



Ermida Fernández, Ana Laura

# Ñandé, empresa social y solidaria : análisis de una estrategia alternativa para la producción social del hábitat (Uruguay, 1993-2021)



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

*Cita recomendada:*

Ermida Fernández, A. L. (2025). *Ñandé, empresa social y solidaria: análisis de una estrategia alternativa para la producción social del hábitat (Uruguay, 1993-2021)*. (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/5417>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

Ü^] [•ä] |ä ÁQ•cä &ä } äÖä ää^ÁÖ&• [ ÁÖä: d Ä  
T ä: [ Á^ÁÖG Ä ] ÄJGÄ  
@d HÖääÉ } ~ É ä ~ ÉäÉ  
W, ä^!• ääÁÖää } ä^ÁÜ~ ä ^Á  
T ä•d ä^Á } Öä } &äÉV^& } [ | \* ä^ÁÜ [ &ä ääÁ

# Nãnde´, empresa social y solidaria: análisis de una estrategia alternativa para la producción social del hábitat (Uruguay, 1993-2021)

TESIS DE MAESTRÍA

Ana Laura Ermida Fernández

[ä ä: { ääÖ \\* { ääÉ { Á](#)

## Resumen

Ö) Áä] |^•^} ÖÁ•ä Á^Áä } ää 5Á|Ä |ä ^} ÁÁ^& || ä [ Á^|Á { ] |^} ää ä } d Ä | [ ä ~ &ä [ Á ä ä^iÁ & { [ Á^} äÁ•d ää\* äää^} äää] ää|ä [ | ~ &ä } Áä^Áä] | [ à|^ { | ääÖä äää } ä^Á^Áä Ü^] gä|äÁÜ!ä } ä^Á^|ÁW~ \*~ äéÁ^} Áä| ( ^ää^ } Á~ ^Á•^Á |ä } ää|ää& } •d &ä } Á Á & { ^!&ä ää } Áä^Áçä } ää Ää^! } äääéÁ••Ö } ää|^Éä^Áää Ä& •d Ää ] |^ { ^} ää ä [ Á •|~ &ä } ^Á•& [ |5\* ääéÁ~^Á } ä } ä^Ää | [ äää Ä ää|ää } •d &ä } Á^Áçä } ää Ä [ &ä^Á ] ää| ^!• [ ] äéÁ ää ääéÁ } Á•&ä [ •Á^&^!• [ ÉÖ) Áää ç^• ä ää } Á^Áä^ } äää [ ] ääéÁ ] ää| äää^Áäää |^Á~^Áä } Ä [ •ä|^Á~Á [ •Ö } ääääÉä & } -ä~ |ää } ^Á^Áä^Á ^Áçä & [ | •Á& } Áää çä d •Áää |^Á^Á | \* ä ää } ^Á~^Á ] ^! { ää | [ ] Á•Á• äää^Á^Á ] ^! { ä^ } &äÉ Áä~ } [ •Á|^ { ^ } d •Á|^çä } ÖÁ } ää|ää [ •ä|^Á ] | [ { [ &ä } Áä^Áä ääääéÁ •ä ää^Éä^ä^Á | | ääéÁ gä|äéÁ Á~^Á& { ää^ } Á|Ää | ÖÁ& [ |5\* ää Äää ] [ ä ~ &ä } &ä } Áä| |~ &ä } Á^Á | [ à|^ } äéÁ [ &ä^Éä

Ü^] [•ä] |ä ÁQ•cä &ä } äÖä ää^ÁÖ&• [ ÁÖä: d ÄW, ä^!• ääÁÖää } ä^ÁÜ~ ä ^Á



**ÑANDE', EMPRESA SOCIAL Y SOLIDARIA: ANÁLISIS DE UNA  
ESTRATEGIA ALTERNATIVA PARA LA PRODUCCIÓN SOCIAL  
DEL HÁBITAT (URUGUAY, 1993-2021)**

Presentado por  
**Ana Laura ERMIDA FERNÁNDEZ**

Tesis presentada para la obtención del  
título de Magister en Ciencia,  
Tecnología y Sociedad

**DIRECTOR DE TESIS:**

Dr. Facundo PICABEA

Bernal

Noviembre de 2024

## *Agradecimientos*

Esta investigación fue posible gracias al apoyo de una cantidad de personas e instituciones a las que deseo agradecer.

Quiero agradecer a la Maestría en Ciencia, Tecnología y Sociedad y a la Universidad Nacional de Quilmes por brindarme la posibilidad de continuar aprendiendo y formándome tanto profesional como académicamente.

Agradezco muy profundamente al Doctor Facundo Picabea, por haber sido guía en este proceso; por su interés, apertura, predisposición, dedicación, tiempo y paciencia como director de la presente investigación, así como por sus revisiones, comentarios y aportes fundamentales para su concreción y finalización. También por sus múltiples enseñanzas y su motivación.

Un agradecimiento especial a los Doctores Santiago Garrido, Pablo Sánchez Macchioli y Pablo Guerra por aceptar integrar el tribunal en calidad de titulares, por su dedicación y tiempo así como por sus valiosísimas y fundamentales contribuciones. Asimismo, a la Doctora María Soledad Clavell por aceptar integrar el tribunal en calidad de suplente.

A los Doctores Amílcar Davyt, Hernán Thomas y Pablo Guerra, por su trabajo y los aportes extremadamente valiosos durante buena parte de este proceso.

A las Profesoras Graciela Lescano, Daniella Repetto y Mariana Cabrera, por la disposición a leer de manera absolutamente desinteresada la tesis y sus valiosos aportes. También por sus diversas enseñanzas que exceden esta instancia.

Agradezco muy especialmente a los gerentes y trabajadores de Ñandé por su apertura, disposición y absoluta generosidad, por dedicar parte de su tiempo a ceder entrevistas, documentos y materiales que fueron insumos fundamentales de esta investigación. Del mismo modo, a los representantes de organismos del estado, de diversos ámbitos de la Congregación Salesiana en Uruguay así como a los proveedores entrevistados, por su predisposición y la generosidad con su tiempo.

Agradezco a toda mi familia, la cual me acompañó en mi formación desde un inicio, con cariño, impulso y paciencia. Una mención especial para Marisa, mi madre, y Oscar, mi padre (quien está muy presente al recordar sus enseñanzas y consejos), por su dedicación,

su apoyo incondicional e impulso constante y desinteresado para que continúe formándome y en la búsqueda de conocimiento.

A Martín, por la compañía, colaboración, paciencia y comprensión en tantos momentos y experiencias; por el gran equipo para Alfonsina.

A Alfonsina, por la curiosidad, el compañerismo, el tiempo y el cariño; a ella, mis sobrinos y sobrinas, por tantas enseñanzas, alegrías y sonrisas.

Quiero realizar un agradecimiento muy especial a quienes fueron parte fundamental del soporte de cuidados de Alfonsina, para que yo, siendo una mujer con una hija pequeña, pudiera permitirme terminar la tesis de maestría. Especialmente y de nuevo, a mi madre, y también a Annie y Aníbal, mis suegros, por cuidar de Alfonsina sin ser su responsabilidad, sin condiciones y con tanto amor, condición necesaria para que pudiera finalizar esta etapa con la tranquilidad de un dedicado y amoroso cuidado.

A todas las mujeres que desde una infinidad de lugares, han luchado y luchan para que otras mujeres podamos estudiar, trabajar y desarrollarnos tanto profesional como personalmente de la manera que elijamos.

Por último y muy primordialmente, a la educación universitaria pública.

# Índice general

Capítulo I. Introducción.....	7
1.1 El tema de investigación.....	8
1.2 Objetivos.....	8
1.2.1 Objetivos generales.....	8
1.2.2 Objetivos específicos.....	9
1.3 Justificación y breve estado de la cuestión.....	9
1.3.1 Déficit habitacional regional y nacional.....	9
1.3.2 Desarrollo del sector forestal en el país.....	12
1.3.3 Ñande´ en el marco del déficit habitacional y el desarrollo forestal.....	13
1.3.4 La Economía Social y Solidaria en la legislación nacional.....	15
1.4 Abordaje teórico.....	18
1.4.1 Economía Social y Solidaria.....	18
1.4.1.1 Múltiples denominaciones y aspectos comunes.....	18
1.4.1.2 Economía y empresa social.....	21
1.4.1.3 Economía y empresa solidaria.....	23
1.4.1.4 Factor “C”.....	27
1.4.1.5 Economía Social y Solidaria (ESS) - Empresas sociales y solidarias.....	27
1.4.1.6 Principios y fundamentos de la ESS.....	30
1.4.1.7 Recursos en la ESS.....	33
1.4.1.8 Organización del trabajo en la ESS.....	33
1.4.1.9 Propiedad, gobernanza y gestión en las organizaciones y empresas de la ESS.....	35
1.4.1.10 Sostenibilidad y viabilidad de organizaciones y empresas de la ESS.....	37
1.4.1.11 Vínculos con la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) y la Teología de la Liberación (TdL).....	38
1.4.2 Herramientas conceptuales del análisis socio-técnico.....	43
1.4.2.1 Grupos sociales relevantes.....	44
1.4.2.2 Alianza socio-técnica.....	45
1.4.2.3 Trayectoria y dinámica socio-técnica.....	46
1.4.2.4 Adecuación socio-técnica.....	46
1.5. Abordaje metodológico, definición de los casos y técnicas de recolección de información.....	47
1.6. Estructura de la tesis.....	51
Capítulo II. Origen y trayectoria socio-técnica de Ñande´.....	53
2.1. Un largo recorrido.....	53
2.1.1 La idea, sus pros y sus contras (1993-1999).....	53
2.1.2 Un paso adelante: intento de generar los primeros vínculos y las primeras redes (1999-2004).....	57

2.1.3 Proceso de formación del emprendimiento: contexto, vínculos y redes (2004-2011)	60
2.2 Alianza socio-técnica del proyecto Ñande´	73
Capítulo III. Funcionamiento y sostenibilidad de Ñande´	77
3.1 De una trayectoria con dificultades a vínculos y redes relativamente estables	77
3.1.1 Primeras construcciones del emprendimiento y nuevas redes	77
3.1.2 Redes fundamentales y actuales	82
3.2 Alianza socio-técnica del proyecto Ñande´ en la fase de emprendimiento	98
3.3 Factores clave de la sostenibilidad de Ñande´ a partir de la percepción de integrantes de algunos grupos sociales relevantes	101
3.3.1 Impulsores y gerencia	102
3.3.2 Trabajadores	106
3.3.3 El Estado	108
3.4 Grupos sociales relevantes, alianza socio-técnica y sostenibilidad de Ñande´	109
Capítulo IV. Diseño del Hábitat popular	111
4.1 Ñande´ como motor de innovación social	111
4.1.1 Innovación social en la construcción: una forma diferente de diseñar el hábitat	112
4.1.1.1 Diseño e innovación social	113
4.1.1.2. Obtención del Documento de Aptitud Técnica (DAT)	128
4.1.2 Desarrollo de conocimiento: Centro de I+D para el Diseño y el Desarrollo de Tecnologías constructivas de organización y gestión del hábitat	131
4.1.3 Inclusión social y desarrollo conjunto de capacidades	132
4.1.3.1 La fábrica de viviendas y sus encadenamientos	132
4.1.3.2 Acompañamiento social a los trabajadores	136
4.1.3.3 Un ambiente de trabajo no alienado	137
4.1.3.4 Gestión democrática y participativa	138
4.1.3.5 Circulación, diálogo y construcción conjunta de conocimiento	142
4.1.3.6 Interacción con los vecinos y beneficiarios durante el proceso constructivo y posteriormente	144
Capítulo V. Sostenibilidad y desarrollo social	150
5.1 Ñande´, una empresa de la Economía Social y Solidaria	150
5.2 Lo simbólico como eje de la sostenibilidad de Ñande´: economía Social y representaciones	156
5.3 Consolidación, sostenimiento y promoción del modelo de gestión de la organización y el conocimiento	159
5.3.1 Sostenibilidad e institucionalidad: Ñande´ y su capacidad de articulación	159
5.3.2 Una vinculación virtuosa con el Estado	163
Capítulo VI. Conclusiones generales	170
6.1 Alianzas socio-técnicas y construcción de funcionamiento de Ñande´	170

6.2 Las organizaciones y empresas de la ESS: espacios alternativos de producción de innovaciones. ....	172
6.3 Condiciones y representaciones que permiten la sostenibilidad de Ñande´.....	174
6.4 Condiciones necesarias para impulsar procesos de promoción de la construcción social del hábitat. ....	178
6.5 Insumos para la toma de decisiones en materia de políticas públicas de vivienda y hábitat orientadas a la integración de personas y familias con escasos recursos en Uruguay.....	179
Bibliografía y documentos .....	181
Bibliografía.....	181
Fuentes documentales .....	187
Páginas Web .....	189

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Técnicas de recolección de información utilizadas´ .....	181
Gráfico 2. Organigrama de la empresa Ñande´´ .....	182
Gráfico 3. Un largo recorrido – De idea a proyecto y de proyecto a emprendimiento´ .....	183
Gráfico 4. Alianza socio-técnica del proyecto Ñande´ .....	184
Gráfico 5. Grupos sociales relevantes para el funcionamiento y sostenibilidad de Ñande´´ .....	185
Gráfico 6. Alianza socio-técnica para el funcionamiento y sostenibilidad de Ñande´´ .....	186

## Índice de imágenes

Imagen 1. Logo de la empresa Ñande´´ .....	187
Imagen 2. Proceso de producción y montaje del primer prototipo en madera en la EODB´ .....	188
Imagen 3. Viviendas finalizadas en el marco proyectos realizados junto a organismos del Estado´ .....	189
Imagen 4. Trabajo en el Taller de carpintería de Ñande´´ .....	190
Imagen 5. Panelización integrada en los Realojos coordinados con la Intendencia de Montevideo en barrios Tres Palmas –Azotea de Lima-Marconi –Barrio Municipal´ .....	191
Imagen 6. Viviendas apareadas de un nivel en planta baja y en un nivel en tira en planta alta sobre planta baja en sistema tradicional´ .....	192
Imagen 7. Detalle de panel TIPO, estructura de bastidor en la figura superior y el revestimiento de contrachapado en la figura inferior´ .....	193
Imagen 8. Secuencia de preparación para amure de ventana a plomo exterior .....	194

Imagen 9. Ventana colocada y finalizada interiormente con una chambrana o forro de mocheta de madera en forma de L de 36,5 x 75mm de espesor, pintados con protector para madera y se colocan mediante clavos sin cabeza

Imagen 10. Detalle e instalación sanitaria

Imagen 11. Detalle de machiambrado entre paneles (imagen superior) y detalle de unión de Panel con la solera inferior (imagen inferior)

Imagen 12. Envío de kit para 4 viviendas en camión semirremolque de 14m

Imagen 13. Descarga con manipulador telescópico en la vivienda correspondiente según identificación en paneles

Imagen 14. Descarga y transporte manual para su montaje en obra

Imagen 15. Trabajadores en etapa de montaje en obra

Imagen 16. Veredas perimetrales de 60cm

Imagen 17. Sistema de machihembrado lateral entre paneles y encastre inferior a la solera, en momento de obra

Imagen 18. Detalle de posicionamiento y ejecución de la Instalación eléctrica

Imagen 19. Terminaciones interiores varias: yeso, zócalos y cornisas, esquineros, cielorrasos, acabados y pinturas

Imagen 20. Imagen de la carátula del Documento de Aptitud Técnica (DAT) del Sistema Ñande

Imagen 21. Jóvenes capacitados en el marco de convenios educativo-laborales

Imagen 22. Trabajadores e integrantes de la gerencia en espacio de asamblea general

Imagen 23. Intercambio con vecinos durante la construcción de soluciones habitacionales

Imagen 24. Trabajo integrado por vecinos en los Realojos coordinados con la IMM en barrios Tres Palmas –Azotea de Lima-Marconi– BarrioMunicipal

## Capítulo I. Introducción.

En la presente tesis se analizó el origen y recorrido del emprendimiento productivo Ñande´ como una estrategia alternativa para la solución de la problemática habitacional de la República Oriental del Uruguay en la medida en que se orienta a la construcción y comercialización de viviendas alternativas sustentables, de bajo costo, implementando soluciones tecnológicas que entienda apropiadas para la construcción de viviendas sociales para personas y familias con escasos recursos. En la investigación se identificaron las particularidades y factores que hacen posible su sostenibilidad, las configuraciones de redes y vínculos con distintos actores y organizaciones que permitieron su estabilidad y permanencia, y algunos elementos relevantes para la posible promoción de iniciativas similares, desde políticas públicas que combinen el aporte tecnológico a la producción con la solución de problemas sociales.

El emprendimiento, que se puede ubicar dentro de lo que se denominan *conjunto de empresas y organizaciones de la Economía Social y Solidaria (OESS)*, se desarrolló en el marco y a partir de un contexto habitacional y de desarrollo forestal particulares. En Uruguay, un problema social relevante ha sido el habitacional. Las políticas de vivienda implementadas por el Estado y las iniciativas privadas no parecen haber tenido los resultados esperados en hogares de escasos recursos. Por otro lado, desde la década del 90´, con la aprobación de la Ley Forestal en 1987, se comenzó a desarrollar el sector, por lo que desde hace algunos años el país cuenta con importantes volúmenes de madera maciza.

En el marco y a partir de estos contextos, surgió la idea de generar viviendas de bajo costo como solución habitacional, mediante el desarrollo de un método constructivo alternativo y utilizando materiales de construcción novedosos para el país al momento en el que surgió la idea y se concretó en un emprendimiento.

## 1.1 El tema de investigación

Esta investigación abordó el desarrollo de estrategias para la producción social de hábitat y la generación de capacidades tecno-productivas a partir de principios de la Economía Social y Solidaria. Para ello se analizó el caso del proyecto y emprendimiento productivo Ñande´ durante el período 1993-2021.

En relación al nudo crítico, las preguntas que guiaron la investigación fueron:

- ¿Cómo y por qué se creó la empresa Ñande´ como una solución para el problema del acceso a la vivienda de poblaciones vulnerables?
- ¿Qué objetivos y estrategias persiguió el proyecto Ñande´ en su creación y proceso de consolidación como emprendimiento productivo?
- ¿Cómo se articularon los principios de la Economía Social y Solidaria en el proyecto Ñande´? ¿En qué medida se constituyó como un espacio privilegiado para la innovación social?
- ¿Qué supuestos orientaron a los actores en sus atribuciones de sentido para la producción social del hábitat? ¿Y para encarar el diseño y la fabricación local?
- ¿Cómo se utilizaron las capacidades tecno-productivas existentes en las comunidades?
- ¿Cómo se generaron y aplicaron los conocimientos producidos localmente?
- ¿Cómo se construyó funcionamiento o no-funcionamiento de las tecnologías desarrolladas por Ñande´?
- ¿Cuáles y cómo fueron las estrategias institucionales y políticas implementadas para la producción de hábitat en general y de vivienda en particular?

## 1.2 Objetivos

### 1.2.1 Objetivos generales

El objetivo general de esta investigación fue analizar estrategias alternativas en la producción social de hábitat y la generación de capacidades tecno-productivas a partir de principios de la ESS a través del emprendimiento productivo Ñande´. Por otra parte, esta tesis se propuso aportar elementos analíticos que permitan generar insumos para el diseño de políticas públicas de hábitat y vivienda en Uruguay.

A partir de la experiencia, este trabajo identificó y analizó las dinámicas específicas que permitieron que Nande´ se posicionara como una empresa social y solidaria apropiada y sostenible por un conjunto heterogéneo de actores vinculados a su trayectoria. Asimismo, el trabajo promueve la reflexión sobre las organizaciones de la ESS como espacios propicios para el diseño y desarrollo de innovaciones orientadas a la inclusión social.

### 1.2.2 Objetivos específicos

- 1 - Reconstruir la trayectoria tecno-productiva del emprendimiento Ñande´.
- 2 - Analizar las configuraciones de redes y alianzas con distintos actores, agentes e instituciones que permitieron la permanencia, estabilidad y sustentabilidad de la experiencia.
- 3 - Analizar la producción de conocimientos y la generación de capacidades para el diseño y producción de viviendas sociales.
- 4 - Identificar y explicar las condiciones iniciales y representaciones que permitieron la creación y consolidación de Ñande´.
- 5 - Analizar la incidencia de los principios de la ESS como espacios privilegiados de generación de innovaciones tecnológicas en la producción social del hábitat.

## 1.3 Justificación y breve estado de la cuestión

### 1.3.1 Déficit habitacional regional y nacional

Según se señala desde la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina es el continente que tiene la mayor concentración de población en zonas urbanas. Este proceso de concentración no fue acompañado del desarrollo de infraestructura para estas zonas ni de soluciones habitacionales dignas, lo que dio lugar al crecimiento de asentamientos irregulares. A pesar de que en las últimas décadas el número de hogares en dichos asentamientos ha disminuido de forma considerable (del 33,7% en 1990 al 23,5% en 2009), siguen siendo la alternativa de acceso a la vivienda para una parte significativa de la población latinoamericana (Cecchini, et al, 2015). Al respecto, según un informe del Banco de Desarrollo de América Latina (2017) y los datos del Observatorio Urbano Global de las Naciones Unidas, en el año 2013 el 21% del total de la población urbana de América Latina vivía en asentamientos irregulares, a pesar de que se señala que la cifra se ha reducido siendo del 34% en 1990 y del 29% en el año

2000.<sup>1</sup> En el mismo sentido, en un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (Bouillon, 2012), se señala que el porcentaje de hogares urbanos con déficit cualitativo de vivienda<sup>2</sup> en América Latina y el Caribe es del 43% en el quintil inferior de la distribución de ingresos (siendo del 12% en el quintil superior). En el año 2015, aproximadamente 1 de cada 3 hogares de la región, vivía en una vivienda con déficit cualitativo según el informe del Banco de Desarrollo de América Latina (2017), siendo Uruguay uno de los países con menos déficit habitacional, con acceso casi universal a servicios de agua, electricidad y saneamiento.

Este panorama de América Latina, se visualiza en Uruguay donde, a pesar de la existencia de las diversas iniciativas que se mencionan a continuación, los problemas habitacionales siguen estando presentes.

Desde 1968 existe la Ley N° 13728 *Plan Nacional de Viviendas*, promulgada el 17/12/1968 y publicada el 27/12/1968 que en su artículo 1 establece:

*Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho.” (Ley N° 13728, 1968).*

En su artículo 2 determina lo siguiente:

*“Es función del Estado estimular la construcción de viviendas y asegurar que los recursos asignados a este fin alcancen para la satisfacción de las necesidades, no sobrepasen las posibilidades de la economía y se usen racionalmente para alcanzar los objetivos señalados en esta ley.” (Ley N° 13728, 1968).*

En su artículo 3 se señala:

*“Declárase de interés general el establecimiento de una política planificada de vivienda, integrada en los planes de desarrollo económico y social, tendiente a atender las necesidades de vivienda en todo el país, que preste preferente atención*

---

<sup>1</sup> “La cifra se refiere al porcentaje de población que habita en viviendas que no satisfacen una o varias de las siguientes condiciones: acceso a red de agua potable, acceso a red de alcantarillado, espacio suficiente (no más de tres personas por habitación), durabilidad de la construcción y seguridad de la tenencia.” (Banco de Desarrollo de América Latina, 2017: 193).

<sup>2</sup> El conjunto de atributos que se tienen en cuenta para evaluar la calidad habitacional, refiere a “la calidad de los materiales de construcción, la relación entre la cantidad de habitaciones y el número de integrantes del hogar, la conexión a servicios básicos (agua, electricidad, red cloacal) y la seguridad en la tenencia.” (Banco de Desarrollo de América Latina, 2017: 178).

*a los grupos de escasos recursos y evite generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas.” (Ley N° 13728, 1968).*

Asimismo, desde 1970 existe la Federación Uruguaya de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (FUCVAM)<sup>3</sup>, que busca implementar soluciones al problema de la vivienda para las y los trabajadores y sus familias. Además, el país cuenta con el accionar de MEVIR<sup>4</sup> (sigla tomada del original Movimiento pro Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural, actualmente denominada Comisión Honoraria Pro Erradicación de la Vivienda Rural Insalubre), que desde 1967 busca la erradicación de la vivienda insalubre y la construcción de un hábitat sustentable para poblaciones rurales; con la existencia del Programa de Integración de Asentamientos Irregulares (PIAI) desde 1999 hasta 2007<sup>5</sup> y del Programa de Mejoramiento de Barrios tramo I, II y III (MVOT-PMB)<sup>6</sup> desarrollado a partir del año 2008; con la existencia del Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR)<sup>7</sup> del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) en convenio con las Intendencias Departamentales desde el año 2010, que busca brindar una solución a familias afectadas por inundaciones o territorios contaminados, a través de su realojo y de procesos de integración social; así como con el “Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional *Juntos*”<sup>8</sup> (actualmente denominado “Juntos, Plan de Integración socio-habitacional”, orientado a mejorar la calidad de vida y del hábitat de la población más vulnerable desde 2010 y que es consecuencia del reconocimiento del Poder Ejecutivo de la situación de precariedad y vulnerabilidad en términos sociales y habitacionales en la que se encuentra parte de la población, reconocimiento que llevó a que, a través del Decreto No. 171/010 del 31 de mayo de 2010 y posteriormente la ley No. 18.829 "Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional Juntos", se declare:

*“la emergencia sociohabitacional de la población en situación de pobreza extrema, consecuencia del deterioro socioeconómico de sectores de la*

<sup>3</sup> La información sobre FUCVAM se encuentra disponible en: <http://www.fucvam.org.uy>

<sup>4</sup> La información sobre MEVIR se encuentra disponible en: <http://www.mevir.org.uy>

<sup>5</sup> Por información sobre el PIAI, se puede consultar: <https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/piai-instrumento-para-urbanizar-asentamientos-conexion-redes-agua>

<sup>6</sup> Por información sobre el PMB, se puede consultar: <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/tematica/programa-mejoramiento-barrios?page=1>

<sup>7</sup> Por información sobre el PNR, se puede consultar: <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones>

<sup>8</sup> La información sobre el “Plan Nacional de Integración Socio-Habitacional *Juntos*” (actualmente denominado “Juntos, Plan de Integración socio-habitacional”), se encuentra disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/planes/juntos-plan-integracion-socio-habitacional>

*población y de la falta de oportunidades de acceso a la vivienda y hábitat digno.” (Ley N°18.829, 2011).*

Más recientemente, en el año 2022, fue creado el “Plan Avanzar” en la órbita del MVOT (también ejecutado conjuntamente con los Gobiernos Departamentales), con el objetivo de:

*“integrar las situaciones de informalidad existentes, regularizando los barrios o relocalizando a las familias si ello no es posible. También se propone actuar sobre situaciones concretas o parciales en los casos que la urgencia lo requiera. Complementariamente, se desarrollarán líneas específicas para prevenir la formación de nuevos asentamientos.” (Cortizo, G., et al, 2023: 24).*

A pesar de estas iniciativas y de acuerdo al Censo del año 2011, 165.271 personas se encontraban viviendo en 589 asentamientos irregulares en Uruguay (Programa de Mejoramiento de Barrios, 2011), lo que da cuenta de que uno de los problemas sociales relevantes en el país es el habitacional y que las políticas habitacionales y los programas de viviendas sociales implementados por el Estado a través de los años no parecen haber logrado impactar en familias y comunidades de escasos recursos: no se estaría logrando resolver el problema de la vivienda precaria, de los asentamientos irregulares (que implica que las personas se asienten en tierras que no les pertenecen), ni del hacinamiento propio de las viviendas allí ubicadas.

Aunque estos problemas habitacionales en Uruguay son de larga data, los asentamientos crecieron de forma explosiva durante la década de 1990 por factores vinculados a la globalización, la integración regional, los cambios tecnológicos, el ascenso de los servicios, las nuevas pautas de consumo, las nuevas formas de inversión y gestión territorial y a cambios que responden a nuevas lógicas socioeconómicas (Veiga y Rivoir, 2001). Esta situación se agravó con la crisis socioeconómica del año 2002, que llevó a un aumento de personas viviendo en asentamientos irregulares y al empeoramiento de sus condiciones de vida.

### 1.3.2 Desarrollo del sector forestal en el país

Desde comienzos de la década de 1990 se abordó el desarrollo del sector forestal en Uruguay a partir de la aprobación de la Ley N° 15939. *Ley Forestal-Fondo forestal-Recursos naturales*, promulgada el 28/12/1987 y reglamentada por decreto N° 452/988

el 06/07/1988, lo que llevó, entre otras cosas, a que en los últimos años el país cuente con importantes volúmenes de madera maciza.

En su Artículo 1, la Ley declara:

*“de interés nacional la defensa, el mejoramiento, la ampliación, la creación de los recursos forestales, el desarrollo de las industrias forestales y, en general, de la economía forestal.” (Ley N° 15939, 1987).*

La Ley establece, entre otras cosas, que se promoverán todas las etapas productivas del desarrollo forestal, se planificará el desarrollo de la economía forestal nacional y se fomentará la forestación en tierras privadas y públicas. Con esto se buscó impulsar una expansión importante de la actividad forestal en Uruguay. A partir de la promulgación y reglamentación de la Ley, entre los años 1988 y 2005 la actividad forestal fue subsidiada por el estado, lo que permitió la consolidación de infraestructura industrial y así el desarrollo de producción con mayor valor agregado que la madera en bruto, maciza o aserrada.

### 1.3.3 Ñande´ en el marco del déficit habitacional y el desarrollo forestal

En los años 1993 y 1994 un grupo de personas vinculadas a la Escuela de Oficios de Don Bosco comenzó a desarrollar un proceso de investigación aplicada y luego un proyecto y un emprendimiento (denominados *Ñande´*) tendiente a desarrollar viviendas de bajo costo con los derivados de la industria forestal. Ello ocurrió en un escenario marcado por problemáticas sociales habitacionales no solucionadas y considerando que los derivados de la producción forestal podrían utilizarse para otro tipo de producción. La Escuela funciona en la órbita del Movimiento Tacurú que pertenece a la Congregación Salesiana en Uruguay y brinda formación general, apoyo, orientación y capacitación en oficios (carpintería, corte y confección, electricidad, gastronomía) a jóvenes de entre 12 y 18 años, con especial énfasis en su posterior inserción laboral. Está ubicada en el barrio Marconi de la zona de Casavalle del Departamento de Montevideo. El equipo de personas vinculadas a la Escuela que desarrollaron *Ñande´*, lo han definido de la siguiente manera:

*“Ñande´ es un término guaraní que significa “entre nosotros”. Ñande´ también es el nombre de una empresa impulsada por los Salesianos en Uruguay, dedicada al desarrollo, elaboración y comercialización de casas prefabricadas con maderas de producción nacional. La empresa es el resultado de un proyecto de*

*I+D+i<sup>9</sup> cuyo objetivo principal es aportar a la creación de un nuevo escenario en el cual el desarrollo de tecnologías alternativas apropiadas, junto con procesos de integración social y de promoción personal, mejoren las posibilidades de acceso a una vivienda digna de sectores de la población habitualmente postergados.” (De Ángelis et al., 2012: 2).*

En este sentido, en los documentos<sup>10</sup> sobre la empresa analizados, se señala que se trata de una solución constructiva en madera, resultado de un proceso de investigación, que tiene como objetivos posibilitar el acceso a la vivienda digna a ciudadanos en situación de exclusión a través de un sistema participativo e integrador, promover el desarrollo integral de personas y comunidades, así como capacitar para la inserción laboral y generar puestos de trabajo para jóvenes de escasos recursos. Busca el desarrollo de tecnologías alternativas que mejoren el acceso a la vivienda, en colaboración con otros sectores tanto públicos como privados. Surge en el marco de la identificación de una oportunidad en la cadena de valor vinculada al sector maderero. Se señala que el emprendimiento brinda soluciones tecnológicas apropiadas al ámbito de la construcción de vivienda social incorporando alternativas de gestión y organización innovadoras (De Ángelis et al., 2012).

