

EL PROGRAMA DE AUTOCONSTRUCCIÓN “AYUDA MUTUA” EN MENDOZA (ARGENTINA). 1960-1975.

Verónica Cremaschi

CONICET-UNCUYO

vcremaschi@ mendoza-conicet.gob.ar

Resumen

Durante los 1960-70 en la provincia de Mendoza fue impulsado un programa en el cual se fomentaba la autoconstrucción llamado de “Ayuda Mutua”. Este programa tenía antecedentes muy importantes en Chile, Uruguay y distintos países centroamericanos, como una herramienta para dotar de vivienda a los sectores de menores ingresos que habitaban los cordones urbanos constituyendo villas.

En nuestra provincia este sistema se desarrolló en el marco de las políticas implementadas por el Instituto Provincial de la Vivienda (IPV), que brindaba asesoramiento técnico, seguimiento y colaboraba con la organización, para que los interesados y futuros propietarios construyeran de manera colaborativa sus propias unidades habitacionales en horas no laborables. El programa abarcó el área metropolitana y asistía a sectores de medios y bajos recursos. Se desarrolló en el período 1960-75, alcanzándose la construcción de 2640 viviendas en 23 proyectos ubicados en 13 departamentos del territorio provincial.

El objetivo del presente trabajo exploratorio, es analizar el impacto de estos planes en la provincia, evidenciar los mecanismos y actores que intervinieron en su concreción y rastrear las tensiones que surgieron a partir de su implementación. Para ello se ha realizado un relevamiento y análisis del archivo del IPV Mendoza, un relevamiento de la bibliografía producida contemporáneamente al programa y entrevistas a uno de sus impulsores en la provincia.

Palabras clave: Planes de vivienda- Ayuda Mutua- Mendoza- 1960-75

INTRODUCCIÓN

El problema de la escasez de vivienda ha sido abordado por parte del Estado por medio de la implementación distintas estrategias que se han transformado a lo largo de la historia. En Argentina estos programas, en muchos casos, eran inspirados en experiencias de otros países de la región y adquirían características particulares al ser implementados en los lugares específicos, debido a la dinámica de distintos actores involucrados en su proyección y concreción, a los medios de financiamiento y a las concepciones sobre familia, pobreza, inclusión, etc. de los distintos gobiernos que los llevaban adelante.

Los mecanismos de financiamiento, planificación y construcción de la vivienda popular impulsada por el Estado, se hicieron sistemáticos en la provincia de Mendoza con la creación, en 1947, del Instituto Provincial de la Vivienda (en adelante IPV) que fue un ente activo en la concreción de barrios destinados para sectores de medianos y bajos ingresos. Sus políticas habitacionales, se transformaron según los gobiernos y las circunstancias históricas. Esta institución, pionera a nivel nacional, articuló sus actividades

con el Banco Hipotecario Nacional, trabajando mancomunadamente a lo largo del primer peronismo (1946-1955) en un amplio programa de concreción de viviendas.

Luego de la esta etapa inicial de gran impulso al sector en que se concretaron más de 3000 viviendas¹, se experimentó una crisis en la construcción, que intentó revertirse durante los 1960-75 cuando la provincia tuvo un programa en el cual se fomentaba la autoconstrucción cooperativa llamado de "Ayuda Mutua". Este programa, como ampliaremos más adelante, tenía antecedentes muy importantes en Chile, Uruguay y distintos países latinos y centroamericanos, impulsados por organismos internacionales (ONU, OEA, BID).

Sin embargo, y si bien preponderaba algún tipo específico, a nivel nacional y provincial se llevaron adelante distintos programas de construcción, en muchos casos, estos fueron contemporáneos y coexistieron paralelamente con los de Ayuda Mutua o Esfuerzo propio.

Brevemente reseñaremos las iniciativas más importantes. Durante la Revolución Argentina (1966-1973), la operatoria más difundida la denominada VEA (viviendas económicas argentinas), financiada por el Banco Hipotecario Nacional. En Mendoza, el IPV, funcionó como organismo secundario: administrando fondos, haciendo seguimiento de las obras, patrocinando postulantes, etc. Esta línea de financiamiento, había sido implementada por la Secretaría de Vivienda a través del Plan para la Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), que intentó poner fin a las reivindicaciones villeras y promovió la construcción de grandes conjuntos habitacionales, para incentivar el desarrollo de técnicas de construcción masiva, racional, modulada y normalizada.² Estos programas, con algunas modificaciones y cambio de nombre (el PEVE pasó a llamarse Alborada y el Plan VEA, Plan 17 de Octubre) continuaron hasta 1976.³

Durante el tercer gobierno peronista (1973/1976), a nivel nacional se concretó un número reducido de viviendas. Se comenzaron a emplear los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI N° 19.929) que había sido creado en 1972, pero cuya implementación en la construcción concreta de viviendas financiadas con sus fondos, se verificó recién en el año 1976, en el que se terminaron las primeras 5.426 unidades.⁴ El objetivo principal era atender las necesidades de infraestructura social y vivienda de amplios sectores de la población, que no accedían a los mecanismos del mercado.⁵ En 1972, el Fondo se conformaba con la gravación de 2,5% de las remuneraciones a cargo del empleador.⁶ A esto se sumaron otros ingresos provenientes de la aplicación de las Leyes N° 19.876 (Impuesto del 1,5% a los importes por la venta de ganado vacuno) y 19.892 (gravamen de emergencia sobre inmuebles urbanos, sólo para el año 1972).⁷

A pesar de estos programas y de que el porcentaje de propietarios a nivel nacional se había incrementado (representaban el 37% en el censo del año 1947 y llegaron a ser el 58% en el censo de 1960) y que dicha tendencia, si bien con menos dinamismo, se mantuvo hasta mediados de los '70⁸, en esta última etapa el crédito del Banco Hipotecario se retrajo considerablemente respecto al período peronista. Así, entre 1966 y 1982 el BHN otorgó 44.000 créditos, casi diez veces menos que los que había entregado entre 1947-55.⁹

Este descenso, que observamos a partir de la década del '60, impactó en la concreción de viviendas destinadas a sectores medios y bajos. En este escenario, las formas de financiación alternativas, como el cooperativismo, incrementaron su importancia.

¹ Cremaschi, 2016

² Gargantini, 2013, p. 9

³ Yujnovsky en Ibíd.

⁴ CAVERA., agosto de 2006, p 114

⁵ Gargantini, 2013, p. 9

⁶ Gallo, Graglia y Monte, octubre de 2010, p 4

⁷ Banzas, y Fernández, septiembre de 2007, p. 40

⁸ Putero, s.f.

