar el compromiso.

En febrero de 1961, el IVU solicitó la colaboración de la Unión de Trabajadores de la Construcción, para iniciar un proyecto piloto de ayuda mutua y esfuerzo propio edificando 25 casas en la Colonia "Guadalupe" en Soyapango (suburbio de San Salvador). En marzo del mismo año, apenas se iniciaban las obras. Se proponían trabajar de 4 de la tarde a 8 de la noche.

Todos los participantes eran miembros de la Unión y fueron seleccionados en corto tiempo por sus dirigentes; pronto empezaron, sin embargo, las dificultades; los participantes no podían trabajar muchas horas extras; la duración de las obras resultó excesiva y los costos administrativos altos, por consiguiente. A los 6 meses, ya no podrían trabajar muchos de los participantes por hallarse agotados. En su mayor parte se trataba de desocupados y los había que no podían asistir al trabajo por su alimentación insuficiente, llegando a encontrarse, a veces, sólo 4 o 5 presentes.^{13/}

^{12/} Ricardo Pozas A., El desarrollo de la comunidad, UNAM, México, 1961, p.70. Puede observarse a este respecto que la selección del personal puede ser tan importante como su entrenamiento; cf. El Progreso Social mediante el desarrollo de la comunidad, Naciones Unidas, 1955, p.256.

^{13/} Esta condición puramente física explica a veces por qué las personas no participan voluntariamente en los proyectos del desarrollo de la comunidad aunque en apariencia dispongan de suficiente tiempo en ciertas épocas del año. Cf. Gerrit Huizer, Some observations in a Central American Village, América Indígena, Vol. XXIII, N°3, julio de 1963, p.216 y siguientes. Véase también: M.G. Smith y G.J. Kruijer, A sociological Manual for Extension Workers in the Caribbean, Kingston, 1957, p.15 y siguientes.

La Unión llegó entonces a un acuerdo con el IVU: que se emplease a los participantes en jornadas normales de trabajo, pagándoles el 50 por ciento del salario habitual y acreditándoles el resto para la amortización de la hipoteca. Por este sistema, el proyecto se completó en 6 semanas aunque las casas resultaron 25 por ciento más caras de lo convenido, principalmente a causa de los altos costos administrativos en que se incurrió durante el período de ayuda mutua. Muchos de los participantes no pudieron pagar renta mensual y se vieron forzados a traspasar sus derechos a personas con mejores recursos económicos. Cuando el investigador les visitó, solo dos de los participantes iniciales vivían en las casas que habían construido.

Algunos trabajadores y dirigentes sindicales explicaron que los altos costos de administración que elevaron el precio de las casas se debieron a deficiente manejo del IVU. Se perdió mucho tiempo por entregas retrasadas de los materiales y muchos se quejaron de que el personal del IVU, responsable del proyecto, recibía pagos elevados por horas extras (excesivos a juicio de los participantes) sin contribuir por ello al éxito del proyecto. También se mencionaron ciertos casos de peculado. Los del sindicato estaban persuadidos de que si se les hubiera dejado la organización del trabajo y se les hubiera asegurado la entrega oportuna de los materiales, el costo de cada casa se habría reducido a menos de la mitad.

Un segundo proyecto de este tipo estuvo mejor organizado. Al sindicato se le dió más tiempo para seleccionar los participantes de entre sus miembros, y se construyeron 39 casas, dedicando parte de los salarios a reducir la hipoteca. Los participantes recibieron el 60 por ciento del salario y se destinó el 40 por ciento restante al pago de la cuota inicial de la casa.

Las casas se construyeron entre febrero y junio del 62 y aunque el período de construcción fue bastante menor que el del primer proyecto, resultaron 75 por ciento más caras de lo calculado y prometido.

Según los empleados del IVU, los trabajadores produjeron menos de lo debido para prolongar más su empleo en el proyecto. Por haber sido la selección más cuidadosa (y haberse tenido en cuenta principalmente el salario mínimo y la estabilidad en el empleo), sólo 8 de estos participantes se vieron obligados a traspasar sus derechos.

