

MEVIR

Un primer abordaje al aporte de mano de obra del programa en 25 de agosto

LUCÍA ABBADIE, HORACIO ÁLVAREZ,
MARIÁNYELES BOSCH, LAURA BOZZO,
MYRNA CAMPOLEONI, STEPHANIE GARCÍA,
VIRGINIA MARTÍNEZ, FERNANDO ROA,
ANA LAURA SILVEIRA Y SUSANA TORÁN

LUCÍA ABBADIE. Licenciada en Ciencias Antropológicas (Udelar). Magíster en Historia Económica (Udelar).

HORACIO ÁLVAREZ. Sociólogo (Udelar). Maestrando en Políticas Públicas (FCS, Udelar).

MARIÁNYELES BOSCH. Licenciada en Trabajo Social (Udelar).

LAURA BOZZO. Arquitecta (Udelar). Magíster en Intervenciones en Contextos de Emergencia (Universidad Católica Milán, Italia). Magíster en Construcción y Gestión de Proyectos Sociales (Lumsa, Italia). Doctoranda en Arquitectura (Udelar). Responsable del equipo de investigación.

MYRNA CAMPOLEONI. Arquitecta (Udelar).

STEPHANIE GARCÍA. Arquitecta (Udelar).

>>

Resumen

Este artículo presenta los primeros avances de una investigación aún en curso, centrada en el desarrollo de tres planes de vivienda del Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural [Mevir] en la localidad de 25 de Agosto y llevada adelante por el equipo de Evaluación de Programas y de Tecnologías para la Vivienda Social de FADU.* En él se delinearán algunas áreas sensibles en torno a la gestión del programa y sus cambios en los últimos años. Durante el desarrollo del artículo se considera como eje central el aporte de mano de obra que realizan los usuarios durante el proceso de obra y su participación en la toma de decisiones en las distintas etapas de los planes.

* El equipo de Evaluación de Programas y de Tecnologías para la Vivienda Social, hoy Grupo+D, evalúa desde 1993 programas y tecnologías para la construcción de viviendas de interés social a partir de una metodología integral y flexible de evaluación de proyectos (previo a la construcción y ocupación de las unidades) y de realizaciones (posocupación). Está integrado por docentes de las áreas de Antropología, Arquitectura, Economía, Sociología y Trabajo Social. Se encuentra radicado en el Instituto de la Construcción de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Udelar.

Introducción

Mevir se creó en 1967, como persona pública no estatal, a partir de la Ley nº 13640. En sus inicios se centró en la erradicación de la vivienda insalubre del asalariado rural, pero luego amplió la cobertura de su accionar y pasó a trabajar también con pequeños productores familiares de bajos recursos (menos de 60 UR de ingreso mensual).

Actualmente desarrolla cuatro modalidades de intervención para construcción de vivienda: programa de viviendas nucleadas, programa de intervención en el área rural, programa en planta urbana y planes integrales de proyectos locales. Salvo en el primer caso, destinado a familias sin vivienda ni terreno propio, la familia debe contar con un terreno. En todos ellos, las familias deben aportar horas de trabajo durante el período de obra, ya sea a partir de la modalidad de autoconstrucción asistida (para el caso de intervenciones en el área rural) o por ayuda mutua.

La Villa 25 de Agosto se encuentra en el departamento de Florida, próxima a los límites con los departamentos de Canelones y San José. Fue fundada en 1873 por Ramón Álvarez, empresario y agente inmobiliario uruguayo que fraccionó los terrenos y fundó también las localidades de La Paz y 25 de Mayo.

25 de Agosto tiene una larga tradición ferroviaria, ya que un año después de su fundación se construyó la estación y se produjo el primer arribo del ferrocarril. Hasta mediados del 2019 contó con servicios diarios a Montevideo, siendo uno de los últimos destinos del ferrocarril de pasajeros en Uruguay. Esto le otorga a 25 de Agosto la impronta de nodo conectado con otras localidades, pero a diferencia de las ciudades vecinas, insertas también en la cuenca lechera de Florida, se caracteriza por ser una ciudad dormitorio y de servicios, destacándose también por un reciente florecimiento de la actividad turística gracias a su cercanía con el río Santa Lucía y la desembocadura del arroyo de la Virgen en él.