⁹ Facciolo, mayo de 2004, s/p

A nivel provincia, esta realidad no era muy diferente. Según Ander Egg, La crisis en el sector de la vivienda se agudizó hacia 1958, teniendo su punto más álgido en 1959. Esta se debió a distintas causas, entre ellas:

1-La suspensión de créditos hipotecarios, que representaban el 80% de la edificación de viviendas en la provincia de Mendoza.

2-El efecto acumulativo de la ley de alquileres sancionada en 1943, que condicionaba que no se construyeran viviendas para renta, pues ya no eran rentables.

3- La disminución de la productividad de la mano de obra.

4- La especulación con los terrenos.

5- La falta de servicios esenciales por falta de inversión estatal.

6-La inseguridad del mercado, aumento de materiales y aumento de salarios con largas retroactividades.¹⁰

Así es que en la provincia, mientras que en 1953 se autorizó la construcción de 248.969 m², en 1959 fueron autorizados sólo 40.618 m².¹¹

Esto provocó que hacia 1962, existiera la necesidad de unas 50 mil viviendas, que representaban un 30% del número total de viviendas de la provincia según el censo de 1960.¹²

Esta difícil situación llevó a que se pensaran alternativas a los planes tradicionales de llave en mano. En este contexto, los planes de Ayuda Mutua y Esfuerzo Propio cobraron significancia entre los proyectos impulsados por el Estado provincial.

En este trabajo exploratorio, nos proponemos una primera aproximación a la temática basándonos en el caso de la provincia de Mendoza

EL SISTEMA DE AYUDA MUTUA.

Dentro de la clasificación de las técnicas de autoconstrucción se distingue la autoconstrucción espontánea, que se da por parte de los usuarios en terrenos usurpados y sin dirección técnica ni materiales adecuados, y la autoconstrucción fomentada por organismos oficiales. Esta puede ser de distinto tipo:

1) En lotes con o sin servicios: El Estado asume simplemente el papel de un "fraccionador" Los beneficiarios deben construir sus viviendas según sus medios. Según Pradillas esto sólo carga a los "beneficiarios" del plan con los costos de la tierra y los empuja a la aventura de la autoconstrucción espontánea.

2) Se brindan por parte de alguna institución lotes con servicios y unidad básica de vivienda.

3) Se proponen por parte de distintos organismos programas completos de autoconstrucción.¹³

Dentro de los programas consignados en el punto 3, podemos distinguir dos tipos. El primero recibe el nombre de Ayuda Mutua, metodología que consiste en la construcción por parte de todo el grupo que trabajaba en la totalidad las viviendas, sin conocer cuál le tocaría de la obra a cada uno de los integrantes al finalizar las obras, ya que las viviendas son sorteadas. Así el trabajo es comunitario, aportado por los socios cooperadores y sus familias, bajo la dirección técnica de la cooperativa.¹⁴ Esta metodología es recomendable cuando el grupo no es totalmente homogéneo, ya que todos trabajan con igual responsabilidad en todas las viviendas hasta concluir el programa.¹⁵ El segundo tipo se denomina de Esfuerzo Propio. En este programa, el trabajo es realizado por la familia de los futuros propietarios o

¹⁰ Ander Egg, 1962, pp. 15 y 16

¹¹ *Ibid.*, p.16

¹² *Ibid.*, p. 18

¹³ Pradilla, 1983, p. 108

¹⁴ Richer, julio-diciembre de 2010, p. 12

¹⁵ Ander Egg, 1962, p. 94

usuarios, que conocen cuál será su vivienda particular y trabajan en ella con la ayuda de los otros miembros. Esta opción presenta la posibilidad de la variación del entusiasmo a lo largo del programa, pero permite que cada participante pueda adelantar horas fuera del Reglamento de trabajo, lo que posibilita, por ejemplo, embellecer las viviendas. Pero, aunque finalizara la propia en menor tiempo, el integrante debía comprometerse a continuar con las de los otros miembros del grupo asignado.¹⁶

Estos dos sistemas de construcción se encuadran dentro de lo que se conoce como trabajo cooperativo. Una cooperativa es una organización de iguales, dirigida democráticamente por su base social mediante órganos de dirección y control que ella misma constituye y designa. Las cooperativas de vivienda son asociaciones que nuclean a distintas familias que, frente a la necesidad común del techo, aportan el esfuerzo y la iniciativa de sus miembros para darle solución en forma conjunta, por medio del aporte de su mano de obra.¹⁷

Estos programas implicaban la interacción de particulares, gremios, cooperativas y distintas dependencias del Estado.¹⁸ Tal vez esta complejidad propició que en Mendoza surgieran problemas en la construcción de algunos barrios

Para asegurar el éxito del programa los modelos constructivos y de gestión deben ser concebidos para la utilización de Ayuda Mutua, y esto requiere deben basarse en procedimientos simples, seguros y repetitivos.¹⁹

Como hemos mencionado anteriormente, distintos países de América Latina implementaron modos de construcción cooperativa para concretar sus programas de vivienda. Específicamente, con el sistema de Ayuda Mutua encontramos antecedentes en Puerto Rico, con su programa de realojamiento rural. Este país, pionero en este sistema de construcción, había edificado 1400 unidades hacia 1954.²⁰

En Panamá se destaca el "Proyecto experimental de villa Banqueta" de 20 viviendas con un plan piloto apuntado a la vivienda rural, en el que el gobierno proveyó de materiales, asistencia técnica y social, y herramientas y maquinarias. Los terrenos debían ser de los propietarios.²¹

En Colombia, se contabilizaba la construcción de 475 viviendas hacia 1960, la iniciativa consistía en la entrega de lotes con los servicios y losas sanitarias de concreto.²²

En Chile el Programa de Autoconstrucción y Ayuda Mutua estaba vinculado, en su origen, al un Convenio Básico de Cooperación Técnica entre los Gobiernos de Chile y Estados Unidos esto sucedía en el año 1954, y los programas se basaban en el beneficio recíproco del trabajo de los participantes, siendo auxiliados por el apoyo técnico de una entidad externa, ya sea de origen estatal, municipal o privada.²³ Se procedía por medio de la venta de terrenos urbanizados, la facilitación de la adquisición de materiales de construcción y el asesoramiento técnico por parte de entidades estatales.²⁴ Durante el período 1970-1973, los programas se llevaron a cabo mediante planes anuales que fueron los motores de la política social de aquella época. Sin embargo, luego se suspendieron ya que fueron considerados injustos porque quitaban al trabajador sus horas de descanso; contribuían a aumentar la cesantía o el paro; y eran técnicamente ineficientes y antieconómicos.²⁵

En la región se destaca el alcance y la continuidad que ha tenido el sistema en Uruguay, que es el país donde se ha desarrollado con mayor éxito la fórmula cooperativa de la propiedad colectiva en la que ésta conserva la propiedad del conjunto de viviendas y los socios sólo tienen un derecho de uso sobre su

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Nahoum, 1999, p. 25

¹⁸ Richer, julio-diciembre de 2010, p. 11

¹⁹ Nahoum en *Ibíd.*, 15

²⁰ Ander Egg, y Peralta, 1962, p. 5

²¹ *Ibíd.*, p. 6 y 7

²² *Ibíd.*

²³ Hidalgo Dattwyler, agosto de 1999.