/Otra razón

Otra razón del alto costo de las tasas de amortización se debe al interés del 6 por ciento que cobra el IVU anualmente. Aunque hubo oposición contra este interés, se explicó que el Instituto lo necesitaba como una fuente de ingreso de la que todo el pueblo salvadoreño habría de beneficiarse indirectamente. También se protestó de que se incluyeran en los costos finales de la casa, los de urbanización, ya que el público debe pagar de todos modos un impuesto de 80 centavos de colón al mes al municipio para la construcción de calles y alcantarillado.

b) Proyecto de ayuda mutua de la Universidad Autónoma de El Salvador

Otro proyecto visitado fue el de mejoramiento de la Ciudad Universitaria de la Universidad Nacional Autónoma de El Salvador, donde se utiliza también el sistema de ayuda mutua. En el futuro se planea construir nuevos edificios para los que no se dispone de fondos suficientes. Las "brigadas de trabajo" organizadas para este propósito se forman con profesores, estudiantes y trabajadores voluntarios de todo San Salvador que simpatizan con los esfuerzos de mejoramiento de la Universidad. El trabajo se inició en abril de 1963, y es realizado, sólo los domingos de 8 a 12 y de 2 a 5, por unas 200 personas. Ciertos aspectos de este programa interesan para este informe. Según el rector de la Universidad y el responsable de la organización de las "brigadas", se estimuló el entusiasmo de los participantes (incluso de los obreros sin interés directo en la Universidad y participantes voluntarios) por los siguientes medios: a) propaganda sobre el proyecto; b) competencias entre grupos de diferentes escuelas universitarias; c) acentuando el aspecto recreativo del trabajo. Durante las horas de descanso se sirve una comida en común, y se organizan diversiones. Así se crea una atmósfera de compañerismo entre personas tan distanciadas como suelen estarlo los trabajadores manuales de los estudiantes. Uno de los informantes le llamó "emotividad" y algunos explicaron que una de las razones para ello podría encontrarse en una actitud común de "oposición constructiva" al actual gobierno del país.

/c) Observaciones

c) Observaciones

El escaso éxito obtenido por los dos proyectos de mutua ayuda y esfuerzo propio emprendidos por el IVU no implica que estos métodos no sean aplicables en El Salvador. Fallaron por razones muy específicas; principalmente por mala organización. Los proyectos son planeados y supervisados por arquitectos poco conocedores de ciertos factores sociales; los trabajadores sociales se ocupan principalmente de seleccionar los numerosos beneficiarios de las viviendas que anualmente construye el IVU.

Actualmente se está fortaleciendo y reorganizando la sección social del IVU, con la colaboración de uno de los empleados del INWU de Costa Rica, comisionado por tres meses en El Salvador para tal efecto.

5. Guatemala

a) Descripción de proyectos del ICIV

Este país tiene la mayor y más larga experiencia en programas de vivienda con ayuda mutua y esfuerzo propio. Constituyen la tarea básica del Instituto Cooperativo Interamericano de la Vivienda, creado en 1956 por un acuerdo entre el gobierno de Guatemala y el de los Estados Unidos, que hizo posible reunir más de 2 millones de dólares para construir casas para personas de bajos ingresos por este sistema. Con estos fondos se iniciaron 3 proyectos con un total de 1 000 viviendas. En 1958 se firmó otro acuerdo que aumentó el fondo a 5 millones y amplió el programa a otras ciudades de Guatemala.

El reglamento establecido por el ICIV limita la edad del participante a entre 18 y 45 años; el tamaño de la familia, a entre 4 y 7 miembros; y el ingreso mensual familiar, a entre 65 y 130 quetzales. El Departamento de Educación e Investigación Socio-económica del Instituto ha sido el encargado de seleccionar y preparar a los participantes, y de supervisar su trabajo en las obras. Se trata de empleados del gobierno, de bajos salarios en su mayoría. La orientación se les da en cuatro sesiones en las que se les explica el proyecto y se discuten sus detalles.

/La buena

La buena organización y la participación activa de este Departamento ha favorecido notablemente el programa. El primer proyecto, el 4-1, de la Colonia "Centroamérica" en la ciudad de Guatemala, constaba de 280 casas. De 3 081 solicitudes, se seleccionaron los participantes y se les dividió en 8 grupos de entre 28 y 44 personas. El primero empezó a trabajar el 1° de julio de 1957, y los demás le siguieron con intervalos de un mes; en febrero de 1958, los 280 participantes estaban trabajando en sus casas. El primero las terminó en 17 meses, superando grandes dificultades, entre ellas la desconfianza inicial hacia todo el proyecto. Los demás grupos continuaron trabajando 20 horas por semana. Para cada casa se necesitó un promedio de 1 420 horas hombre de trabajo y por este sistema se construyeron unas 11 casas por mes. (Véase el cuadro que figura al final del estudio.)