Mevir en 25 de Agosto

Hasta la fecha, en 25 de Agosto se llevaron adelante tres planes Mevir: el primero es del año 2000 y se caracteriza por estar emplazado en las afueras de la localidad, entre la ruta 77 y el arroyo de la Virgen; el segundo, con comienzo de obra en el 2017, se encuentra a pocas cuadras del primero; y el tercero, con comienzo de obra en el 2018, está situado en el centro de la villa, en las inmediaciones de la plaza principal. Los dos últimos se caracterizan por un cambio en la tipología constructiva. Tomar estos casos nos permite visualizar diferentes modalidades de intervención de Mevir en una misma localidad.

El lugar de emplazamiento de los distintos planes resulta importante, teniendo en cuenta que la intencionalidad política de Mevir en los últimos años ha sido trasladar sus propuestas desde una ubicación periférica a una central. El suelo es un aspecto importante si se lo tiene en cuenta tanto desde el punto de



FIGURA 1. 25 DE AGOSTO. EMPLAZAMIENTO DE LOS PLANES I, II Y III. FUENTE: ELABORACIÓN DEL EQUIPO INVESTIGADOR, A PARTIR DE CARTOGRAFÍA SATELITAL. IMAGE © 2020 CNES / AIRBUS © GOOGLE EARTH

vista económico (costo de los terrenos) como del acceso a servicios y, también, de la integración a la vida social.

En los casos de las viviendas nucleadas, al Plan I le corresponden 42 intervenciones que finalizaron en 2002. Se caracterizan por ser viviendas de una planta, exentas en el terreno, construidas con muro simple con aplacado de ladrillo espejo, cubierta de fibrocemento y puerta de chapa, con jardín de uso privado. La tipología incluye una versión de «vivienda ampliada» en la que se dotó de mayor metraje a uno de los dormitorios en los casos de familias más numerosas.

En 2019, a partir de la implementación de la modalidad Plan Integral de Proyectos Locales [PIPL],¹ se inauguraron 29 viviendas nucleadas del Plan II y 8 en modalidad dúplex del Plan III, todas bajo la forma de ayuda mutua. El desarrollo de la tipología así como del proyecto ejecutivo del Plan II fue llevado a cabo por el equipo Casa Concepto de FADU.² El Plan III se diseñó a partir de una variante de este. En el Plan II las viviendas se encuentran apareadas y cuentan con muro doble, cubierta de Isopanel, puertas de madera maciza y posibilidad de crecimiento. En el Plan III las viviendas son dúplex apareadas en predios más compactos y poseen características constructivas similares a las del Plan II. En ambos casos se incorporó una estufa a leña de alto rendimiento en cada casa y para las dúplex se dispuso que contaran, además, con calefones, cortinas de enrollar, una instalación eléctrica con más cantidad de puestas y un segundo baño.

Por último, en el Plan I también se construyeron 10 intervenciones en la modalidad de autoconstrucción asistida. En síntesis, en 25 de Agosto participan, en las diferentes modalidades, un total de 89 familias que aportaron 147.621 horas de ayuda mutua.

1. La propuesta de los PIPL está concebida como lo que en arquitectura, urbanismo y ordenamiento territorial se conoce como Plan de Proyectos. Metodológicamente se organiza según un conjunto de objetivos básicos (directrices) que definen la base del Plan Integral, llevados adelante a partir de la identificación de actuaciones-intervenciones específicas que conforman la Agenda de Proyectos Locales: un listado organizado de obras y acciones concretas de diverso tenor e impacto que permiten concretar los objetivos planteados en el Plan Integral (Balarini, 2017). El PIPL que integra 25 de Agosto incluye las siguientes localidades: Capurro, Pueblo Nuevo, 18 de Julio e Ituzaingó.

2. El equipo Casa Concepto surge a instancias de un llamado del Comité Académico Habitabilidad y está formado por docentes de la Facultad de Arquitectura (2011). Apuesta a la idea de plataforma entendida como un repertorio proyectual que combina diversas formulaciones de agrupación, modos de uso del suelo, espacialidades, soluciones tecnológicas, etc.

VIRGINIA MARTÍNEZ.
Licenciada en Administración
(Universidad Nacional de
Córdoba, Argentina). Doctora en
Estudios Sociales de América
Latina, mención Sociología
(Universidad Nacional de
Córdoba, Argentina).

FERNANDO ROA. Economista
(Universidad Estatal de Liubiana,
Eslovenia, UE). Doctor en
Economía y Comercio (Italia, UE).

ANA LAURA SILVEIRA
Arquitecta (Udelar).