En el año 2020, el emprendimiento contaba con 40 trabajadores y 3 gerentes, por lo que de acuerdo a la cantidad de trabajadores que emplea, para el caso de Uruguay se trata de una mediana empresa (Decreto N° 504/007, 2007). Además, trabaja con jóvenes en el marco de convenios educativos, quienes se desempeñan en el emprendimiento durante la duración de los mismos. Es una empresa de los sectores industria y comercio, y construcción (pre fabricación, montaje y comercialización de casas de madera).

De acuerdo al problema social identificado y al contexto mencionado, el emprendimiento Ñande´ podría ser señalado como un aporte a la solución de dicha problemática, ya que se orienta a la producción, montaje y comercialización de viviendas alternativas

---

El acrónimo I+D+i significa Investigación, Desarrollo e Innovación.

<sup>9</sup> De Ángelis, D., Giúdice, M., Ugarte, S., Fornos, M., Reyes, A., Silva, A (2013). “El caso Ñande´. Una solución alternativa al problema de la vivienda desde el paradigma de empresa social.”, en: Lisandro, O. D. y Pereira, J. (editores). *Cuadernos de RSO. Publicación Interdisciplinaria sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones*. Número 1. Año 2013. Montevideo, Uruguay: Universidad Católica del Uruguay; De Ángelis, D., Giúdice, M., Ugarte, S., Fornos, M., Reyes, A., Silva, A (2012). *El caso Ñande´. Una solución alternativa al problema de la vivienda desde el paradigma de empresa social*. Montevideo, Uruguay. VII Congreso Internacional Rulescoop. 2012; Ñande´. Construyendo alternativas. *Informe de avance. Junio 2011 – Diciembre 2012*. (Documento inédito); Ñande´. Construyendo alternativas. *Organización Constructora de Viviendas Ñande´. Descripción del emprendimiento*. (Documento inédito); Ñande´. Construyendo alternativas. *Resumen del proyecto*. (Afiche inédito).

sustentables, de bajo costo, implementando soluciones tecnológicas que entienda apropiadas para la construcción de viviendas sociales para personas y familias con escasos recursos.

*Imagen 1. Logo de la empresa Ñande´*



Fuente: Ñande´.

#### 1.3.4 La Economía Social y Solidaria en la legislación nacional

En Uruguay existe una ley reciente referida a la Economía Social y Solidaria (ESS). La Ley N° 19848 *Declaración de interés nacional la promoción, difusión, estímulo y desarrollo de la economía social y solidaria, en cualquiera de sus expresiones*, fue promulgada el 20/12/2019 y publicada el 08/01/2020.

Es relevante considerar la existencia de esta ley a la hora de enmarcar el problema de investigación, así como durante el análisis, en la medida en que podemos identificar que Ñande´ cumple con diversos postulados que la ley menciona sobre las empresas y organizaciones de la ESS.

En su artículo 1, la Ley establece lo siguiente sobre su objetivo:

*“(Objeto).- La presente ley tiene por objeto reconocer, promover y apoyar a la Economía Social y Solidaria, en sus diversas manifestaciones, determinando las medidas de fomento de acuerdo a los fines y principios que las caracterizan y sin perjuicio de las regulaciones específicas que cada una de ellas tenga.” (Ley N°19848, 2020).*

Por su parte, en el artículo 4 de la Ley se señalan los principios de la ESS:

*“A) La persona debe ser el centro de la actividad económica y social, teniendo absoluta primacía frente al capital.*

*B) Las relaciones entre los integrantes de la iniciativa se sustentarán en la solidaridad, la cooperación, la reciprocidad y el control democrático, primando el interés común por sobre el individual.*

*C) La gestión debe ser autónoma, democrática y participativa.*

*D) Debe existir un compromiso con la comunidad, la organización y desarrollo local y territorial, y con el cuidado del medio ambiente.*

*E) En los casos en que la forma jurídica lo habilite, la distribución de excedentes se efectuará principalmente en función del trabajo aportado y servicio o actividad realizada por los asociados y asociadas.*

*F) Promover la equidad de género y favorecer la inclusión social de personas con dificultades de inserción.” (Ley N°19848, 2020).*

Asimismo, el artículo señala que:

*“serán de aplicación los principios universales del cooperativismo referidos en el artículo 7° de la Ley N° 18.407, de 24 de octubre de 2008, en lo no previsto en la presente ley y en cuanto sean compatibles con los principios relacionados en el presente artículo.” (Ley N°19848, 2020).*

En lo que refiere al conjunto de entidades que conforman la ESS, en el caso uruguayo la Ley N° 19848 establece que:

*“(Composición).- La Economía Social y Solidaria está compuesta por el conjunto de entidades que en el ámbito privado desarrollan actividades económicas, sociales, culturales y ambientales, de conformidad con los principios recogidos en el artículo 4° de esta ley y persiguen el interés común de sus integrantes, el interés general económico o social, o ambos.” (Ley N°19848, 2020).*

Por otra parte, en el artículo 6 se señala:

*“(Entidades).- Son formas de expresión de la Economía Social y Solidaria, las siguientes entidades, siempre que cumplan con los principios del artículo 4° de la presente ley:*

*A) Las cooperativas, sea cual sea su tipo o modalidad, conforme lo establecido por la legislación cooperativa.*

*B) Las empresas autogestionadas democráticamente por sus trabajadores, en sus diversas formas jurídicas.*

C) *Las sociedades de fomento rural, así como emprendimientos y redes que favorezcan la soberanía alimentaria, la agroecología y la producción de alimentos orgánicos,*

D) *Las entidades y redes de producción artesanal.*

E) *Las asociaciones civiles cuyo objeto sea la promoción, asesoramiento, capacitación, asistencia técnica o financiera, de las distintas formas organizacionales de la Economía Social y Solidaria.*

F) *Las asociaciones civiles que desarrollen o promuevan actividades económicas solidarias, tales como comercio justo, consumo responsable, finanzas solidarias, turismo responsable, producción sustentable, de carácter mutual sea de la salud u otra área, u otros servicios sociales a sus afiliados.*

G) *Las fundaciones integradas por organizaciones de la Economía Social y Solidaria.*

H) *Otras figuras jurídicas cuya naturaleza y definiciones sean acordes a los principios enumerados en el artículo 4° de la presente ley. (Ley N°19848, 2020).*

Se establece que, en el caso de tratarse de algún tipo de sociedad comercial, deben estar sujetas a determinadas situaciones que la ley explicita en el artículo 6.

Asimismo, en el artículo 7 de la Ley se establecen formas de fomento y desarrollo de la ESS que podrían repercutir en la disponibilidad de recursos para el conjunto de las organizaciones que la integran.

Por su parte, en el artículo 11 se menciona al Instituto Nacional del Cooperativismo (INACOOP)<sup>11</sup> como el:

*“organismo impulsor de las políticas públicas relacionadas con la promoción, formación, acompañamiento y financiamiento de los proyectos de Economía Social y Solidaria.” (Ley N°19848, 2020).*

Específicamente, en relación a la promoción, asistencia técnica y financiamiento, en el artículo 8 se menciona lo siguiente:

*“(Promoción, asistencia técnica y financiamiento).- Las acciones de promoción, asistencia técnica, desarrollo y consolidación de las diversas formas integrantes de la Economía Social y Solidaria definidas en el artículo 6° de la presente ley podrán ser apoyadas con los recursos, instrumentos y procedimientos*

---

<sup>11</sup> *“INACOOP fue creado como persona jurídica de derecho público no estatal, por el artículo 186 de la Ley General de Cooperativas 18.407, promulgada el 24 de octubre de 2008. El INACOOP es quien propone, asesora y ejecuta la política nacional del cooperativismo. Tiene como objetivo promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país.” (Instituto Nacional del Cooperativismo. ¿Quiénes somos? <https://www.inacoop.org.uy/qui%C3%A9nes-somos> [Recuperada el 30/10/2024]).*

*establecidos por la Ley N° 19.337, de 20 de agosto de 2015, y los artículos 209 y 210 de la Ley N° 18.407, de 24 de octubre de 2008.” (Ley N°19848, 2020).*

En el artículo 9 se menciona explícitamente la promoción de una política fiscal, tributaria y previsional específica para la Economía Social y Solidaria, así como un régimen de excepciones, exoneraciones, reducciones impositivas y contributivas de diversa índole.

A pesar de sustentarse en diversos principios establecidos en la Ley N° 19848, Ñande´ no puede considerarse jurídicamente una empresa de la ESS en la medida en que es una Sociedad Anónima. De todos modos y tal como se señala en el apartado teórico, varios autores manifiestan que la ESS incluye empresas y organizaciones que tienen diferentes marcos y personas jurídicas y que lo que distingue a las organizaciones y empresas de la ESS son ciertos principios y objetivos, y no las formas legales o jurídicas.

De acuerdo a lo mencionado en este punto, a partir del déficit habitacional y considerando los derivados forestales, se desarrolló un emprendimiento que en términos teóricos puede ubicarse dentro de lo que se denomina *conjunto de empresas y organizaciones de la Economía Social y Solidaria*, llamado Ñande´, tendiente a generar viviendas de bajo costo como solución habitacional, mediante el desarrollo de un método constructivo alternativo e innovador y utilizando materiales de construcción novedosos para el país al momento en el que surgió la idea y se concretó en un emprendimiento.

## **1.4 Abordaje teórico**

A continuación, se presentan perspectivas, abordajes teóricos y conceptos relevantes para la investigación: por un lado, la perspectiva teórica de la Economía Social y Solidaria (ESS); por otro lado, se introducen algunas herramientas conceptuales del análisis socio-técnico en la medida en que se considera que pueden aportar a la comprensión de la experiencia concreta que se analiza y arrojar lineamientos generales para la toma de decisiones en materia de políticas públicas de hábitat y vivienda.

### **1.4.1 Economía Social y Solidaria**

#### *1.4.1.1 Múltiples denominaciones y aspectos comunes*

Varios autores señalan la existencia de una economía plural y de un mercado en el que se puede encontrar una pluralidad de formatos y lógicas empresariales. En este sentido, Laville (2013) señala la necesidad de hablar de economía plural en contraposición al paradigma dominante de la teoría económica. Esta pluralidad de lógicas empresariales refleja la necesidad de superar los tipos ideales de empresas (capitalistas, públicas y

sociales y/o solidarias) que se construyeron tomando en cuenta los tres grandes sectores de la economía: público, privado y social y/o solidario.

Existen múltiples y heterogéneas iniciativas económicas (una pluralidad de organizaciones, empresas y emprendimientos) que conforman un sector de la economía que recibe diversas denominaciones, entre las que se encuentra la de “economía social y solidaria” (ESS). Estas empresas y organizaciones tienen algunos aspectos en común, como integrar lógicas empresariales y del mercado con lógicas de solidaridad. De hecho, se señala que tienen fines sociales y solidarios fundamentales que las distinguen de las empresas privadas modernas y de las empresas estatales. Además, se gestionan y organizan teniendo en cuenta la gestión democrática y la participación.

Según Quijano (2012), un aspecto que comparten las múltiples entidades y organizaciones así como las denominaciones que existen, es un imaginario “anticapitalista” que se opone al capitalismo (y más específicamente a los enfoques ortodoxos sobre la viable y deseable existencia de un mercado total y autorregulado), y a la alternativa de la estatización y control estatal absoluto. En este sentido, Santos y Rodríguez (2002) manifiestan que la ESS es una alternativa a los siguientes postulados del capitalismo: la desigualdad estructural de recursos y de poder que produce y reproduce para su continuidad; una sociabilidad empobrecida, que se basa en relaciones sociales que se estructuran a partir de la competencia y el interés individual, excluyendo otras motivaciones; y la insustentabilidad de la producción y el consumo a nivel global, que están destruyendo el medio ambiente y las posibilidades de reproducción del género humano. Se trata de supuestos que la ESS rechaza.

Siguiendo a estos autores, Deux (2014) señala que las iniciativas y propuestas de una economía alternativa refieren a formas de organización que promuevan relaciones más igualitarias sin dejar de reconocer la diversidad y dignidad de todas las personas y pueblos; impulsen la construcción de relaciones sociales más solidarias y el asociativismo; y prioricen el cuidado del medio ambiente y las posibilidades de reproducción de la vida. Señala que una propuesta de economía alternativa debería promover prácticas y relaciones sociales no-capitalistas que, como señalan Santos y Rodríguez (2002), se dirijan a una progresiva transformación de la producción y de la sociabilidad a formas más igualitarias, solidarias y sustentables.

Este sector envuelve a empresas y organizaciones que tienen diferentes marcos y personas jurídicas, así como diferentes formas de organización y gestión. Varios autores señalan que lo que distingue a las empresas sociales y solidarias son determinados principios y no las formas legales o jurídicas. Existe por lo tanto una gran variedad de iniciativas, organizaciones y empresas que forman parte de lo que se denomina ESS. Las diferencias son consecuencia de los diversos contextos en los que han surgido. Cada una de estas denominaciones tiene orígenes en diferentes países y regiones, se inspiran en determinados antecedentes teóricos y nacen en diferentes momentos, por lo que se trata de un conjunto de organizaciones dinámico y en evolución.

A pesar de compartir principios y fundamentos, pueden diferenciarse en formas y enfoques organizativos. Los tipos más comunes son las cooperativas, sociedades mutuales, asociaciones, organizaciones comunitarias, empresas sociales y algunas fundaciones. Por su parte, Guerra (2014a y 2014b) señala la existencia de formatos empresariales híbridos como la empresa social, las corporaciones B, las *Low-Profit Limited Liability Company* y el caso de la economía del bien común. Señala que las nociones de *non profit*, economía social y solidaria, y empresa capitalista no permiten establecer claramente sus características. Plantea entonces la necesidad de dar cuenta de la existencia de múltiples casos híbridos y de generar legislación, doctrina, teoría que permitan entender, describir y analizar las características de los mismos.

En la actualidad existen diversas formas de referirse a este conjunto de empresas y organizaciones que desarrollan su actividad con los contenidos mencionados y que no pertenecen ni al sector de la economía pública ni a la economía capitalista convencional. Dentro de las denominaciones más habituales encontramos las siguientes: economía social, organizaciones no lucrativas, empresas sociales, economía solidaria, economía popular, sector social de la economía, sector de la economía solidaria, sector de la economía social y solidaria, economía social y solidaria y tercer sector.

Diversos autores refieren a alguna o algunas de estas denominaciones y tipologías, entre los que cabe mencionar: J. L. Coraggio (1998; 2011; 2016), Luis Razeto (1997;1998), Pérez de Mendiguren (2009), Marcos Arruda (2004), L. I. Gaiger (2007), Paul Singer (2011), Jean-Levis Laville (2013; 2016), Levesque (2003), Enekoitz Etxezarreta (2009), Luis Guridi (2009; 2014), Chaves (1999), Monzón (1996) y Pablo Guerra (2014a; 2014b). Asimismo, diferentes organizaciones desarrollan conceptos y principios vinculados a esta economía, entre las cuales se encuentran la Organización para la Cooperación y

Desarrollo Económico (OCDE)<sup>12</sup>, la Red de Redes de Economía Alternativa y Solidaria (REAS)<sup>13</sup>, el Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía pública, social y cooperativa (Ciriec Internacional)<sup>14</sup> y la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>15</sup>.

#### 1.4.1.2 Economía y empresa social

Respecto al concepto de economía social, Fonteneau, et al (2011), señalan que el mismo fue utilizado por primera vez a finales del siglo XIX para dar cuenta de las asociaciones voluntarias y de autoayuda creadas por los trabajadores para enfrentar las consecuencias negativas del capitalismo industrial. En la década de 1970 el concepto reaparece de la mano de las cooperativas, organizaciones mutuales y asociaciones francesas que surgieron como respuesta a la crisis económica de finales de dicha década. Es así que el concepto de economía social se asocia clásicamente a dichas organizaciones. Se señala que incluye al conjunto de organizaciones autónomas que tienen el objetivo de brindar un servicio a sus integrantes o a la comunidad sin considerar las ganancias y que se caracterizan por implementar procesos de toma de decisiones democráticos, más allá de que existan diferencias en la distribución de los beneficios. En el documento se señala que:

*“En algunas partes del mundo (...) la economía social beneficia el reconocimiento político y económico entre los ministerios y la administración y apoya las políticas públicas. En estas regiones, la economía social agrupa a diversas organizaciones, incluyendo grandes bancos bien establecidos, organizaciones de seguros o agrícolas y, más recientemente, pequeñas iniciativas apoyadas o no por las políticas públicas.”* (Fonteneau, et al, 2011: p.11).

Cabe mencionar también lo que Coraggio entiende por *economía y economía social*. El autor sostiene que la economía es:

*“el sistema plural de instituciones, normas, valores y prácticas que organizan el proceso económico de producción, distribución, circulación y consumo, para generar las bases materiales de realización de las necesidades y deseos legítimos*

---

<sup>12</sup> La información sobre la OECD, se encuentra disponible en: <https://www.oecd.org>

<sup>13</sup> Por información sobre la REAS, se puede consultar: <https://reas.red/>

<sup>14</sup> La información sobre Ciriec Internacional, se encuentra disponible en: <http://ciriec.es>

<sup>15</sup> Por información sobre la OIT, se puede consultar: <https://www.ilo.org/>

*de todos, para vivir con dignidad, con libertad responsable de opciones, en democracia y en equilibrio con la naturaleza” (2016: 15),*

Asimismo, señala que la economía social es:

*“un espacio de acción constituido no por individuos utilitaristas que buscan ventajas materiales, sino por individuos, familias, colectivos y comunidades de diverso tipo que se mueven dentro de instituciones decantadas por la práctica o acordadas con arreglos voluntarios, que actúan con valores de solidaridad y cooperación, generando valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores y de sus comunidades, generalmente de base territorial, étnica, social o cultural, sin una orientación por la ganancia y la acumulación de capital sin límites”. (2011: 44-45).*

Por su parte, Laville señala que:

*“la economía social reúne el conjunto de organizaciones no capitalistas (cooperativas, mutualidades, asociaciones), o sea, las organizaciones en las cuales el poder no pertenece a accionistas”. (2016: 18).*

El proyecto SETYSA de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Sudáfrica define a las empresas sociales como organizaciones con un objetivo principal social explicitado con claridad así como por utilizar:

*“un modelo empresarial financieramente sostenible, con una perspectiva realista de generar suficientes ingresos para exceder los costos y de tener una proporción significativa de sus ingresos a partir de las ganancias (a diferencia de las subvenciones o donaciones); - son responsables ante sus accionistas, con un mecanismo adecuado para asegurar la responsabilidad a los beneficiarios y medir y demostrar su impacto social.” (Fonteneau, et al, 2011: p. 4).*

Por su parte, la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (RIPESS) (2015), sostiene que se trata de organizaciones y empresas que se organizan de manera colectiva y que persiguen objetivos sociales, priorizándolos sobre las ganancias (sin excluir la necesidad de obtener ganancias en la medida en que es un requisito para poder reinvertir y subsistir). En este sentido, se menciona que el término hace referencia a empresas con un fin social, a empresa que generan ingresos por venta de bienes y/o servicios (no dependiendo de subvenciones) que son reinvertidos en el objetivo social.

Dos de los aspectos que distinguen a las empresas sociales son que la propiedad no es necesariamente colectiva como en otro tipo de organizaciones (cooperativas por ejemplo) y el hecho de que no buscan únicamente ganancias sino que tienen objetivos sociales que se visualizan en los productos o servicios que crean y comercializan, en las características y el perfil de sus trabajadores, y en la forma y lugares a los que se asignan las ganancias generadas (por ejemplo, en el logro de los objetivos sociales propuestos, o para el funcionamiento y la expansión de la empresa). La empresa social combina lógicas de mercado como la rentabilidad con lógicas ajenas al mercado como es el cambio social. Muchas veces son organizaciones o empresas híbridas, en el sentido de que producen y comercializan y al mismo tiempo promueven principios sociales. Se caracterizan, además, por tener gestión y gobernanza democráticas.

El objetivo de las empresas sociales puede ser contribuir a superar la pobreza, a solucionar problemáticas vinculadas a la educación, la salud, el trabajo, el acceso a la tecnología, el medio ambiente, y no la maximización de las ganancias y los beneficios. Es importante señalar que las empresas de la ESS tienen que ser sostenibles en términos financieros y económicos, pero no por eso deben maximizar las ganancias. Esto significa que recuperan la inversión, lo que les permite sostenerse, pero no buscan el enriquecimiento sin límites. De hecho, cuando se generan mayores ganancias, éstas son destinadas al funcionamiento, mejora y expansión de la empresa o al cumplimiento del objetivo social. Además, son organizaciones y empresas que respetan y cuidan el medio ambiente. Los trabajadores se desempeñan en trabajos decentes<sup>16</sup> que realizan con satisfacción; “hacerlo con alegría” es uno de los principios de la economía social (Yunus, 2011).

#### *1.4.1.3 Economía y empresa solidaria*

La economía solidaria es un fenómeno complejo que incluye aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales, que se erigen en un proyecto ético de vida (Jubeto, et al, 2011). En este sentido, el concepto refiere a:

*“un conjunto heterogéneo de concepciones y enfoques teóricos, realidades socio-económicas e institucionales, y prácticas empresariales y asociativas que, desde*

---

<sup>16</sup> Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.” (Organización Internacional del Trabajo. *Trabajo Decente*. <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm> [Recuperada el 30/10/2024]).

*el último cuarto del siglo XX, vienen desarrollando un creciente sentido de pertenencia a una forma diferente de entender el papel de la economía y los procesos económicos en las sociedades contemporáneas. (Ídem: 26).*

La mayor parte de los autores distinguen dos corrientes: la europea (origen francés y belga, con importantes vínculos con Quebec) y la latinoamericana (desarrollada principalmente en Argentina, Brasil y Chile). Las dos corrientes comparten algunas características y tienen algunas diferencias entre sí.

Fonteneau, et al (2011) sostienen que el concepto de economía solidaria se utiliza especialmente en Francia, América Latina y Quebec, y subrayan a la solidaridad como el rasgo distintivo de este tipo de economía en relación a la capitalista convencional. En América Latina, se emplea para referirse a una gran variedad de iniciativas, mientras que en otras regiones como Francia y Quebec, se ha promovido para diferenciar las organizaciones típicas de la economía social (como cooperativas, asociaciones y sociedades mutuales) de los componentes y organizaciones solidarias más recientes, con el objetivo de diferenciar las organizaciones e iniciativas más antiguas de las más recientes así como para subrayar que algunas organizaciones e iniciativas antiguas, grandes e instituidas (sobre todo en los sectores bancarios y de seguros), han dejado de operar según los rasgos teóricos de la economía social por sus vínculos estrechos con la economía capitalista convencional, debido por ejemplo a fusiones y uniones. (Fonteneau et al, 2011). En este sentido, se señala que:

*“Sobre todo, los defensores del enfoque de economía solidaria desean arrojar un poco de luz sobre las iniciativas innovadoras, más participativas y a menudo menores (...) creadas frecuentemente para responder a los problemas sociales contemporáneos, (...) Estas organizaciones o redes de economía solidaria también están más insertadas en el mismísimo nivel local y se basan en un mecanismo de reciprocidad. También dependen de recursos híbridos: monetarios y no monetarios, basados en el mercado y ajenos al mercado, empleos remunerados y voluntarios (Laville, 2007).” (Fonteneau et al, 2011: 11-12).*

Vemos que en Europa el nacimiento y desarrollo de este concepto se relaciona al hecho de que la economía social y sus organizaciones y empresas (cooperativas, mutuales y asociaciones), desde su nacimiento y a lo largo del siglo XX, han experimentado un progresivo proceso de institucionalización que incluso llega a poner en duda algunos de

sus principios fundamentales. A partir de este proceso de institucionalización de la economía social, algunos autores como Jean-Louis Laville (2013) empiezan a hablar de economía solidaria para dar cuenta de las organizaciones y empresas que surgen en Europa en la década de 1970 como respuesta a la crisis económica y los cambios a nivel de la economía mundial.

Guerra, utilizando una cita, presenta el siguiente argumento en relación al pasaje de la economía social a la economía solidaria:

*“en los últimos años es visible una tendencia a avanzar hacia organizaciones que se constituyen no solo para atender las necesidades de sus socios, sino además para atender el interés de la comunidad, (...) ello resulta de un pasaje de la “economía social” a la “economía solidaria” (Borzaga, 2013). Si bien es una elaboración discutible desde los paradigmas latinoamericanos, no deja de ser interesante como una descripción de tendencias.”* (Guerra, 2014b: 22).

Por su parte, la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (RIPESS) (2015), sostiene que la economía solidaria:

*“aspira a transformar de manera holística el sistema social y económico y propone un paradigma alternativo de desarrollo (...) persigue una transformación del sistema económico capitalista neoliberal”* (Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria, 2015: 10).

Transformación que se persigue con el fin de modificar el sistema que prioriza la maximización de las ganancias y el crecimiento como principal objetivo, en un sistema económico alternativo que ubique al ser humano y al planeta en su centro. Se menciona que en la economía solidaria, las acciones de todas las instituciones y organizaciones están orientadas al bienestar del ser humano y del medio ambiente, basándose en la democracia participativa y en la valoración de los vínculos sociales; asimismo, se señala que:

*“La economía solidaria propone explícitamente una agenda sistémica, transformadora, post-capitalista. La economía social se refiere a un sector que puede o no, dependiendo de los actores, ser parte de una agenda de transformación poscapitalista.”* (Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria, 2015: 10).

En América Latina el concepto de economía solidaria aparece a principios de la década de 1980; en Chile de la mano de Luis Razeto, en Brasil a partir de la labor de Unitrabalho (red de instituciones académicas de investigación) y de autores como Marcos Arruda, Paul Singer y Luiz Inácio Gaiger, y en Argentina desde mediados de la década de 1990 con el trabajo de José Luis Coraggio. Según estos autores la economía solidaria se define como un proyecto de transformación social que busca construir una economía alternativa a la capitalista. Es una corriente crítica y transformadora de las grandes estructuras y de las formas y modelos de organización y acción de la economía contemporánea. Señalan que se trata de una disciplina teórica que considera a la solidaridad, la cooperación y la reciprocidad como factores económicos que tienen el potencial de crear nuevas formas de llevar adelante actividades económicas socialmente eficaces y eficientes. Subrayan también la importancia de la autogestión y el asociacionismo. Según señala Luis Razeto:

*“el principio más importante o el fundamento de la economía solidaria consiste en que la introducción de unos niveles cuantitativa y cualitativamente superiores de solidaridad en la actividad económica, en las organizaciones e instituciones, y en las empresas, mercados y políticas públicas que abarca, aumenta la eficiencia tanto micro como macroeconómica, además de generar una serie de beneficios sociales y culturales que contribuyen al desarrollo de la sociedad en su conjunto.”* (Razeto, L., 24/04/2020).

Se suele señalar que la economía solidaria parte del supuesto de que la actividad económica considera a las personas, el medio ambiente, el desarrollo sustentable y sostenible, como intereses fundamentales que se encuentran por encima de otros como el interés lucrativo o monetario. Se entiende como un modo de vida y, como tal, considera y afecta todos los aspectos de las personas. Además, supone que la economía tiene el fin de suministrar las bases materiales necesarias para el desarrollo personal y social del ser humano y para su realización, en armonía con el medio ambiente. La economía solidaria se construye a partir de los siguientes principios universales: equidad, justicia, fraternidad, solidaridad y democracia. Además, como se trata de una nueva forma de producir, consumir y distribuir, se propone como alternativa a la economía convencional y capitalista, viable para satisfacer las necesidades de las personas y las sociedades, al tiempo que se visualiza como una herramienta de transformación social.

En relación a las empresas solidarias, Guerra señala que:

*“lo medular de una empresa solidaria no es que no pretenda perseguir utilidades o beneficios, sino que éstos en caso de darse no retribuirán al capital. (...) Podemos distinguir dos subtipos de empresas solidarias: (1) aquellas que redistribuyen sus utilidades al factor organizador que en este caso es el trabajo o el factor C; y (2) aquellas que redistribuyen sus eventuales utilidades al propio fin social de la empresa. Las cooperativas son ejemplo del tipo (1) en tanto que las mutuales, asociaciones y ciertas empresas sociales son ejemplo del tipo (2). Por lo demás, caracteriza a la economía solidaria, al menos en teoría, que esos beneficios o utilidades se persiguen en el marco de una serie de principios y valores.”* (Guerra, 2014a: 13).

#### *1.4.1.4 Factor “C”*

El concepto de “Factor C”, presentado y desarrollado por Luis Razeto (1997), caracteriza y distingue a la economía solidaria. El autor sostiene que la solidaridad es un factor de producción más en la economía solidaria (junto al capital, la tecnología, el trabajo, entre otros), y lo denomina “Factor C”. Señala que lo que diferencia, caracteriza y posibilita la economía solidaria es dicho factor, es decir, la capacidad de poner en práctica y en movimiento las siguientes prácticas y principios que refieren a realizar alguna actividad o tarea en común, entre todos, en conjunto, para el desarrollo de la economía: compañerismo, comunión, compartir, cooperación, confianza, comunicación.

Razeto señala que la solidaridad es un factor de producción que tiene alta eficiencia y productividad; la existencia y el aumento de la solidaridad en las empresas garantizarían una mayor productividad y eficiencia. Del mismo modo, si este factor se incrementara también en el mercado, éste funcionaría mejor, y si en el diseño y la implementación de las políticas públicas se tomara en cuenta la solidaridad, tendrían mejores resultados. El autor le asigna estas potencialidades a dicho factor.

#### *1.4.1.5 Economía Social y Solidaria (ESS) - Empresas sociales y solidarias*

Según señalan Fonteneau et al (2011), el concepto de economía social y solidaria (ESS) refiere a formas específicas de empresas y organizaciones que producen bienes, servicios y conocimiento al tiempo que buscan objetivos económicos y sociales y promueven la solidaridad. Particularmente mencionan a las cooperativas, sociedades mutuales, asociaciones, fundaciones y empresas sociales como los tipos de organizaciones y empresas más comunes, aunque no los únicos, y establecen que la ESS engloba a:

*“un grupo de interlocutores dinámico y en evolución en el cual todos promueven y administran organizaciones económicas centradas en las personas.”*  
(Fonteneau et al, 2011:: 1).

Según la propuesta de estos autores, que hacen referencia a las organizaciones y empresas de la ESS como emprendimientos que tienen elementos comunes entre sí, el producir bienes y servicios es su principal rasgo distintivo pero, a diferencia de las empresas lucrativas, la maximización de las ganancias y los excedentes es un objetivo secundario (aunque necesario para su viabilidad) y no su razón de ser.

Por su parte, Coraggio señala que la ESS:

*“es un proyecto de acción colectiva (incluyendo prácticas estratégicas de transformación y cotidianas de reproducción) dirigido a contrarrestar las tendencias socialmente negativas del sistema existente, con la perspectiva — actual o potencial— de construir un sistema económico alternativo que responda al principio ético ya enunciado [la reproducción y desarrollo de la vida]. (...) La solidaridad es, sin duda, un valor moral supremo, una disposición a reconocer a los otros y velar por ellos en interés propio. Pero también a cooperar, a sumar recursos y responsabilidades, a proyectar colectivamente.”* (2016: 15).

Asimismo, el autor menciona que el concepto de economía social refiere al vínculo entre economía y sociedad en su conjunto y que, como práctica, se orienta a la construcción de un sistema económico alternativo. El hecho de adicionarle “solidaria” indica que el sistema tiene como principio esencial el de la solidaridad por sobre la competencia.