En la colonia "Las Victorias", de la ciudad de Guatemala, proyecto 4-2, constituido por 138 casas, se empezó a trabajar en abril de 1958 y se terminó en octubre del 59. Hubo dos grupos de 44 participantes y uno de 40. Se construyeron como en el otro proyecto, unas 11 casas por mes.

El tercer proyecto (4-3), de la colonia "Los Cipresales", de la ciudad de Guatemala, con 602 casas, se organizó experimentalmente de manera distinta. La división del trabajo fue más especializada, y se hizo uso de mayor número de trabajadores calificados, pagados, para que trabajasen la jornada normal. Los participantes se dedicaron a elaborar elementos prefabricados como vigas, muros divisorios, postes de concreto, marcos para puertas, etc., y la construcción de las casas que hubiera requerido 17 meses de haber sido hecha por los participantes voluntarios, se terminó en 6 meses. Esta reducción de tiempo ha significado una considerable disminución de los costos administrativos, como puede verse al comparar los costos unitarios de las casas del proyecto 3 con las de los dos primeros. Si se tiene en cuenta que los participantes en cualquiera de los tres proyectos habían pagado por el alquiler de sus casas un promedio de 17 quetzales, y que la amortización mensual de las hipotecas es de 15, el sistema de ayuda mutua aplicado al proyecto 3 resultó preferible en todos sus aspectos. La gente pudo trasladarse antes a sus nuevas casas --que significa una terminación más pronta de las hipotecas (20 años)--, pagando menos mensualmente que en sus viejas casas de peor

/calidad, y

calidad, y contribuyendo con mucho menos trabajo manual. A esto se agrega la ventaja psicológica de que durante seis meses es menos probable que decaiga el entusiasmo de los participantes.

Indicación del éxito relativo de cada uno de los métodos de ayuda mutua utilizados puede ser también el número de deserciones de cada proyecto que figura a continuación:

Proyecto	Grupo	Participantes	Deserciones
4-1	I	30	8
	II	31	12
	III	30	6
	IV	32	3
	V	30	5
	VI	40	17 (trabajadores nocturnos que laboraban durante el día en el proyecto)
	VII	44	8
	VIII	<u>41</u>	<u>13</u>
4-1		280	72 (26 por ciento)
4-2		138	14 (10 por ciento)
4-3		602	18 (3 por ciento)
4-4		866	6 (1 por ciento)

Se mencionó como principal razón para las deserciones del primer proyecto la desconfianza general en la empresa. Nadie pudo creer que el proyecto tendía realmente a favorecerle. Después de que las primeras casas fueron ocupadas por sus constructores, y apreció todo el mundo los resultados efectivos del sistema, la desconfianza disminuyó. Contribuyó también a la deserción inicial la larga duración de los dos primeros proyectos, cuando aún se seguía el sistema de contribución del 75 por ciento en trabajo manual de los participantes. Después, al cambiar el sistema, las deserciones disminuyeron. Un factor importante adicional ha sido la disciplina impuesta. Sobre todo al principio, el "delegado social" tenía que evitar que los capataces trataran

a los participantes como a jornaleros (el delegado social era el representante en el proyecto del Departamento de Educación e Investigación Socio-Económico del ICIV). Evitar fricciones de este tipo fue la tarea principal de aquel "delegado", situada jerárquicamente entre el jefe de construcción o arquitecto y el capataz. También comprobada la asistencia de los participantes, y su adecuada preparación para las tareas que les asignaban los capataces.

Se presentaron problemas menores que fueron superados fácilmente: a) la larga distancia del centro de la ciudad a los suburbios donde se llevaban a efecto los proyectos. (Una línea de autobuses estableció un servicio a las horas en que empezaba y terminaba el trabajo, del centro al lugar de la obra); b) que el ICIV les había dicho que la construcción requeriría 2 años, (se terminó en realidad en 17 meses) como hizo, para cubrirse de posibles críticas por la prolongación de las obras.