²⁴ Ander Egg, y Peralta, 1962, p. 7

²⁵ Hidalgo Dattwyler, agosto de 1999.

vivienda.²⁶ Si bien la Ley de Vivienda que incluía el sistema de autoconstrucción, fue aprobada por el parlamento nacional en 1968²⁷, la creación de cooperativas de propiedad ha sido el modelo privilegiado por los uruguayos desde mediados de la década 1960, ya que las primeras experiencias fueron llevadas a cabo en 1966²⁸, hasta la actualidad. En un país con menos de 3 millones de habitantes, las cooperativas de vivienda de propiedad colectiva han construido unas 20.000 viviendas.²⁹ El órgano que las nuclea es la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM), que fue fundada en 1970 y hoy agrupa 400 cooperativas.³⁰

Hacia inicios de la década del 1960, en Argentina también se llevaron a cabo los primeros planes de autoconstrucción guiada por entidades estatales, en las provincias de Mendoza, La Plata, San Juan, La Pampa y San Luis.³¹

En Mendoza estos planes comenzaron de manera temprana (1960) lo que colocaba al IPV como una de las instituciones precursoras de este programa dentro del ámbito del país³². Este sistema se desarrolló en el marco de las políticas implementadas por el IPV, que brindaba asesoramiento técnico, seguimiento y colaboraba con la organización, para que los interesados y futuros propietarios construyeran de manera colaborativa sus propias unidades habitacionales en horas no laborables. El programa abarcó el área metropolitana y asistía a sectores de medios y bajos recursos, alcanzándose la construcción de 2640 viviendas en 23 proyectos ubicados en 13 departamentos del territorio provincial.³³ Mientras que con el plan tradicional de llave en mano, se realizaron 3331 en este mismo período.

Los proyectos y dirección técnica estaban a cargo del IPV y la organización de los grupos, a cargo del Equipo de Desarrollo de las Comunidades, perteneciente al Consejo Federal de Inversiones.³⁴ Estas dos instituciones estatales trabajaron mancomunadamente en los programas. Uno de los impulsores principales del programa en Mendoza fue, Ezequiel Ander Egg³⁵ quien además produjo una importante bibliografía técnica en la que se narra la experiencia de Mendoza y se indica claramente los pasos para que el programa fuera replicable en otras latitudes.

En la provincia como condición para que las obras se completaran con éxito se tuvieron en cuenta las siguientes premisas:

1-El plan implicaba que los propios interesados, organizados en grupos, construyeran sus viviendas mediante el aporte de su mano de obra durante sus horas libres. Contaban con ayuda técnica, asistencia socio-económica, prestamos de materiales de construcción y herramientas, de parte de una entidad patrocinante. (estatal, municipal, privada)

2-Bastaba con que la mitad de los integrantes tuvieran conocimientos básicos de construcción para la correcta realización de las obras.

3-Los técnicos que dirigieran los grupos debían poseer cualidades para el trato con grupos.³⁶

²⁶ Richer, 2010, p. 10

²⁷ Nahoum, 1999, p 23

²⁸ *Ibid.*, p. 27

²⁹ Richer, julio-diciembre de 2010, p 10

³⁰ *Ibid.*, p.16

³¹ Ander Egg y Peralta, 1962, pp. 5-8

³² IPV, 1963.

³³ Méndez, diciembre de 2016.

³⁴ El Consejo Federal de Inversiones es un organismo de las provincias argentinas creado en el año 1959. Su misión es promover el desarrollo armónico e integral del país para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Temas como la Planificación regional y los desarrollos teóricos para la Regionalización del territorio nacional han sido una de sus mayores preocupaciones.

³⁵ Ezequiel Ander Egg, pedagogo, sociólogo, ensayista y epistemólogo A lo largo de su vida ha tomado gran protagonismo en la investigación y creación de técnicas de desarrollo social, que han sido vitales para el desarrollo de la profesión del Trabajo Social, en su fundamentación técnica y práctica. Alcanzó el grado de Doctor en Ciencias Políticas y Económicas. Estudió en Argentina, Francia, España y Bélgica.

³⁶ Ander Egg, 1962, p. 23

El IPV impulsó su implementación con un primer proyecto experimental en terrenos propios en junio de 1960. En este primer piloto subyacía el lema “aprender haciendo”, mediante la demostración en pequeña escala, se pretendía poner a prueba las ideas y entusiasmar a otros grupos de autoconstructores a partir de que observaran el éxito del programa.³⁷ Este, se trataba de la relocalización de los habitantes de una villa llamada Campo Olivares y Campo Flores cercana al Parque General San Martín. Primero se comenzaron 12 viviendas.³⁸ Se reubicaría a estas familias en Guaymallén, en el Barrio Belgrano, distante a más de 10 kilómetros del emplazamiento de la villa. Para hacer una primera selección de los candidatos, en primer lugar, se otorgó preferencia a las familias que contaban con mayor número de hijos. A inicios de 1960 se realizó una primera convocatoria, de 50 familias preseleccionadas solo concurren 11. Es importante destacar que esta reunión inicial se llevó a cabo en el IPV, por lo que las familias debían trasladarse hasta las oficinas situadas en el centro de la ciudad, cosa que luego cambió al celebrarse las reuniones posteriores en el territorio. Debido a la acotada convocatoria, se prosiguió invitando a otras 39 familias. La falta de adhesión inicial por parte de los preadjudicatarios, sumada a lo novedoso del plan y a la inexistencia de especialistas locales formados en su puesta en marcha, condicionó que en febrero de 1960 se invitara a la asistente social Helga Peralta y al arquitecto Jorge Arrigone, que contaban con amplia experiencia en la metodología, quienes producirían un informe sobre el Proyecto Experimental, y evaluaran lo hecho hasta ese momento.