Guerra (2014a) propone no utilizar el “lucro” como rasgo distintivo que permite diferenciar entre diversos tipos de empresas; de este modo, plantea no utilizar los modelos que distinguen entre empresas comerciales y empresas que no persiguen fines de lucro. El “fin de lucro” no sería adecuado para distinguir diferentes tipos de empresas: todas son empresas porque todas combinan factores para producir bienes o servicios. Lo que distingue a las empresas de la ESS es el rescate de los “valores”. En este sentido, menciona que:

*“ una de las características de las empresas solidarias es que se interrogan acerca del qué y del cómo para cada una de las fases de la economía, aspectos abandonados por buena parte de las prácticas económicas convencionales (...)”*

*los valores y principios están presentes con singular fuerza en términos doctrinarios y son testimonios de un sector que en ese sentido se distingue del sector estatal (...) y del sector capitalista (...) podemos observar dos tipos bien definidos de empresas: las volcadas al mercado, y aquellas que no aplican los criterios de mercado para la distribución de los bienes y/o servicios que producen. (...) lo que caracteriza a estas empresas es manejarse por una serie de principios, entre los cuales es de destacar (...) la gestión democrática a los efectos de diferenciarlos de otros formatos híbridos” (2014a: 20 – 24).*

Poirier (2014) y la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (2015), introducen la distinción entre el término “Economía Social y Solidaria” y “Economía Social Solidaria” (sin “y” – y que también utiliza las siglas “ESS” -). Poirier (2014) menciona que se utiliza de una forma u otra dependiendo del lugar, país y región. Desde RIPESS se utiliza la denominación Economía Social Solidaria y se señala que incluye diferentes perspectivas producto de la diversidad lingüística, cultural, histórica, y a la evolución de los actores y movimientos que integran la ESS. Se sostiene que la Economía Social Solidaria es una alternativa al capitalismo en la que las personas tienen un rol activo en todas las etapas de la economía. Se sostiene que se trata de una forma de abordar el desarrollo económico que prioriza el bienestar de las personas y el medio ambiente sobre la maximización de las ganancias y un desarrollo sin límites. Desde RIPESS se sostiene que:

*“La economía social solidaria es una manera de abordar el desarrollo económico que da primacía al bienestar de las poblaciones y del planeta sobre las ganancias y un desarrollo ciego.” (Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria, 2015: 4).*

De acuerdo a lo mencionado hasta el momento, podemos decir entonces que la ESS se constituye en un marco para repensar las actividades económicas, las que ya no se pueden considerar como acciones destinadas a buscar el máximo beneficio, sino como actividades que incluyen relaciones de producción, distribución, consumo y financiación que se basan en determinados principios: justicia, cooperación, reciprocidad y ayuda mutua. Sitúa a las personas, al trabajo digno y a la producción y reproducción de la vida en el centro, priorizándolos sobre la maximización de las ganancias, conjuntamente con el medio ambiente. La empresa social y solidaria implica asociación y gestión democrática, así como constituirse y desarrollarse a partir de determinados principios.

Se erige como una alternativa a la economía de mercado que apunta al crecimiento constante, a la maximización de las ganancias y a la satisfacción de deseos ilimitados, al servicio del capital. Para esto, propone una economía que cubra las necesidades de las personas y las comunidades, y que se construya a partir de los siguientes principios: solidaridad, reciprocidad, diálogo, justicia, cooperación y reconocimiento y respeto del medio ambiente, de forma tal de fomentar y lograr una sociedad inclusiva y solidaria. Además de estos principios, se sostiene que la ESS también se basa en algunos que son característicos del desarrollo sostenible: toma de decisiones de forma democrática, ejercicio de la ciudadanía activamente, búsqueda de modos alternativos de producción, capacidad de transformación social, sensibilización.

Para este trabajo utilizamos el término “economía social y solidaria (ESS)” porque consideramos que es un concepto integrador.

#### *1.4.1.6 Principios y fundamentos de la ESS*

Diversos autores hacen referencia a los principios y/o fundamentos de la ESS. A continuación, se mencionan brevemente los principios señalados por Coraggio (2011) y los Principios de la Carta Solidaria de la Red de Economía Alternativa y Solidaria<sup>17</sup> (REAS). Luego se introducen con mayor nivel de detalle los principios señalados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) basados en diferentes autores y tradiciones. Se hace mención a tres perspectivas, como forma de exponer que existen diferencias según los contextos sociales, históricos, políticos y geográficos a partir de los que se generan.

Coraggio (2011) menciona principios económicos que orientan las prácticas de la ESS y los clasifica en los siguientes 6 grupos (de acuerdo a los espacios de la actividad económica y otros transversales a esos espacios): los relativos a la producción; a la distribución y redistribución; a la circulación; a la coordinación; al consumo, y otros de carácter transversal. La REAS establece seis principios con los que debe cumplir cualquier organización, emprendimiento o empresa que forme parte de dicha red, y algunos principios transversales. La Carta de Principios de la Economía Solidaria de la REAS establece seis principios de la economía solidaria: de equidad, de trabajo, de

---

<sup>17</sup> Red que agrupa a más de doscientas iniciativas de ESS del Estado español.

sostenibilidad ambiental, de cooperación, de compromiso con el entorno y principio “sin fines de lucro”. Asimismo, establece seis ejes transversales:

*“la autonomía como principio de libertad y ejercicio de la corresponsabilidad; la autogestión como metodología que respeta, implica, educa, iguala las oportunidades y posibilita el empoderamiento; la cultura liberadora como base de pensamientos creativos, científicos y alternativos que nos ayuden a buscar, investigar y encontrar nuevas formas de convivir, producir, disfrutar, consumir y organizar la política y la economía al servicio de todas las personas; el desarrollo de las personas en todas sus dimensiones y capacidades (...), en armonía con la naturaleza, por encima de cualquier crecimiento desequilibrado económico, financiero, bélico, consumista, transgénico y anómalo como el que se está propugnando en nombre de un desarrollo “ficticio”; la compenetración con la Naturaleza; y la solidaridad humana y económica como principio de nuestras relaciones locales, nacionales e internacionales.”* (Carta de Principios de la Economía Solidaria – REAS).

Fonteneau et al (2011), proponen 4 principios operativos comunes que todas las organizaciones y empresas sociales y solidarias comparten entre sí.

Uno de estos principios es la *participación*. Al respecto se señala que los integrantes, usuarios y beneficiarios de las OESS pueden constituirse en dueños de la organización o en participantes activos en el proceso de toma de decisiones. De esta manera, este tipo de organizaciones establecen métodos operativos participativos. La participación equitativa puede asumir diversas formas y se señala que:

*“El grado de participación puede por tanto variar ampliamente de un tipo de empresa u organización a otra, incluso entre las organizaciones que comparten el mismo estatus legal. Algunas OESS serán por tanto más “democráticas” que otras.”* (Fonteneau, 2011: 7).

Se sostiene que la naturaleza participativa de la toma de decisiones promueve la confianza del trabajador, miembro, beneficiario o usuario en la organización y en quienes la gestionan y la gobiernan, así como su legitimidad.

El segundo principio operativo que todas las organizaciones y empresas sociales y solidarias tienen en común según estos autores, es la *solidaridad e innovación*. Respecto

a este principio se señala que los métodos operativos de las mismas se basan en el principio de la solidaridad con el objetivo de incluir más que excluir, no limitando sus metas a la acumulación de capital o generación de ganancias, incluyendo la utilización de recursos para alcanzar los objetivos que beneficien a los indicadores, así como a los trabajadores, usuarios y/o beneficiarios involucrados. En este sentido, señalan que:

*“Es este aspecto solidario el que también explica por qué la flexibilidad y la innovación son a menudo rasgos de estas organizaciones. El objetivo fundamental es encontrar soluciones y satisfacer las necesidades que cambian y evolucionan constantemente. Los estrechos vínculos que estas organizaciones mantienen con los usuarios/beneficiarios (...) sin confinarse a las “señales del mercado” significan que se centran constantemente en adaptarse para continuar cumpliendo esta función.” (Ídem: 8).*

Este principio tiene puntos en común con el concepto de Factor “C” introducido por Razeto (1997).

El tercer principio que proponen es la *participación voluntaria y autonomía*; establecido como característica fundamental de las cooperativas, sociedades mutuales y otras asociaciones, el hecho de que las personas no están obligadas a participar, sino que lo hacen de forma libre y voluntaria.

El cuarto principio planteado es la *dimensión colectiva*. Se señala que las OESS surgen a partir de la voluntad de personas y/o grupos que integran sus fuerzas con el objetivo de satisfacer sus necesidades o las de otros. Esta dimensión colectiva las diferencia de las empresas privadas lucrativas en las que el empresario (tradicionalmente identificado en un individuo) se señala como el motor detrás de la organización. Respecto al factor colectivo, se menciona que:

*“en la práctica real, esta dimensión colectiva no existe en la misma medida en todas las empresas y organizaciones. Puede estar presente en ciertos momentos en la vida de una organización (al comienzo, en particular) y entonces deteriorarse (particularmente cuando la organización se profesionaliza), aunque la organización no tiene necesariamente que perder de vista sus objetivos iniciales o filosofía.” (Ídem: 8).*

#### *1.4.1.7 Recursos en la ESS*

Las organizaciones y empresas de la ESS integran recursos mercantiles y no mercantiles entre los que se encuentran las donaciones filantrópicas, subvenciones del Estado, ingresos mercantiles, trabajo remunerado y voluntario.

Al respecto, Fonteneau et al (2011) establecen que estas organizaciones y empresas necesitan y cuentan con múltiples recursos para producir, obtenidos de diversas fuentes, pero en la mayoría de los casos dependen de recursos brindados por sus iniciadores y/o miembros. Además de estos, también generan recursos a partir de las actividades que desarrollan porque son empresas que generan ganancias. Generalmente éstas se invierten en la propia organización y/o en un determinado servicio social. Por lo tanto, a veces se financian de manera autónoma. Otras veces reciben recursos de organizaciones filantrópicas (donaciones) o recursos públicos (subsidios). Otras organizaciones, además de los recursos generados internamente, se financian a través de subvenciones y préstamos. En relación a los préstamos, la disponibilidad de créditos y préstamos para estas organizaciones es escasa debido a que se consideran prestatarias de alto riesgo por parte de las instituciones financieras. La falta de créditos a pesar de la demanda, ha llevado a la innovación financiera. Por ejemplo, se han desarrollado sectores financieros específicos para este tipo de organizaciones y se han creado nuevos productos financieros que refieren a la inversión ética y socialmente responsable (ISR). Se destaca la creación de redes de instituciones financieras que invierten directamente y, en algunos casos, exclusivamente en la economía social. También se señala que algunas organizaciones empiezan a ingresar al mercado bursátil para así generar capital para realizar sus actividades.

Por su parte, desde la RIPESS (2015), se menciona que tanto el trabajo como los intercambios no monetizados son elementos claves de la ESS. En este sentido, se señala que debe respetarse tanto el trabajo remunerado como el no remunerado, debido a los bienes y servicios que proporcionan y por generar satisfacción, felicidad y reconocimiento social a los trabajadores.

#### *1.4.1.8 Organización del trabajo en la ESS*

La ESS, entonces, se erige como una alternativa a la economía de mercado. En este marco, la organización del trabajo que propone responde a la necesidad de disminuir la dependencia de las personas con el trabajo asalariado, para lo que promueve formas de organización en la que los trabajadores son dueños de sus emprendimientos: serían

dueños del capital y del trabajo, de los medios de producción y de la fuerza de trabajo, lo que se constituye en una alternativa frente a la división tradicional entre capital y trabajo, entre dueños de medios de producción y dueños de la fuerza de trabajo, división que sustenta el sistema capitalista.

A priori, los sindicatos podrían oponerse a estas nuevas formas organizativas ya que la base social de los mismos la constituyen los trabajadores asalariados, estos son los que se afilian y cotizan en los sindicatos, por lo que trabajadores que son a su vez dueños del capital y de los medios de producción, no ensancharían sus filas. Sin embargo, como resulta evidente, la economía solidaria rechaza cualquier forma de explotación del trabajo ajeno. Por lo tanto, los sindicatos podrían permitir e incentivar la afiliación de cualquier trabajador que no busque explotar el trabajo ajeno (trabajadores que forman cooperativas, empresas sociales y solidarias, entre otros).

La ESS fomenta la dignificación de las personas mediante el trabajo, para lo que toma en consideración dimensiones económicas, socioculturales, políticas y medioambientales. Esta dignificación se logra a través de la implementación de procesos de toma de decisiones democráticos y participativos en lo que refiere a la producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios que las empresas y organizaciones de la ESS producen (Toledo, 2016).

Del mismo modo, la organización del trabajo bajo el paradigma de la ESS se propone permitir a cada persona mejorar sus posibilidades de elegir la manera de administrar su tiempo entre la producción externa y el trabajo para la reproducción de la vida dentro del hogar, la familia y la comunidad.

Asimismo, la ESS propone formas de organización del trabajo que reconozcan y potencien la capacidad de innovación y creatividad de cada trabajador. En este aspecto también tiene puntos en contacto con el paradigma del desarrollo local, entre los cuales se torna relevante señalar los procesos de capacitación y formación de trabajadores en los emprendimientos, organizaciones y empresas, para lo que es importante implementar mecanismos para que estos espacios de formación logren ser flexibles para adaptarse a diferentes personas e incorporen sus saberes y habilidades para aprender y enseñar al resto de los trabajadores, tal como señala Albuquerque (1999). La economía solidaria asigna importancia al diálogo de saberes interculturales, de forma tal de cuestionar constantemente lo que se hace y el modo en que se hace, renovar e innovar en las formas

en que las actividades se llevan a cabo, de manera de re significar constantemente lo que se realiza.

Vale la pena hacer referencia a lo que Davis (2004: 120-122) denomina “habilidades de autogestión”. Considera que toda la organización o empresa es un “centro de aprendizaje” para los trabajadores. En este sentido, la creación, apropiación y desarrollo de capacidades está en la organización o empresa. Además, el aprendizaje se basa en la democracia y el empoderamiento (Fonteneau et al, 2011: 25).

Estas organizaciones alientan a las personas a trabajar para lograr los objetivos a través de vías alternativas. Además del salario y los beneficios sociales, la remuneración de los trabajadores incluye también bienes y servicios generados por la organización o empresa.

Todos estos elementos facilitan que las organizaciones y empresas solidarias se sostengan y sean viables. Como señala Razeto (1997), tienden a ser más productivas porque los trabajadores, que en muchos casos son también propietarios, tienen más incentivos para dedicar tiempo y esforzarse en su trabajo, no solo por el incentivo económico sino también por el incentivo moral, la solidaridad y determinadas condiciones de trabajo y de organización del trabajo. Además, los trabajadores se ven beneficiados directamente si el emprendimiento prospera. Las formas de organización de trabajo de las empresas de la economía social y solidaria permiten, además, bajar los costos de supervisión y control propios de las empresas capitalistas, en las que son necesarios dada la ausencia de cooperación y solidaridad de los trabajadores con la empresa (De Sousa, 2011).

#### *1.4.1.9 Propiedad, gobernanza y gestión en las organizaciones y empresas de la ESS*

En relación a regulaciones jurídicas y legales, en muchos países varios formatos de organizaciones y empresas de la ESS no han sido reconocidos legalmente, por lo que tampoco existen marcos regulatorios para su gobernanza y gestión. En algunos países se presentan intentos de reconocimiento formal, lo que habilitaría la creación de marcos reguladores para estas organizaciones. En otros países existe legislación y regulaciones sobre la gobernanza y la gestión de algunas organizaciones de la ESS y no de otras. Esto genera que existan múltiples prácticas y formas de gobernanza y gestión en la ESS. Desde RIPESS (2015) se señala que:

*“El reconocimiento legal de estas prácticas de cooperación, de colaboración y de participación no es un requisito para su inclusión como parte de la ESS.”* (Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria, 2015: 6).

En las empresas convencionales las funciones de gobernanza y gestión se llevan a cabo por diferentes personas. Los dueños suelen desempeñar la gobernanza mientras que personal ejecutivo realiza la gestión y control. Los dueños establecen el marco de objetivos y políticas empresariales, el personal ejecutivo trabaja para lograr dichos objetivos y ejecutan las políticas empresariales. En contraposición, en las organizaciones y empresas de la ESS y más allá de la existencia de diferentes estructuras organizativas, la dirección democrática y participativa para gobernar y gestionar las actividades, la participación y el lugar que se le da las personas, permiten que todos los trabajadores o miembros participen de la gobernanza y de la gestión de las mismas (adopten el rol de gobernanza y/o de gestión).

La mayoría de las organizaciones y empresas sociales y solidarias no separan los roles de gobernanza y gestión, debido a que se basan en principios colectivos y democráticos. Esto lleva a que prevalezcan la autogestión y la gestión colectiva (mientras que en las empresas capitalistas predomina la gestión jerárquica). La autogestión también predomina en la ESS por tratarse de unidades de pequeño tamaño. En las mismas, los dueños, miembros o trabajadores que establecen los objetivos y las políticas empresariales son los mismos que gestionan la organización cotidianamente para lograr sus objetivos, es decir, alternan los roles de gobernanza y gestión. Cabe señalar que la gestión jerárquica también existe en algunas empresas sociales y solidarias, pero la participación voluntaria, la gestión democrática y la participación en la toma de decisiones lleva a que la jerarquía se establezca como herramienta para compartir y difundir información y no para controlar o supervisar. En este sentido, Fonteneau et al señalan que:

*“la separación (o no separación) de los papeles de gobernanza y gestión en las OESS ha dado lugar a sistemas de gestión ligeramente diferentes, con implicaciones para la participación de los miembros en la gobernanza y gestión de sus organizaciones.”* (2011: 19).

La participación de los miembros y/o trabajadores en la gobernanza y gestión en las empresas sociales y solidarias es posible dada la propiedad colectiva y/o la gobernanza democrática. Esto permite una participación equitativa en el proceso de toma de decisiones de forma tal que todos los aportes tienen igual reconocimiento y valor. Esto no inhibe que el grado de participación difiera de acuerdo a la forma de organización y al contexto en el que se desarrollan: algunas organizaciones habilitan y fomentan la participación en la gobernanza y la gestión, y otras lo hacen en alguno de estos dos roles.

Es así que en las organizaciones y empresas sociales y solidarias se visualizan diversas formas de gestión: autogestión, gestión colectiva y gestión jerárquica.

Desde RIPESS (2015), también se señala la importancia de los conceptos de autogestión y propiedad colectiva para la economía social solidaria, y se menciona que existen diferentes términos para hacer referencia a las “*estructuras de propiedad y gestión colectivas*”. (Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria, 2015: 6). Asimismo, se señala la existencia de diversas formas de autogestión y propiedad colectiva como las cooperativas (de trabajadores, de productores, de consumidores, cooperativas de crédito y de alojamiento, entre otras), las empresas sociales colectivas, la gobernanza participativa de los bienes comunes (como la gestión comunitaria del agua, la pesca y los bosques).

En referencia al concepto de propiedad colectiva, se explicita que la propiedad asumida por los trabajadores es una de las posibilidades existentes para lograr la democracia en el lugar de trabajo pero no la única.

#### *1.4.1.10 Sostenibilidad y viabilidad de organizaciones y empresas de la ESS*

La sostenibilidad y viabilidad de las organizaciones y empresas solidarias es una cuestión que siempre está presente en la literatura y en la realidad. Se señala la importancia de establecer formas para fortalecer la viabilidad de estas organizaciones y empresas, lo que implica lograr algún grado de sostenibilidad económica dentro del sistema capitalista, sin perder el carácter emancipador de este tipo de economía, lo que se lograría teniendo presente e implementando sus principios.

Una limitante importante para la sostenibilidad de los emprendimientos solidarios señalada en la literatura, es la falta de capacidades y/o habilidades de los directores, gerentes, empresarios sociales o como se los denomine en cada caso. Para esto, se plantean estrategias como la rotación de personal y la cogestión de la empresa privada con emprendimientos sociales. Las alianzas y la modalidad de trabajo participativa y horizontal permiten transferencia de habilidades y conocimientos de unas empresas a otras.

Para lograr su sostenibilidad, una de las estrategias de estas organizaciones y empresas es el trabajo voluntario. Se trata de una ventaja comparativa porque es un recurso al que acceden muy pocas empresas convencionales. Las empresas de la ESS cuentan con este recurso debido a que los trabajadores voluntarios adhieren y comparten los principios que

las motivan, así como sus formas de organización y gestión. Estas organizaciones tienen el desafío de hacer un correcto uso de este recurso, incorporándolo de manera armónica con el resto de los recursos.

#### *1.4.1.11 Vínculos con la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) y la Teología de la Liberación (TdL)*

Resulta interesante y útil presentar las convergencias entre la DSI y la TdL con la ESS debido a que el objeto de estudio de esta investigación se vincula con la Sociedad de San Francisco de Sales<sup>18</sup> (comunidad religiosa) de la Iglesia Católica, por lo que las ideas aquí presentadas se tornan importantes para el análisis.

Como se señaló, los orígenes de la economía social se pueden encontrar en corrientes ideológicas del siglo XIX entre las que figura la social-cristiana. En este sentido, según algunos autores como Pablo Guerra (2016a; 2016b), Ana María Bidegain (2016) y Juan Jennis Sánchez Soler (2016), entre las distintas fuentes de la ESS como construcción teórica figuran concretamente la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) y la Teología de la Liberación (TdL).

Pablo Guerra (2016a, 2016b) concretamente identifica como antecedente y fuente de la ESS a la DSI, señalando que establece y promueve una serie de presupuestos y principios así como de prácticas pastorales concretas orientadas a fomentar experiencias de economía social y solidaria. Entre los principios propios de la DSI que se identifican también en la perspectiva de la ESS, señala los siguientes: el principio de la dignidad humana con consecuencias evidentes en lo que respecta a la prioridad del trabajo sobre el capital; el principio del bien común, que el autor señala como clave para el análisis de la ESS, en el cual emerge la visión comunitaria, los límites del individualismo, las dimensiones ambientales y otras referencias éticas como la *del <destino universal de los bienes> o la <opción preferencial por los pobres>*” (Ídem: 15); y el principio de subsidiaridad que realza el rol protagónico que debe tener la sociedad civil, reconociendo el rol clave del Estado, pero asignándole el rol protagónico a las organizaciones comunitarias, familias, proyectos asociativos, emprendimientos autogestionados y populares.

---

<sup>18</sup> “La Sociedad San Francisco de Sales es una congregación religiosa católica fundada por San Juan Bosco en 1859, cuya sede principal se encuentra en la ciudad de Turín. En Uruguay, son muchas las iniciativas de la Congregación salesiana en bien de los niños, adolescentes y jóvenes: educación formal tradicional, reinserción socio-laboral de jóvenes vulnerables, animación cristiana, entre otras actividades. Tienen a su cargo el Centro CAIF San Agustín en, Padre Pancho en Melo, Gurisitos en Paysandú y Obra Social Don Bosco en Salto.” (Mapeo de la Sociedad Civil. Uruguay. Repertorio de Organizaciones. Sociedad de San Francisco de Sales. <https://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/sociedad-de-san-francisco-de-sales/> [Recuperada el 30/10/2024]).

En este sentido, se señala la importancia de la participación activa y plena de todos los involucrados, tal como es también sostenido por la perspectiva de la ESS. Asimismo, la solidaridad es señalada como fundamental en el pensamiento de la DSI, concepto y valor que se entiende como un principio pero también como una virtud moral, señalando que:

*“nos recuerda la interdependencia de las personas y la necesidad de incorporar las dimensiones de justicia social en nuestros actos.”* (Ídem: 16).

El autor indica que la idea de solidaridad es clave en la enseñanza cristiana y da cuenta de esto a partir de un análisis de distintos textos orientadores de la Iglesia. Señala que las primeras comunidades cristianas tenían una impronta solidaria y que la importancia de la misma es señalada en los textos orientadores de la Iglesia, en Encíclicas, Exhortaciones apostólicas, documentos, Conferencias Episcopales y reuniones con integrantes de cargos altos dentro de la Iglesia. La solidaridad, la crítica al modelo económico capitalista y la necesidad de incorporar la solidaridad en la economía también es señalada y exhortada por diversos Papas durante la historia así como por el actual Papa Francisco en diversas Conferencias, Encíclicas, Exhortaciones y demás documentos, llegándose incluso a hablar de “economía solidaria” por parte del Papa Juan Pablo II. Así se puede visualizar el vínculo entre la DSI y los principios de la ESS, ya que la solidaridad se identifica como valor y principio clave y distintivo de ese tipo de economía.

Asimismo, se señala que la DSI imprime una concepción humanista a la empresa, haciendo énfasis en que se trata de una sociedad de personas además de capitales y no poniendo únicamente énfasis en la búsqueda del lucro. En este sentido, se señala como clave el rol de los actores de la ESS.

En términos doctrinales generales, Guerra indica que la DSI promueve el desarrollo integral y solidario de la realidad:

*“en encuentro, diálogo y colaboración junto a todas las personas de <buena voluntad>”* (Ídem: 16).

El autor menciona que eso es lo que ha ocurrido en gran parte de las experiencias de América Latina. En relación a las prácticas concretas orientadas a fomentar experiencias propias de la ESS, la Iglesia y comunidades cristianas de América Latina han promovido diversas experiencias, como por ejemplo, Cáritas de Brasil que promueve la economía de la solidaridad y es uno de los actores más importantes del Foro Brasileño de Economía

Solidaria, ámbito donde confluyen las organizaciones y empresas de la economía social y solidaria (Guerra, 2016b).

El mismo autor señala que las prácticas sociales-pastorales pueden dividirse entre las que buscan salidas emancipadoras a través de la activación y desarrollo de capacidades y otras conservadoras:

*“que se mueven entre el asistencialismo y el apoyo a cierto emprendurismo de pobres y para pobres.”* (Guerra, 2016a: 12).

Guerra señala que la *“opción preferencial por los pobres”* que se promueve e impulsa desde la Iglesia con la renovación eclesial del Concilio Vaticano II (1962-65) y que es recogida por la TdL a partir de los setenta y marca una tendencia latinoamericana, es lo que impulsa las acciones recién mencionadas. En este sentido, aclara que incluso las tendencias que denomina *“emancipadoras”* también pueden llegar a visualizar a la ESS como una vía para la superación de la pobreza antes que como un modelo económico y de desarrollo alternativo. Más allá de esto, aclara que la economía solidaria como forma de hacer economía basándose en principios e instrumentos alternativos a los hegemónicos, promueve la participación democrática de sus integrantes, una distribución más justa y un consumo responsable, la cooperación, el apoyo mutuo y la protección del medio ambiente a través de prácticas amigables con el entorno, entre otros principios. El autor señala que:

*“Desde este punto de vista la economía solidaria no es ni puede ser patrimonio solo de los pobres. (...) es peligroso asociar un proyecto de cambio social como lo es la economía solidaria, a un mero instrumento de pobres y para pobres. A veces las prácticas desde las pastorales sociales caen en este desdibujamiento, aunque el mayor peligro radica en las políticas públicas que conciben a la economía social o economía solidaria como un instrumento entre tantos otros, solo dirigido a los pobres para que generen ingresos.”* (Ídem: 13).

En este sentido, el autor (Guerra, 2016a) señala que existen tres enfoques sobre el alcance de la economía solidaria como proyecto: i) postura pluralista de la economía que critica el modelo económico predominante y reconoce una pluralidad de sectores y comportamientos; ii) enfoque instrumental de la economía solidaria a favor de los más desfavorecidos pero sin realizar una crítica del modelo económico dominante; iii) postura que busca lograr que toda la economía sea solidaria, que entiende a la ESS como un

sistema que debería avanzar y suplantar al capitalismo. Señala que las principales prácticas de la Iglesia en América Latina que promueven la economía solidaria son propias de la primera o de la segunda postura:

*“Mientras que la primera tiene una orientación más transformadora, buscando la promoción de salidas autogestionarias y de desarrollo integral insertas en un movimiento que impulsa <otra economía>, la segunda recurre a instrumentos más paternalistas y se caracteriza por desestimar el trabajo en red y el vínculo con los movimientos sociales y populares.” (Guerra, 2016b: 52).*

Por su parte, Bidegain, y Sánchez (2016) identifican a la TdL como antecedente y fuente de la ESS, señalando que fomenta experiencias comunitarias populares convergentes con experiencias propias de la misma y que diversos sectores populares cristianos latinoamericanos realizan reivindicaciones comunes a aquella. Señalan que a partir de la renovación eclesial del Concilio Vaticano II (1962-65) se puede identificar a América Latina como un ámbito propicio para el desarrollo de experiencias pastorales progresistas, populares y solidarias como mecanismo para superar las desigualdades socioeconómicas del continente así como la pobreza. En este sentido, el pensamiento social de la Iglesia, la DSI y la TdL se apropian del término *“opción preferencial por los pobres”*. Es así que aparece una orientación más solidaria de la Iglesia.

Los autores señalan que en varios países de América Latina se reconoce el valor de las Comunidades Eclesiales de Base (CEB) como espacios pastorales concretos donde se impulsan experiencias propias de la ESS e incluso a partir de las cuales se han originado movimientos sociales luego constituidos en actores sociales claves; hecho que se comprende si tenemos en cuenta que la clase trabajadora en la región, tiene un vínculo con los núcleos liberadores del cristianismo señalándose incluso que la teología de la liberación nace a partir de una realidad conflictiva del mundo obrero y campesino, acompañada por jóvenes estudiantes e intelectuales católicos. Como ejemplo, identifican al Movimiento de Educación de Base (MEB) iniciado en Brasil, inspirado en los postulados de Hernani Fiori y Paulo Freire.

*“La pedagogía de Freire llegaría a constituir uno de los pilares metodológicos en la formación de la CEB. Por esta mediación, el pueblo pobre y escaso de educación formal tomaba conciencia de su sabiduría implícita como actores económicos, sociales y culturales, a la vez que reconocían su localización en los*

*márgenes de la sociedad no como hecho natural, sino como resultado de injusticias históricas y prácticas económicas reversibles.*” (Bidegain y Sánchez, 2016: 66).

Las CEB en Brasil fueron activas en la lucha contra la dictadura y luego se constituyeron en espacios de organización barrial para la concreción de acciones solidarias como la solicitud de servicios públicos y mejoras en la educación, conformándose en núcleos participativos y democráticos. En las CEB se pasó de realizar solicitudes de cobertura de necesidades básicas a la conformación de nuevos movimientos sociales. De hecho, en Brasil, el Partido de los Trabajadores (PT) surge en el marco de las CEB:

*“Formaron núcleos participativos y democráticos donde el liderazgo desaparecía para que todos aprendieran a tomar la palabra, a la cual nunca habían tenido derecho. Todo esto formó un nuevo tipo de ciudadanía y la posibilidad de pensar en una nueva forma de hacer política. De pedir por las necesidades básicas se pasó a conformar nuevos movimientos sociales y de la confluencia de las demandas sociales se pasó a la necesidad de formar un nuevo partido cuya peculiaridad radicaba en la movilización de los ciudadanos de la base. Es en este marco que surge el Partido dos Trabalhadores (PT).”* (Bidegain y Sánchez, 2016: 67).

Vale recordar que el PT fue fundado por un grupo heterogéneo integrado por dirigentes sindicales, intelectuales de izquierda y católicos vinculados a la Teología de la Liberación, en el año 1980.

Así se observa el impacto de la TdL, de la DSI y del cristianismo popular en la ESS. En la esfera pastoral del cristianismo de la liberación se han articulado movimientos sociales de campesinos, indígenas, mujeres, los Sin Tierra, derechos humanos, ecológicos, asociaciones vecinales, entre otros, impactando en el impulso de experiencias propias de la ESS.

En el caso uruguayo, vale recordar que uno de los impulsores de la Ley N° 13728 *Plan Nacional de Viviendas*, fue el arquitecto, sociólogo y político Juan Pablo Terra, quien en el momento de la promulgación de la ley, era legislador por el Partido Demócrata Cristiano y fue miembro informante y principal redactor de la misma, además de haber tenido una participación activa en materia de políticas de vivienda. Asimismo, en el seno

del Centro Cooperativista Uruguayo (CCU)<sup>19</sup> que es la principal organización de promoción del cooperativismo de vivienda (incluso desde antes de promulgada la Ley), participaron notorios militantes cristianos como el Contador Juan José Sarachu, quien fue uno de sus fundadores y luego el primer presidente de INACCOOP<sup>20</sup>.