El sistema más económico de ayuda mutua y esfuerzo propio se puso en práctica más tarde en "Los Cipresales" en la ciudad de Guatemala (proyecto 4-4), donde se construyeron 868 casas. En Escuintla se recurrió a un tipo de casa apropiado al clima tropical, por el sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio (proyecto 4-5), de 240 casas. En Retalhuleu (proyecto 4-6) se construyeron 110 casas y en Mazatenango (proyecto 4-7), 130. Del tipo de casa original, se construyeron 200 en Quezaltenango (proyecto 4-8) y 130 en la colonia "Ferrocarriles" de la ciudad de Guatemala (proyecto 4-9).

En todos estos proyectos, el ICIV no sólo ha experimentado los distintos sistemas de ayuda mutua y esfuerzo propio descritos, sino también el uso más económico de los materiales. Así puede comprobarse cuando se visita el proyecto 4-10 en "Los Cipresales" (200 casas), donde cierto número de casas fue construido con marcos de acero prefabricados. Según el Departamento de Planeación del ICIV, donde se calcularon cuidadosamente las ventajas y desventajas de todos estos sistemas, la prefabricación, en la práctica, haría que el trabajo de los participantes, en el futuro, resultara superfluo e incluso antieconómico. Con el tipo de casas más reciente que se ha experimentado, es muy poco lo que pueden hacer trabajadores no calificados; por esa razón, la participación que se pide en el proyecto 4-10 sólo consiste en el pago de una cuota inicial, en vez de contribución en trabajo manual.

/b) Proyecto

b) Proyecto rural del Instituto Nacional de Transformación Agraria

Otro organismo que ha utilizado los métodos de ayuda mutua y esfuerzo propio para la construcción de viviendas es el Instituto Nacional de Transformación Agraria, antes Departamento de Colonización de la Dirección General de Asuntos Agrarios. Ha impulsado un intenso programa de vivienda campesina, como parte de proyectos de reasentamiento rural. Se emplearon los métodos de ayuda mutua y esfuerzo propio hasta octubre de 1960, y durante 4 años se construyeron cerca de 500 casas en diferentes zonas. En el período más intenso del trabajo se formaron 15 grupos de 3 o 4 participantes que trabajaban bajo la dirección y supervisión de un maestro albañil y un carpintero. Después de octubre de 1960, el Instituto se decidió por el método de prefabricación y empleó trabajadores calificados.

Como principales dificultades en el uso de la ayuda mutua y esfuerzo propio se mencionaron: a) ineficiencia administrativa: especialmente por la llegada de los materiales a destiempo, y otros aspectos en que el Instituto dependía de otras agencias (parece que existió un exceso de rivalidad entre diferentes organismos a juicio de un consejero de la AID. Se mencionó también como pernicioso una excesiva rotación del personal del Instituto. No había personal especializado para dirigir los proyectos de ayuda mutua y esfuerzo propio, y la relación entre funcionarios y campesinos suele ser poco cordial (desconfianza, rigidez); b) el hecho de que las casas estuvieran relativamente alejadas unas de otras, supuso que la persona interesada trabajaba en su propia casa, pero no los vecinos que deberían ayudarla (a cambio de una ayuda similar). El aumento de los costos administrativos por el tiempo que se tardó en terminirlas, hizo que las casas resultaran más costosas que las construidas por contrato.

c) Observaciones

El hecho de haber atribuido al representante del sector social la mayor responsabilidad del proyecto, ha contribuido ciertamente a su éxito. Los constructores participaron desde un principio en las reuniones organizadas para orientar a los participantes, y se interiorizaron perfectamente en el propósito de los programas de ayuda mutua y esfuerzo propio.

/Per lo

Por lo que se refiere a las relaciones humanas, surgieron al principio muchos problemas entre supervisores, capataces y participantes. Los mismos trabajadores sociales que reciben un adiestramiento más bien académico y teórico, ^{14/}necesitaron gran ayuda del Jefe del Departamento de Educación e Investigación Socio-económico (con largos años de preparación y de experiencia) para poder superar esos problemas de tipo práctico.

14/ Observación similar se hizo en Informe sobre Crédito Agrícola Supervisado para Guatemala, Naciones Unidas, 1952 ST/TAA/Guatemala/1, p. 58.