Peralta y Arrigone eran dos técnicos del Centro Interamericano de la Vivienda (CINVA), dependiente de la Organización de los Estados Americanos y habían sido especialmente invitados por el Instituto Provincial de la Vivienda, a fin de obtener su asesoramiento sobre proyectos y obras de “Ayuda Mutua y esfuerzo propio”. Helga Peralta y Jorge Arrigone, chilena y argentino respectivamente, habían tenido a su cargo trabajos de este tipo, en especial uno recientemente llevado a cabo en Maracaibo, Venezuela.³⁹

Por su sugerencia se incorporan asistentes sociales al ya conformado equipo que estaba llevando a cabo la experiencia piloto, que complementaron el área técnica que tradicionalmente había sido ocupada por arquitectos e ingenieros en el IPV. Este personal se solicitó al Ministerio de Asistencia quienes dispusieron el envío de dos asistentes sociales.⁴⁰ Con el correr del tiempo, se recomendaba que al destinar las tareas del equipo de asistentes sociales y maestros que se ocuparían de los grupos era importante tener en cuenta los sexos, ya que a partir de la experiencia se sugería que cuando se trataba del trabajo de la educación de las familias, debía preferirse a las mujeres para llevarlo adelante, en cambio, para el trabajo con los gremios, era preferible que los educadores fueran hombres.⁴¹ Este personal destinado al contacto permanente con los grupos debía, en la medida de lo posible, estar entre los 20 y 30 años de edad.⁴²

Además de esta incorporación, a raíz de las sugerencias de los especialistas venidos del extranjero, se delineó un plan con tres momentos: una primera instancia dedicada a la selección de interesados, seguida de esta, un segundo paso de educación de las familias y el jefe, quien sería una pieza fundamental en el éxito del programa puesto que pondría activamente su fuerza de trabajo; finalmente se preveía la organización del grupo de Ayuda Mutua, la construcción de la casa y la educación de la familia para el uso de la vivienda. En todo momento los asistentes sociales debían estar en contacto con las familias.

³⁷ Ander Egg, 1962, p. 29

³⁸ IPV, 1963, p. 4

³⁹ El tiempo de cuyo, 3 de febrero de 1960.

⁴⁰ IPV, 1963, pp. 2 y 3.

⁴¹ Ander Egg, 1962, p. 103

⁴² *Ibíd.*

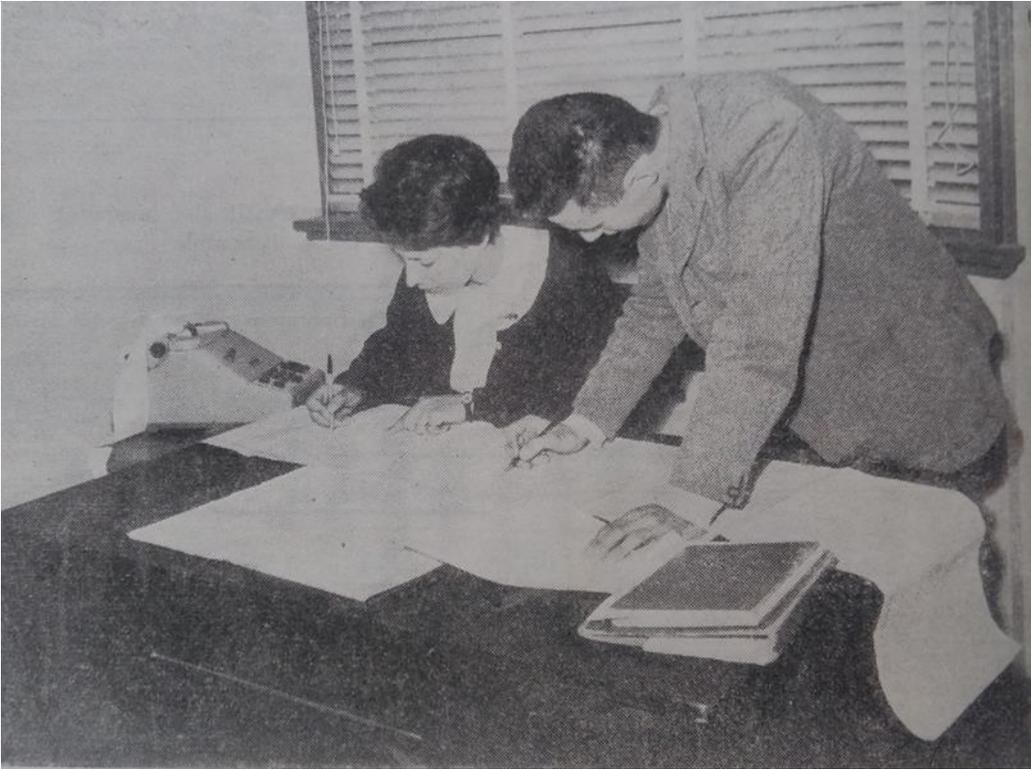


Figura.I Asistentes Sociales procesando encuestas. Fuente: Ander Egg, 1962.

El piloto ya estaba en marcha y en Abril de ese año estaba por comenzarse la obra.⁴³ Finalmente, los trabajos se iniciaron el 5 de junio de 1960. El IPV financiaría los terrenos y la urbanización, como también colaboraría con la asistencia técnica, los materiales financiados por el BHN, mediante créditos que fueron concedidos por primera vez para este tipo de obras.⁴⁴

Para este primer proyecto, los estudios previos cobraron gran relevancia. Se relevaron las viviendas construidas que habitaban las familias seleccionadas en sus villas, según el tipo superior, medio e inferior, ventilación, soleamiento y elementos permanentes.⁴⁵ Distintas viviendas fueron analizadas y en los informes del IPV hay croquis completos de algunas de ellas. A su vez, también se realizó una encuesta socio económica, cuyo resultado condicionó el diseño de las futuras viviendas.⁴⁶ (Figurall)

⁴³ IPV, 1963, p 4

⁴⁴ *Ibíd.*, p.6

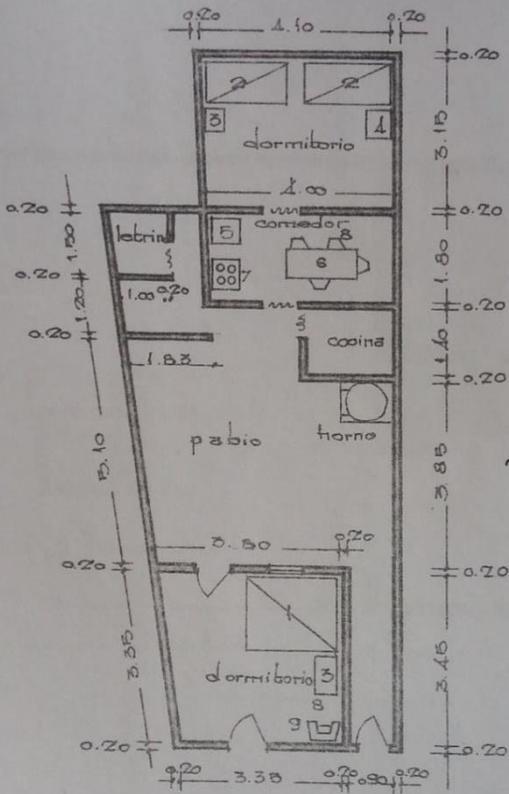
⁴⁵ Ander Egg, 1962, p. 33

⁴⁶ *Ibíd.*,p. 82

Sr. S. A.