A partir de principios señalados en este apartado, podemos identificar a las empresas y organizaciones de la ESS como espacios adecuados para el diseño y desarrollo de innovaciones y tecnologías, en la medida en que la gran mayoría apunta a considerar las necesidades sociales reales para generar soluciones y propiciar la inclusión social, utilizando y potencializando conocimientos, capacidades y culturas locales (lo que incluye la participación de los usuarios y beneficiarios finales del servicio o bien que produce la empresa u organización). Asimismo, porque en muchos casos se trata de ámbitos que apuntan a la participación y se apoyan en procesos de toma de decisiones colectivas, de construcción conjunta de conocimiento y en la generación de redes y articulación. Las organizaciones y empresas de la ESS pueden ser ámbitos propicios para diseñar y desarrollar innovaciones considerando la inclusión social, el cuidado del medio ambiente y la participación activa de diversos actores y de la ciudadanía.

#### 1.4.2 Herramientas conceptuales del análisis socio-técnico

De acuerdo a los principios anteriormente mencionados sobre las empresas y organizaciones de la ESS, es posible decir que parecen constituirse en ámbitos propicios para el desarrollo de *tecnologías*, entendiendo por las mismas:

*“todos los artefactos, procesos y formas de organización que se despliegan como acciones (cognitivas, artefactuales y prácticas) realizadas conscientemente por los humanos para alterar o prolongar el estado de las cosas (naturales o sociales)*

---

<sup>19</sup> “El Centro Cooperativista Uruguayo es una Organización No Gubernamental que promueve el desarrollo de las experiencias cooperativas a nivel de todo el territorio nacional. Su motivación es el logro de la integración social de todas las personas y la mejora en la calidad de vida, contribuyendo así con el desarrollo humano y comunitario cooperativo. CCU entiende que la mejora social está en generar espacios para la formación de grupos asociativos autogestionarios y/o cooperativos. Las áreas de trabajo principales, además de proyectos centrales, son intervenciones en el Hábitat y en lo Rural.” (Centro Cooperativista Uruguayo (CCU). *Presentación*. <https://ccu.org.uy> [Recuperada el 30/10/2024]).

<sup>20</sup> “INACCOOP fue creado como persona jurídica de derecho público no estatal, por el artículo 186 de la Ley General de Cooperativas 18.407, promulgada el 24 de octubre de 2008. El INACCOOP es quien propone, asesora y ejecuta la política nacional del cooperativismo. Tiene como objetivo promover el desarrollo económico, social y cultural del sector cooperativo y su inserción en el desarrollo del país.” (Instituto Nacional del Cooperativismo. *¿Quiénes somos?* <https://www.inacoop.org.uy/qui%C3%A9nes-somos> [Recuperada el 30/10/2024]).

*con el objetivo de que desempeñen un uso y una función”* (Thomas y Santos, 2015:16)

Las tecnologías tienen un rol clave en los procesos de cambio social y es fundamental entender que no se trata de procesos producto de un determinismo tecnológico ni de una relación causal dominada por relaciones sociales: las tecnologías son construcciones sociales al igual que las sociedades son construcciones tecnológicas (Thomas, 2012). De esta manera, es necesario tener en cuenta la dimensión tecnológica a la hora de pensar soluciones a la pobreza, exclusión y subdesarrollo.

A continuación se presentan algunas conceptualizaciones sobre el análisis socio-técnico de utilidad explicativa y analítica: grupos sociales relevantes; alianza socio-técnica; trayectoria socio-técnica y dinámica socio-técnica.

#### *1.4.2.1 Grupos sociales relevantes*

Los grupos sociales relevantes se constituyen a la hora de asignarle significado a los artefactos. Los grupos sociales relevantes se pueden identificar entonces a partir de los diversos sentidos que los actores atribuyen a las tecnologías. En este sentido, distintos grupos sociales relevantes atribuyen diferentes significados a las tecnologías, participando en procesos de construcción de funcionamiento/no-funcionamiento de las tecnologías (Bijker, W., 2008; Pinch, T. (2008); Pinch. T. y Bijker, W., 2008).

Los grupos sociales relevantes le asignan distintos significados a los problemas y a los artefactos y proponen diferentes tipos de soluciones. De esta manera, existen tantos artefactos como significados que le asignan diversos grupos sociales relevantes. La *flexibilidad interpretativa* refiere a la asignación de diversos significados a un artefacto. En el momento en que a un artefacto se le asigna un único significado (común) al interior de diversos grupos sociales relevantes, se le denomina *estabilización*, que es consecuencia de un proceso de negociación e imposición aunque no definitiva (Bijker, W., 2008; Pinch, T. (2008); Pinch. T. y Bijker, W., 2008). Una vez que los grupos sociales relevantes vuelven a asignar diferentes significados a un artefacto, el proceso se repite. Eventualmente entonces, se arriba a un momento de *clausura*: *“En el análisis de la tecnología, clausura significa que la flexibilidad interpretativa de un artefacto disminuye. Emerge un consenso entre los diferentes grupos sociales relevantes acerca del significado dominante del artefacto y decrece la “pluralidad de artefactos”.* (Bijker, 1995: 86).

De todos modos, el momento de clausura no es definitivo porque la *flexibilidad interpretativa* de un artefacto puede cambiar por diversos motivos (nuevos grupos sociales relevantes, identificación de nuevos problemas, entre otros) (Bijker, W., 2008; Pinch, T. (2008); Pinch. T. y Bijker, W., 2008).

Para lograr imponer el diseño y funcionamiento de una tecnología, los grupos sociales relevantes establecen vínculos y redes y constituyen alianzas socio-técnicas (Bijker, W., 2008; Pinch, T. (2008); Pinch. T. y Bijker, W., 2008).

#### 1.4.2.2 Alianza socio-técnica

Una alianza socio-técnica se define como “*una coalición de elementos heterogéneos implicados en el proceso de construcción de funcionamiento / no-funcionamiento de una tecnología*” (Thomas 2012, Thomas et al., 2019). Son la consecuencia de un: “*Movimiento de alineamiento y coordinación (en el sentido de Callon, 1992) de artefactos, ideologías, regulaciones, conocimientos, instituciones, actores sociales, recursos económicos, condiciones ambientales, materiales, etc. que viabilizan o impiden la generación, producción, adopción, uso, estabilización de una tecnología y la construcción de su funcionamiento / no-funcionamiento*” (Thomas 2012, Thomas et al., 2019).

Este concepto o herramienta analítica permite reconstruir las redes de elementos heterogéneos (artefactos, sistemas, actores, instituciones, leyes, entre otros) humanos y no humanos que intervienen de manera auto-organizada, en procesos de diseño, funcionamiento y cambio de una tecnología. Es posible además planificarlas (Thomas, 2012), por lo que pueden constituirse en herramientas de intervención (Juarez, 2020). Las alianzas socio-técnicas pueden además ser graficadas con fines analíticos y de comprensión.

Las alianzas socio-técnicas pueden modificarse con el transcurso del tiempo, cuando se incorporan nuevos elementos o cambian las relaciones entre elementos heterogéneos ya existentes (cambios en los patrones de interacción entre los elementos). En este sentido, pueden existir sucesivas alianzas socio-técnicas con diversos y nuevos patrones de interacción entre elementos heterogéneos (algunos de los cuales se mantienen en el tiempo, otros desaparecen y se incorporan nuevos). Se pueden observar cambios en la coordinación de las sucesivas alianzas, diferentes movimientos de alineación y

coordinación de actores, materiales, instituciones, políticas públicas, leyes, ideologías, entre otros.

#### 1.4.2.3 Trayectoria y dinámica socio-técnica

A partir del concepto de trayectoria socio-técnica es posible reconstruir el proceso de co-construcción de funcionamiento de un artefacto o institución, de una tecnología, en el tiempo y el espacio. En este sentido, el concepto permite ordenar de forma diacrónica y en secuencias temporales, a las relaciones que se establecen entre diversos elementos heterogéneos.

Una trayectoria socio-técnica *“es un proceso de co-construcción de productos, procesos productivos y organizaciones, instituciones, relaciones usuario-productor, relaciones problema-solución, procesos de construcción de “funcionamiento” de una tecnología, racionalidades, políticas y estrategias de un actor -firma, institución de I+D<sup>21</sup>, universidades, etc. (...) (Thomas, 1999; 2008: 249).*

Dentro de una trayectoria socio-técnica, pueden establecerse diferentes fases, las que corresponden a diferentes y sucesivas dinámicas socio-técnicas. Una dinámica socio-técnica puede utilizarse para reconstruir alianzas socio-técnicas con objetivos explicativos y analíticos.

Una dinámica socio-técnica *“es un conjunto de patrones de interacción de tecnologías, instituciones, políticas, racionalidades y formas de constitución ideológica de los actores. Este concepto sistémico sincrónico permite insertar una forma determinada de cambio socio-técnico (plasmado, por ejemplo, en una alianza socio-técnica) en un mapa de interacciones para su descripción y análisis.” (Thomas, 2008: 249).*

Ambos conceptos se presentan de forma conjunta porque son complementarios. Las trayectorias socio-técnicas se desarrolla dentro de una o diversas dinámicas socio-técnicas.

#### 1.4.2.4 Adecuación socio-técnica

Los procesos de adecuación socio-técnica son procesos auto-organizados e interactivos a través de los cuales se integra un conocimiento, artefacto o sistema tecnológico en una dinámica o trayectoria socio-técnica (Thomas, 2008). Son procesos que permiten explicar el diseño, adopción y/o desarrollo de un artefacto como fenómeno socio-históricamente

---

<sup>21</sup> El acrónimo I+D refiere a Investigación y Desarrollo.

situado, visibilizando que la utilidad de un artefacto o conocimiento tecnológico está presente en el diseño de un artefacto y en los procesos de re-significación de las tecnologías en los que participan diversos grupos sociales relevantes (Thomas, 2008; Juarez, 2018).

La adopción de una tecnología por parte de diversos grupos sociales, es consecuencia de diferentes procesos socio-históricamente situados en los que se forman y delimitan tecnologías y usuarios de manera simultánea.

El concepto de adecuación socio-técnica, permite analizar el vínculo entre diseñadores y la comunidad local. En este sentido, procesos exitosos de adecuación socio-técnica de tecnologías sociales permiten consolidar formas más eficientes y eficaces de producir bienes y servicios. De esta forma se superan los modelos lineales de innovación en la medida en que se desarrollan procesos interactivos a partir de los cuales un conocimiento, artefacto o sistema tecnológico se integra en una nueva dinámica o trayectoria socio-técnica.

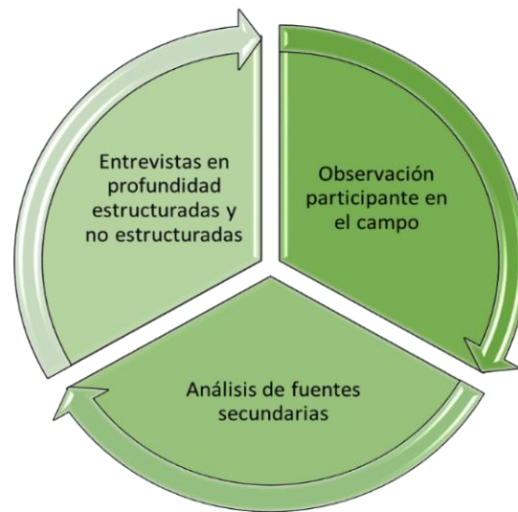
La importancia de incorporar este nivel de análisis en la producción de tecnologías sociales radica en que permite analizar los procesos de cambio tecnológico y el diseño de las políticas públicas desde una perspectiva centrada en la adecuación o, en otros términos, la participación activa de en la construcción de funcionamiento por parte de las comunidades.

### **1.5. Abordaje metodológico, definición de los casos y técnicas de recolección de información**

Para obtener la información empírica necesaria, esta investigación utilizó un abordaje cualitativo, considerando el problema planteado, los objetivos de la investigación, y la concepción del fenómeno que se pretendía estudiar.

Como técnica de recolección de información principal se empleó la entrevista en profundidad, tanto estructurada como no estructurada. Asimismo, se utilizó la técnica de observación participante en el campo, que implicó la observación directa del proceso productivo y de las formas en que se gestiona el emprendimiento. También se utilizaron fuentes secundarias para el análisis.

*Gráfico 1. Técnicas de recolección de información utilizadas*



Fuente: elaboración propia.

La perspectiva cualitativa supone que en la vida social las personas son agentes activos en la construcción de la realidad; en la presente investigación y desde este enfoque, se entendió que fueron agentes activos en la construcción social del emprendimiento y de la tecnología constructiva que el mismo diseña y desarrolla. El abordaje cualitativo implica conocer la perspectiva y valoración de los propios agentes para dar cuenta de los fenómenos investigados, conociendo y comprendiendo sus conocimientos, vivencias y experiencia, considerándolos como agentes reflexivos que racionalizan y asignan significados a sus acciones. Los agentes son los que pueden dar a conocer los procesos que dieron origen y sostenibilidad a Ñande´ y a la innovación constructiva que se genera y gestiona, a partir de sus vivencias, experiencias, historicidades y conocimientos. Se consideró fundamental lograr abordar el fenómeno que se pretendía estudiar desde la perspectiva, valoración, actitudes, acciones y conductas de las personas involucradas directa o indirectamente con el mismo.

Para determinar los criterios de elección de unidades de información, se partió de una muestra cualitativa basada en teoría y no probabilística, cerrándose una vez que se finalizó la etapa de recolección de información (el trabajo de campo). La elección de los casos se hizo a partir del criterio de selección por juicio y bola de nieve, que implica la incorporación de entrevistados a partir de elementos que se desprenden de la teoría y considerando dimensiones que surgen como relevantes en la etapa de recolección de información. Para determinar la cantidad de casos que constituyeron la muestra se utilizó,

principalmente, el criterio de saturación teórica, así como la incorporación de casos únicos o limitados por el contexto.

En este sentido, se utilizó el muestreo teórico a la hora de identificar a las personas a entrevistar. Por lo tanto, se seleccionaron las personas en base a lo que interesaba comprender, a los objetivos de la investigación, es decir, analizar estrategias alternativas en la producción social de hábitat y la generación de capacidades tecno-productivas a partir de principios de la ESS, generar insumos para la toma de decisiones en políticas públicas de hábitat y vivienda en Uruguay, determinar si el emprendimiento Ñande´ constituye un posible aporte a la solución de la problemática habitacional del país y analizar si las organizaciones y empresas de la ESS son ámbitos propicios para la generación de innovaciones.

En una primera etapa durante los años 2015 y 2016 se realizaron entrevistas a las siguientes personas: al creador de la idea, fundador y ex gerente de Ñande´, al fundador y actual Gerente de Producción, al actual Gerente de Investigación y Desarrollo, al actual Gerente General y a tres de sus trabajadores (todas tenían esos cargos en el momento de realización de las entrevistas). Asimismo, se realizaron entrevistas a informantes calificados de algunas organizaciones tanto privadas como públicas que se han relacionado con el proyecto y/o emprendimiento; se entrevistó a dos integrantes de la Comunidad Salesiana: al actual Arzobispo de Montevideo, que ya lo era al momento de realizarse la entrevista y que fue Padre Inspector de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011, y al ex Ecónomo Inspectorial de la Congregación (desempeñaba el cargo en el momento de la realización de la entrevista y hasta el año 2020). También se entrevistaron a representantes del Gobierno municipal y nacional: a la Directora del Sector Vivienda del Servicio de Tierras y Vivienda de la División Tierras y Hábitat de la Intendencia de Montevideo (IM) que también lo era al momento de realizarse la entrevista, y a la Directora Nacional de Vivienda de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) durante el período 2010-2015 (y en el momento en que se realizó la entrevista). En total, se realizaron 11 entrevistas en profundidad. En una segunda etapa durante el año 2020, se realizaron entrevistas virtuales a gerentes del emprendimiento, con el fin de actualizar información e identificar nuevas fuentes secundarias a incorporar al análisis. Por último, en el año 2024, se realizaron entrevistas a proveedores de materias primas y se envió un

cuestionario con preguntas abiertas a los gerentes del emprendimiento, con el objetivo de actualizar nuevamente la información.

Mediante la realización de entrevistas en profundidad estructuradas y no estructuradas, se obtuvo información relevante para la concreción de los objetivos. Las entrevistas en profundidad permitieron comparar los discursos de los distintos integrantes del emprendimiento y de esta manera obtener información más general, dando cuenta de regularidades existentes. Fueron útiles para obtener información sobre niveles del objeto de estudio. Las entrevistas en profundidad a los representantes del Estado, brindaron información sobre el vínculo del Estado con el emprendimiento así como sobre su valoración sobre el mismo. Las entrevistas a proveedores de materias primas, arrojaron información sobre la relación y el tipo de intercambio que mantienen con Ñande'. Las entrevistas a integrantes de la Congregación Salesiana brindaron información sobre el contexto en el que surgió y se desarrolló el proyecto luego convertido en un emprendimiento, así como de la valoración que tienen del mismo.

La información obtenida a través de las entrevistas así como el análisis de fuentes secundarias, permitieron conocer el contexto en el que nació y se constituyó el actual emprendimiento, su trayectoria y las alianzas que se concretaron y habilitaron su concreción y sostenibilidad. Como podrá leerse en el trabajo, se utilizaron citas de entrevistas y fuentes secundarias para ejemplificar y reforzar lo que se menciona, describe y analiza, así como para que el lector pueda leer e interpretar también la voz de los protagonistas de primera mano, y no solo la interpretación del investigador, en la medida en que la entrevista fue la principal técnica de recolección de fuentes primarias de información utilizada.

Las entrevistas y la observación participante también arrojaron información relevante sobre las particularidades que hacen que el emprendimiento se sostenga en el tiempo y tenga condiciones para ser promocionable.

La observación participante, permitió deducir lo directamente observable del funcionamiento del emprendimiento. Se observó la interacción de sus integrantes en distintas instancias para así deducir el funcionamiento y la organización del trabajo en el emprendimiento, así como el relacionamiento entre sus miembros. De esta manera, la observación participante en el campo generó información para verificar o no los discursos de los integrantes en cuanto al funcionamiento, gestión y organización del emprendimiento y al relacionamiento entre sus miembros. Se realizaron 6 instancias de

observación tanto en la planta de fabricación como en obras que se estaban llevando adelante.

El análisis de fuentes secundarias fue importante. Se realizó un análisis de los diferentes proyectos y documentos<sup>22</sup> presentados sobre Ñande´, del estatuto del emprendimiento, de la Ley N° 13728 *Plan Nacional de Viviendas* promulgada el 17/12/1968, de la Ley Forestal N° 15939 promulgada el 28/12/1987 y de la Ley N° 19848 *Declaración de interés nacional la promoción, difusión, estímulo y desarrollo de la economía social y solidaria, en cualquiera de sus expresiones* promulgada el 20/12/2019. Las fuentes secundarias arrojaron información sobre la trayectoria, el contexto de surgimiento de la idea, proyecto y posterior emprendimiento y de las características y objetivos del mismo, así como contrastaciones empíricas de las afirmaciones de los entrevistados y de las realizadas en este trabajo.

## 1.6. Estructura de la tesis

A continuación se exponen y analizan, en el segundo capítulo, la trayectoria y dinámicas socio-técnicas de Ñande´ así como la alianza socio-técnica que permitió su pasaje de idea y prototipo a emprendimiento productivo. Luego, en el capítulo 3, se presentan y analizan los grupos sociales relevantes y la principal alianza socio-técnica que permite su consolidación y sostenibilidad. En el cuarto apartado se describe y analiza el objeto de estudio en función de los principales postulados de la ESS, identificando y analizando las particularidades novedosas en materia de producto, proceso, gestión y organización. En el quinto capítulo, se desarrollan y explican los principales factores que hacen viable la sostenibilidad de Ñande´ así como las posibilidades de promoción del sistema de diseño y fabricación de viviendas sociales de madera, a la luz de las conceptualizaciones de la ESS y del análisis socio-técnico que enmarcaron la investigación. En el sexto apartado se presentan las principales reflexiones a partir del análisis previo así como las principales conclusiones y lineamientos generales para la toma de decisiones en materia de política

---

<sup>22</sup> De Ángelis, D., Giúdice, M., Ugarte, S., Fornos, M., Reyes, A., Silva, A (2013). “El caso Ñande´. Una solución alternativa al problema de la vivienda desde el paradigma de empresa social.”, en: Lisandro, O. D. y Pereira, J. (editores). *Cuadernos de RSO. Publicación Interdisciplinaria sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones*. Número 1. Año 2013. Montevideo, Uruguay: Universidad Católica del Uruguay; De Ángelis, D., Giúdice, M., Ugarte, S., Fornos, M., Reyes, A., Silva, A (2012). *El caso Ñande´. Una solución alternativa al problema de la vivienda desde el paradigma de empresa social*. Montevideo, Uruguay. VII Congreso Internacional Rulescoop. 2012; Ñande´. Construyendo alternativas. *Informe de avance. Junio 2011 – Diciembre 2012*. (Documento inédito); Ñande´. Construyendo alternativas. *Organización Constructora de Viviendas Ñande´. Descripción del emprendimiento*. (Documento inédito); Ñande´. Construyendo alternativas. *Resumen del proyecto*. (Afiche inédito).

pública de vivienda y hábitat orientadas a la integración de personas y familias con escasos recursos.

## Capítulo II. Origen y trayectoria socio-técnica de Ñande´

### 2.1. Un largo recorrido

A continuación se presenta la trayectoria socio-técnica de Ñande´ y sus sucesivas fases en base a las transformaciones que fue sufriendo a lo largo del tiempo, tomando como unidad de análisis la principal alianza socio-técnica constructora de su funcionamiento y que permitió el establecimiento del emprendimiento. De esta manera, se identifica la alianza socio técnica que hizo posible las transformaciones que lo llevaron a transitar de una idea a un emprendimiento. Vale la pena aclarar que, si bien se presentan y describen algunos elementos humanos y no humanos implicados en su no funcionamiento, debido al recorte seleccionado para el análisis, no se reconstruyeron las alianzas “contrarias” al artefacto Ñande´ (constructoras de su no funcionamiento).

#### 2.1.1 La idea, sus pros y sus contras (1993-1999)

La idea que impulsó la realización del proyecto Ñande´, luego concretado en un emprendimiento, nació en 1993 en un aula del Taller de Carpintería de la Escuela de Oficios Don Bosco (EODB)<sup>23</sup> de Casavalle, cuando el docente identificó que frente a la tarea de dibujar un bosquejo de las casas donde habitaban los alumnos, los planos plasmaban su precariedad, tanto en términos constructivos como de diferenciación de espacios. Los alumnos residían en el barrio Marconi de la zona de Casavalle, uno de los barrios de Montevideo que sufría y sufre mayor violencia social, estigmatizado debido a esta situación.

Ñande´ surgió a partir de esa experiencia, de la mano de un equipo técnico de carpinteros, docentes y educadores. Dicho equipo comenzó un proceso de investigación aplicada para desarrollar una vivienda de bajo costo con materiales tradicionales y alternativos (madera por partes y modulado sobre plataforma de hormigón), con diversos asesoramientos externos, durante 1993 y 1994.

---

<sup>23</sup> Es una Escuela que funciona en la órbita del Movimiento Tacurú que pertenece a la Congregación Salesiana en Uruguay y que brinda formación general, apoyo, orientación y capacitación en oficios (carpintería, corte y confección, electricidad, gastronomía) a jóvenes de entre 12 y 18 años, con especial énfasis en su posterior inserción laboral. Está ubicada en el barrio Marconi de la zona de Casavalle del Departamento de Montevideo. Por mayor información sobre la Escuela de Oficios Don Bosco, se puede consultar: <https://tacuru.org.uy/escuela-de-oficio/>

En los primeros años, la Congregación Salesiana en Uruguay<sup>24</sup> (a la que pertenece la Escuela de Oficios Don Bosco) no acompañó la iniciativa. Los impulsores del proceso de diseño y fabricación de la vivienda, señalaron diferentes razones que explican la resistencia. Por un lado y tal como se ejemplifica a continuación, la vinculan con malas experiencias anteriores de centros educativos que además se dedicaban a la producción y comercialización, y por otro con la misión específica de la congregación salesiana en el país que es educar y trabajar en la integración de niños y jóvenes (y no producir y comercializar).

*“Malas experiencias de centros educativos con orientaciones productivas. (...) También de una realidad, el cura no está formado para producir cosas y la misión es la capacitación y la educación, no la producción. Lo otro es el miedo a lo desconocido, decir < ¿para qué nos vamos a meter en esto?, lo nuestro es tener colegios y parroquias, no vamos a abrir una fábrica de casas >. Ahí hay una visión fraccionada del proyecto, ver solo la parte productiva. El proyecto nunca fue pensado como una actividad económica.”* (Fundador y Gerente de Producción de Ñande´).

*“Decían <nuestra misión es con jóvenes, privilegiadamente con los jóvenes más necesitados pero es una misión de capacitación (...) pero tener una fábrica de casas no>, desde una mirada muy esquemática. Con dificultades para ver el proyecto como un proyecto de capacitación de jóvenes e inserción en el mundo de trabajo, con posibilidades de hacer un aporte a sus condiciones de vida y de ser una fuente de ingresos para la propia Escuela y otras obras. Toda esa integralidad era difícil de ver.”* (Gerente General de Ñande´).

También se identificó una dificultad en lo que refiere a la competencia en el mercado debido a que la producción en un centro educativo como la Escuela, puede visualizarse como competencia desleal al encontrarse exenta de determinados impuestos por dedicarse a la actividad educativa. Asimismo, las instituciones pertenecientes a la comunidad salesiana están exentas de impuestos por ser religiosas y no tener fines de lucro.

Por su parte, representantes de la Congregación Salesiana señalaron que las resistencias iniciales también se debieron a la existencia de temores por impulsar un emprendimiento en dicho marco y las consecuencias que podía tener que el mismo no funcionara, así como a malas experiencias en otros países.

---

<sup>24</sup> “Los salesianos están presentes en el Uruguay desde 1876, cuando llegó el primer grupo de misioneros enviados por el propio Don Bosco. (...) Los salesianos religiosos (sacerdotes, hermanos coadjutores y jóvenes en formación) atienden multitud de obras educativo-pastorales. (...) en bien de los niños, adolescentes y jóvenes del Uruguay: desde la educación formal tradicional (escuelas, liceos, instituto universitario) hasta la reinserción socio-laboral de jóvenes vulnerables; desde la catequesis de iniciación para niños hasta la enseñanza de teología y pastoral.” (Conferencia Episcopal del Uruguay. Los Salesianos en Uruguay. <https://iglesiacatolica.org.uy/llega-a-uruguay-por-primera-vez-el-decimo-sucesor-de-don-bosco-fundador-de-los-salesianos/> [Recuperada el 30/10/2024]).

*“Había resistencia a nivel de los superiores (...) entendían que había que tener mucho cuidado. Si en algún momento hay que poner dinero y después las cosas no salen...una cosa es un gran empresario, otra cosa es una Congregación que no tiene dinero para desperdiciar. La Congregación había tenido malas experiencias de construcción de viviendas en otros países, en generar una empresa y que eso terminara en un problema.” (Actual Arzobispo de Montevideo, Padre Inspector<sup>25</sup> de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011<sup>26</sup>).*

De mismo modo, el ex Ecónomo<sup>27</sup> de la Congregación Salesiana de Uruguay que era integrante del Movimiento Tacurú<sup>28</sup> cuando se estaba impulsando el proyecto Ñande´, señaló que las resistencias se basaban en la incerteza de que el emprendimiento funcionara.

*“Había temores porque la Congregación tiene que responder si la experiencia no anda, por eso se trataron de buscar ciertas seguridades. Fueron tres o cuatro años de idas y venidas, de propuestas.” (Ex Ecónomo Inspectorial de la Congregación Salesiana de Uruguay - desempeñaba el cargo en el momento de la realización de la entrevista y hasta el año 2020 - ).*

De la mano de estas percepciones y situaciones que fundamentan la resistencia inicial de la Congregación, también podemos identificar el trabajo de menores de edad, ya que a la Escuela asisten adolescentes que en su práctica educativa pueden estar produciendo algo que luego se comercialice, por lo que el trabajo de menores también podía constituirse como un obstáculo debido a los trámites de autorización que el mismo requiere.

Por último, el hecho de que las casas utilizaran madera como material de construcción, también podría haber influido en la resistencia a la concreción del proyecto debido a que no era un material comúnmente utilizado con ese fin en el país. Este argumento fue

---

<sup>25</sup> “La Congregación Salesiana está extendida en casi todo el mundo. Para agilizar su gobierno, se han creado áreas geográficas llamadas inspectorías o provincias. Al frente de cada Inspectoría se encuentra el Inspector o Provincial, responsable de los salesianos, de sus obras y de la familia salesiana. El Inspector dura 6 años en su cargo y puede ser reelegido para otro período.” (Inspectoría Divino Salvador. *La Inspectoría*. [www.salesianoscentroamerica.org](http://www.salesianoscentroamerica.org) [Recuperada el 30/10/2024]).

<sup>26</sup> Cabe señalar que anteriormente en “la Congregación Salesiana trabajó en las obras sociales de los oratorios y en los inicios del Movimiento Tacurú. Ocupó diversos cargos entre los que se destacan: consejero de estudios en las Escuelas Profesionales Talleres Don Bosco, encargado de novicios salesianos, director del Instituto Preuniversitario Juan XXIII, e inspector Salesiano para Uruguay, nombrado el 28 de octubre de 2008.” (Iglesia Católica de Montevideo. Cardenal Daniel Sturla. [icm.org.uy/cardenal/](http://icm.org.uy/cardenal/) [Recuperada el 30/10/2024]).

<sup>27</sup> “El Ecónomo Inspectorial vela por la administración de los bienes materiales de la Inspectoría y supervisa las administraciones locales.” (Inspectoría Divino Salvador. *Ecónomo*. [www.salesianoscentroamerica.org](http://www.salesianoscentroamerica.org) [Recuperada el 30/10/2024]).

<sup>28</sup> “El Movimiento Tacurú es una organización Salesiana de la Iglesia Católica que desde el año 1981, desarrolla su actividad socio educativo y pastoral en el contexto de la ciudad con uno de los mayores índices de necesidades básicas insatisfechas. (...) desarrollamos múltiples proyectos: deportivos, laborales, pastorales, de formación de oficios (...).” (Movimiento Tacurú. *Institucional*. <https://tacuru.org.uy/institucional/> [Recuperado el 30/10/2024]). Cuenta con una Escuela de Deporte y apoyo pedagógico para niños y niñas, con cursos, capacitaciones, acompañamiento y la Escuela de Oficios de Don Bosco para adolescentes y jóvenes. Trabaja con los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y con sus familias.

señalado por los impulsores del proyecto y del emprendimiento y también por el ex Ecónomo de la Congregación.

*“¿Casas de madera?, estamos hablando del 2008, hasta hoy decís <casa de madera> y te dicen < ¿madera en Uruguay?, no va a funcionar>. Ahí ni la dirección de Tacurú ni la Inspectoría Salesiana lo ven como algo tan fácil de hacer, viable, ni tan bueno ni que dé tantos resultados económicos ni nada porque son casas de madera en Uruguay, ¿qué experiencia tenemos?” (Fundador y Gerente de Producción de Ñande´).*

Más allá de esta apreciación inicial, en el momento en que se realizaron las entrevistas desde la Congregación Salesiana se manifestó una visión positiva sobre la madera como material de y para la construcción de viviendas, al tiempo que se reconoció que se trataba de un material no considerado ni valorado en Uruguay.

*“Fueron viviendas de material no tradicional, lo que supone romper con un mito del Uruguay que indica que tiene que haber ladrillos y bloques, y se tiene cierto miedo a la madera, y en realidad en muchísimas partes del mundo las casas de madera u otros materiales se construyen porque son más fáciles de construir, más fáciles de aislar térmicamente (...) y son más baratas, todo eso es muy importante en un país que tiene un tema muy grande de vivienda a solucionar.” (Actual Arzobispo de Montevideo, Padre Inspector de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011).*

Inicialmente, la madera como material para la construcción se constituyó en un elemento que puso en duda la realización del proyecto porque generaba resistencias, pero luego se constituyó en un elemento que hizo posible y sostenible el proyecto y posterior emprendimiento.