III. ALGUNOS PROBLEMAS ESPECIALES

1. Programa mundial de alimentos

Este tema sólo pudo tratarse en términos generales en casi todos los institutos nacionales de vivienda de los países visitados. Los excesivos requisitos que se exigen para participar en estos programas, como se señaló en la Segunda Reunión del Subcomité de Vivienda celebrada en San Salvador (véase el documento E/CN.12/CCE/305), representan grandes obstáculos para las instituciones mencionadas. Por eso deberían revisarse cuidadosamente los requisitos que se exigen para participar en el programa. Dificultad principal es la falta de personal encargado del transporte, el almacenamiento y la distribución de los alimentos. El INVI de Nicaragua sugirió que en muchas de las nuevas colonias, con calles sin pavimentar, podría encargarse a los vecinos de realizar esas obras a cambio de alimento como remuneración.^{15/}

En general, los participantes se expresaron en términos favorables sobre las posibilidades del programa. Las condiciones en que viven son tan malas que cualquier beneficio material a cambio de esfuerzo es recibido como una mejora del presupuesto familiar. En algunos de los proyectos de emergencia por el sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio, proporcionó la CARE cierta contribución en alimentos que parece haber sido una solución satisfactoria y no tropezó con problemas de organización de importancia, probablemente por haberse realizado en pequeña escala.

En Honduras se ha estado considerando la posibilidad de aprovechar el programa de alimentos en los proyectos de erradicación de tugurios. En Guatemala se ha estimado que el control necesario para asegurar una preparación y distribución de alimentos adecuada requeriría demasiado personal. También se teme que estos programas puedan ser mal administrados.

^{15/} Los participantes que viven en estas colonias y los miembros de los sindicatos estuvieron de acuerdo con la idea, pero siempre y cuando la ración de alimentos fuera equivalente o mayor a la cantidad que se podría comprar con el dinero que recibirían como salario por un trabajo normal. Los que vivían en las colonias dijeron que se había prometido la urbanización de su colonia antes de que se iniciara la participación en el proyecto de ayuda mutua y de autoconstrucción, y que ellos contaban con que el gobierno no cumpliera con su promesa.

2. EL BID

Un problema al que se aludió con frecuencia en las discusiones sobre la ayuda mutua y el esfuerzo propio en vivienda, ha sido el de las relaciones entre las instituciones nacionales de vivienda y el BID. Se estiman los préstamos que concede pero se critica la actitud paternalista que implican los controles reglamentarios incluidos en los contratos con los gobiernos, así como algunas de sus estipulaciones. Se ha censurado especialmente la limitación de la ayuda del BID para proyectos que benefician sólo a grupos de determinados ingresos. El INVA de Honduras lamentó que esos préstamos no puedan aplicarse a solucionar el problema de la vivienda de quienes ganan menos de 150 lempiras al mes, hecho al que se atribuye el efecto contradictorio de la publicidad de la Alianza para el Progreso cuando se relaciona con los proyectos patrocinados por el BID. Cuando se sabe que los proyectos profusamente anunciados solo benefician a quienes gozan ya de cierto nivel de vida, esta propaganda se vuelve contra quienes dicen ayudar a "las familias de bajos ingresos".^{16/}

En la práctica se teme que dé lugar a mayor descontento del que ya existe. También se ha estimado impropio la obligación, estipulada en el contrato, de que el INVA construya 400 casas por el sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio, dedique cerca de 1 800 dólares a cada una de esas casas y en cambio no se asignen créditos a la erradicación de tugurios, para lo que dichos métodos se consideran mucho más apropiados.

El BID solo financia un programa que beneficiará a familias de bajos ingresos en Costa Rica: el sistema de crédito directamente supervisado para vivienda rural del INVU. Pero parece que se le destinan créditos relativamente limitados, en comparación con los que invierte en la construcción de vivienda para la clase media, a través de compañías privadas.

En Guatemala, lo expresado por el BID de que a la gran masa de población que recibe menos de 40 quetzales al mes deben proporcionársele subsidios en vez de crédito del Banco, fue estimado razonable por el ICIV.