CAMPD FLORES MENDOZA

Sup. Cub. = 47.55



REFERENCIAS

PLANTA Escala = 1:100

- 1 cama de 1 plaza
- 2 cama de 2 plazas
- 3 mesa de luz
- 4 cajón
- 5 mesa
- 6 mesa comedor
- 7 cocina
- 8 sillas
- 9 sillón

Figura II Planta de vivienda campo Flores. Fuente: IPV 1963.

Fue a raíz de los estudios previos que, en la experiencia piloto, luego del censo a 28 familias, se determinó que el porcentaje mayor correspondía a familias compuestas por 4 a 7 miembros, por lo que era mejor la realización de viviendas de 3 dormitorios. La mayoría tenía hijos pequeños.⁴⁷

Debido a esto, las viviendas serían de 56.55 m², poseerían 3 dormitorios que permitiría acomodar a las familias de varios hijos, cocina comedor, baño, lavandería y galería.) De los estudios realizados en las moradas preexistentes, se dedujo que las modalidades culturales condicionaban que la cocina y el comedor estuvieran en un mismo ambiente.⁴⁸ Sin embargo no existe evidencia en los archivos consultados de que los interesados participaran del diseño de la vivienda, se les presenta los planos definitivos en las primeras reuniones.

Las viviendas contarían con servicio de agua corriente y luz. Las paredes eran de granulado volcánico, material que era práctico por la prefabricación ya que se trabajaban como bloques, el piso era de cemento alisado y los techos de rollizo, que permitían abaratar el precio final.⁴⁹

Sumadas las distintas etapas, en el Barrio Belgrano se concretaron 88 viviendas por medio de los procesos de autoconstrucción.

ALGUNAS EXPERIENCIAS DE MENDOZA:

Luego de estas primeras experiencias piloto, y al comprobar su eficiencia y la buena respuesta de la población, distintas instituciones y representantes de sectores obreros acudieron al IPV solicitando la organización de proyectos para concretar distintos barrios por medio de este programa.⁵⁰ Fue por ello que el programa se sistematizó y perduró durante toda la década. Peralta y Arrigone se establecieron en la provincia y colaboraron activamente desde la oficina de Desarrollo de las Comunidades.

Las etapas se sistematizaron y se estandarizaron lo que agilizó los procesos:

En todos los casos el IPV proveía asistencia social y técnica, herramientas y maquinarias, era financiador intermedio de los materiales de construcción, cuyo costo sería cubierto, una vez terminada las viviendas, por créditos otorgados por el BHN a los adjudicatarios, cuyo trámite también era realizado por el Instituto.

El diseño de las viviendas, debía confeccionarse conforme a la dignidad de la familia, se buscaría que fuera una herramienta que propendiera a la educación moral de los hijos, en la que hubiera aeración y asoleamiento y la que no “frenara”, por falta de espacio, las posibilidades de crecimiento de la familia.⁵¹ Sin embargo, como se comentó en el caso de la experiencia piloto, no se evidencia participación de los interesados en la documentación existente

En líneas generales todos los programas constaban de una evaluación preliminar de la vivienda de cada comunidad (Encuestas, sistematización de datos), de la divulgación del sistema por medios gráficos y sonoros, de la pre-selección de los interesados a participar del programa, de la organización de grupos y del proceso educativo de grupos y familias.⁵²

En el momento de la divulgación y el relevamiento de las posibles familias interesadas, se recomendaba al encuestador, vestir simple para no herir a los humildes, “*actuar debe ser simple y espontáneo, evitando la actitud de persona importante*”⁵³ para que el interrogado se sintiera seguro y cómodo, en un ambiente de completa libertad, en otras palabras, debía sentirse una “*persona y no una*

⁴⁷ IPV 1963, p. s/p

⁴⁸ Ander Egg, 1962, p. 79

⁴⁹ IPV, 1963, p. s/p

⁵⁰ *Ibíd.*

⁵¹ Ander Egg, 1962, p. 79

⁵² *Ibíd.* p. 30

⁵³ *Ibíd.* p. 45

cosa⁵⁴. La idea era crear una motivación poderosa que movilizara a las personas a interesarse en la idea de adquirir su vivienda por medio de aportar su mano de obra.⁵⁵

Para el momento de divulgación, debían identificarse los líderes y las personas representativas de los grupos, esto se producía con el contacto con la comunidad y eran detectados por los asistentes sociales y otro personal que actuaba en el territorio.

También estaba sistematizada la propaganda, mediante medios, afiches, prensa, visitas domiciliarias.⁵⁶ Los distintos manuales cuentan con un apartado donde se ofrece el modelo de folletería en que explica a los autoconstructores los pasos básicos del programa. (Figura III)