SUSANA TORÁN Bachillera.
Cursa estudios de Arquitectura
(Udelar).



FIGURA 2. PLAN I. FUENTE: MEVIR (PLANOS) Y EQUIPO DE EVALUACIÓN (FOTOGRAFÍAS).



FIGURA 4. PLAN III. FUENTE: MEVIR (PLANOS) Y EQUIPO DE EVALUACIÓN (FOTOGRAFÍAS).

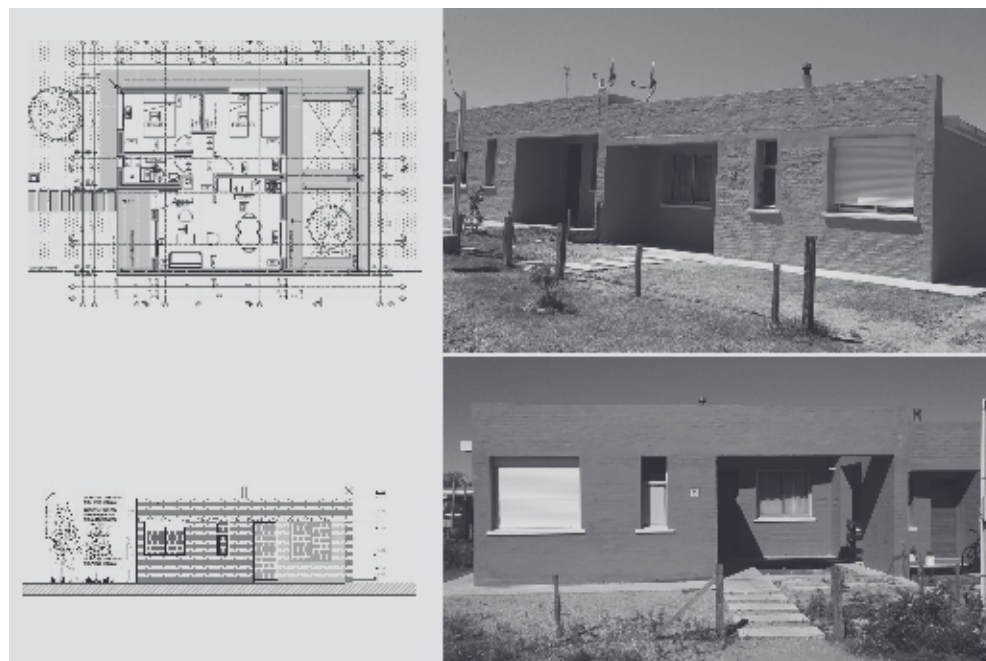


FIGURA 3. PLAN II. FUENTE: MEVIR (PLANOS) Y EQUIPO DE EVALUACIÓN (FOTOGRAFÍAS).

Aporte de mano de obra y participación

Los programas de Mevir se caracterizan históricamente por un alto aporte de mano de obra de los usuarios, lo que implica formalmente, por familia, 96 horas por mes de trabajo en obra. Como mínimo, todos los jefes de familia tienen que realizar el 50 % de las horas y pueden acceder a una autorización para contar con ayuda cuatro días de la semana. Por lo general, hacen todas las horas dentro de la familia porque no pueden pagar las horas trabajadas. Los menores de la familia se pueden integrar a partir de los 16 años con un permiso del INAU, y lo hacen, aunque de forma esporádica, durante 4 horas por día y acompañados de un mayor.

Esta alta exigencia que implica el cumplimiento de las horas genera buenos resultados en lo que respecta a la apropiación de las viviendas asignadas a cada familia en general, pero también provoca altos niveles de agotamiento, puesto que las obras se realizan en unos 14 a 16 meses, aproximadamente, y las familias muchas veces realizan sacrificios importantes para cumplir, como, por ejemplo, la decisión de dejar el trabajo por parte de alguno de sus miembros.

Es importante señalar que esta sobrecarga que conlleva la modalidad de ayuda mutua recae de manera desigual sobre varones y mujeres. La participación de las mujeres en el trabajo de obra es superior a la de los varones. Este

dato ha quedado explícito en los planes II y III, donde la participación de las mujeres ha sido de 18.819 horas y la de los varones de 18.129 horas para Plan II y 4.932 y 2.879 para Plan III, respectivamente. A esto se le suma el trabajo doméstico, que usualmente recae sobre las mujeres, agravando la desigual recarga de tareas. Todo esto constituye una situación de sobreexigencia para ellas, lo que deriva en problemas de salud y afecciones corporales en algunas ocasiones, algo que también han constatado Cabrera Collazo (2015) y Montañón Gutiérrez (2009).