Este aspecto también fue señalado por agentes del Estado que han trabajado junto al emprendimiento. Desde la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOT), se señaló lo siguiente acerca de la madera como material de construcción:

*“Hay que tener apertura para valorar que hay otros sistemas constructivos u otros componentes como la madera que pueden tener más incidencia en la construcción. Tiene que ver también con poder corroborar fehacientemente, científicamente y técnicamente que es seguro, porque hay un mito fuerte que tiene una raíz cultural en el decir <ojó la madera porque el fuego, la seguridad, etc.>, bueno, la realidad nos está mostrando y estamos verificando que si cumple con todos los requerimientos técnicos, tiene las mismas prestaciones e incluye las mismas seguridades que el sistema tradicional, que el ladrillo y el bloque; ahí hay una cuestión cultural fuerte que hay que trabajar.” (Directora Nacional de Vivienda del MVOT en el período 2010-2016).*

De esta manera, se identifica una valoración positiva de la madera por parte de referentes del Estado que se vinculan con el emprendimiento, más allá de la existencia de cierta resistencia cultural sobre su utilización.

En términos generales, la idea de llevar adelante un emprendimiento en el marco de la Congregación Salesiana para producir casas de madera, era resistida. Sin embargo, es importante señalar que existían matices en las posturas de los integrantes de la Congregación Salesiana: a algunos curas les resultaba interesante y adecuado el poder producir. Asimismo, a pesar de las resistencias iniciales existentes dentro de la Congregación para llevar a cabo el proyecto, la visión que adquirieron luego sobre Ñande´ fue muy positiva.

Más allá de las resistencias señaladas, los educadores de la Escuela vinculados al proyecto continuaron trabajando en el mismo.

En esta etapa inicial, se identifica un conjunto heterogéneo de elementos humanos y no humanos claves para el surgimiento y la continuidad de la idea de desarrollar un proceso de diseño y fabricación de una vivienda: barrio Marconi y zona Casavalle; Escuela de Oficios Don Bosco; Taller de Carpintería; docente del Taller; estudiantes del Taller; tarea y planos en el marco del Taller; idea del docente; equipo técnico de carpinteros, docentes y educadores; proceso de investigación aplicada para desarrollar una vivienda de bajo costo con materiales tradicionales y alternativos; asesoramientos externos; algunos integrantes de la Congregación Salesiana en Uruguay. Por su parte, algunos otros integrantes de la Congregación Salesiana en Uruguay fueron actores claves en la resistencia inicial a la idea y su continuidad de la mano del material no tradicional para la construcción (madera), experiencias negativas de producción anteriores, potenciales consecuencias de su no funcionamiento, la misión de la Congregación en el país, la competencia desleal en el mercado producto de la producción en el marco de un centro educativo y el trámite de autorización de trabajo de personas menores de edad.

### **2.1.2 Un paso adelante: intento de generar los primeros vínculos y las primeras redes (1999-2004)**

En 1999 se realizó el primer montaje de una vivienda prefabricada de madera por parte del equipo de producción de la Escuela y un grupo de exalumnos. La Embajada de Canadá fue quien encargó al equipo su montaje. Para la Escuela, la experiencia significó una práctica en el armado y montaje de una casa, lo que alimentaba las posibilidades de

concretar el proyecto; permitió dar cuenta de la capacidad constructiva del equipo, por lo que se constituyó en un hecho clave para el posterior pasaje del proyecto al emprendimiento. Luego, en el año 2000 algunos educadores de la Escuela realizaron un curso de Gestión para el Desarrollo Local en el ex Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH<sup>29</sup>) y actual Universidad CLAEH (UCLAEH<sup>30</sup>), y en el año 2003 se presentó el proyecto “*Diseño y Ejecución de Prototipos de vivienda en madera para sectores sociales de bajos ingresos*” al Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT)<sup>31</sup> de la ex Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (actual Dirección Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en conjunto con el Centro Cooperativista del Uruguay (CCU<sup>32</sup>).

Por otro lado, durante los años 2003 y 2004 se desarrolló un vínculo con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU) de la Universidad de la República (UdelaR) a través de la firma de convenios para el intercambio de conocimientos entre estudiantes y docentes de la Facultad y técnicos y educadores de la Escuela de Oficios. El objetivo era que los estudiantes universitarios realizaran prácticas y prototipos en la Escuela de Oficios Don Bosco. Según señalan los carpinteros educadores impulsores de Ñande´, este vínculo se discontinúa debido a que no existió apertura por parte de estudiantes, docentes y la academia para recibir aportes e indicaciones.

---

<sup>29</sup> “*El Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) es una organización sin fines de lucro, con fuerte vocación de bien público y regional, fundada en 1957. (...) Desde su creación, el CLAEH ha conjugado la investigación científica interdisciplinaria, la intervención social, con debates dirigidos a proponer políticas públicas. Todo ello, en una praxis que se retroalimenta permanentemente. De ahí que siempre ha buscado construir conocimiento para la acción y acción para el conocimiento.*” (CLAEH Universidad. Antecedentes. <https://universidad.claeh.edu.uy/cid-presentacion/> [Recuperado el 30/10/2024]).

<sup>30</sup> “*La Universidad CLAEH es una organización sin fines de lucro, con vocación de bien público y regional. Tiene sus orígenes en 1957, cuando (...) se fundó el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH). Conjugó la investigación interdisciplinaria, la intervención social, la capacitación y los debates dirigidos a proponer políticas públicas. Desde los inicios, las investigaciones sobre la cuestión social promovieron el debate y la formulación de políticas en temas como el Uruguay rural, la infancia, la pobreza, la desigualdad, la democracia, la descentralización y el desarrollo local. A través de los lazos de intercambio y colaboración con otras organizaciones de América Latina y el Caribe, aporta ideas para fortalecer el desarrollo regional.*” (CLAEH Universidad. Presentación. <https://universidad.claeh.edu.uy/cid-presentacion/> [Recuperado el 30/10/2024]).

El Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT) tenía como objetivo “*contribuir a movilizar la capacidad de innovación del país para fortalecer la competitividad productiva de las PYMES y mejorar las condiciones de desarrollo científico y tecnológico. El aumento de la capacidad de innovación será alcanzado a través de la generación, uso y adaptación de nuevas tecnologías en procesos de producción, gestión, distribución, y de actividades en Ciencia y Tecnología*” (Ministerio de Educación y Cultura (MEC), 2006).

<sup>32</sup> “*El Centro Cooperativista Uruguayo es una Organización No Gubernamental que promueve el desarrollo de las experiencias cooperativas a nivel de todo el territorio nacional. Su motivación es el logro de la integración social de todas las personas y la mejora en la calidad de vida, contribuyendo así con el desarrollo humano y comunitario cooperativo. CCU entiende que la mejora social está en generar espacios para la formación de grupos asociativos autogestionarios y/o cooperativos. Las áreas de trabajo principales, además de proyectos centrales, son intervenciones en el Hábitat y en lo Rural.*” (Centro Cooperativista Uruguayo (CCU). Presentación. <https://ccu.org.uy> [Recuperada el 30/10/2024]).

*“la manifiesta incomprensión de la trayectoria, investigación y saberes de los educadores de la EODB por parte de la academia.” (De Ángelis, et al., 2012: 3).*

En este sentido, desde la gerencia lo ejemplificaron con las siguientes situaciones:

*“En los talleres de carpintería de la Escuela, los alumnos de la Facultad venían a producir las maquetas de casas de madera. La idea era poder hacer un aporte y recibir aportes, enriquecer este proyecto (...) Cuando te encontrabas con los tipos, lo que querían era utilizar el taller y que vos como carpintero hicieras lo que ellos te venían a decir, los que sabían hacer casas de madera eran ellos. Los gurises no venían a conversar antes contigo para elaborar el proyecto, venían con el proyecto hecho, lo veías y decías <nunca va ser viable una casa de madera así>. Empezamos a tratar de insistir en que la investigación tenía que ser conjunta, que nosotros teníamos muchísimas cosas para aprender pero también teníamos conocimiento que se lo dábamos de antemano.” (Fundador y Gerente de Producción de Ñande´).*

*“Venían y los profes no aceptaban las correcciones, y los prototipos que armaban eran inviables porque no tenían el vínculo con el lugar donde se fabricaba. Se gastaban tiempos impresionantes haciendo estructuras que eran inviables financiera y económicamente (...). Vinieron durante dos años, yo iba a las cátedras y no encontraba eco.” (Creador de la idea, fundador y ex Gerente de Investigación y Desarrollo de Ñande´).*

*“Hay una carta donde el arquitecto de la Facultad frente al cuestionamiento de <nosotros les hacemos aportes a los estudiantes pero no hay voluntad de cambiar nada ni de recibir aportes, y desde los docentes tampoco>, contesta <pasa que nosotros entendemos que ustedes tienen el noble oficio y nuestra función es la generación de conocimientos>, dice <vos sos el noble oficio> como diciendo <vos no pienses, poné las manos>.” (Gerente General de Ñande´).*

El vínculo que se generó con la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, no tuvo buenos resultados desde el punto de vista de los impulsores de Ñande´, y se discontinuó. En este sentido, podemos identificar un ejemplo de desarticulación entre la academia y la comunidad u otros ámbitos de formación.

De esta manera, durante este período se intentaron generar algunos vínculos que no dieron los resultados esperados por los impulsores del proceso de diseño y fabricación de la vivienda, lo que da cuenta de las dificultades para establecer relaciones con otros agentes vinculados a su quehacer.

Durante esta fase, también se configuró un conjunto de elementos heterogéneos que permitieron que se continuara fortaleciendo el proceso de diseño y fabricación de la vivienda: primer montaje de una vivienda prefabricada de madera por parte del equipo de producción de la Escuela y un grupo de exalumnos; la Embajada de Canadá; educadores de la Escuela realizando un curso de Gestión para el Desarrollo Local en el ex Centro

Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH); presentación del proyecto “*Diseño y Ejecución de Prototipos de vivienda en madera para sectores sociales de bajos ingresos*” al Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT) de la ex Dirección de Innovación, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (actual Dirección Nacional de Innovación, Ciencia y Tecnología) del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) en conjunto con el Centro Cooperativista del Uruguay (CCU).

### 2.1.3 Proceso de formación del emprendimiento: contexto, vínculos y redes (2004-2011)

Durante los años 2004 y 2005 se le dio forma, nombre y estructura al proyecto que apuntaba a desarrollar un “*Sistema de Producción y Comercialización de Viviendas Populares para la Auto - Construcción Mixta.*” (De Angelis, et al., 2012: 3). Luego, en 2007, se realizó la construcción del prototipo de la casa de madera. Se logró una financiación externa por parte de MISEREOR (obra episcopal de la Iglesia católica alemana para la cooperación al desarrollo) para la construcción de dicho prototipo. Se conformó un equipo de trabajo multidisciplinario, integrado por el equipo de educadores de la Escuela y colaboradores externos. La propuesta era hacer una casa de madera económica, considerando que debía ser digna, tener baño, cocina, aislamiento térmico, entre otros aspectos.

El desarrollo del diseño y fabricación del primer prototipo de vivienda tenía como propósito que fuera de muy bajo costo y con niveles de habitabilidad y calidad adecuados para poder responder a la problemática del acceso a la vivienda de los sectores de la población que presentan mayores dificultades de acceso. El diseño y fabricación consideró dinámicas del barrio en el que se encuentra la EODB, tales como el reciclaje y utilización de desechos y residuos. De esa manera, se fabricó una vivienda prototipo utilizando madera con estructura de rollizos y paneles prefabricados en el taller, en el que se incluían la selección y el reciclado de tablas de pallets para la conformación de los bastidores, la utilización y procesamiento de costaneros (que era un residuo común) para generar un revestimiento exterior tratado y aplicado a los paneles que después se montaron a la vivienda a la estructura rollizos, el desarrollo de conectores y de piezas que no existían en el mercado y la utilización de algunos materiales más que permitían bajar los costos. Este prototipo se construyó en la EODB y aún sigue allí. Si bien el sistema Ñande´ (sistema constructivo actual) evolucionó notoriamente respecto a ese prototipo, se constituyó en germen del proyecto y algunas de las premisas siguen estando dentro del

sistema actual, por ejemplo, la preocupación por la protección por diseño que en la construcción en madera es importante, el desarrollo de componentes propios y de elementos particulares, la apuesta por la prefabricación e intentar reducir al máximo los plazos del montaje en obra.

*Imagen 2. Proceso de producción y montaje del primer prototipo en madera en la EODB*



Fuente: Ñande´.

Se le solicitó a la Intendencia de Montevideo que aprobara un permiso de construcción del prototipo; por tratarse de un sistema no tradicional, debieron realizarse una serie de ensayos. En 2008 se firmó el permiso que habilita su construcción en todo Montevideo exceptuando la zona más céntrica y urbanizada (“triángulo” formado por la Avenida Bulevar Artigas hacia la costa). La vivienda que siguieron produciendo con el paso de los años, fue adquiriendo algunas características diferentes respecto a ese prototipo inicial. Desde la Intendencia se señaló que cuando se les presentó la casa, impactó muy positivamente; además se valoró el hecho de que desde Ñande´ se estuviese constantemente apuntando a mejorar el proceso de construcción y el producto.

*“Nos hicieron una presentación de toda la casa, nos gustó lo que hacían. Incluso en las que hacen ahora mejoraron muchísimo las condiciones e hicieron bastantes variaciones, pusieron cielorrasos de yeso, revestimiento exterior cementicio, y fue mejorando el producto hasta quedar unas casas muy confortables y bonitas.”*  
(Directora del Sector Vivienda de la Intendencia de Montevideo al momento de realizarse la entrevista y en la actualidad).

El nacimiento de la idea en la Escuela de Oficios Don Bosco así como el vínculo con el Movimiento Tacurú son claves para entender diversos apoyos que Ñande´ recibió por parte de fundaciones extranjeras. El vínculo con la Escuela se hace evidente en la medida que el proyecto nació de la mano de profesores carpinteros en el marco de la misma.

*“Lo que es indiscutible es que el proyecto Ñande’ en su origen está muy vinculado a la Escuela de Oficios Don Bosco. Ahí es donde surge el proyecto, y está muy vinculado a la persona de Marino -Creador de la idea, fundador y ex Gerente de Investigación y Desarrollo de Ñande-. La Escuela es una obra que tiene bastantes años en el barrio, muy paradigmática porque atiende a los jóvenes que desertan de la educación secundaria.” (Gerente General de Ñande’).*

La Escuela era y es una institución deficitaria por lo que siempre tuvo la necesidad de producir para sostenerse. Era y es gratuita y de acceso para los jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se financia a través de un convenio con el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)<sup>33</sup>, constituyéndose en un financiamiento insuficiente porque se trata de una modalidad de convenio con un centro juvenil y no con una escuela de oficios. La Escuela no puede solicitar financiamiento a instituciones estatales porque el Estado no financia educación privada, y si bien la Escuela de Oficios es una institución privada de educación, no cobra a sus estudiantes.

Es así que, más allá de que la Congregación Salesiana no estuviese de acuerdo, la Escuela siempre había producido para sostenerse. Producía ataúdes para la Intendencia de Montevideo entre otros trabajos que vendía para sustentarse. La producción se visualizaba como una herramienta de fortalecimiento de la formación en la medida en que los jóvenes producían y adquirían el componente práctico de la capacitación, y además se constituía en una respuesta económica a una situación deficitaria. La posibilidad de producir viviendas era una idea presente en los educadores y carpinteros de la Escuela de Oficios y se visualizaba además como un aporte para mejorar las viviendas de los jóvenes y del barrio.

Además de la producción como mecanismo de supervivencia financiera, la Escuela había recibido apoyos por parte de diversas fundaciones nacionales y extranjeras en reiteradas oportunidades. Las fundaciones extranjeras colaboran con proyectos de otros lugares del mundo a través de las Procuras Salesianas, organizaciones intermediarias que vinculan necesidades y proyectos para atenderlas, con fondos que quieren financiar soluciones.

*“En ese caldo de cultivo de una necesidad económica permanente, de sueldos disminuidos, de una tarea muy grande para hacer pero hecha siempre desde la*

---

<sup>33</sup> El Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) es el órgano administrativo “*rector de políticas destinadas a promover, proteger o restituir los derechos de niños, niñas y adolescentes, articulado en un Sistema Nacional de Infancia en el marco de la Doctrina de la Protección Integral.*” Procura la promoción de políticas de niñez y adolescencia y la protección y atención integral de niños, niñas y adolescentes. Tiene como misión “*garantizar el ejercicio efectivo de la ciudadanía todos los niños, niñas y adolescentes del Uruguay, como corresponde a su calidad de sujeto pleno de derecho*”. (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU). *Misión y visión.* <https://www.inau.gub.uy/institucional/mision-y-vision> [Recuperado el 30/10/2024]).

*precariedad o la pobreza, en la Escuela siempre aparecieron distintos proyectos y actores a dar una mano.” (Gerente General de Ñande´).*

Una fundación extranjera, la Fundación suiza Leopold Bachmann, conoció el prototipo de la casa a través de la agencia de cooperación europea Vereinigung Don Bosco Werk – Jugendhilfe Lateinamerika (Procura Salesiana Suiza), expresó interés y, luego de diversos encuentros y conversaciones, decidió financiar un estudio de viabilidad económica en el año 2008, fundamental para aprobar la financiación del proyecto. Para transmitir lo que significaba el proyecto en términos de desarrollo local e integración social, se invitó a los inversores a conocer el prototipo, el contexto local y todo lo que abarcaba su estrategia productiva: la generación de empleo, la capacitación de jóvenes, la vivienda de interés social y la generación de utilidades. Estos objetivos permiten afirmar que Ñande´ no perseguía la maximización de utilidades por sí misma, sino que los objetivos sociales eran los principales y que el económico debía existir para la subsistencia del emprendimiento y el objetivo de integración social que el mismo pretendía.

Es importante señalar que según establece el estatuto del emprendimiento Ñande´, un porcentaje de las ganancias se vuelcan directamente a las necesidades de infraestructura e insumos de la Escuela de Oficios Don Bosco. Todo esto influyó en que los financiadores externos y las autoridades salesianas confirmaran la seriedad y viabilidad del Proyecto y, por tanto, su apoyo.

*“No es una empresa que persiga el lucro en sí mismo para enriquecer a alguien. El lucro tiene un fin educativo: promover la Escuela de Oficios Don Bosco que está en pleno barrio Marconi, y contratar a jóvenes del barrio para incluirlos laboralmente y capacitarlos, (...). Es una instancia educativo-laboral.” (Actual Arzobispo de Montevideo, Padre Inspector de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011).*

*“Es un emprendimiento social; produce dividendos para poder repartir, sobre todo para salvar el déficit la Escuela de Oficios Don Bosco y poder financiar parte de algunas obras sociales que tenemos con cierto desfinanciamiento.” (Ex Ecónomo Inspectorial de la Congregación Salesiana de Uruguay - desempeñaba el cargo en el momento de la realización de la entrevista y hasta el año 2020 - ).*

*“No es un proyecto financiero, es socio-productivo, ahí empiezan a cambiar todas las lógicas, no puede tener las mismas lógicas que una empresa convencional. La maximización de utilidades (...) no es la que prima. Ver la casa como una herramienta de transformación social (...) una gestión en equipo, una gestión que consensa, que no es mezquina con la información sino que la empieza a hacer circular.” (Gerente de investigación y desarrollo de Ñande´).*

Es así que la Fundación Leopold Bachmann visitó la Escuela, conociendo el prototipo que se estaba armado, interesándose aún más por la idea y manifestando interés en apoyar la concreción del proyecto. Los impulsores del proceso de diseño y fabricación de la vivienda y los representantes de la Congregación Salesiana entendían que una de las razones del interés de la Fundación era que el proyecto buscaba ser económicamente auto sustentable e implicaría un apoyo económico para la Escuela de Oficios, lo que podía llegar a significar que no dependería de futuros financiamientos para funcionar.

*“A los tipos los entusiasmó financiar un emprendimiento productivo que generaría recursos y dinero para sustentarse, por lo que no se pediría más plata. Para los tipos era atractiva la propuesta que buscaba sostener económicamente la Escuela haciendo casas para la gente que las necesita, les cerraba.”* (Fundador y Gerente de Producción de Ñande´).

*“Ellos habían apoyado la Escuela de Oficios Don Bosco. Estaban con el tema de que acá tendríamos que hacer algún tipo de solución empresarial que al mismo tiempo que cumpliera un rol social, pudiera obtener recursos para mantener las obras sociales de la Congregación Salesiana. Van a la Escuela de Oficios y ven la casa de madera que ya estaba armada, y se entusiasman más.”* (Actual Arzobispo de Montevideo, Padre Inspector de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011).

Se financió y realizó el estudio de viabilidad económica que demostró que el proyecto era factible en términos económico-financieros. El estudio brindó información sobre la cantidad de casas que debían realizarse por mes, la cantidad de trabajadores que sería necesario y adecuado emplear y el monto necesario a invertir, entre otros datos, siendo de gran utilidad para la elaboración del presupuesto de la casa. La realización de este estudio financiado por la Fundación suiza y a pedido de ella, generó descontento en algunos integrantes del equipo impulsor del proyecto (entre los que se encontraba el creador de la idea) porque se trataba de un estudio únicamente económico-financiero que no daba cuenta de las características sociales del proyecto; de todos modos, fue realizado por tratarse de un requisito para obtener financiamiento. El estudio se elaboró luego de que el proyecto Ñande´ pasara de la órbita del Movimiento Tacurú a la de la Inspectoría Salesiana, porque la dirección del Movimiento no lo visualizaba posible y solicitó su pasaje a la Inspectoría.

En la medida en que era un proyecto que se inscribía originalmente en la Escuela, dicho pasaje también generó disconformidad en algunos de los integrantes del equipo que lo impulsaba. El estudio se realizó por parte de un equipo conformado para tal fin en el marco de la Inspectoría, integrado por referentes de la Escuela y del equipo impulsor del

proyecto afines a su realización, así como de profesionales y referentes que trabajaban en diversas órbitas de la Inspectoría.

El estudio fue el puntapié para el financiamiento y la realización de un segundo estudio que presentara el proyecto y estableciera las posibilidades reales de establecer un emprendimiento: probabilidades de que funcionase y de que lograra establecer vínculos con el Estado para la venta de las viviendas (que era el comprador de viviendas de interés social en el país); que estableciera la viabilidad técnica, social y económico-financiera de la producción de viviendas de interés social de madera. En este estudio, donde se presentaba el proyecto, se establecieron claramente los objetivos del potencial emprendimiento y el destino de sus potenciales ganancias, tal como se ilustra a continuación:

*“Fuimos muy cuidadosos en dejar pautados los 4 objetivos del proyecto y el destino de las utilidades, era lo que ya establecía el contrato que hicimos con la fundación <yo les presto la plata pero ustedes me garantizan neutralidad, laicidad, que los objetivos del proyecto son la capacitación de jóvenes, el mejoramiento de su desarrollo personal, de su calidad de vida; la investigación y desarrollo de sistemas constructivos apropiados para viviendas de interés social; la generación de trabajo e ingresos y la generación de utilidades que sirvan para sostener las obras sociales destinadas a la capacitación de los jóvenes>. El contrato establece que no se financien obras pastorales con las utilidades. Se entendía que si este proyecto surgió de una escuela de capacitación para dar oportunidades de trabajo en el barrio, la plata que generara tenía que terminar en proyectos similares.” (Gerente General de Ñande’).*

*“Una vivienda de bajo costo, de gran calidad, que podría ser realmente un solucionador de muchas de las problemáticas de vivienda en Uruguay y que al mismo tiempo podía dar trabajo a jóvenes que salieran de la Escuela de Oficios Don Bosco. Cumpliría una cantidad de roles y, en la medida que diera ganancias, podrían ser utilizadas para el sostenimiento de estas obras.” (Actual Arzobispo de Montevideo, Padre Inspector de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011).*

Tal como se menciona, entre los objetivos del proyecto que figuraron en el segundo estudio, cabe destacar: producir y construir viviendas dignas para personas y familias con escasos recursos, habitualmente excluidas del acceso a la vivienda; investigar y desarrollar sistemas constructivos novedosos; capacitar y brindar posibilidades de inserción laboral a jóvenes en situación de pobreza o exclusión social; generar utilidades que permitan sostener iniciativas de capacitación para jóvenes en situación de vulnerabilidad, como la EODB.

Para los impulsores del proyecto e integrantes del emprendimiento también era fundamental que el emprendimiento se sostuviera a partir de la producción y comercialización y que no lo hiciera a través de subvenciones o donaciones.

Es así que dos de los actores clave para la concreción de la propuesta y el emprendimiento fueron, por un lado, la agencia de cooperación europea Vereinigung Don Bosco Werk – Jugendhilfe Lateinamerika (Procura Salesiana Suiza) que estableció el nexo entre la Fundación suiza Leopold Bachmann y los impulsores del proceso de diseño y fabricación de la vivienda (del proyecto Ñande´) y, por otro, específicamente la Fundación Leopold Bachmann que fue la que financió el primer estudio de viabilidad económica, y el segundo estudio de viabilidad técnica, social y económico-financiera de la producción de viviendas de interés social de madera, para luego financiar el inicio del emprendimiento y de la producción.

Luego de los estudios realizados, para aprobar el financiamiento del emprendimiento la Fundación suiza planteó la necesidad de que existiese un contrato de compra de una determinada cantidad de casas por parte del Estado. Es así que la decisión de financiar el emprendimiento tampoco estuvo exenta de diálogos e intercambios que enlentecieron su concreción.

*“Nosotros decíamos <nadie va a firmar un compromiso de compra de casas a una empresa que no existe, por más confianza que haya con los salesianos>. Empezamos a juntar cartas de adhesión al proyecto, de Ministerios, Intendencias, gente que dijo <si este proyecto existiera sería muy valioso, podría trabajar con ellos>.”* (Gerente General de Ñande´).

*“Ahí comenzó la búsqueda de quién nos podría contratar o dar una promesa de compra de vivienda. Finalmente les decimos <nosotros un contrato con una empresa que no existe no podemos tener, tenemos algunas promesas de interés>, los suizos nos dicen que sí porque estaban realmente interesados.”* (Actual Arzobispo de Montevideo, Padre Inspector de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011).

Luego de recorrer Intendencias, Ministerios y otras dependencias del Estado y relevar interés y adhesiones a la iniciativa por escrito de parte de diversas autoridades, se aprobó el financiamiento del emprendimiento, estableciéndose una primera inversión no reembolsable para ponerlo en funcionamiento, y una segunda inversión reembolsable para iniciar la producción. El proyecto a financiar es el que figuraba en el segundo estudio realizado y la primera inversión no reembolsable para concretarlo fue de 490.000 dólares para la compra de un local, maquinaria y herramientas.

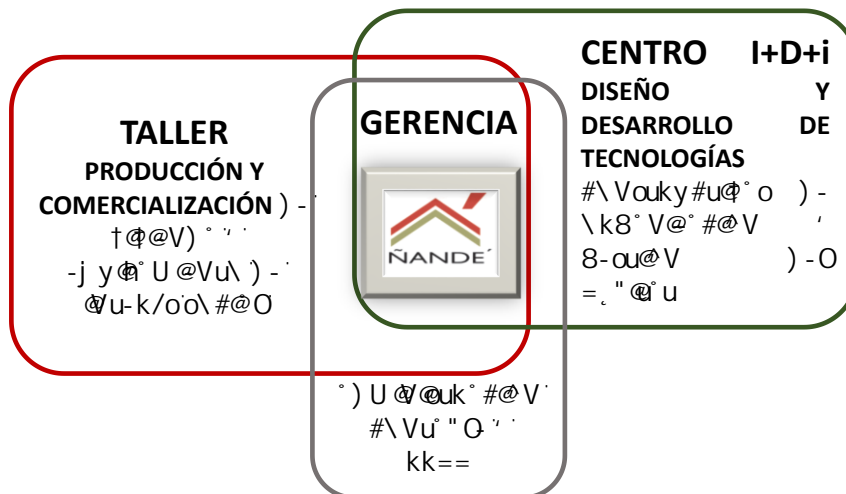
*“Se consigue el local que fue estupendo porque está cerca de la Escuela de Oficios Don Bosco, en un barrio donde hay chicos que eran de la obra, es un local amplísimo que se prestaba para lo que se necesitaba. Obtenido el local, se pone la carpintería y se comienza a trabajar hasta que llega el día de la inauguración. Lo cierto es que allí se empezaron enseguida a construir viviendas”* (Actual Arzobispo de Montevideo, Padre Inspector de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011).

Posteriormente, no existieron más financiamientos en la medida en que el emprendimiento buscaba ser auto sustentable y logró serlo.

De esta forma, durante años, el equipo desarrolló lo que este denomina un “proceso de investigación”, que contó con múltiples asesoramientos externos, orientado a desarrollar una vivienda social de bajo costo, con la utilización de materiales tradicionales y alternativos, especialmente madera. Se menciona que el proceso también buscó e implicó la adhesión y compromiso de organismos públicos y privados que colaborasen con la construcción social de la vivienda; desde su origen, Ñande’ planteó posibilidades de articulación con sectores públicos y privados. Como consecuencia del proceso y gracias al apoyo económico brindado por la agencia de cooperación europea, se creó una empresa orientada a la fabricación de viviendas de interés social, destinadas a personas y familias con escasos recursos. Además, tenía el objetivo de aportar a la creación de un escenario en el que el desarrollo de tecnologías, junto con procesos de integración social, mejorasen las posibilidades de acceso a una vivienda digna de grandes sectores de la población (De Angelis et al., 2012).

En 2010 Ñande’ adquirió la forma de una empresa en los sectores de construcción, industria y comercio (fabricación, montaje y comercialización de casas de madera), lo que le permitió contar con condiciones operativas para la producción y la comercialización. Se constituyó en una organización comercial por fuera de la Escuela de Oficios Don Bosco a partir de una definición estratégica de los Salesianos de separar las diversas iniciativas que tienen en el país: educacionales, obras sociales, parroquias y este caso: un emprendimiento productivo que integra el conjunto de emprendimientos productivos (sociedades anónimas de producción) que posee la Congregación. A continuación, se presenta un organigrama de la empresa.

Gráfico 2. Organigrama de la empresa Ñande´



Fuente: De Ángelis, D., Giúdice, M., Ugarte, S., Fornos, M., Reyes, A., Silva, A (2012). *El caso Ñande´. Una solución alternativa al problema de la vivienda desde el paradigma de empresa social*. Montevideo, Uruguay. VII Congreso Internacional Rulescoop. 2012. Pág. 10.

Tal como se desprende del organigrama, la empresa tiene una Gerencia general, un Taller de producción y comercialización y un Centro de I+D+ orientado al diseño y desarrollo de tecnologías constructivas. Asimismo, el propio diagrama elegido para presentar el organigrama, da cuenta de la importancia del intercambio de conocimiento entre las diversas áreas e integrantes del emprendimiento, así como la disposición al intercambio y el incentivo a la participación. En la medida en que la participación fue muy relevante para la generación del proyecto y su concreción en un emprendimiento, el mismo se organiza en tres gerencias o áreas (Gerencia general, Gerencia de producción, Gerencia de investigación y desarrollo) con funciones establecidas para cada una pero sin límites rígidos entre ellas.