En El Salvador, existen 200 casas que costaron 8 500 colones, cada una, y fueron construidas por el IVU con créditos del BID, pero no han podido ser

16/ Véase Contrato entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto de Vivienda Urbana de El Salvador, 7 de junio de 1962 (mimeo) p.7.

ocupadas porque resultan demasiado costosas hasta para quienes reciben el salario máximo señalado por el Banco para participar en los programas financiados con sus créditos. Este máximo es de 320 colones, y en el IVU se afirma que el límite tendría que elevarse considerablemente, para que queden incluidas personas con ingresos más elevados y las casas puedan ser ocupadas. Parece que las casas resultaron mucho más caras de lo calculado por haber impuesto el Banco, entre sus condiciones, que ciertos materiales se adquirieran en los Estados Unidos.

El motivo principal de queja, sin embargo, se relacionaba en el IVU con la obligación de iniciar la construcción de 2 500 casas por el sistema de ayuda mutua y esfuerzo propio, a pesar de la experiencia negativa del Instituto. Se agrega que el período señalado para la preparación es demasiado corto, puesto que los proyectos deben quedar terminados en 1964. A principios de 1963, tres miembros del IVU, un arquitecto, un trabajador social y un funcionario administrativo, participaron en el curso de adiestramiento en ayuda mutua y esfuerzo propio organizado por el CINVA en Bogotá; actualmente preparan un proyecto piloto para 50 o 100 casas, que serán las primeras de las 2 500. Resulta evidente que si este proyecto se hubiera iniciado a mediados de 1963 y, terminado en medio año, se iniciara un segundo proyecto, doble del primero (tasa razonable de aumento a juicio de los funcionarios del IVU), para fines de 1964 sólo hubiera podido terminarse un número muy reducido de las 2 500 casas.

Como para participar en los proyectos de vivienda que se pagan por amortización del IVU se exigen ocho requisitos legales distintos, la selección de los primeros 100 participantes requerirá tiempo, y hace improbable la rápida iniciación del proyecto.

El Presidente del IVU solicitó del representante de la OEA, Sr. Roberto Pineda, que visitó al Instituto recientemente, su intervención ante el BID para que la exigencia de construir 2 500 viviendas con ayuda mutua y esfuerzo propio, se reduzca a 200. Dicho visitante, que ha tenido amplia experiencia en proyectos de este tipo en Colombia, expresó su optimismo sobre la posibilidad de iniciar pronto (quizá con ayuda técnica de la OEA) la primera parte de un gran proyecto piloto para construir varios centenares de casas como se ha hecho en Colombia.^{17/}

^{17/} Véase también: Guía de Autoconstrucción, CINVA, Bogotá, 1961, p.4 y ss.

IV. CONCLUSIONES

1. Consideraciones generales

Siempre ha existido, tradicionalmente, cierto grado de ayuda mutua y esfuerzo propio en Centroamérica. Hasta qué punto se ha utilizado en las áreas rurales puede verse en varios trabajos. Señala Marroquín que en Panchimalco, El Salvador, entre 1950 y 1964 (año de censo nacional, el primero y de la investigación realizada el segundo) el número de casas subió un 21 por ciento, y que en el último año aludido se utilizaban mejores materiales que en el primero.^{18/} Hace referencia, además, a los casos de autoconstrucción (ayuda familiar) y a algunos de ayuda mutua ("darse la mano"),^{19/} que confirma Richard Adams, cuando dice que la construcción de casas por medio de esfuerzos comunales voluntarios es ahora muy reducida y, hasta donde el autor sabe, sólo se encuentra en la construcción de ranchos.^{20/}

También en las áreas urbanas se recurre inmoderadamente a la autoconstrucción de viviendas tipo "rancho", en las llamadas "villas miseria" o "shanty-towns", violando con frecuencia las disposiciones legales.^{21/} Este tipo de construcción ha aumentado considerablemente en las últimas décadas.^{22/} y ha empezado a crear problemas que han requerido la intervención de los gobiernos.

Se ha observado una tendencia en países como los centroamericanos a sustituir los procedimientos tradicionales de resolver los problemas por nuevas formas de administración y participación política (por ejemplo, en los servicios públicos)^{23/} Este proceso tropieza con dificultades

^{18/} Alejandro Dagoberto Marroquín, Panchimalco, Investigación Sociológica, Editorial Universitaria, San Salvador, 1959, p.167, y ss.

^{19/} Op., cit., p.195-196.

^{20/} Richard N. Adams, Cultural Surveys of Panama, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras, Oficina Sanitaria Panamericana, Washington, D.C. 1957, p.450.