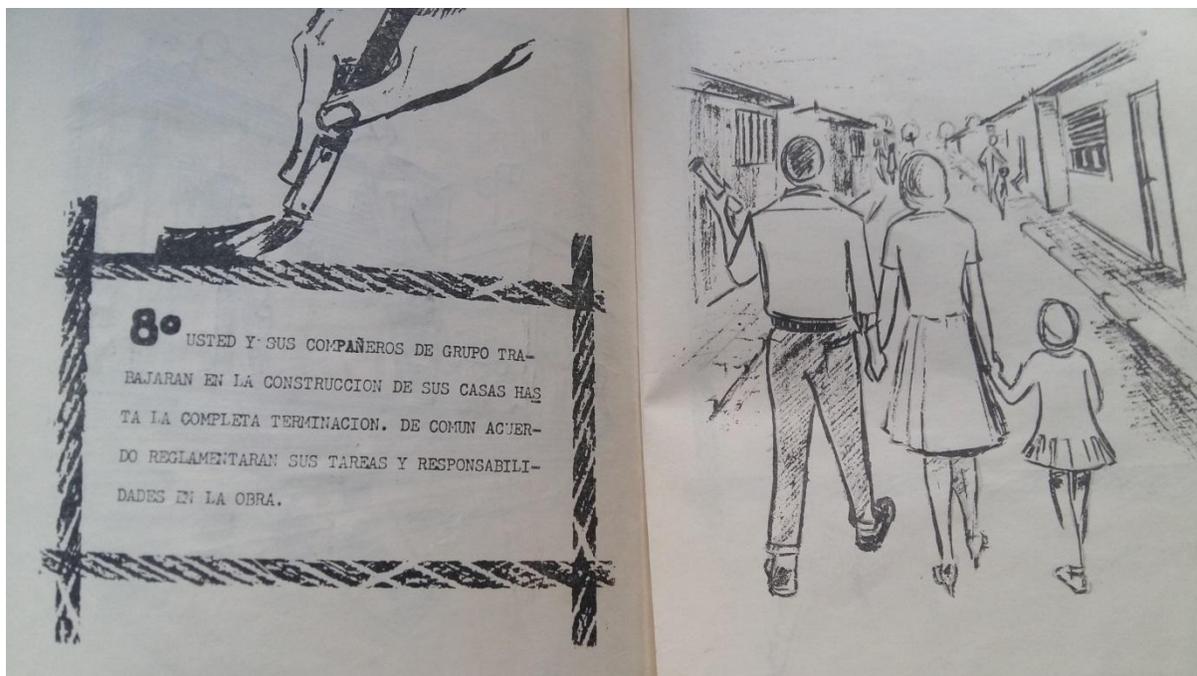


Figura.III Fragmento de folleto explicativo de divulgación. Fuente, Ander Egg, 1962.

Distintas fuentes dan cuenta de que lo político debía quedar por fuera de las actividades, un ejemplo es que la divulgación debía ser accesible, no debía indicar posición ideológica, política o religiosa. Se aclaraba que para organizar las primeras reuniones los comités políticos debían “*excluirse sistemáticamente*”, sin embargo sí se podía acudir a un salón parroquial, si la circunstancia así lo requería⁵⁷ En una de las fotografías testimoniales de las reuniones de divulgación, se puede apreciar la figura de un sacerdote católico en las conversaciones. (Figura IV)

⁵⁴ *Ibíd.*

⁵⁵ *Ibíd.*, p. 36

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 35

⁵⁷ *Ibíd.*



Figura. IV Reunión de miembros del programa de Ayuda Mutua. Fuente. Ander Egg, 1962.

Como condiciones excluyentes para participar, eran fundamental: la necesidad de vivienda, que el beneficiario o su cónyuge no contaran con casa, el deseo de participar con el compromiso y sacrificio que implicaba, la posibilidad de trabajar en horas libres, mínimo 24 horas semanales, y poseer una salud compatible con el trabajo requerido.⁵⁸ Para corroborar esto se solicitaban certificado de no posesión de bienes, certificado de buena salud y se sumaba, además, una certificación de buena conducta.⁵⁹

Un aspecto destacable es que en el perfil de las familias seleccionadas, tenía injerencia si estaban o no legalmente constituidas, esto se observa que mientras las familias legalmente constituidas tenían 200 puntos en la grilla de las planillas de los encuestadores, mientras que las uniones de hecho solo 50.⁶⁰ También los jefes de familia con algún rango de instrucción en la construcción podían conseguir mejor puntaje.⁶¹

Un factor que se debía analizar al inicio del programa, era la cohesión de grupo, para ello se debía observar que los participantes tuvieran aspectos afines, pertenecieran a un mismo gremio, empresa, condiciones económicas semejantes, modos de vida o pautas culturales comunes.⁶² Estos factores colaboraban al buen desempeño de los trabajos y a la armonía de los grupos.

El plan educativo de las familia era inherente al programa, debido a que este estaba inserto en el plan más general de Desarrollo de las Comunidades que tenía en cuenta aspectos sociales como la

⁵⁸ *Ibíd.*, p. 36

⁵⁹ *Ibíd.*, p. 71

⁶⁰ *Ibíd.*, p. 72

⁶¹ *Ibíd.*

⁶² *Ibíd.*, p. 73

divulgación de nociones de higiene, remedios y curas de tipo casero, nociones de puericultura, aspectos nutricionales, huerta familiar. Era parte de un programa integral de protección y readaptación, mayor que se proponía la regularización de uniones y problemas de delincuencia juvenil.⁶³

El entorno familiar era importante para la buena consecución de las obras, en especial las esposas debían servir como apoyo y estímulo de los maridos que, en general, eran quienes llevaban a cabo los trabajos.⁶⁴ El “Proceso educativo familiar” comenzaba desde el inicio del programa y tenía por objetivo el mejoramiento social de las familias de los participantes, además del puntal jefe de la familia o representante de la obra, se procuraba que el resto de los integrantes se interesara por el mejoramiento de las condiciones materiales del hogar, para ello se realizaban visitas periódicas a la familia y se colaboraba con organización del trabajo voluntario en la obra (mujeres y niños).⁶⁵

Además, la tarea educativa continuaba una vez concluida la construcción de la vivienda, porque los usuarios de estratos más bajos debido a la convicción de que debido a las condiciones de pobreza estos “no sabrán utilizar sus viviendas”⁶⁶

El acompañamiento era importante, puesto que una semana de inasistencia injustificada excluía automáticamente al participante.⁶⁷ Sin embargo se tenía previsto que, al notar la falta, la asistente social a cargo se acercaría al domicilio para indagar sobre lo sucedido.

La buena organización de los programas en la teoría, no siempre dieron resultados exitosos en el campo práctico. Así observamos algunos ejemplos en que los barrios sufrieron demoras debido a la falta de coordinación de las distintas entidades intervinientes, al ausentismo, a la preselección inadecuada de preadjudicatarios, etc.

Este fue el caso de varios barrios, un ejemplo fue el barrio Municipales, de Las Heras, de 66 viviendas que se estaba construyendo en 1970 por Ayuda Mutua. El coordinador que intervenía en las relaciones entre el municipio y el IPV, informaba que los retrasos en las obras se debían a problemas “sociales” que ocasionaban el incumplimiento en uno de los grupos de preadjudicatarios. En este sentido el IPV, responsabilizaba al Sindicato de Obreros y Empleados municipales porque había sido este último el encargado de seleccionar a los preadjudicatarios. Al parecer era por esta selección que ellos no concurrían a cumplir las horas de trabajo y hacían caso omiso a la asistente social que tenía por objetivo la coordinación del grupo. Además, el pago de una cuota mensual que exigía el Sindicato a quienes deseaban incorporarse como preadjudicatarios, limitaba el número de interesados, hasta el punto de no poder comenzar la construcción de 16 viviendas que aún restaban para completar la totalidad de las 66 viviendas propuestas inicialmente como componentes del barrio. Por otra parte el Convenio concertado entre el IPV y la municipalidad de Las Heras, en el cual no había tenido participación el Sindicato, exigía al mismo una serie de responsabilidades que le obligaban a establecer la mencionada cuota mensual, para hacer frente a los gastos que le demandaban las condiciones del convenio. La imposibilidad de promocionar preadjudicatarios por parte del Sindicato para proseguir las obras del barrio por el sistema de Ayuda Mutua, originó un planteo efectuado al IPV, solicitando que las viviendas que aún no se habían comenzado, se las realizara por el sistema tradicional de contratación.⁶⁸