Se consideró y considera fundamental la confluencia de las gerencias en la medida en que posibilita que sus integrantes tengan conocimiento sobre las diversas funciones y actividades de la empresa y, de esa manera, cuenten con conocimientos de todas sus áreas. En este sentido, cada gerente es referente de un área, pero también realiza funciones de otras áreas, asumiendo la corresponsabilidad de lo que sucede dentro del emprendimiento. Se fomenta la comunicación interna permanente y el intercambio para la toma de decisiones, lo que lleva a procesos que valoran como muy fructíferos, de aprendizaje. Buscan evitar que se generen compartimentos que sean competencia de un solo gerente ya que entienden que todos pueden aportar en cada decisión. Ese conocimiento no estanco y la circulación de información, permitiría procesos de toma de decisiones democráticos y resolución de problemas de forma colectiva. Se puede decir que es parte de la gestión

colectiva, democrática y participativa que se promueve y fomenta en todos los integrantes del emprendimiento.

En la medida en que la idea (posteriormente concretada en un proyecto y luego en un emprendimiento) surgió en el marco de la Escuela de Oficios Don Bosco, los creadores y fundadores del emprendimiento establecieron que el mismo debía ser parte y pertenecer a la Sociedad San Francisco de Sales de Uruguay. En el estatuto se señala que el 100% de la titularidad es de dicha Sociedad, que debe ser dirigido por laicos, que el 100% de las utilidades generadas deben ser invertidas exclusivamente en la formación profesional y en el trabajo con adolescentes y jóvenes, luego de asegurar una reserva para el funcionamiento de Ñande', y que ninguna de las utilidades puede volcarse a actividades pastorales.

Según se señala desde el equipo, la visión de Ñande' fue:

*“desarrollar un modelo de empresa social innovador, con objetivos económicos, sociales y medioambientales basados en el respeto de la dignidad humana; que sea reconocida por su alto nivel de gestión, permanente formación, desarrollo e investigación, en articulación con diversos organismos públicos y organizaciones privadas”* (De Angelis et al., 2012: 4).

Tal como se señala, buscó ser una empresa social innovadora, orientada a generar ganancias que permitan su sostenibilidad pero también con objetivos que exceden la generación de utilidades: objetivos sociales, de formación, de respeto al ser humano y al medio ambiente, de articulación con diferentes organismos y de desarrollo e investigación. Tales objetivos son los que se identifican en algunas organizaciones y empresas de la ESS.

En lo que refiere a su misión, se señaló:

*“consolidarse como una empresa socialmente responsable, que brinda soluciones integrales de vivienda, con calidad e innovación, a través de una gestión eficiente, con un equipo humano comprometido, calificado, con actitud de servicio y vocación para poder contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población”* (De Angelis et al., 2012: 4).

En este sentido, además de orientarse a mejorar las posibilidades de acceso a la vivienda digna y a una mejor calidad de vida de las personas, podemos observar la existencia de principios que son propios de la ESS.

Por último, como objetivo principal se menciona que:

*“el Proyecto Ñande’ apunta a satisfacer una de las necesidades básicas de todo ser humano, una vivienda digna” (De Angelis et al., 2012: 4).*

De esta manera, nunca se pierde de vista el objetivo principal que es el que dio origen a la idea, proyecto y posterior emprendimiento: producir y construir viviendas de madera dignas para poblaciones frecuentemente postergadas.

Ñande’ se constituyó en un emprendimiento con objetivos educativos, sociales y de integración. En el estatuto se señalan los siguientes - entre otros - : implementar trabajo y capacitación que permitan ingresos económicos para los jóvenes y personas de escasos recursos; brindar posibilidades de trabajo a los jóvenes después de la fase de aprendizaje; fomentar y apoyar el desarrollo espiritual e intelectual de personas pobres y marginadas, en especial de jóvenes; promocionar la vivienda digna para familias con niños y jóvenes; aportar a la sostenibilidad de las obras en el sector de formación profesional, juventud marginal, centro de acogida de chicos de la calle y obras sociales, por medio de ingresos regulares del emprendimiento Ñande’; promover la investigación y desarrollo de productos y nuevas formas de gestión que aporten a la construcción de vivienda social y mejoramiento del hábitat; generar utilidades para cumplir los objetivos laborales, educativos, sociales. También formularon algunos principios básicos de actuación en el marco del proyecto y posterior emprendimiento:

*“Buscamos algunos pilares del proyecto un poco más abstractos: ser flexibles y tener flexibilidad frente a los problemas; el creer en el proceso, creer que todo es un proceso y que vos no podés cortarlo; la paciencia que es un elemento fundamental, tener paciencia, amigarse con el tiempo, saber que es un proceso, saber que a la persona le va a caer la ficha, esperar tranquilo; y el respirar, como un acto, que es lo único que podés controlar, la respiración, el tomar aire (...).” (Gerente de investigación y desarrollo de Ñande’).*

Como se analizará en el capítulo 4, estos objetivos y principios hacen que Ñande’ pueda considerarse una empresa propia de la ESS y son los que hacen posible su sostenibilidad, junto a otros factores.

Respecto a la forma jurídica adoptada por la empresa, una Sociedad Anónima, los fundadores e impulsores del emprendimiento señalaban lo siguiente:

*“Si bien plantea una visión algo reduccionista de Ñande’, que pone el acento en su carácter de negocio, los integrantes del proyecto apuntalan los objetivos educativos, sociales y de promoción humana que resultan, paradójicamente, alineados con la misión salesiana. Precisamente, en esta tensión, es que se vuelve patente la apuesta a la constitución de una empresa social. La configuración del Proyecto como empresa le permitió a Ñande’ contar con condiciones operativas para la producción y comercialización. Aunque los actores que se interrelacionan*

*con Ñande' comprenden el sentido último que alimenta el emprendimiento, en alguna medida la figura jurídica de Sociedad Anónima no es la que los integrantes del proyecto consideran ideal para reforzar su carácter social, educativo e inclusivo.” (De Angelis, et al., 2012: 4).*

Los impulsores de Ñande' entendían que el tipo de sociedad mercantil que constituye una Sociedad Anónima no logra dar cuenta de la totalidad de los objetivos y propósitos del emprendimiento. En el mismo sentido y respecto a la nomenclatura de los cargos de quienes coordinarían el emprendimiento, entre sus impulsores se dio un intercambio sobre los roles de cada uno y la manera de nombrar sus cargos. Existieron distintas posturas pero finalmente se entendió que una empresa social debía, en diálogo con el sistema, tener roles similares a los que existen en las empresas capitalistas de forma tal de que los interlocutores identifiquen claramente a las personas y sus roles a la hora de presentarse e intercambiar. Los que no estaban de acuerdo entendían que debían construir roles distintos también desde el lenguaje y la comunicación, además de entender que eran cargos muy jerárquicos para un emprendimiento pequeño.

De esta manera, el 1° de abril de 2010 comenzaron las tareas de fabricación en el taller de la Escuela de Oficios y el 25 de octubre de 2011 se realizó el lanzamiento público y se inauguró la Planta de Fabricación ubicada a pocas cuadras.

Además de los financiamientos y apoyos recibidos, desde la Congregación Salesiana se señaló que el pasaje del proyecto al emprendimiento fue posible debido al impulso y perseverancia de las personas que lo promovieron.

*“Acá los grandes impulsores fueron por un lado Marino -Creador de la idea, fundador y ex Gerente de Investigación y Desarrollo de Ñande'- con todo lo importante que hizo, fue el “craneoteca”. Y por otro, fue clave conformar un equipo con personas muy distintas pero que se complementaron muy bien. El equipo fue clave.” (Actual Arzobispo de Montevideo, Padre Inspector de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011).*

El equipo de trabajo que se conformó y que impulsó el proyecto y su concreción en un emprendimiento, fue y es fundamental.

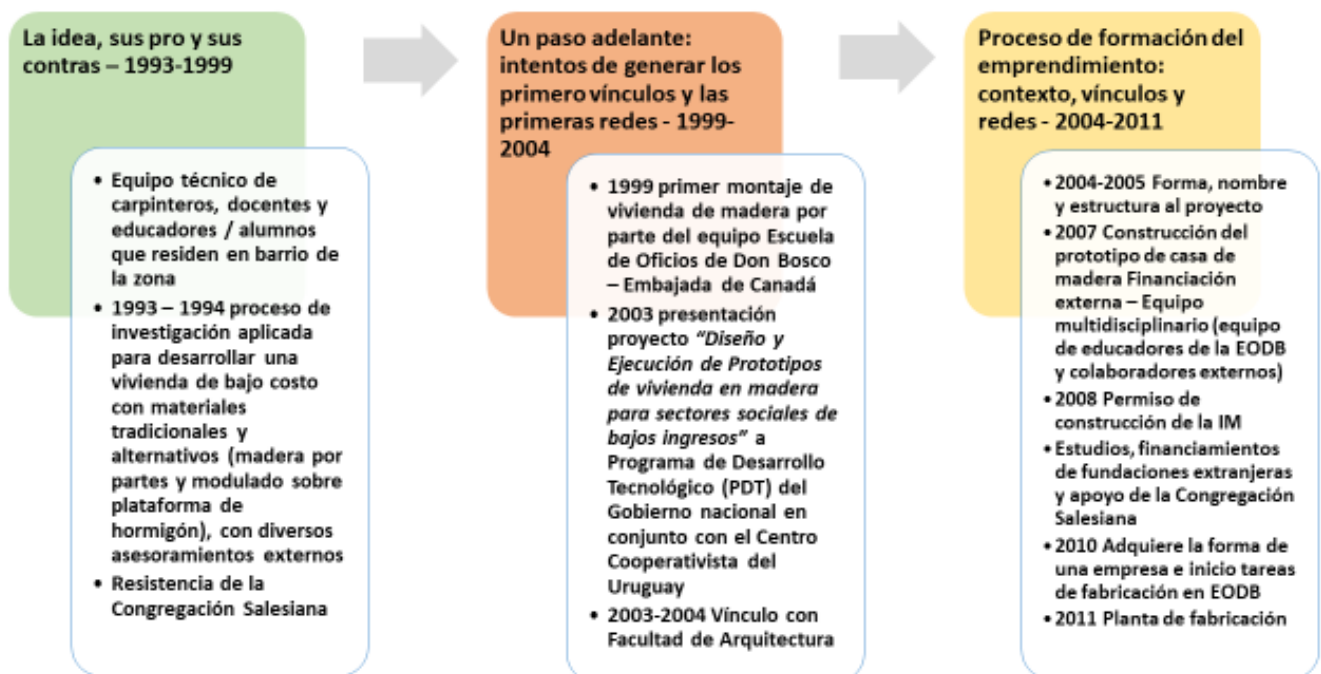
En este apartado se identificó un conjunto heterogéneo de elementos humanos y no humanos claves para el surgimiento y la continuidad de la idea de desarrollar un proceso de diseño y fabricación de una vivienda, entre los cuales es relevante mencionar: problemáticas socio habitacionales no solucionadas, Ley Forestal N° 15.939 de 1987, barrio Marconi, viviendas donde residen estudiantes, estudiantes, planos dibujados, docente, equipo de carpinteros, docentes y educadores, materiales tradicionales y alternativos, asesoramientos externos, prototipo, Embajada de Canadá, instituciones

extranjeras de asesoramiento y financiamiento, agencia de cooperación, diversos equipos de trabajo, permiso de construcción, Escuela de Oficios Don Bosco, Congregación Salesiana, Inspectoría Salesiana, Movimiento Tacurú, Intendencia de Montevideo.

Entre los elementos, pueden identificarse múltiples elementos humanos: estudiantes, equipo de carpinteros, docentes y educadores, asesoramientos externos, Embajada de Canadá, instituciones extranjeras de asesoramiento y financiamiento, agencia de cooperación, diversos equipos de trabajo, Escuela de Oficios Don Bosco, Congregación Salesiana, Inspectoría Salesiana, Movimiento Tacurú, Intendencia de Montevideo. En lo que respecta a la dimensión tecnológica, podemos identificar diversos elementos no humanos: problemáticas socio habitacionales no solucionadas, Ley Forestal N° 15.939 de 1987, barrio Marconi, viviendas donde residen estudiantes, planos dibujados, materiales tradicionales y alternativos, prototipo, permiso de construcción.

A continuación, se presenta una (figura N° 2) sobre la trayectoria socio-técnica de Ñande´ y sus fases, que fue propuesta y analizada durante este capítulo.

*Gráfico 3. Un largo recorrido – De idea a proyecto y de proyecto a emprendimiento*



Fuente: elaboración propia.

Establecidas las tres etapas de la trayectoria de la experiencia se analizó cada una de ellas, estableciendo lo que justifica el recorte analítico y la especificidad en cada caso.

## 2.2 Alianza socio-técnica del proyecto Ñande´

Las alianzas socio-técnicas pueden modificarse a lo largo del tiempo, al incorporarse nuevos elementos o al cambiar las relaciones o patrones de interacción entre elementos heterogéneos ya existentes. En este sentido, pueden existir sucesivas alianzas socio-técnicas con diversos y nuevos patrones de interacción entre elementos heterogéneos (algunos de los cuales se mantienen en el tiempo, otros desaparecen y se incorporan nuevos). Se pueden observar cambios en la coordinación de las sucesivas alianzas, diferentes movimientos de alineación y coordinación de actores, materiales, instituciones, políticas públicas, leyes, ideologías, entre otros.

En el caso Ñande´ se presenta una primera alianza socio-técnica para el diseño del prototipo y el montaje de la vivienda. En este período, pueden identificarse múltiples grupos sociales relevantes: por un lado, un conjunto de actores institucionales gubernamentales y no gubernamentales, como el Gobierno nacional, la Intendencia de Montevideo, diversas agencias e instituciones extranjeras de financiamiento y la Embajada de Canadá. Por otro lado, podemos identificar los siguientes actores sociales: proyecto Ñande´, la Congregación Salesiana, el Movimiento Tacurú, la Escuela de Oficios Don Bosco y dos equipos de trabajo.

En lo que respecta al Gobierno nacional, si bien no hay un vínculo concreto, se establece a través de la promulgación de la Ley Forestal N° 15.939 de 1987 que le permite a Ñande´ contar con disponibilidad de madera maciza. A su vez, Ñande´ significa la posibilidad de generar un producto competitivo en precio y calidad, con el valor agregado que significa el considerar al beneficiario durante el diseño y desarrollo de la solución habitacional para poblaciones con escasos recursos. Por su parte, la Intendencia de Montevideo es fundamental para Ñande´ en la medida en que es quien aprobó el permiso de construcción para Ñande´, mientras que el proyecto significa contar con un producto competitivo en precio y calidad, que considera al beneficiario a la hora de diseñar y desarrollar la solución habitacional.

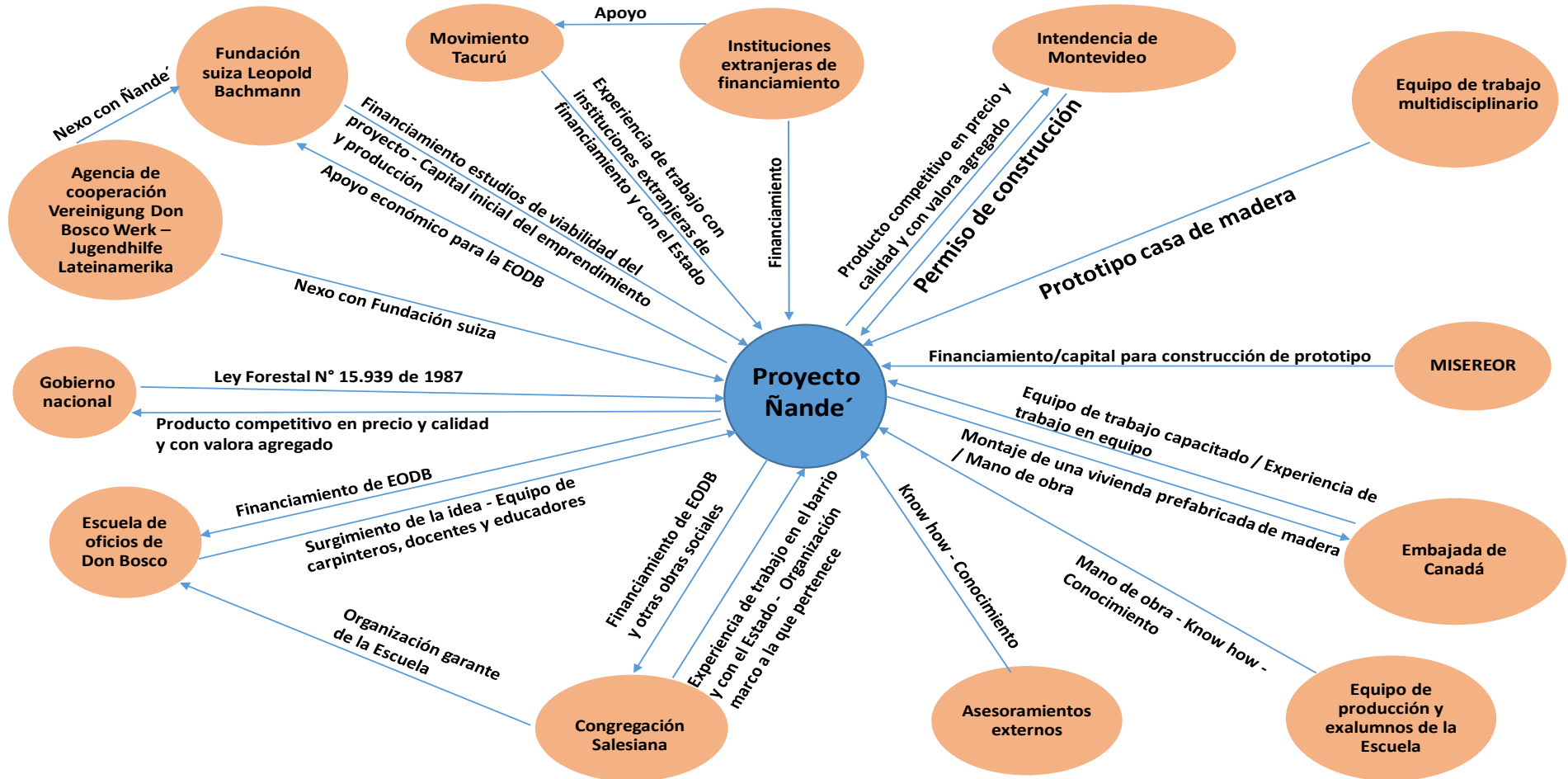
Las agencias y organizaciones de cooperación, asesoramiento y financiamiento extranjeras, constituida en este caso por la Agencia de cooperación Vereinigung Don Bosco Werk – Jugendhilfe Lateinamerika, la Fundación suiza Leopold Bachmann, Misereor, entre otras, fueron clave para el financiamiento de Ñande´, a través del financiamiento de estudios de viabilidad, del financiamiento para la construcción del prototipo de casa de madera y del aporte de conocimiento y know how. Estas agencias,

fundaciones y organizaciones, se involucran con el proyecto Ñande´ en la medida en que se constituye en una posibilidad de generación de recursos económicos tanto para el financiamiento de la Escuela de Oficios Don Bosco (institución deficitaria) así como para otras obras no pastorales de la Congregación Salesiana, lo que les permitiría dejar de destinar recursos a su financiamiento (o destinar una menor cantidad). La Embajada de Canadá en Uruguay encargó a un equipo de producción de la EODB y un grupo de exalumnos, el montaje de una vivienda prefabricada. Para el proyecto Ñande´, significó la práctica por parte de un equipo de la EODB, en el armado y montaje de una casa, lo que alimentaba las posibilidades de concretar el proyecto ya que permitió dar cuenta de la capacidad constructiva del equipo así como una experiencia de trabajo en equipo.

En lo que respecta al conjunto de actores sociales, el proyecto Ñande´ integrado en esta etapa por sus impulsores, es el principal impulsor del diseño y fabricación de una vivienda de interés social con materiales de construcción alternativos, y es clave para la alineación y coordinación general de todos los grupos sociales relevantes involucrados hasta el momento.

Para la Escuela de Oficios Don Bosco, integrada en este caso por estudiantes, docentes, carpinteros y educadores, el proyecto Ñande´ se constituye en una posibilidad de financiamiento así como de inserción laboral para sus egresados. Para los impulsores de Ñande´, la EODB es el marco en el que nace la idea, así como de donde proviene parte del equipo que hace posible el proyecto y posterior emprendimiento. Por su parte, el Movimiento Tacurú le confiere a Ñande´ experiencia de trabajo con instituciones extranjeras de financiamiento y con el Estado. En lo que refiere a la Congregación Salesiana, integrada por salesianos sacerdotes, salesianos laicos, coadjutores e integrantes de la Inspectoría Salesiana, se constituye en la organización marco en la que Ñande´ nace y a la que luego pertenece, la garante de la EODB, y la que cuenta con extensa experiencia de trabajo en el barrio y con diversos organismos del gobierno nacional y gobiernos departamentales. El proyecto Ñande´ se constituye en la posibilidad de contar con financiamiento para la EODB y otras obras sociales no pastorales.

Gráfico 4. Alianza socio-técnica del proyecto Ñande´



Fuente: elaboración propia. El tamaño de las figuras que engloban a actores como a intermediarios, no responde a ningún criterio; la diferencia de tamaños responde al espacio disponible para graficar.

El equipo de trabajo multidisciplinario, integrado por el equipo de educadores de la Escuela de Oficios Don Bosco y colaboradores externos, realizó el diseño y fabricación del primer prototipo de vivienda para poder responder a la problemática del acceso a la vivienda por parte de personas y familias de escasos recursos. Para Ñande´, significó contar con el prototipo de vivienda con materiales de construcción que habían promovido, el que luego de algunos ensayos, obtuvo el permiso de construcción de la vivienda.

La primera alianza socio-técnica en torno a Ñande´ pone de relieve los grupos de actores, sus significaciones sobre el proceso y, especialmente, aquello que circula entre actores y grupos de actores.

Si bien los elementos humanos así como los elementos no-humanos poseen autonomía relativa respecto al significado del artefacto *Ñande´*, se puede afirmar que el equipo que impulsó todo el proceso logró coordinar y alinear a otros grupos para la construcción de su funcionamiento y lograr su tránsito de idea a emprendimiento.

En este apartado se identificó la principal alianza socio-técnica que hizo posible que el proyecto se constituyera en un emprendimiento, constituida por elementos heterogéneos involucrados en el proceso de construcción de su funcionamiento. La alianza socio-técnica es una herramienta analítica que permite reconstruir las redes de elementos heterogéneos (actores, instituciones, leyes, artefactos, sistemas, entre otros) humanos y no humanos que intervienen de manera auto-organizada, en procesos de diseño, funcionamiento y cambio de una tecnología (Thomas, 2012).

## Capítulo III. Funcionamiento y sostenibilidad de Ñande´

### 3.1 De una trayectoria con dificultades a vínculos y redes relativamente estables

A continuación se desarrolla y analiza la principal alianza socio-técnica consolidada, en la que están implicados elementos humanos y no humanos, que hizo y hace posible el funcionamiento de Ñande´ y su permanencia en el tiempo. Vale la pena aclarar que, si bien se presentan y describen algunos elementos implicados en su no funcionamiento, debido al recorte seleccionado para el análisis, no se reconstruyeron las alianzas “contrarias” al artefacto Ñande´ (constructoras de su no funcionamiento).

#### 3.1.1 Primeras construcciones del emprendimiento y nuevas redes

La segunda construcción que Ñande´ realizó (en el año 2010, ya como Sociedad Anónima) fue una capilla de madera en Juan Lacaze, pequeña ciudad del Departamento de Colonia, ubicada a 140 km de Montevideo, a raíz del pedido de un sacerdote que había sido trasladado a esa ciudad y que por muchos años había formado parte del Movimiento Tacurú y mantenía un vínculo de amistad con quien fue el creador, fundador y ex Gerente de Investigación y Desarrollo de Ñande´. Ante la necesidad de una capilla en Juan Lacaze y considerando que tenían un presupuesto pequeño para hacerla, el sacerdote se lo planteó para que se hiciera con el sistema Ñande´. Llegaron a un acuerdo para hacer la capilla y, de esa manera, Ñande´ adquirió el proyecto. Para hacerla y en la medida en que aún no tenían la planta de fabricación disponible y en la Escuela no contaban con espacio físico vacante a tal fin, alquilaron un taller de carpintería a una persona conocida que anteriormente se había acercado a la Escuela de Oficios Don Bosco con el objetivo de colaborar con la misma y que también había contribuido con *Un techo para mi país*<sup>34</sup>. Se comunicaron con él, alquilaron el taller y lo contrataron para que participara de la construcción de la capilla junto a jóvenes egresados de la Escuela y tres de los gerentes de Ñande´. En ese momento empezaron a generarse vínculos con la empresa Wayerhaeuser<sup>35</sup> (proveedora actual de compensado fenólico) con el objetivo de

---

<sup>34</sup> Actualmente conocida como “Techo”, es una organización latinoamericana sin fines de lucro presente en América Latina y el Caribe orientada a “acercar a las familias a una vivienda digna.” (Techo. *Qué hacemos*. <https://techo.org/que-hacemos/> [Recuperada el 30/10/2024]).

<sup>35</sup> Empresa proveedora de materias primas para Ñande´. Adquirida en el año 2020 por un consorcio liderado por la forestal Timberland Investment Group (parte del grupo brasileño BTG Pactual).

comprarle madera de polines (un residuo que la empresa vendía) para construir la capilla. Este fue el primer vínculo con la empresa que luego continuó siendo proveedora de materia prima para Ñande´.

De esta manera, la capilla se comenzó a prefabricar en el taller del carpintero; la prefabricación se hizo allí con personas contratadas por Ñande´. Luego de finalizada la producción, los gerentes y trabajadores de Ñande´ fueron a construir la capilla a Juan Lacaze. Esa instancia fue una especie de experiencia fundante porque implicó que los trabajadores se conocieran trabajando juntos, implicó convivencia, así como dar cuenta de que la capilla podía construirse en dos semanas. Se constituyó en una experiencia de conocimiento entre compañeros. Participaron los dos gerentes fundantes del proyecto, otro gerente que se incorporó luego y tres trabajadores que se contrataron, ex alumnos de la Escuela.

A partir de esta primera experiencia del emprendimiento, surgieron otras oportunidades de producción y montaje. La construcción de la capilla permitió que luego un empresario se contactara con Ñande´ porque tenía interés en construir casas de madera para ofrecer alojamiento a los trabajadores que construirían la planta de celulosa Montes del Plata que se instalaría en la zona (específicamente en la localidad de Conchillas del Departamento de Colonia), y que luego de finalizada la construcción de la planta, pudieran permanecer como parte de un emprendimiento turístico. El empresario había realizado el movimiento de tierra para la construcción de la capilla de madera en Juan Lacaze; había estado vinculado a los salesianos en otra oportunidad y, al conocer la construcción que se realizaría, puso a disposición maquinaria y personal, por lo que fue relevante para la construcción de la capilla y posteriormente como cliente del emprendimiento.

*“Fue importante porque cerramos un negocio de hacer 23 casas juntas, en producción, que nunca habíamos hecho. Le vendimos el armado de dos o tres casas y el resto en kits para que él las armara con su gente. Era un negocio que nos cerraba: venderle las casas y capacitar a la gente del lugar; nos servía porque parte de la cuestión del sistema era que fuera sencillo para la autoconstrucción por lo que la experiencia de capacitar gente para que las pudieran armar, estaba buena. Ahí el sistema constructivo evolucionó un poco para hacer una casa sin la estructura, algo más parecido a lo que hacemos ahora; igualmente fueron cabañas bastante más básicas que las de ahora y con bastantes defectos que después fuimos puliendo pero fue una experiencia que nos vino bárbaro.”*  
(Fundador y Gerente de Producción de Ñande´).

La experiencia significó fortalecer el equipo al acumular conocimientos y competencias para el trabajo.

A la interna de la Congregación Salesiana, luego algunos colegios e instituciones educativas empezaron a solicitar trabajos; por ejemplo, Talleres de Don Bosco les solicitó una ampliación grande, para lo que se contrató personal para construcción que todavía permanece en la empresa. A raíz de una necesidad de la Congregación Salesiana de dar respuesta a necesidades constructivas de colegios e instituciones educativas salesianas, surgió la demanda de estos trabajos realizados por Ñande´ que fueron fundamentales para el inicio del trabajo en el rubro construcción.

*“Siempre había estado en la vuelta la idea de tener una empresa constructora propiedad de los salesianos para todas las obras que se hacen: las hacés con una empresa que la utilidad que te cobra va ser invertida en obra social y cerrás el círculo. Hemos ido trabajando y compitiendo, a veces hemos hecho los trabajos nosotros y a veces otra empresa.”* (Fundador y Gerente de Producción de Ñande´).

Ñande´ se constituyó así en una empresa constructora capaz de brindar servicios a las diferentes obras de la Congregación. Desde la Congregación Salesiana se señaló que Ñande´ ha sido contratada como empresa constructora para diversas obras de edificios de la misma, tal como se ejemplifica a continuación:

*“En varios colegios salesianos Ñande´ ya es como la empresa constructora, cualquier colegio que tiene que hacer algún tipo de obra los llama. Eso nos optimiza porque nos asegura que lo que estamos pagando a la empresa constructora está quedando en las obras nuestras.”* (Ex Ecónomo Inspectorial de la Congregación Salesiana de Uruguay - desempeñaba el cargo en el momento de la realización de la entrevista y hasta el presente año < 2020 > -).

En este sentido, la propia Congregación Salesiana ha valorado de forma positiva que Ñande´ pueda constituirse en la empresa a contratarse en caso de necesidad de obras en instituciones educativas salesianas.

También se generó un vínculo con la organización Techo<sup>36</sup>, que le solicitó a Ñande´ la producción de casas. El vínculo se inició cuando los integrantes de Techo solicitaban las instalaciones de la Escuela para hacer sus casas o para quedarse a dormir cuando iban al barrio. En reiteradas oportunidades les solicitaron a Ñande´ sus servicios para la fabricación de sus casas porque tenían problemas con los proveedores (no cumplían con plazos). Fue así que armaron conjuntamente un taller en el barrio Colón de Montevideo, contrataron a jóvenes del barrio y empezaron a fabricar casas para Techo. Desde la

.....

<sup>36</sup> Antes conocida como “Un Techo para mi País”, es una organización latinoamericana sin fines de lucro presente en América Latina y el Caribe, orientada a “acercar a las familias a una vivienda digna.” (Techo. *Qué hacemos*. <https://techo.org/que-hacemos/> [Recuperada el 30/10/2024]).

gerencia de Ñande´ se señala como una buena experiencia que permitió la construcción de 500 casas para la organización pero que no habilitó la concreción de otros objetivos que a su modo de ver eran los más importantes, tales como generar soluciones habitacionales duraderas, superadoras de las viviendas de emergencia que construía Techo en nuestro país.

Este vínculo a nivel productivo luego se disolvió debido a los diferentes objetivos y lógicas institucionales y de funcionamiento, aunque siguen teniendo un buen relacionamiento. Desde la gerencia de Ñande´ se señaló que su interés no era concretamente hacer las casas de Techo, sino lograr, conjuntamente, transformar la vivienda de emergencia que donaba Techo en una vivienda digna a través del saber hacer de Ñande´ y el potencial del voluntariado de Techo. También con la intención de involucrar al Estado para que regularizara intervenciones e hiciera aportes desde la logística y su experticia.

Respecto a la fabricación de casas para Techo y tal como se ejemplifica a continuación, desde la gerencia de Ñande´ se señaló que en dichos años surgieron inquietudes y la amenaza de que se identificara el producto de Ñande´ con el de Techo, en la medida en que el de esta organización era marcadamente distinto: en ese momento hacía viviendas de emergencia.

*“Ellos arrancaron tipo crisis del 2000, era una organización muy nueva que recibía muchos apoyos con muy pocos cuestionamientos porque el discurso era que hacían casas y no viviendas de emergencia, la gente pensaba que hacían casas; cuando la gente empezó a ver lo que se hacía y cómo se hacía, empezaron cuestionamientos de decir <esto se hace desde las clases altas para sanear un poco la conciencia>. Algunos cuestionamientos son bastante injustos, desde el desconocimiento, pero hay otras cosas que son reales.”* (Gerente General de Ñande´).