^{21/} El Proceso de Urbanización en la Zona Metropolitana de San José, Costa Rica, por Sakari Sariola, Naciones Unidas, 1958, TAA/COS/4, p.39.

^{22/} Desarrollo de la Comunidad en las Zonas Urbanas, Naciones Unidas, 1961, ST/SOA/43 p.4.

^{23/} Carlos M. Castillo, Aspectos Políticos y Administrativos de Desarrollo Económico, El Trimestre Económico, Vol. XXVI, No.1, p.56.

que pueden apreciarse también en las instituciones nacionales de vivienda que empezaron a operar en los últimos años: a) existe desconfianza de gran parte de la población, que acentúa el hecho de que los funcionarios que debieran seguir normas profesionales,^{24/} actúan cifándose a procedimientos tradicionales paternalísticos; b) sucede con frecuencia que, una vez aceptados ciertos servicios, el público espera que el gobierno lo haga todo, que construya las casas. A Isabel Kelly, en el ejido El Cuije de la región de La Laguna, en México, le preguntaron "¿Cuándo nos van a hacer el rancho?", en lugar de "¿Cuándo vamos a hacer el rancho?", actitud que considera un obstáculo al desarrollo tan grande como la crisis económica que afecta a La Laguna.^{25/}

2. Recomendaciones

Con base en estas consideraciones pueden formularse algunas recomendaciones preliminares tendientes a lograr una mayor efectividad en los métodos de ayuda mutua y esfuerzo propio.

Con excepción de los de Guatemala, ninguno de los proyectos visitados ha podido considerarse como un ejemplo aceptable de proyecto piloto. Sólo en ese país los trabajos se han realizado en escala suficiente para resultar económica (los costos administrativos no pesaron excesivamente sobre el valor de cada casa). En relación con los proyectos guatemaltecos, el análisis detenido de los factores de costos indica que la participación de los futuros habitantes en la construcción no parece indispensable desde el punto de vista económico.

Otro factor que justifica las dudas sobre la utilidad de los métodos de autoconstrucción es el señalado por Marshall Wolfe, de que

^{24/} Carlos M. Castillo, Op., cit, p. 63.

^{25/} Isabel Kelly, Informe Preliminar del Proyecto de Habitación en La Laguna, Ejido de El Cuije, Coahuila, Instituto de Asuntos Interamericanos, México, D.F., 1953, mimeo. p.6.

Las casas construídas por las instituciones nacionales de vivienda se destinan a personas de la clase "media baja" y no de las clases "inferiores".^{26/}

El diseño de la casa para este tipo de familias, unido a los costos relativamente elevados de la tierra, la urbanización y la administración, dan por resultado casas tan costosas que los esfuerzos de mutua ayuda y autoconstrucción, calculados en metálico, representan sólo un porcentaje reducido del valor final que debe pagarse por la hipoteca.

Quienes participan en tales proyectos de vivienda, aunque se muestran entusiasmados porque antes pagaban rentas mayores por casas peores, han resultado favorecidos económicamente hablando, puesto que viven en una casa mejor y pueden poseer aparatos de televisión, hecho que explica su buena disposición a contribuir con su esfuerzo a la construcción de la casa pero no que antes estuvieran imposibilitados de proporcionarse mejor vivienda. Prefieren pagar una hipoteca algo mayor, en abonos más elevados, o por mayor período de tiempo, a someterse al trabajo que implica la ayuda mutua y el esfuerzo propio. Dentro de las limitaciones de los reglamentos, muchas personas eluden la participación en el trabajo manual, mediante el pago de una cuota inicial (así lo hicieron el 50 por ciento de quienes participaron en el proyecto de la Colonia Nicaragua de Managua, y el proyecto 4-10 de Guatemala se basa en lo mismo).

El escaso interés que muestran los funcionarios de las instituciones nacionales de vivienda por la ayuda mutua y el esfuerzo propio, así como los múltiples requisitos exigidos, se deben a que los participantes no necesitan realmente recurrir a ese sistema. Por eso, aunque el valor educacional de la ayuda mutua y el esfuerzo propio es evidente, cabe la duda de que sea verdaderamente útil estimular estos trabajos cooperativos entre la clase media baja, como se ha hecho hasta ahora.