En el Barrio Infanta Mercedes de San Martín las irregularidades se presentaron en el uso de los materiales. La complejidad del Barrio Infanta se incrementaba debido a que la comisión coordinadora, nucleaba a la Cooperativa San Martín, Trolebús, La Fraternidad, Unión gastronómica, Juan B. Justo y Los Andes. El barrio era muy grande y contaba con 625 viviendas. El mal uso y administración de los materiales antes mencionado dio lugar a que un vecino escribiera una carta al Presidente de la Nación Juan Carlos Onganía, con fecha del 11 de junio de 1969, denunciando los sucesos. Esta carta ha quedado foliada

⁶³ Ander Egg, y Peralta, 1962, pp. 32-33

⁶⁴ *Ibid.*, p. 85

⁶⁵ *Ibid.*, p. 30

⁶⁶ *Ibid.*, p. 9

⁶⁷ *Ibid.*, p. 77

⁶⁸ Carpeta 90, julio 1970.

en uno de las carpetas del barrio y se encuentra en el IPV. Este vecino contaba al presidente de la nación que “*se afanan los materiales que da gusto emplean un y disen[sic] dos, los dirigentes cobran mensualidad dan los trabajos al tanto disen[sic.] Ayuda Mutua pero es mentira, a los trabajadores les asen firmar por el doble de lo que le dan así estafan al gobierno y los adjudicatarios*”⁶⁹

Al parecer los problemas con los materiales no eran los únicos, y a los dirigentes gremiales se los acusaba de pedir dinero para que las obras pudieran proseguir: “*ai lios todas las semanas con el agua y la luz que los dirigentes amenasan con cortar si no les pagan lo que ellos quieren cobrar*”⁷⁰. En la carta se denunciaba a personas concretas, dirigentes y capataces, a uno de ellos, un tal Petrizan, se le había pedido la renuncia por irregularidades no explicitadas un tiempo antes y había sido separado de su cargo

CONCLUSIONES:

Como hemos podido apreciar a lo largo de este trabajo, el programa de Ayuda Mutua ha tenido ondas repercusiones en países de América Latina, sobre todo en las décadas de 1960- 70.

Actualmente algunos países como Uruguay continúan sosteniendo con éxito su implementación, pero observamos que la mayoría de los adherentes, ha desestimado su aplicación.

Como ítems positivos de su impacto a nivel local, se ha destacado que reporta beneficios en distintas esferas como en la:

1-Económica, ya que se reducía el costo por ende el de amortización e intereses. En la primera experiencia en Mendoza el costo se redujo un 40%. Por otro lado resultaba una capitalización del trabajo, ya que los trabajadores con ingresos menores a 5 mil fueron poseedores, en 18 meses, de una vivienda que estaba valuada en 300 mil pesos y pagaban en 20 años casi la mitad de ese valor total. Como beneficios para el Estado, se destacaba que creaba ahorro nacional y aumentaba la capacidad de inversión en otras viviendas sin riesgo de intensificar la inversión inflacionaria o descuidar las inversiones en capital social básico (caminos, transporte, petróleo, etc)

2- Social, el Estado podía duplicar la cantidad de viviendas así se propendía a “disminuir tensiones sociales que provocan las diferencias irritantes de niveles de vida dentro de una comunidad” Se destacaba que el “Estudio Internacional de los Programas de Desarrollo Social” de las Naciones Unidas, señalaba que en los países *subdesarrollados*, el uso organizado de las horas libres y de los horros de la población era uno de los medios más prometedores de aprovechar los limitados recursos públicos que podían dedicarse a la construcción de viviendas.⁷¹

Otro de los resultados positivos destacados por sus impulsores, era que el trabajo en equipo generaba una conciencia de los derechos y obligaciones de los cooperativistas, y un mejor manejo de las reglas de la participación democrática. Desde el punto de vista de la calidad del habitat, por medio de la participación se lograba la adaptación de las soluciones arquitectónicas a los requerimientos específicos de cada grupo. Además la autoconstrucción posibilitaba la capacitación profesional de los socios, la cual podían aprovechar luego.⁷²

En este sentido se destaca un lema que acompañaba los planes en la provincia de Mendoza que indicaba que La Ayuda Mutua “puede contribuir a levantar casas, pero más todavía, a construir hombres”⁷³, aludiendo a que la misión del programa estaba más orientada a aspectos sociales y educativos que a los económicos.

Sin embargo, a pesar de los buenos resultados y de la mirada positiva de los impulsores sobre este tipo de programas, algunos autores critican esta modalidad, así Pradilla, en “*Autoconstrucción*,

⁶⁹ Carpeta 38, 11 de junio de 1969.

⁷⁰ *Ibíd.*

⁷¹ Ander Egg y Peralta, 1962, p. 9

⁷² Richer, julio-diciembre de 2010, pp. 15 y 16

⁷³ Ander Egg, 1962, p. 19

explotación de las fueras de trabajo y políticas de Estado en América Latina” desde una posición neomarxista, consigna que la autoconstrucción de los sectores populares propendió a una mayor explotación de sectores oprimidos.⁷⁴ La cuestión de la vivienda no dejará de ser un “problema” hasta que se cambie la concepción sobre su uso y consumo, mientras tanto, la forma industrial de producción ligada a este desarrollo capitalista y “co-autora” del problema, buscará simplemente lograr el máximo de beneficio de la supervivencia de las condiciones actuales, por medio del incremento relativo de la venta de materias primas industriales a estos autoconstructores.⁷⁵ El Estado colabora a la reproducción de las desigualdades porque asegura las tasas medias de ganancia a todos los agentes capitalistas que participan en el proceso de la producción e intercambio de estas viviendas.⁷⁶

Sumado a ello es que los trabajadores constructores que participaban de estos programas estaban exentos de leyes laborales, mientras que no lo estaban el capataz y las trabajadoras sociales, etc. que dependían de organismos públicos. Una de las ideas implícitas era emplear los tiempos libres de los trabajadores como una manera de aprovechar mejor los recursos públicos en los países pobres, lo que, en definitiva, terminaba sobrecargando a quienes ya sostenían sobre sus espaldas una situación desigual.