El aporte de mano de obra es identificado por parte de los colectivos como muy fuerte durante la obra y casi inexistente tanto antes de la construcción como después de la ocupación del conjunto. Es posible que esta participación parcial o incompleta, circunscripta exclusivamente al momento de la construcción, afecte al proceso de apropiación de las viviendas por parte de los usuarios. Esto se observa, por ejemplo, en la falta de cuidado de los espacios comunes, lo que deja de manifiesto que el alto sentido de pertenencia de las viviendas familiares no tiene un correlato en el conjunto en general. Al respecto, el trabajo de Alonso, Sarachu y Vallés (2016) es coincidente con nuestro diagnóstico.

Si bien desde el programa Mevir se identifica que la importante carga mensual de horas de trabajo obligatorio repercute en un cansancio posobra, nos preguntamos si, de generarse las condiciones para que los colectivos de usuarios de Mevir se implicaran en la proyección de sus viviendas antes de la obra y continuaran el trabajo luego de terminada esta, no ayudaría en la apropiación de los espacios colectivos, mejorando sensiblemente el cuidado y apropiación general en cada plan. Tal como plantea Latour (2008), es durante el diseño donde «los objetos viven una vida claramente múltiple y compleja, a través de reuniones, planes, bosquejos, reglamentos y pruebas. Aquí aparecen plenamente entremezclados con otras agencias sociales más tradicionales» (p. 118). De allí la potencia de habilitar la participación de los usuarios también en esa instancia. Es en ese mismo sentido que Winner (1983) afirma que

si el lenguaje político y moral con el que valoramos las tecnologías solo incluye categorías relacionadas con las herramientas y sus usos; si no presta atención al significado de los diseños y planes de nuestros artefactos, entonces estaremos ciegos ante gran parte de lo que es importante desde el punto de vista intelectual y práctico. (p. 6)

Todo esto nos lleva a plantear la importancia de la participación en el diseño por parte de los usuarios. Para el caso puntual de 25 de Agosto, no solo no se dio la participación de las familias en esa etapa puntual, sino que también hubo un débil involucramiento del equipo que diseñó la tipología de los dos últimos planes.

Horas de ayuda mutua y de contratados

Cuando el aporte de mano de obra por parte de los usuarios no es suficiente para la construcción de las viviendas o cuando se requiere de un saber especializado, se recurre a la contratación de mano de obra externa, incluida en la figura de «contratados». Las horas por vivienda representan 1802 horas en el Plan I, 1502 horas en el Plan II y 1297 horas en el Plan III, mientras que los contratados representan 764 horas contratadas en el Plan I, 216 horas contratadas en el Plan II y 4014 horas contratadas en el Plan III. Las diferencias en el aporte de mano de obra y contratados es importante, lo que genera un encarecimiento de las viviendas construidas, en especial en el caso del Plan III, abriendo la interrogante de si hubo una gestión diferencial entre los Planes II y III.

En el caso del Plan III también hubo un costo de aprendizaje por hacer una tipología en altura, lo que implicó un mayor costo en horas contratadas para terminar a tiempo (período de obra de 13 meses), puesto que los participantes no podían trabajar en altura. La innovación en términos tipológicos y tecnológicos también determinó un incremento en el costo institucional.

En los planes II y III, además, cambió el perfil de la población destinataria, priorizándose, luego de 2015, aquella derivada de programas del Ministerio de Desarrollo Social [Mides].³ Es probable que esto haya impactado en cierta

3. En el año 2014 se redactó en Mevir un plan quinquenal para el período 2015-2020. En él se plasmó la definición institucional de comenzar una nueva manera de intervención a efectos de «asegurar a la población más vulnerable del medio rural el derecho a la vivienda con horizonte en la calidad y sustentabilidad de la solución y haciendo un adecuado uso de los recursos destinados por la sociedad, de manera integrada con las políticas públicas dirigidas a esta población» (Balarini, 2017, p. 9). Fue este el contexto institucional en el que comenzaron a aplicarse los ya mencionados PIPL y también en el que se firmó el convenio con el Mides (Mides y Mevir firmaron convenio que beneficia a familias vulnerables del medio rural, 2016).