^{26/} Op., cit., p.50. El motivo para elegir a estos grupos más que a los grupos de bajo ingreso puede encontrarse en una declaración incluida en el Programa del Instituto Cooperativo Interamericano de la Vivienda Guatemala, 1960, p.23: "todas las casas construídas bajo este sistema son entregadas en propiedad, factor que es de importancia para la estabilización política y económica de cualquier nación".

Se obtendría mayor éxito si esos esfuerzos se concentraran en las clases inferiores, como puede deducirse de los proyectos rurales y de algunos de emergencia descritos. Podrían hacerse las siguientes sugerencias para vencer la apatía inicial y la desconfianza de estos grupos.

1. Mejorar la selección y el adiestramiento de los empleados encargados de los proyectos para que puedan captarse la confianza y estimular el entusiasmo de personas de bajos ingresos,^{27/} y que accedan a convivir con ellos.^{28/}

2. Como recomienda la Misión de las Naciones Unidas que hizo recientemente una encuesta sobre los métodos de ayuda mutua y esfuerzo propio para la construcción de viviendas en el Sureste de Asia, la formulación de una política y de los programas de autoconstrucción de viviendas no debe emprenderse aisladamente sino en su debido lugar, a su debido tiempo y como parte de un programa integral de mejoramiento del conjunto de la vida de la comunidad.^{29/} Este es un medio importante de asegurarse la cooperación de la gente como se ha visto en proyectos de vivienda combinados con reforma agraria y otras medidas que han tenido éxito en Puerto Rico,^{30/} y hasta cierto punto en el proyecto piloto "Los Laureles" de Nicaragua.

^{27/} Guía de Autoconstrucción, CINVA, Bogotá, 1961, p.36.

^{28/} Some Social Aspects of Housing Programmes in Central America, Oficina de Asuntos Sociales, CEPAL, Mexico, 1962 (mimeo) p.10.

^{29/} Some Essential elements in community development programmes, Documento de Trabajo No.1 del Grupo Ad hoc de Expertos sobre Desarrollo de la Comunidad, 18 de febrero-8 de marzo 1963, p.74, par.236.

^{30/} Caroline F. Ware, Iniciativa de un Pueblo. Ayuda mutua en Puerto Rico, Serie sobre Organización de la Comunidad No.5, junio 1953, Unión Panamericana, Wash. p.3.

INSTITUTO COOPERATIVO INTERAMERICANO DE LA VIVIENDA

(Costo de casas por unidad)

Octubre 1o. de 1956 a septiembre 30 de 1960

Total de casas: 1030

E/CN/12/OCE/321
Pág. 36

Operación	Proyecto 4-1		Proyecto 4-2		Proyecto 4-3	
	Costo por Unidad	Costo Total 280	Costo por Unidad	Costo Total 138	Costo por Unidad	Costo Total 612
Materiales	1 162.79	325 579.90	1 161.96	160 350.80	1 232.60	754 350.36
Mano de obra a cargo ICIV (no especificada)	287.79	80 579.92	564.49	77 899.68	459.42	281 783.31
Mano de obra contratada (especificada)	153.36	43 026.10	198.01	27 326.22	17.13	91 481.70
Urbanización	142.84	39 995.60	283.49	39 121.10	330.14	202 043.04
Impuesto sobre agua	160.00	44 800.00	190.00	26 220.00	189.02	115 680.00
Costo de la tierra	239.48	67 055.38	175.77	24 256.31	6.47	3 957.16
Costo de arquitectos e ingenieros	33.31	9 326.44	44.52	6 143.92	39.00	23 862.96
Costo de capacitación y trabajo social	304.42	85 240.22	306.59	42 310.10	41.71	25 528.61
Costo personal administrativo	228.69	64 033.37	237.79	32 815.39	119.46	73 108.51
Gastos de oficina, renta, gas	168.20	47 097.23	164.67	22 724.56	28.31	17 324.47
Equipo de construcción y oficina	194.19	54 373.54	194.19	26 798.39	194.19	118 845.08
Transportación de materiales	37.43	10 479.00	7.84	1 082.16	1.04	633.76
Herramientas	28.38	7 945.60	61.45	8 479.75	26.75	16 369.30
Varios	0.22	61.95	0.09	11.95	0.03	19.95
Total	3 141.41	879 595.15	3 590.87	495 540.33	2 818.60	1 724 988.21