Otro aspecto a tener en cuenta es el intento de despolitización explícita de estos programas.

Es interesante citar un caso provincial en que finalmente solo los obreros hacían un esfuerzo por conseguir sus viviendas. Así la empresa Giol cedía el terreno a los preadjudicatarios quienes solicitaban un préstamo al banco hipotecario para solventar los materiales y la escrituración del lote a nombre del interesado⁷⁷

Si bien la empresa facilitaba una parcela de terreno baldío, el adjudicatario abonaba a Giol el valor del terreno urbanizado y con servicios públicos. A lo que se sumaban los gastos de amortización del plantel y equipos, materiales invertidos, impuestos, tasas, etc.⁷⁸ Las primeras cuotas hipotecarias iban destinadas a Giol⁷⁹. Por otro lado, durante el tiempo que ocupara la vivienda, hasta que se hiciera la transferencia, el preadjudicatario sería considerado un “*simple tenedor precario en nombre de Bodegas y Viñedos Giol SAIC*”, abonando por su uso y habitación, un porcentaje del valor del precio, que sería una compensación por la inmovilización de las inversiones realizadas y no se deducirá del monto o del precio de la hipoteca.⁸⁰ Como se observa en el ejemplo anterior, la empresa no hacía ninguna erogación en favor de sus empleados, solo estos ponía sus fuerzas de trabajo para concretar las viviendas.

Sin embargo, el arquitecto Méndez, uno de los responsables del programa en Mendoza, destaca que uno de los principales opositores al programa fueron las empresas constructoras, que habían visto disminuir su participación en la concreción de los barrios obreros y, por ende, sus ganancias.

Como hemos podido observar, el programa de Ayuda Mutua presentó complejidades interesantes que, en parte, explican la discontinuidad de estos programas en muchas de las latitudes en que fueron implementados. El caso de Mendoza es digno de ser retomado por la historiografía debido a su temprana aplicación, su basamento teórico y a la magnitud cuantitativa de su alcance.

BIBLIOGRAFÍA

- Ander Egg, Ezaquiel. (1962). *La Ayuda Mutua aplicada a programas de vivienda*. Mendoza: Ministerio de Hacienda.
- Ander Egg, Ezequiel y Peralta, Helga. (1962). *La técnica de construcción de viviendas por Ayuda Mutua*. Mendoza: Comunidad.

⁷⁴ Barrios, 2014, p. 76

⁷⁵ Pradilla, 1983, p. 16

⁷⁶ *Ibid.*, p. 49

⁷⁷ Ander Egg, 1962, p. 75

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*, p. 76

⁸⁰ *Ibid.*

- Banzas, Alejandro y Fernández, Lorena. (septiembre de 2007). *EL FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA EN ARGENTINA HISTORIA RECIENTE, SITUACIÓN ACTUAL Y DESAFÍOS*. Recuperado el junio de 2017, de Documento de Trabajo N° 18: <http://www.emprendedorxxi.coop/Pdf/DTN18.pdf>
- Barrios, R. (2014). Entre la incapacidad de acción y la autonomía. Miradas sobre la participación popular en políticas de vivienda y hábitat en las décadas de 60 y 70 en Argentina. Los aportes de John Turner y Víctor Pelli. *Cuaderno Urbano. Espacio, cultura y sociedad*, 16(16), 69-86.
- Carpeta 90, julio 1970 Archivo del IPV, Mendoza, Julio de 1970, carpeta 90 Barrio ATSA
- Carpeta 38, 11 de junio de 1969 Archivo del IPV, Mendoza, 11 de junio de 1969,
- CAVERA. (agosto de 2006). *UN POCO DE HISTORIA: 30 años del Fondo Nacional de la Vivienda*. Recuperado el junio de 2017, de [http://www.cavera.org.ar/articulos/R\[1\]\[1\].Vivienda-08-06.pdf](http://www.cavera.org.ar/articulos/R[1][1].Vivienda-08-06.pdf)
- Cremaschi, V. (2016). Los barrios construidos durante el primer peronismo en Mendoza, Argentina. *Instituciones y estrategias. Cuadernos de la Universidad de Jujuy*(50), 35-55.
- Facciolo, A. (mayo de 2004). *Vivienda, estado y comunidad.- Estrategias habitacionales en el área de Buenos Aires*. Recuperado el junio de 2017, de Mundo Urbano.
- Gallo, Erika; Graglia, Leandro; Monte, María. (octubre de 2010). "La operatoria estatal en la construcción de subjetividad: Política habitacional en la Provincia de Córdoba". Recuperado el junio de 2017, de Encuentro de Jóvenes Investigadores: https://www.academia.edu/11858173/La_operatoria_estatal_en_la_construccion_de_subjetividad_politica_habitacional_en_la_Provincia_de_Cordoba
- Gargantini, D. (2013). *Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática socio habitacional*. Recuperado el junio de 2017, de http://blog.ucc.edu.ar/ssh/files/2012/03/Revision-historica-de-politicas-habitacionales_Gargantini.pdf
- *El tiempo de cuyo*. (3 de febrero de 1960). Construcción de viviendas mediante la "Ayuda Mutua y Esfuerzo Propio" Países Americanos han ensayado con Éxito el Sistema.
- Hidalgo Dattwyler, R. (agosto de 1999). LA VIVIENDA SOCIAL EN CHILE: LA ACCION DEL ESTADO EN UN SIGLO DE PLANES Y PROGRAMAS. *Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 1(45).
- IPV. (1963). *Construcción de viviendas por el sistema de Ayuda Mutua en Mendoza*. Mendoza.
- Méndez, Alfredo (diciembre de 2016). Entrevistas al arquitecto Méndez quien trabajó en el IPV durante el período estudiado.
- Nahoum, B. (1999). Antecedentes. En B. C. Nahoum, *Las cooperativas de vivienda por Ayuda Mutua uruguayas. Una historia con quince mil protagonistas* (págs. 23-35). Sevilla- Montevideo: Junta de Andalucía. Intendencia de Montevideo.
- Pradilla, E. (1983). *El problema de la vivienda en América Latina*. Quito: CIUDAD.
- Putero, L. (s.f.). *VIVIENDA, DEFICIT HABITACIONAL Y POLITICAS SECTORIALES*. Recuperado el junio de 2017, de CIGES Centro de Investigación y Gestión de la Economía Solidaria: <http://www.madres.org/documentos/doc20120419114919.pdf>
- Richer, M. (julio-diciembre de 2010). Una fórmula innovadora de acceso a la vivienda: las cooperativas de vivienda en Uruguay. *Cayapa. Revista Venezolana de Economía Social*, 10(20), 9-22.

ISBN 978-987-4415-46-2