Más allá de estas inquietudes, se continuó con el trabajo conjunto porque entendían que podía ser valioso para ambas organizaciones en la medida en que eran iniciativas distintas pero con el objetivo común de mejorar la calidad de vida de personas en situación de vulnerabilidad. Desde la gerencia del proyecto se señaló que intentaron de diversas formas intercambiar e impulsar el trabajo conjunto, pero que desde Techo la intención era otra y no pudieron establecer una relación permanente.

*“Estuvimos dos años planteando juntarnos para intercambiar y proponer cambios, y en realidad de parte de ellos tácitamente hubo una utilización del proyecto, nosotros les servimos para eso, sí nos escuchaban, recibían las críticas, pero nunca tuvieron voluntad de intercambiar.”* (Gerente General de Ñande´).

En este sentido, no lograron instancias de intercambio que consideraban importantes para potenciar el trabajo conjunto.

Respecto a las diferentes lógicas institucionales, desde la gerencia de Ñande´ se señaló que el involucramiento con las familias y el barrio por parte de Techo era superficial y que existían dificultades para adaptar la solución habitacional a cada nuevo contexto; se entendía que el involucramiento con la localidad y el territorio así como el hecho de tomar en consideración los diferentes contextos, eran aspectos fundamentales para lograr que la vivienda pudiera ser el puntapié de una transformación social o una necesidad básica satisfecha que permitiera a las personas pensar y resolver otros problemas.

*“Eso surgió en un contexto, en una realidad, en una cultura, en un país, que fue Chile, en determinado tiempo y espacio. Y sirvió para ese lugar, fue sostenible la idea, llegaron a una tercera etapa<sup>37</sup>, hicieron las viviendas. Cuando lo querés llevar a otros países tenés que cambiar algunas cosas, hasta capaz la misma solución constructiva, porque son diferentes culturas, diferentes lógicas.”*  
(Gerente de investigación y desarrollo de Ñande´).

El hecho de que Techo replicara la solución habitacional a diferentes contextos sin interiorizarse de cada realidad social y local, se enfrentaba con la lógica de trabajo de Ñande´ a nivel de territorio.

También trabajaron conjuntamente en la realización de obras de saneamiento en un asentamiento de la zona donde se encuentra la planta de Ñande´, y a partir de esa experiencia reforzaron su percepción sobre lógicas institucionales y objetivos diferentes, que daban cuenta de la dificultad para articular y trabajar en conjunto.

*“Hay cosas que no se pueden disfrazar cuando se trabaja en conjunto adentro del barrio, dicen <trabajamos con los vecinos, no hacemos asistencialismo>, pero no basta con declarar que no hacés asistencialismo; si tus conductas son asistencialistas, sos asistencialista. Hay todo un discurso pero en la realidad al vecino se lo trata de forma muy paternalista, condescendiente, no se logra generar que la comunidad se empodere y lleve adelante acciones para mejorar, y entonces si no está Techo ahí, se cae. Hay cierto grado de mesianismo de ellos, de pensar <nosotros realmente nos metemos con el barrio, con las comunidades>, ¿y después cuando te vas?”* (Gerente General de Ñande´).

---

<sup>37</sup> Cuando mencionan la “tercera etapa” se refieren a la última fase del modelo de trabajo de Techo en la que “se busca implementar soluciones definitivas en los asentamientos precarios, como la regularización de la propiedad, servicios básicos, vivienda, infraestructura comunitaria y desarrollo local. Techo articula y vincula pobladores de asentamientos organizados con instituciones de gobierno para exigir sus derechos.” (Techo. *Qué hacemos*. <https://techo.org/que-hacemos/> [Recuperada el 30/10/2024]).

Es así que luego de producir casas para Techo durante dos años, el vínculo se discontinuó debido a diferentes objetivos y lógicas institucionales y organizacionales.

*“Fue imposible, la cultura organizacional de Techo está súper marcada, ellos son un grupo de jóvenes muy voluntariosos pero con mucha dificultad para cambiar la pisada, para hacer otra cosa, y con mucha rotación, no logran acumular porque los jóvenes lo viven como una experiencia de dos o tres años y cada vez de menos tiempo. Es decir <consumí esta experiencia, conocí barrios, me concienticé pero después tuve que seguir mi camino y tuve que ponerme a trabajar y terminar la carrera>. Es muy difícil que acumule, ellos mismos hacen esa reflexión.”.* (Gerente General de Ñande´).

Los diferentes objetivos y lógicas también se vinculan con diferentes recursos para hacer sostenible cada iniciativa: mientras Techo se sostiene a partir de donaciones, Ñande´ lo hace a través de la producción y comercialización. Desde la gerencia de Ñande´ se señaló la importancia de que el emprendimiento de producción y montaje de casas sea sustentable y sostenible por su propia producción, y que no sea financiado por donaciones. Más allá de que se discontinuó el vínculo productivo, continuaron teniendo vínculos esporádicos con la organización.

Los vínculos y redes generadas con diversos actores recién detallados, permitieron las primeras fabricaciones, montajes y construcciones realizadas por Ñande´, posibilitaron dar cuenta de su capacidad productiva y de comercialización así como de su capacidad para generar nuevas capacidades productivas, lo que impulsó al emprendimiento y lo fortaleció. Asimismo, si bien el vínculo con la organización Techo significó acumulación de experiencia para dar cuenta de la capacidad productiva de Ñande´, no tuvo los resultados esperados, lo que da cuenta de dificultades para entablar vínculos persistentes con organizaciones que se vinculan con el trabajo de Ñande´.

Luego de las experiencias de trabajo descriptas, se establecieron redes con el Estado, vínculo fundamental para el sostenimiento de Ñande´.

### **3.1.2 Redes fundamentales y actuales**

En este apartado se presentan las principales redes que se identificaron como claves para el trabajo que realiza Ñande´ así como para su sostenibilidad.

Un actor fundamental para el emprendimiento ha sido el Estado en la medida en que es el comprador de viviendas de interés social para personas con escasos recursos en Uruguay.

*“Estaba claro que si a alguien se le podían vender las casas era al Estado. La vivienda de interés social la compra y la paga el Estado en este país. Las casas*

*para pobres no las va a pagar la gente que no tiene la plata, las tiene que pagar el Estado y ver cómo se las cobra para dárselas, que es lo que sucede en todas partes del mundo.” (Fundador y Gerente de Producción de Ñande´).*

*“Para hacer viviendas de interés social necesariamente precisábamos del Estado, no existe financiamiento privado.” (Gerente General de Ñande´).*

En este sentido y más allá de que diversos organismos estatales manifestaron su apoyo a la iniciativa desde que era un proyecto, en 2011 existió un avance concreto por parte de la Intendencia de Montevideo, que conoció el prototipo y manifestó su interés en hacer ese tipo de casas para realojos de familias con escasos recursos asentadas en suelos no aptos para viviendas. La Intendencia ya venía trabajando en realojos con el Movimiento Tacurú, por lo que el vínculo de Ñande´ con el Movimiento generó la confianza necesaria para trabajar en conjunto.

*“Como Ñande´ tiene un vínculo a través de los salesianos con Tacurú, se firmó un nuevo convenio para hacer realojos con las casas de Ñande´ a partir de una decisión de cambiar el módulo que se hacía tradicionalmente que tenía algunos problemas constructivos; el sistema es el mismo, tiene una doble función: un producto, que en este caso es el de Ñande´ que es bastante mejor que lo que se hacía con Tacurú porque es más completo, más cerradito, con participación de los vecinos, y el mismo proceso de aprendizaje con muchachos.” (Directora del Sector Vivienda de la Intendencia de Montevideo al momento de realizarse la entrevista y en la actualidad).*

Dado que el prototipo contaba con un permiso de construcción de la Intendencia, desde el Servicio de Tierras y Vivienda de la misma se entendió que la tecnología de construcción de Ñande´ se podía utilizar para hacer realojos. En ese momento, la vivienda de Ñande´ ya había sufrido varias modificaciones respecto al prototipo inicial, pero igualmente se tomó dicho permiso como válido. Fue así que se les encargó el realojo del asentamiento “La Manchega”: 41 casas a construirse a través de un convenio educativo laboral. A través de ese convenio, se capacitaría a jóvenes del barrio con personal capacitado y se fabricarían y montarían las casas de Ñande´ porque se consideró que las casas eran de mejor calidad y aportaban otros valores al proceso. La construcción se extendió durante los años 2013 y 2014 debido a procesos burocráticos de la Intendencia.

Así sucedió la primera experiencia con el Estado, la que los habilitó a vincularse con el mismo. Desde la Intendencia, en particular por parte de la Directora del Sector Vivienda del Servicio de Tierras y Vivienda de la División Tierras y Hábitat, se destacó la excelente calidad de la vivienda, el costo adecuado, el profesionalismo y el acompañamiento social que se realiza a las familias por parte del emprendimiento; se valoró muy positivamente el valor agregado que significa el trabajo social que Ñande´ realizaba.

*“El producto está muy bien evaluado, el nivel de satisfacción de la gente es muy bueno, dicen que la casa es muy cálida. Tienen un buen servicio, después acompañan a la gente, enseñan el mantenimiento y ese tipo de cosas.”* (Directora del Sector Vivienda de la Intendencia de Montevideo al momento de realizarse la entrevista y en la actualidad).

Por parte de los impulsores del emprendimiento se percibía y visualizaba total conformidad de la Intendencia con el proceso de trabajo y el producto de Ñande´.

*“Se pudieron montar esas casas con esos jóvenes, tuvimos una primer experiencia y eso nos habilitó a conocernos con el Estado. La directora de Vivienda visitó la casa y quedó encantada con la casa en sí misma por la calidad de la construcción pero también con el proceso.”* (Gerente General de Ñande´).

Es así que para los impulsores del proceso de diseño y fabricación de la vivienda (de Ñande´) el inicio de trabajo con la Intendencia se visualizaba como clave para el funcionamiento del emprendimiento y para cumplir con uno de sus objetivos sociales: construir viviendas de interés social, tal como se ejemplifica a continuación

*“Ese negocio con la Intendencia significó la primera vez que hicimos lo más cercano a los objetivos del proyecto, si bien todo lo demás es parte del objetivo del proyecto, esto es la vivienda de interés social.”* (Fundador y Gerente de Producción de Ñande´).

Tal como se viene mencionando, la vivienda para personas y familias con escasos recursos en Uruguay es financiada por el Estado, por lo que dicho vínculo fue y es condición necesaria para la sostenibilidad de Ñande´.

Los Convenios de la Intendencia con Ñande´ así como con otras empresas y OSC (Organizaciones de la Sociedad Civil), son “Convenios Educativo Laborales”, lo que implica que además de formar a jóvenes en el lugar de trabajo, se los forma en ciertos aspectos teóricos y técnicos en talleres e instancias de capacitación y se les realiza un acompañamiento social, al tiempo que se les paga un sueldo. Se trata de convenios de donación modal enmarcados en políticas públicas que tienen el objetivo de colaborar con los sectores sociales que tienen dificultades en su inserción educativo-laboral y que se encuentran en riesgo social. Se busca promover un proceso a través del cual el joven incorpore herramientas para mejorar su condición. Son convenios que no solamente implican la prestación de un servicio a la Intendencia como puede ser la construcción de viviendas, sino que además tienen el fin social de incluir a jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Se trata de Convenios que tienen tiempos de duración estipulados y explicitados: pueden ser de seis meses o de un año por ejemplo, y pueden ser prorrogables o no.

De esta manera, uno de los actores clave fue la Intendencia de Montevideo: en 2008 concedió el permiso de construcción y luego estableció convenios para realojos, realidad que es también identificada por los integrantes de la gerencia de Ñande´, tal como se ejemplifica a continuación:

*“Habilitar un permiso de construcción en la Intendencia de Montevideo te allana el camino.”* (Fundador y Gerente de Producción de Ñande´).

*“Un pilar fundamental es el relacionamiento con el Estado, más allá de las manifestaciones de apoyo, lo que hubo fue un avance concreto de la Intendencia.”* (Gerente General de Ñande´).

La Intendencia de Montevideo también fue un actor clave para el inicio del trabajo del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) con Ñande´. Al respecto, desde el MVOT se señaló lo siguiente:

*“La Intendencia venía trabajando con Ñande´ hacía muchísimo tiempo. Nosotros lo que hicimos primero fue conocer esa experiencia de la Intendencia, qué cosas había evaluado, cuál era la experiencia que venía acumulando, cuáles eran las valoraciones de ejecución de obra, de cumplimiento de plazos, calidad constructiva. Eso fue lo que tomamos como base. Con menos profundidad también tomamos conocimiento de obras que habían desarrollado en el sector privado, que lo han hecho y mucho y también con un muy buen producto final y muy buena valoración en todos esos aspectos.”* (Directora Nacional de Vivienda del MVOT en el período 2010-2016).

De esta manera, el hecho de que la Intendencia de Montevideo tuviera experiencias de trabajo junto a Ñande´, significó un factor clave para que el MVOT decidiera comenzar a vincularse con el emprendimiento.

Como se mencionó, otros actores claves fueron el propio Movimiento Tacurú y la Congregación Salesiana, ya que el hecho de que se vinculara a Ñande´ con la Congregación y con el Movimiento, permitió el acceso a financiamiento de fundaciones extranjeras y también un vínculo de confianza con el Estado.

*“La Intendencia de Montevideo hace muchos años que trabaja con el Movimiento Tacurú. Había mucho interés en el proyecto y también mucha confianza de dónde provenía el proyecto, que eso es algo que la Congregación Salesiana en Uruguay tiene, muchísimos años de trabajo y trabajo con el Estado principalmente en obras sociales, entonces hay una confianza grande en lo que se hace, en que se hace bien, que los objetivos que se persiguen son los que son.”* (Gerente General de Ñande´).

*“La Congregación es garante, sino sería una empresa más del medio, Tacurú tiene más de 20 años de convenios con la Intendencia de Montevideo, y pienso que eso sin duda influyó.”* (Ex Ecónomo Inspectorial de la Congregación)

Salesiana de Uruguay - desempeñaba el cargo en el momento de la realización de la entrevista y hasta el año 2020 - ).

En lo que respecta específicamente a la importancia del vínculo de Ñande´ con el Movimiento Tacurú, desde la Intendencia se señaló que se conoció y comenzó a trabajar con Ñande´ debido al vínculo que mantenía con el Movimiento.

*“Nosotros llegamos a Ñande´ a través del Movimiento Tacurú, que tiene múltiples convenios con la Intendencia para la construcción de viviendas y para realizar distintos realojos.”* (Directora del Sector Vivienda de la Intendencia de Montevideo al momento de realizarse la entrevista y en la actualidad).

La influencia de la relación previa entre el Movimiento Tacurú y la Intendencia de Montevideo en el hecho de que ésta comenzara a trabajar con Ñande´, fue también señalada por parte de los entrevistados pertenecientes a la Congregación Salesiana.

*“Frente a algunos, por ejemplo con la Intendencia de Montevideo, los salesianos tenemos una antigua relación a través de Tacurú, creo que eso fue determinante (...) Vi las casas que desde Ñande´ construyeron al lado de Los Pinos, ahí fue muy importante la triangulación Ñande´-Tacurú-Intendencia de Montevideo.”* (Actual Arzobispo de Montevideo, Padre Inspector de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011).

En este sentido, el Movimiento Tacurú se constituyó en un elemento relevante para el funcionamiento de Ñande´.

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) fue otro actor clave que, tal como se mencionó, teniendo conocimiento del trabajo de la Intendencia de Montevideo con Ñande´, comenzó a trabajar con la empresa en el año 2013, para los planes de mitigación y realojos.

A partir de que el Ministerio había definido trabajar con apertura para indagar, investigar y generar un estímulo a la innovación tecnológica en construcción de viviendas de interés social, entre la diversidad de propuestas que existían, se tomó contacto con Ñande´: además de presentar un proceso constructivo alternativo, tenía el valor agregado de realizar un trabajo social interesante y necesario, a juicio de la Directora de la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) del MVOT en el período 2010-2016. Se entendía que desde el punto de vista de la producción era eficiente, desde el punto de vista de los costos era competitiva, y tenía el valor agregado de ser una propuesta con incidencias a nivel social. Se señaló que estos impactos a nivel social no derivaban únicamente de la experiencia educativo laboral como espacio de capacitación para jóvenes provenientes de

sectores de escasos recursos, brindando calificación en el oficio específico y en competencias transversales y genéricas, sino que, además, el emprendimiento tenía intención de incorporar a las familias para que fueran parte del proceso de construcción de la vivienda. Se identificó como gran diferencial el trabajo de acompañamiento que se realizaba con las personas, familias y barrios a la hora de fabricar y montar viviendas, así como con los trabajadores del emprendimiento.

*“El valor agregado de Ñande’ es que tiene incidencias muy interesantes por el trabajo social que desarrolla. Tiene el valor agregado de ser una propuesta que incluye aportes desde lo social, no solamente en la producción misma por las características que tiene de generar un área de capacitación muy interesante para jóvenes de sectores de muy bajos recursos brindando calificación en el oficio en sí y en áreas generales, sino que además tiene una perspectiva de incorporar a las familias para que sean parte de ese proceso, que en la producción la familia también transite un proceso de elaboración no solamente de la vivienda sino de elaboración en términos de lectura de la vida y de generar otra forma de posicionarse. Entonces eso nos parecía interesante.”* (Directora Nacional de Vivienda del MVOT en el período 2010-2016).

Asimismo, el trabajo con el MVOT, habilitó el trabajo con las Intendencias de Artigas, Paysandú, Salto, Tacuarembó y Rivera.

Desde la gerencia se señaló que se han desarrollado una gran cantidad de proyectos con distintos organismos del Estado vinculados al *Sistema Público de Vivienda*<sup>38</sup>: Intendencias, Plan Nacional de Relocalizaciones, Plan de Mejoramiento de Barrios, Programas Prioritarios, Plan Integración Socio-habitacional Juntos. Se mencionó que, en colaboración con ellos y en distintas modalidades de trabajo, se les ha podido brindar una solución habitacional a familias que habitaban en asentamientos precarios y zonas inundables de diversos departamentos del país.

En lo que refiere a los vínculos con el Estado, Ñande’ también articulaba y coordinaba permanentemente con el Centro de Desarrollo Económico Local (CEDEL)<sup>39</sup>, con el

---

<sup>38</sup> “El Sistema Público de Vivienda, es el conjunto de instituciones públicas, encabezadas por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, que se encarga de aplicar las políticas habitacionales así como de evaluar su implementación y administrar los recursos destinados a ellas”. (Agencia Nacional de Vivienda. *Sistema Público de Vivienda*. <https://www.anv.gub.uy/sistema-publico-de-vivienda> [Recuperada el 30/10/2024]).

<sup>39</sup> “El Centro de Desarrollo Económico Local (CEDEL) de Casavalle es un centro de promoción de la actividad económica, social y cultural que se articula a través de: Capacitación; Asesoramiento económico y para la formalización; Uso de las instalaciones como vivero de emprendimientos; Puntos de comercialización; Acceso a financiamiento; Formación de redes económico-sociales; Presentación de proyectos; Instituciones patrocinadoras de proyecto. Estos espacios son el vehículo de coordinación entre diversos actores, trabajadores, empresarios, organismos públicos y privados, promueven la participación ciudadana y difunden información propia y de otras instituciones que pueda ser de utilidad para la comunidad en general. (...). Los Cedel Casavalle y Carrasco Norte son producto de un proyecto de cooperación de la Unión Europea con la Intendencia de Montevideo y el Ministerio de Educación y Cultura que transcurrió entre 2004 y 2006. A partir del 2007, pasaron a formar parte del compromiso de la IM. Para cumplir estos objetivos se coordinan recursos y brindan espacios físicos a numerosos programas de

objetivo de contar con información para ajustar sus propuestas a las necesidades de las personas que vivían en la zona.

A continuación, se detallan algunas de las obras y proyectos realizadas por Ñande´ a nivel público y privado, donde se puede apreciar la importancia del vínculo con el Estado. La construcción de viviendas prefabricadas de interés social, es identificada por la gerencia como el vector estructurante del trabajo realizado hasta el momento. Según se señaló desde la gerencia, hasta el año 2020, Ñande´ había construido más de 200 casas en todo el país, lo que sumado a las obras de construcción tradicional, superan los 12.000 metros cuadrados construidos.

Se mencionan algunos de los proyectos realizados junto a organismos del Estado, y se presentan fotos de algunas de las soluciones habitacionales finalizadas: viviendas para realojo Asentamiento La Manchega (13), en Barrio Tres Palmas, Montevideo (800 m2) junto a la Intendencia de Montevideo y al Plan Nacional de Relocalizaciones (PNR) del MVOT; viviendas y saneamiento para Programas Prioritarios “Cercanías” y “Uruguay Crece Contigo” (UCC) (25), en Montevideo (1.000 m2), junto a MVOT y MIDES; culminación viviendas realojo Asentamiento Candelaria (12), en Barrio Carrasco Norte, Montevideo, junto a la Intendencia de Montevideo y PNR del MVOT; culminación viviendas cáscara Fray Bentos y Pernas (10), Asentamiento Isla de Gaspar, en Montevideo, junto al PNR del MVOT; viviendas para realojo Asentamiento La Manchega (28), en Barrio Azotea de Lima, Montevideo (1.700 m2), junto a la Intendencia de Montevideo y PNR del MVOT; viviendas para realojos (12) Barrio Pirata, Artigas (720 m2) junto a la Intendencia de Montevideo y MVOT; viviendas para realojos (38), Barrio Salto Nuevo, Salto (2250 m2) junto a la Intendencia de Salto y MVOT; Plantas Altas viviendas para realojos PJ (14), Barrio Saint Bois, Montevideo (720 m2) junto al Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos; Plantas Altas viviendas para realojos PJ (20), Barrio Luis Batlle Berres y Ruta 5 (600 m2) junto al Plan de Integración Socio-Habitacional Juntos; viviendas para realojos (12), Barrio Rio Guayas, Montevideo (720 m2) junto a la Intendencia de Montevideo y PNR del MVOT; Plantas Altas viviendas para realojos PJ (16), Barrios Saint Bois y Cerro (480 m2) junto al Plan de Integración

---

*ministerios, instituciones y organizaciones sociales que generen oportunidades a la población de menores recursos.”* (Intendencia de Montevideo. CEDEL Casavalle. <https://montevideo.gub.uy/cedel-casavalle> [Recuperada el 30/10/2024]).

Socio-Habitacional Juntos; viviendas para realojos (5), Barrio Municipal, Montevideo (400 m<sup>2</sup>) junto a la Intendencia de Montevideo; viviendas para realojos (20), Barrio Jardines, Paysandú (1200 m<sup>2</sup>) junto a la Intendencia de Paysandú y MVOT.

*Imagen 3. Viviendas finalizadas en el marco proyectos realizados junto a organismos del Estado*



Fuente: Ñande´.

En relación a la obra privada, cabe señalar la siguiente: Capilla en Paraje Minuano, Juan Lacaze, Colonia (130 m<sup>2</sup>); Casas desmontables (4), Conchillas, Colonia (160 m<sup>2</sup>); Complejo Turístico de Cabañas Conchillas (24), Colonia (960 m<sup>2</sup>); Comedor Costas del San José, San José (130m<sup>2</sup>); Comedor Aguas Blancas, Lavalleja (80 m<sup>2</sup>); Cabañas Costas del San José (2), San José (120 m<sup>2</sup>); Stand permanente rural del prado, Montevideo (40 m<sup>2</sup>); Taller mecánica Talleres de Don Bosco, Montevideo (250 m<sup>2</sup>); Talleres de Don Bosco, entresijos: Mecánica Industrial, Automotriz y Mantenimiento, Montevideo (250 m<sup>2</sup>); Salones Centro La Tablada, Montevideo (100 m<sup>2</sup>); Galpón vivienda Melilla, Montevideo (120 m<sup>2</sup>); Centro Aires Puros, segundo piso, Montevideo (240 m<sup>2</sup>); Salones Colegio La Teja, Montevideo (80m<sup>2</sup>); La Casa Uruguaya, Montevideo – Cali (80 m<sup>2</sup>); Sala Fisioterapia Millán, Montevideo (50m<sup>2</sup>); Facultad de Teología, Montevideo (600m<sup>2</sup>).

Desde el equipo de Ñande´ se señaló que mediante el vínculo con el Estado, se ha buscado colaborar con la realización de obras de carácter social para la adjudicación de viviendas a la población de escasos recursos.

De esta forma, se puede afirmar que el trabajo de Ñande´ tiene varias características que lo hacen adecuado y viable para el Estado en el marco de los lineamientos, políticas o programas que impulsa, dirige, coordina y ejecuta. Respecto a la importancia del vínculo y del apoyo por parte del Estado, se señaló la importancia simbólica de la participación del Presidente de la República en la inauguración de la planta, el 25 de octubre de 2011.

*“El hecho que haya ido el Presidente de la República a la inauguración fue un respaldo muy importante. Fue porque le interesaba el tema de la construcción de viviendas buenas, bonitas y baratas en material no tradicional.”* (Actual Arzobispo de Montevideo, Padre Inspector de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011).

Más allá de la participación del Presidente y en lo que refiere a la relación con el Estado, desde Ñande´ se identificaron dificultades por su funcionamiento y burocratización, manifestando que ello repercutió en la demora de algunas intervenciones y/o en la desestimación de otras, considerando que se sacrificaron respuestas a necesidades básicas insatisfechas (como es el acceso a una vivienda digna) por el cumplimiento de procesos burocráticos.

Asimismo, Ñande´ no ha recibido facilidades por parte del Estado por ser un emprendimiento con objetivos que buscan impactar en la integración social de personas ni por tratarse de un emprendimiento que cumple con diversos principios que orientan a las entidades de la ESS.

Además de articular políticas en conjunto con organismos públicos, el emprendimiento ha establecido vínculos con empresas de la cadena de valor de la madera de forma tal de contar con insumos a un precio accesible; para la producción de viviendas los proveedores de madera han sido la empresa Wayerhaeuser<sup>40</sup>, la que provee de compensado fenólico, y la empresa Urufor que provee de madera aserrada. Es interesante señalar que estas empresas no han utilizado el hecho de venderle a Ñande´ a un precio promocional como parte de una estrategia de marketing ni como parte de un programa de responsabilidad social empresarial. Tampoco lo han hecho otros proveedores del emprendimiento, tal como es señalado por parte de integrantes de la gerencia de Ñande´.

*“Le dijimos <queremos hacer casas de madera y queremos comprar tu madera porque es la mejor que hay y nos da garantías de muchas cosas pero es cara>, y el tipo dice que conoce lo que estamos haciendo y confía, y dice <véndanle*

---

<sup>40</sup> Adquirida en el año 2020 por un consorcio liderado por la forestal Timberland Investment Group (parte del grupo brasileño BTG Pactual).

*madera a esta gente y háganle un 30% de descuento>. Ninguno hace bandera de lo que hacen con nosotros y así es también con muchísimos proveedores, sino no sería sustentable.” (Gerente General de Ñande´).*

*“Nos vende al mismo precio o capaz que mejor que el de la barraca porque también conocen el proyecto, saben a lo que nos dedicamos, tenemos ese trato con el proveedor de devolverle lo que hacemos, saben en que termina su producto. Hay una relación bastante sincera, honesta y de devolver en qué termina su producto. Con los demás proveedores pasa lo mismo, la idea es involucrarnos, cuando llegan acá se quedan como media hora conversando, es la lógica del proyecto, involucrar (...) que sepan qué estamos haciendo, para qué lo estamos haciendo y cómo lo estamos haciendo.” (Gerente de investigación y desarrollo de Ñande´).*

De esta manera, el emprendimiento logró establecer vínculos con los proveedores de materias primas que aseguran su disponibilidad y calidad a un costo preferencial, lo que se constituye en un factor clave para la sostenibilidad de Ñande´, en la medida en que permite que su producto sea competitivo en términos de precio y calidad. Este vínculo fundamental fue también señalado por un administrador de la Congregación Salesiana.

*“Ñande´ también ha generado una red a nivel de proveedores que eso también es importante. Esa red ayuda mucho en lo que es la parte de la calidad, los precios, la seguridad de que estén los materiales.” (Ex Ecónomo Inspectorial de la Congregación Salesiana de Uruguay - desempeñaba el cargo en el momento de la realización de la entrevista y hasta el año 2020 - ).*

Desde una de las empresas proveedoras de madera se manifestó que venden madera a precio preferencial porque Ñande´ compra grandes volúmenes, al igual que otros clientes. De todos modos, se manifestó que tienen intercambios permanentes con los integrantes de Ñande´, acerca de nuevos productos en madera, sus potencialidades y nuevas aplicaciones de la madera en la construcción de viviendas. Asimismo, mencionaron que conocen el proyecto y consideran que se trata de un modelo innovador, que siempre brinda conocimiento de lo que está desarrollando y que conocen también su forma de trabajar, la que valoran muy positivamente.

Otro actor importante para la promoción y fortalecimiento de Ñande´, fue la Universidad ORT Uruguay<sup>41</sup> con la que ha articulado durante varios años; en el marco del trabajo conjunto desarrollaron la “Casa Uruguaya” que participó del concurso mundial “*Solar Decathlon Latin America and Caribbean 2015*”. La propuesta de casa que desarrollaron conjuntamente fue la ganadora, combinando de la mejor forma la accesibilidad, el

---

<sup>41</sup> La información sobre la Universidad ORT Uruguay, se encuentra disponible en: <https://www.ort.edu.uy/>

atractivo y la excelencia en el diseño, con la producción de energía óptima y máxima eficiencia, de acuerdo al jurado del concurso. A pesar de la articulación exitosa que se logró, nuevamente se identificaron dificultades en lo que hace al relacionamiento con la academia, dificultades que parten de la existencia de diferentes lógicas institucionales y de la imposibilidad, según los gerentes de Ñande´, de valorar y posicionar el conocimiento no académico, el conocimiento técnico, práctico y el *saber hacer*.

*“La ORT salió a hacer una camisetaada por la casa y por el proyecto que había desarrollado con los estudiantes, nosotros es cierto que le habíamos dicho que queríamos que mantuvieran el nombre del proyecto Ñande´ con un perfil bastante bajo porque la vimos venir, pero en la comunicación es como que ellos diseñaron la casa y la casa la diseñamos nosotros. Pudieron hacer una casa en diez días porque nosotros sabemos cómo hacer una casa en diez días, y los mirás a los propios estudiantes y están convencidos de que ellos hicieron la casa. Hay una dificultad del mundo académico de poder reconocer que sin el otro no hago nada, y de reconocer que los técnicos del proyecto te resolvieron todos los problemas o la mayoría de los problemas, y eso que son estudiantes jóvenes.”* (Gerente General de Ñande´).

En relación al vínculo con la academia para el desarrollo conjunto de conocimiento, desde la gerencia se señaló que a pesar de que se seguían apostando en ese sentido, existían dificultades para lograrlo y para que el conocimiento que se genera en los ámbitos académicos sea de utilidad para la práctica productiva y social, más allá de reconocer que el conocimiento que generan significa un valor agregado para otros ámbitos.

*“La academia agrega poco valor porque los docentes no tienen mayores vínculos con el mundo real. Vos le encargás a la Universidad que te haga un trabajo sobre mejoramiento de la productividad y decís <yo esto ya lo sabía, escribiste casi todo lo que yo te dije y no me aportaste nada>. Me imagino que en otros rubros es mejor, conozco alguna experiencia muy buena de Fundación Ricaldoni (Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República). La experiencia nuestra con Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República, con la Universidad ORT Uruguay, con la Universidad Católica del Uruguay... realmente lo hacés para aprender y al final terminás haciendo todo el laburo o una parte muy importante del laburo y sacando las papas del fuego, y el otro en realidad aporta poco en lo tecnológico pero también en lo social.”* (Gerente General de Ñande´).

El vínculo con la academia parece presentar dificultades desde el punto de vista de los impulsores de Ñande´, lo que se explica, principalmente, por la distancia y falta de articulación entre la generación de conocimiento en dicho ámbito y el generado en los diferentes sectores socio-productivos.