TABLA 1. HORAS DE AYUDA MUTUA Y HORAS CONTRATADAS, POR PLAN.

	HORAS AM + CONTRATADAS, POR PLAN			
	25 de Agosto I	25 de Agosto II	25 de Agosto III	Totales
Cantidad de participantes	52	29	8	89
Horas AM hombre		18.129	2.879	
Horas AM mujer		18.819	4.932	
Horas AM colaborador		4.706	1.685	
Horas AM banco		1.905	883	
Total horas AM	93.684	43.558	10.379	
Horas AM / vivienda	1.802	1.502	1.297	147.621
Horas contratadas	39.705	35.256	32.112	
Horas contratadas / vivienda	764	1.216	4.014	107.073
Total horas AM + contratadas	133.389	78.814	42.491	
Total de horas / vivienda	2.565	2.718	5.311	254.694
Duración de la obra	21	16	13	50
Total construido en m ²	3.449	1.908	646	6.003
Horas totales por m ²	38,67	41,30	65,80	

FUENTE: ELABORACIÓN DEL EQUIPO INVESTIGADOR.

medida sobre la participación en obra, dado un alto porcentaje de madres solteras jefas de hogar y población más joven que en programas anteriores.

Mevir calcula que entre un 30 % y un 40% de las participantes son actualmente madres solteras, por lo que el aporte de mano de obra tradicional esperado de 96 horas mensuales puede verse comprometido si no hay un acompañamiento técnico sostenido o, incluso, la posibilidad de aplazamiento de plazos de obra.

Conclusiones

Es posible observar que, si bien los planes II y III se inscriben en la transformación institucional que implicó el plan quinquenal 2015-2020 de Mevir, incorporando población derivada de programas Mides, no parece haber una modificación en cuanto a las estrategias de participación en planificación y posobra. Esto podría comprometer las potencialidades inclusivas que el enfoque territorial planteado en el plan quinquenal pretende impulsar.

De la disparidad de la información relativa a la mano de obra global y por vivienda recabada de los distintos planes, como puede verificarse en la Tabla 1, parecería inmediato inferir la importancia de disponer de información elaborada con una apertura funcional a la toma de decisiones. En tal sentido, las mejores prácticas prevén la estandarización de los criterios contables, siguiendo las normativas nacionales e internacionales y de acuerdo a los criterios informados en los anexos de balance institucionales, así como la creación de centros de costos que desglosen los costos atribuibles no solo a un plan u otro, sino también a costos institucionales, como podría ser el caso de los costos asociados a las curvas de aprendizaje del personal propio, no atribuibles a ningún plan en particular, y, por otra parte, a la contabilización adecuada de las compras de procedencia nacional, de importación neta o de parcial integración de materiales y/o mano de obra nacionales.

La estandarización y una mayor apertura en la creación de centros de costos posibilitarían, pues, la comparación de distintos planes, bajo la misma óptica y cánones, habida cuenta de las actualizaciones temporales, así como la planificación, organización, dirección, coordinación y el control concomitante de gestión de obra, de compras y de recursos aplicados a cada plan, lo cual redundaría en una reducción de costos y una mayor eficiencia en la aplicación de mano de obra.

Bibliografía

- Alonso, N., Sarachu, G. y Vallés, R. (coords.). (2016). *Participar o no participar. Esa es la cuestión*. Montevideo: FADU.
- Balarini, G. (2017). MEVIR, 50 años. Construyendo nuevas realidades. *Vivienda Popular*, (29), pp. 6-19.

- Cabrera Colazzo, M. (2015). *MEVIR como política social de vivienda: significado y usos de la autoconstrucción por ayuda mutua* (Tesis de grado, Udelar, Montevideo). Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/21881>
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red* (Gabriel Zadunaisky, trad.). Buenos Aires: Manantial. (Obra original publicada en 2008).
- Mides y Mevir firmaron convenio que beneficia a familias vulnerables del medio rural [página web]. (2016, marzo 9). Recuperado de *Uruguay Presidencia*, <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mevir-mides-convenio>
- Montaño Gutiérrez, V. (2009). *El rol de las mujeres en el medio rural dentro del programa MEVIR* (Tesis de grado, Udelar, Montevideo). Recuperado de <https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/10611>
- Winner, L. (1993). Upon Opening the Black Box and Finding It Empty: Social Constructivism and the Philosophy of Technology. *Science, Technology, & Human Values*, 18(3), pp. 362-378.