De acuerdo a lo que se viene mencionando, además de producir y comercializar viviendas de madera de bajo costo, Ñande´ se plantea articular con sectores públicos y privados

para el logro de objetivos comunes como la integración social, educativa, laboral, el acceso a una vivienda digna, entre otros fines, buscándose distintos niveles de participación en diferentes instancias del emprendimiento y desarrollo del producto (por ejemplo: en la identificación de necesidades y beneficiarios, en el financiamiento, gestión y ejecución de planes, convenios y programas). De esta manera, la construcción de la vivienda se constituye en una iniciativa que permite integrar a diferentes actores para buscar la inclusión de personas, comunidades y territorios. El emprendimiento apunta así, a la construcción de alternativas integrales e integradoras.

*“Lo que le dio afirmación al proyecto te diría que fue el vínculo con las redes y las organizaciones. La firmeza en el proyecto me parece que nace de, entre comillas, una certeza que te da el vínculo con la gente, con el ambiente. El aprendizaje para el desarrollo social, personal y productivo, nace del vínculo con las instituciones.”* (Creador de la idea, fundador y ex Gerente de Investigación y Desarrollo de Ñande’).

A pesar de las demoras adjudicadas a la burocracia del Estado y a las dificultades que han tenido para vincularse con diversos agentes y organizaciones, desde el equipo de Ñande’ se mencionó que se considera fundamental la articulación y el trabajo en red con organizaciones públicas y privadas, de forma tal de potenciar recursos y lograr una mayor eficacia y sostenibilidad de las acciones, iniciativas y experiencias, en la medida en que todos los involucrados agregan valor a la tecnología desarrollada para el acceso a la vivienda y a la integración social, articulando acciones, experiencias y aprendizajes. El trabajo en red que, como se mencionó en el apartado teórico, destaca en las organizaciones y empresas de la ESS, implica un intercambio y articulación permanente entre los integrantes del emprendimiento y con otros actores. A partir del vínculo con diversas organizaciones, se logra que el emprendimiento se fortalezca y sea sostenible. A pesar de que se identifican dificultades para establecer algunos vínculos, uno de los objetivos que se identifican desde la gerencia del emprendimiento es generar redes y vínculos con actores significativos para dar cuenta de la importancia de la vivienda como unidad necesaria para lograr otras transformaciones.

*“Uno de los objetivos se está empezando a cumplir de a poco. Es poner el tema de la vivienda de interés social sobre la mesa. Que más personas empiecen a entender que es un tema que es importante para después empezar a hablar de seguridad, de robo, de violencia, de integración. Que eso está todo totalmente enrabado. Que es un derecho de los uruguayos tener una vivienda digna, y que no está cumplido. Empezar a trabajar para eso, empezar a moverse, despertar, a salir de tu zona de confort, empezar a cuestionarte. Y empezar a dialogar, a debatir y a involucrarnos con los actores que normalmente estamos sueltos, nos*

*desparramamos y no nos juntamos, ese es un poco el objetivo, unir. Un objetivo bien, bien básico es unir, si lo ponemos un poco más básico y simple, es investigar y producir casas de interés social intentando vincularnos con el ámbito socio-productivo y educativo uruguayo, y poner el tema de la vivienda sobre la mesa.”* (Gerente de investigación y desarrollo de Ñande´).

En este sentido, el trabajo en red y la generación de vínculos con diversos elementos heterogéneos humanos y no humanos que permiten generar alianzas socio técnicas, son aspectos clave a la hora de analizar a Ñande´. La articulación y las alianzas con diversos actores es lo que, entre otras cosas, ha permitido el funcionamiento del emprendimiento y su sostenibilidad en el tiempo. En este sentido, se ha asignado importancia a la articulación y coordinación entre actores locales y ajenos a la localidad, para la viabilidad y sostenibilidad del emprendimiento, tal como sucede en las organizaciones y empresas de la ESS

En el mismo sentido, emerge la importancia de la existencia de redes entre organizaciones, actores e instituciones para aumentar la sostenibilidad y eficiencia de los emprendimientos y empresas solidarias. También, la noción de que para mantener y reproducir el capital social, son necesarias relaciones de intercambio constantes. Además, resulta interesante recordar que es un elemento que puede ser considerado al momento de diseñar estrategias de articulación y coordinación de organizaciones y empresas solidarias (Jubeto, et al, 2014).

Valorando la importancia de los vínculos y el establecimiento de redes con diversos actores, desde la gerencia se mencionó la intención de generar nuevas articulaciones de forma permanente y espacios para dialogar e intercambiar hacia afuera del emprendimiento, más allá de que han tenido dificultades de diverso tipo para lograrlas. En este sentido, han establecido vínculos con la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU)<sup>42</sup> presentando el proyecto en varias de sus Escuelas así como recibiendo docentes, educadores y estudiantes en Ñande´ con el objetivo de interiorizarse en el proyecto, la modalidad constructiva, las formas de trabajo, entre otros aspectos. Asimismo, se han establecido instancias de intercambio con otras organizaciones pero se han observado dificultades para generar proyectos de forma conjunta debido a falta de recursos para tal fin. En este sentido, desde la gerencia de Ñande´ se señaló:

---

<sup>42</sup> Por información sobre la Universidad del Trabajo del Uruguay (UTU), se puede consultar: <https://www.utu.edu.uy/>

*“A nosotros nos encantaría encontrarnos y generar proyectos, lo que no tenemos es tiempo ni quién lo pueda hacer en este momento. Pero están todas las puertas abiertas, las líneas tiradas, hay que encontrar el momento nada más. Con la Universidad ORT Uruguay tenemos un contrato que nos vincula por la Casa Uruguay y puede ser por otros proyectos más. Con la Universidad Católica del Uruguay también nos vinculamos. Con la Facultad que tuvimos un vínculo que no fue fructífero es con la de Arquitectura de la Universidad de la República”* (Gerente de investigación y desarrollo de Ñande´).

Del mismo modo, desde la gerencia se identifica como relevante generar espacios de encuentro con otras organizaciones y empresas de la ESS que se orienten por objetivos similares a los de Ñande´, pero reconocen dificultades para lograrlo, probablemente asociadas a una falta de desarrollo del sector para crear cadenas de valor de la ESS.

*“Nos gustaría no estar tan solos, encontrarnos con un grupo de empresas que estén queriendo hacer lo mismo. Nos ha costado horrible encontrar gente del palo de la innovación social, las experiencias con las que te encontrás es que vienen con todo el chamuyo pero cero capacidad; es ese concepto de innovación social que vengo y lo aplico sin conocer nada sobre el contexto. Capaz que somos medio chúcaros pero también creo que somos abiertos. La apuesta siempre está.”* (Gerente General de Ñande´).

Las dificultades parecen estar asociadas a la distancia y dificultades para la articulación entre los espacios en los que se generan diversos conocimientos así como a la ausencia de empresas con objetivos y fines similares.

*“Tenemos que buscar otros empresarios y cuesta porque no hay. Tenés que tener espacios de reflexión de tu práctica y del proceso empresarial con otros empresarios para poder compartir.”* (Creador de la idea, fundador y ex Gerente de Investigación y Desarrollo de Ñande´).

Uno de los principales problemas identificados a la hora de impulsar el trabajo en conjunto con otras organizaciones, es el hecho de que la lógica para trabajar e impulsar la inclusión e innovación social es diferente. Asimismo, se señaló que la lejanía de algunas organizaciones respecto al problema social concreto es otra dificultad para lograr propuestas y/o soluciones conjuntas. En este sentido, se plantea que muchas veces la solución habitacional se propone desde saberes y conocimientos teóricos y técnicos, sin conocer la realidad de la vida cotidiana de las personas destinatarias, sus pésimas condiciones de vivienda y vida, sin abordar el problema concreto sino a partir del problema construido teóricamente, llegando a una propuesta acabada en términos teóricos y técnicos, pero inviable para la realidad de las familias uruguayas de cada barrio. Asimismo, se visualiza que desde diversos ámbitos existe cierta dificultad para trabajar en conjunto y generando conocimientos conjuntos con quienes son los beneficiarios

últimos de las viviendas, de forma tal de lograr identificar necesidades pero también soluciones viables para las familias, lo que implica conocer la realidad de su vida cotidiana así como reconocer sus saberes. En este sentido, desde la gerencia se señaló lo siguiente:

*“estas cosas si no surgen desde la realidad y con un pie firme puesto en la realidad concreta, terminan construyendo cosas con buena voluntad pero más bien pensadas desde una visión que es asistencialista. Muchas veces parece que las organizaciones vienen con una postura de <nosotros caímos acá y pensamos en cambiar el mundo>, pero te tenés que dar cuenta que hay muchas cosas para hacer y que es necesario trabajar con la gente y no venir desde afuera a cambiar el mundo, si la organización está abierta a eso, echa raíces y ahí es que empieza a transformar. Algunos se van porque vinieron con ese ideal de querer sacar a los jóvenes de la calle, y otros se quedan porque están dispuestos a sembrar y sembrar aún a sabiendas que la tarea es frustrante.”* (Gerente General del emprendimiento).

Las dificultades o la falta de interés de diversas organizaciones para trabajar conjuntamente con quienes habitan viviendas precarias y en el espacio en el que viven, lleva a que Ñande´ presente problemas para entablar relaciones con las mismas.

El emprendimiento ha tenido dificultades de diverso tipo para lograr establecer algunos vínculos y redes. No han logrado articular con algunos agentes y organizaciones ni han dedicado el tiempo suficiente para que se establecieran los vínculos buscados. Para generar vínculos y redes, parecen existir dificultades operativas (dedicación de tiempo, por ejemplo) así como otras fundadas en la existencia de diferentes perspectivas, lo que ha impactado en dificultades para establecer diálogo e intercambio. La empresa no logra establecer y continuar algunos vínculos porque entiende que otras organizaciones y agentes tienen diferentes enfoques y objetivos, identificando esa realidad como un impedimento y trasladando así el problema a los agentes y organizaciones con las que buscaron y no lograron articular. A pesar de estas dificultades, ha logrado acumular experiencia a partir de los diversos vínculos generados y ha mantenido vínculos con actores significativos que permiten su sostenibilidad. A continuación se presenta un gráfico de estos grupos sociales relevantes.

Gráfico 5. Grupos sociales relevantes para el funcionamiento y sostenibilidad de Ñande´

Fuente: elaboración propia.

Entre los actores clave identificados con los que establece redes que permiten el trabajo y sostenibilidad de Ñande´, figuran el Estado (Intendencia de Montevideo primero,



Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial en segundo lugar y otras Intendencias departamentales luego) que es quien compra viviendas de interés social para personas con escasos recursos en Uruguay y los proveedores de madera (la empresa Wayerhaeuser<sup>43</sup>, la que provee de compensado fenólico, y la empresa Urufor que provee de madera aserrada) y de otros insumos para la producción y comercialización a precios preferenciales al conocer el objetivo del emprendimiento.

Es relevante mencionar que para lograr la consolidación del vínculo con el Estado, fueron fundamentales los lazos originales con la Congregación Salesiana y el Movimiento Tacurú, ya que el hecho de que se vinculara a Ñande´ con la Congregación y con el Movimiento, permitió el acceso a financiamiento de fundaciones extranjeras y también un vínculo de confianza con el Estado. El equipo de trabajo del emprendimiento también fue y es fundamental para el sostenimiento del mismo. En este sentido, se identifican múltiples grupos sociales relevantes: el equipo de trabajo del emprendimiento, el Estado,

<sup>43</sup> Adquirida en el año 2020 por un consorcio liderado por la forestal Timberland Investment Group (parte del grupo brasileño BTG Pactual).

los proveedores de madera y otros insumos para la producción y comercialización, la Congregación Salesiana y el Movimiento Tacurú, los beneficiarios de las viviendas construidas por Ñande´ y financiadas por el Estado.

### 3.2 Alianza socio-técnica del proyecto Ñande´ en la fase de emprendimiento

Las alianzas socio-técnicas pueden modificarse a lo largo del tiempo, al incorporarse nuevos elementos o al cambiar las relaciones o patrones de interacción entre elementos heterogéneos ya existentes. La segunda alianza socio-técnica de Ñande´, es la que permite su funcionamiento y sostenibilidad en la fase de emprendimiento.

Como se mencionó, en la actualidad se identifican múltiples grupos sociales relevantes: por un lado, actores institucionales gubernamentales, como el Gobierno Nacional (Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial) y los gobiernos departamentales (Intendencias). Por otro lado, se identifican los siguientes actores sociales: el equipo de trabajo del emprendimiento, los proveedores de madera y otros insumos para la producción y comercialización, la Congregación Salesiana, el Movimiento Tacurú y los beneficiarios de la vivienda.

En lo que respecta al Gobierno nacional, el vínculo se establece a través Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) que se constituye en un cliente clave para Ñande´ en la medida en que lo contrata para planes de mitigación, realojos y regularizaciones de asentamientos porque es uno de los organismos que compra viviendas de interés social para personas con escasos recursos en Uruguay y además, más recientemente, es quien le otorgó el Documento de Aptitud Técnica (DAT<sup>44</sup>). Para el MVOT, Ñande´ significa la posibilidad de generar un producto competitivo en precio y calidad, con el valor agregado que constituye el considerar al beneficiario durante el diseño y desarrollo de la solución habitacional para poblaciones con escasos recursos. Por su parte, la Intendencia de Montevideo es fundamental para Ñande´ en la medida en que se constituye en su primer cliente dentro de los actores institucionales gubernamentales y, junto al resto de las Intendencias Departamentales, establece contratos para la construcción de viviendas para personas con escasos recursos. Ñande´ significa contar con un producto competitivo en precio y calidad, que considera al beneficiario a la hora de diseñar y desarrollar la vivienda.

---

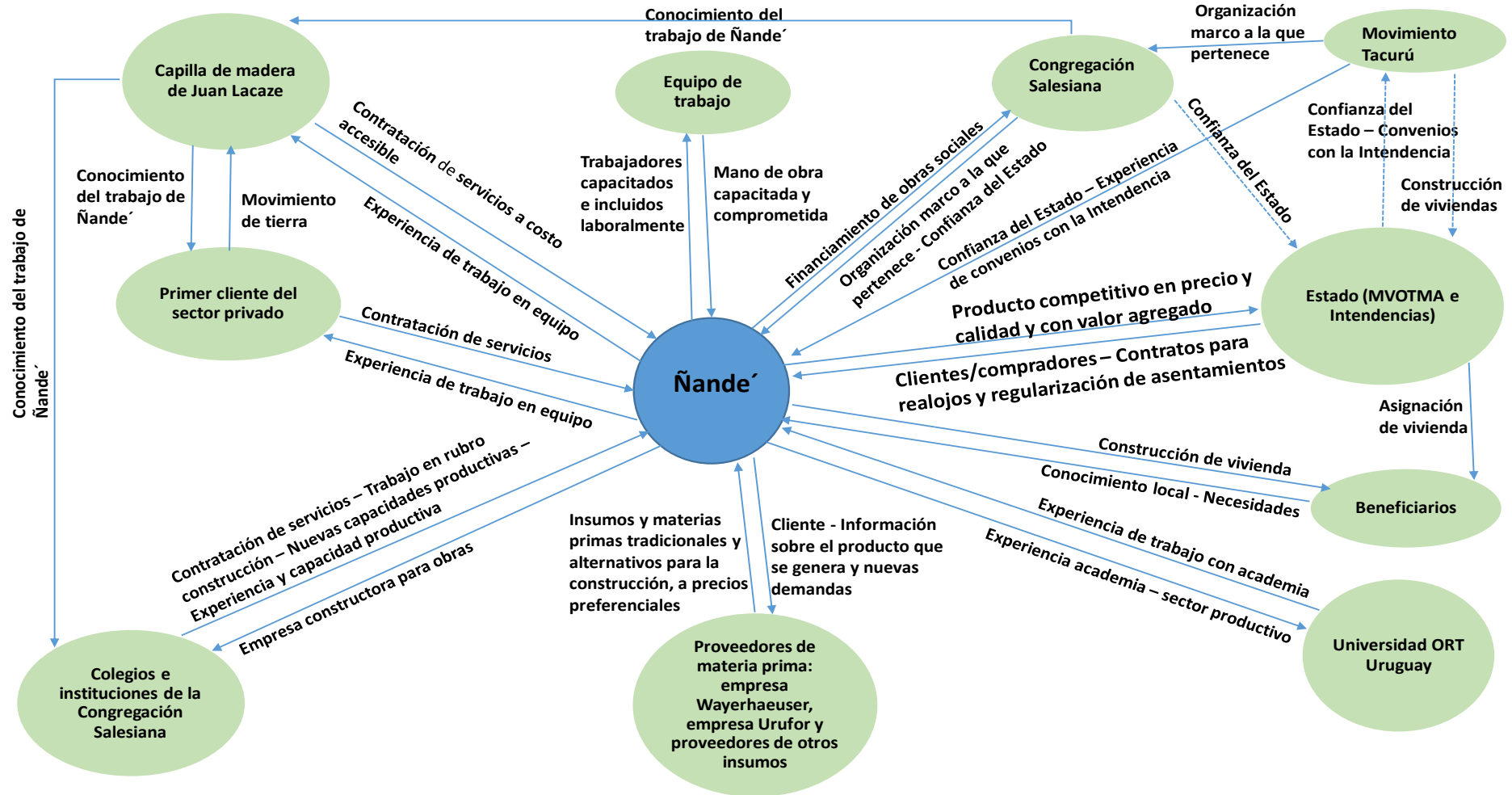
<sup>44</sup> El DAT que otorga el MVOT expone una valoración técnica sobre la aptitud de sistemas, subsistemas y/o componentes para uso en programas del MVOT, a partir de la evaluación de requisitos preestablecidos, aplicables a proyectos de vivienda. En el capítulo IV se analiza el otorgado a Ñande´.

En lo que respecta al equipo de trabajo del emprendimiento, constituido por gerentes y trabajadores de Ñande´ así como por jóvenes contratados a través de convenios educativo-laborales, es fundamental en la medida en que es mano de obra capacitada y comprometida con los fines del emprendimiento. Por su parte, Ñande´ es un espacio de capacitación y formación para quienes allí trabajan y una posibilidad de inclusión laboral. Los proveedores de madera y otros insumos para la producción y comercialización, suministran insumos y materias primas tradicionales y alternativas para la construcción a precios preferenciales, así como información y conocimiento sobre las potencialidades de nuevos productos. Ñande´ se constituye en cliente para los proveedores así como en un actor que brinda información sobre el producto que se genera a partir de las materias primas y sobre posibilidades de generación de nuevos productos o ajustes.

En lo que respecta a la Congregación Salesiana, es la organización macro a la cual Ñande´ pertenece y además es garante frente al Estado (por el vínculo de confianza de larga data que la Congregación tiene con el Estado). Por su parte, Ñande´ significa financiamiento para la EODB así como para otras obras sociales no pastorales.

El Movimiento Tacurú fue clave para Ñande´ por la experiencia de trabajo con convenios educativo-laborales y de construcción de viviendas en dicho marco, con la Intendencia de Montevideo así como por el vínculo de confianza generado a través de los años con el Estado.

Gráfico 6. Alianza socio-técnica para el funcionamiento y sostenibilidad de Ñande´



Fuente: elaboración propia

Por último, los beneficiarios de la vivienda son los destinatarios de la solución habitacional que produce y construye Ñande´, y son quienes brindan conocimiento local y sobre sus necesidades antes, durante y posteriormente a la producción y construcción de las viviendas.

La segunda alianza socio-técnica en torno a Ñande´ pone de relieve los grupos de actores, sus significaciones sobre el proceso y, especialmente, aquello que circula entre actores y grupos de actores.

Si bien los elementos humanos así como los elementos no-humanos poseen autonomía relativa respecto al significado del artefacto Ñande´, se puede afirmar que el equipo que impulsó todo el proceso logró coordinar y alinear a otros grupos para la construcción de su funcionamiento y lograr su tránsito de idea a emprendimiento.

En este apartado se identificó la principal alianza socio-técnica que hizo y hace posible el funcionamiento y la sostenibilidad de Ñande´, constituida por elementos heterogéneos involucrados en el proceso de construcción de su funcionamiento. La alianza socio-técnica es una herramienta analítica que permite reconstruir las redes de elementos heterogéneos (actores, instituciones, leyes, artefactos, sistemas, entre otros) humanos y no humanos que intervienen de manera auto-organizada, en procesos de diseño, funcionamiento y cambio de una tecnología (Thomas, 2012).

Por último, resulta relevante mencionar que más allá del análisis y los gráficos presentados, se identifica con claridad el poder de los agentes financiadores y clientes y, por ende, de la disponibilidad de capital para su sostenibilidad. Asimismo, es importante señalar las múltiples significaciones de “Ñande´”: idea, proceso de investigación aplicada, proyecto, prototipo, emprendimiento, vivienda digna, solución, generador de articulaciones público-privadas, entre otras.

### 3.3 Factores clave de la sostenibilidad de Ñande´ a partir de la percepción de integrantes de algunos grupos sociales relevantes

El emprendimiento productivo Ñande´ es una organización considerada apropiada y sostenible por todos aquellos quienes la integran, sus gerentes y quienes allí trabajan, que son incluidos e involucrados permanentemente en la práctica constructiva, a partir de la cual también se forman y educan. Asimismo, es un emprendimiento apoyado y considerado sostenible por organismos del Estado (Intendencias de Artigas, Montevideo, Paysandú, Salto, Tacuarembó y Rivera, y Ministerio de Vivienda), con los cuales ha

establecido relaciones contractuales que le dan relativa estabilidad, en la medida en que sus prácticas no sólo cumplen con las expectativas y exigencias constructivas que el Estado requiere en materia de vivienda, sino que también incluyen un acompañamiento social que se valora muy positivamente. Por último y según los integrantes del emprendimiento y los representantes del estado que contratan sus servicios, parece ser apropiada para los beneficiarios de la vivienda que reciben el producto terminado, en la medida en que son los destinatarios de la vivienda y que son considerados durante todo el proceso constructivo así como posteriormente. En relación a este último punto, cabe recordar que el análisis se basa en las entrevistas a los integrantes del emprendimiento y de la Congregación Salesiana, así como a representantes de organismos del Estado<sup>45</sup> que continúan contratando a Ñande´ por el hecho de ser competitivo en costos y por considerar que el proceso y el producto son adecuados para los beneficiarios.

A continuación, se presentará y analizará la perspectiva del equipo impulsor de Ñande´, de quienes trabajan en la empresa y de referentes del Estado que han articulado con Ñande´, sobre los factores clave de su sostenibilidad, en la medida en que fueron los actores mayormente entrevistados en el marco de la investigación.

### 3.3.1 Impulsores y gerencia

Desde la gerencia de Ñande´ se señaló como central para el sostenimiento del emprendimiento, la confianza a partir de la cual se construyen los vínculos dentro y fuera del emprendimiento y el cuidado de las relaciones de confianza tanto con el Estado como con otras organizaciones y empresas.

*“Es importantísimo cuidar la confianza, donde metes la pata se cae todo en un minuto. La Directora de Vivienda conoce el proyecto, sabe quiénes somos y confía en nosotros y en nuestras intenciones y nosotros en ella. Eso no hace que el proyecto no sea transparente, no hace que haya amiguismos, no hemos logrado cosas por amiguismos sino por confianza y porque una clave es no utilizar esa confianza para obtener más de lo que es justo; eso genera mayor confianza. La confianza personal, el afecto, la construcción de los vínculos a partir de la confianza y la construcción de un entretejido de confianza para nosotros ha sido fundamental.”* (Gerente General de Ñande´).

En este sentido, el relacionamiento basado en la confianza parece clave para generar el vínculo original y los vínculos posteriores con organizaciones del estado.

---

<sup>45</sup> Es importante recordar que, tal como se ha señalado, con el transcurso de los años nuevas Intendencias han comenzado a requerir su producto y servicio; han empezado a ser sus clientes.

Por otro lado y tal como se podrá visualizar en el relato del siguiente apartado, las particularidades señaladas sobre Ñande, son las que, entre otros aspectos, permiten que funcione. Una de las particularidades centrales es el trabajo conjunto y la construcción conjunta de muchas de las decisiones; particularidad que también fue explicitada en el discurso de sus impulsores:

*“Hemos logrado montar una forma de producir y funcionar mediante el diálogo y el logro de acuerdos. (...) Conocí lo que significaba Ñande´ y me entusiasme porque es lo que hacemos, construimos con otros, y la clave fundamental de este proyecto es que hacemos con otros en equipo”* (Creador de la idea, fundador y ex Gerente de Investigación y Desarrollo de Ñande´).

*“Hablar con los muchachos y con los vecinos para saber su opinión. Construir entre todos, que es un trabajo desgastante, que lleva mucho más tiempo, pero hace que sea híper sostenible después, que no tengas casi ningún problema con los actores con los que te vinculás.”* (Gerente de investigación y desarrollo de Ñande´).

De esta manera, pueden identificarse de forma clara principios propios de las organizaciones y empresas de la ESS en el emprendimiento.

Asimismo, señalaron la importancia del significado de Ñande´ para todos sus integrantes como un espacio que trasciende el trabajo y las relaciones propias del ámbito laboral; constituyéndose en un espacio donde ocurre un acompañamiento laboral y social a los trabajadores.

*“Hay un grado de corresponsabilidad, de afecto hacia el proyecto, de sentirse parte de algo que va más allá del trabajo y que, en distintos grados, se da en todos los integrantes, en algunos es <somos casa>, <somos familia>; nos juntamos a comer y nos invitamos a los cumpleaños. (...) Ni que hablar que nosotros y los muchachos, vocacionalmente encontramos un lugar en el mundo.”* (Gerente General de Ñande´).

El discurso de los integrantes del emprendimiento (gerentes y trabajadores) también da cuenta de que para ellos se trata de algo más que un emprendimiento productivo, en la medida en que de forma casi permanente, se refieren a Ñande´ como proyecto y no como empresa o emprendimiento.

Asimismo, los impulsores del emprendimiento hicieron referencia a la importancia de que exista un grupo de personas comprometidas con el proyecto, que lo impulse y lo lleve adelante con compromiso social y político con la realidad, con la vivienda como herramienta transformadora.

La importancia del equipo de personas que gestiona el emprendimiento, también fue señalado como central para su funcionamiento por parte de representantes de la Congregación Salesiana.

*“Me parece que el material humano es muy bueno, los cuatro gerentes que tenemos en la obra replican a los equipos de trabajo el espíritu de la obra. Son muy diversos todos pero se articulan cada uno en sus distintas áreas. Tienen llamémosle “vocacionalmente” la propuesta metida y la están llevando adelante. Sin ellos, nosotros no podríamos concebir a Ñande’.” (Ex Ecónomo Inspectorial de la Congregación Salesiana de Uruguay - desempeñaba el cargo en el momento de la realización de la entrevista y hasta el año 2020).*

Se observa un gran compromiso de los impulsores con el emprendimiento que puede estar fundado no solo en el incentivo de que prospere económicamente y en el logro de sus objetivos, sino también en otros incentivos: motivación moral, solidaridad y determinadas condiciones de trabajo y de organización del trabajo propias de la ESS, que repercuten en mayor dedicación de tiempo y esfuerzo para con el trabajo. Además, para los impulsores del emprendimiento y gerentes, ha sido clave tener relaciones de amistad entre sí:

*“Se consolidó una amistad que creo que es la clave del proyecto. Hablamos del afecto como una cuestión central. Las cosas han salido porque confluyen convicciones de que esto vale la pena pero también porque hemos construido una comunidad de hermanos que llevan esto adelante. Yo hablo cosas más profundas con ellos que con mis hermanos o con otros amigos de la vida. Tenemos un relacionamiento que trasciende el cumplir un rol en una empresa, nos sentimos amigos, hermanos, compañeros de trabajo, responsables del proyecto, en ese sentido compartimos bastante más que la función, no nos relacionamos desde el rol.” (Gerente General de Ñande’).*

Asimismo, indican que el emprendimiento es sostenible porque los trabajadores se encuentran comprometidos con el emprendimiento y colaboran en generar un buen ambiente de trabajo.

*“Lo hace sostenible que los muchachos se quieran quedar acá, hoy lo que se percibe es que no están pensando en irse, y no es por el salario sino porque hay un ambiente que permite eso, ese ambiente hace sustentable al emprendimiento.” (Fundador y Gerente de Producción de Ñande’).*

Los trabajadores también se encuentran comprometidos con los objetivos del emprendimiento y los principios que identificamos como propios de la ESS llevan a que quieran formar parte y permanecer en el mismo (solidaridad, reciprocidad, diálogo, cooperación y reconocimiento, participación y toma de decisiones de forma democrática, respeto del medio ambiente, entre otras).

Uno de los aspectos clave que hace sostenible al emprendimiento, es el hecho de que depende de su producción y no de donaciones ni subsidios. Esta característica es también identificada por los impulsores del emprendimiento.

*“Algo que hasta ahora nos hace sustentable o viable es que nos sostenemos económicamente, nunca estuvimos subsidiados, nunca nadie puso dinero para que se paguen salarios. Para nosotros eso es una meta. Estamos muy parados en que el trabajo tiene que salir y que tenemos que vivir de lo que trabajamos, de lo que trabajamos comemos y si no trabajamos no comemos. Nunca esperamos hacer otra cosa, fabricamos casas, tenemos que venderlas y alguien las tiene que poder pagar para que podamos seguir existiendo.”* (Fundador y Gerente de Producción de Ñande´).

*“Si nuestras casas llegaran a costos accesibles porque nos donan todo, tampoco sería sustentable. Las casas son un muy buen producto, de muy buen precio, de calidad, compramos bien pero nadie nos regala nada; muchas veces surge esa pregunta < ¿ustedes de dónde se financian? >, <nos financiamos de lo que producimos, esa es la gracia de un empresa social.>”* (Gerente General de Ñande´).

Este aspecto señalado por los gerentes, consideramos que es clave para entender el funcionamiento del emprendimiento y su sostenibilidad, en la medida en que es lo que le permite cumplir con los objetivos sociales que se propone y que exceden el objetivo empresarial de generar ganancias y excedentes. Más allá de esto, es importante recordar que diversos autores señalan que las organizaciones y empresas de la ESS integran recursos mercantiles y no mercantiles entre los que se encuentran las donaciones filantrópicas, subvenciones del Estado, ingresos mercantiles, trabajo remunerado y voluntario. Al respecto, Fonteneau et al (2011), establecen que estas organizaciones y empresas necesitan y cuentan con múltiples recursos para producir, obtenidos de diversas fuentes, pero en la mayoría de los casos dependen de recursos brindados por sus iniciadores y/o miembros. En este sentido, recordamos que una de los vínculos claves es la relación con la Congregación Salesiana en la medida en que habilitó el vínculo con la fundación extranjera que financió el emprendimiento y luego fue también clave para el vínculo de Ñande´ con el Estado.

Las organizaciones y empresas de la ESS también generan recursos a partir de las actividades que desarrollan porque son empresas que generan ganancias, tal como sucede actualmente con Ñande´. Tal como se señaló en el apartado teórico, generalmente las ganancias se invierten en la propia organización y/o en un determinado servicio u objetivo social y, por lo tanto, a veces se financian de manera autónoma. Esto es lo que ocurre con

el emprendimiento en la actualidad y es valorado como un aspecto clave para que su funcionamiento y sostenibilidad sean posibles.

### 3.3.2 Trabajadores

Los trabajadores entienden que es un emprendimiento que tiene determinadas particularidades que llevan a que el trabajador se sienta cómodo y quiera permanecer trabajando en él. Dentro de las particularidades se señaló la manera de organizar el trabajo, el buen ambiente laboral (solidaridad, compañerismo, reciprocidad, ayuda mutua, trato igualitario), el crecimiento laboral y personal que permite, la gestión del emprendimiento de forma participativa y el hecho de que el trabajo tenga un fin social. Estas particularidades son las que fueron señaladas como distintivas del emprendimiento y son principios propios de las organizaciones y empresas de la ESS.

*“Para mi es muy importante la gente, los compañeros, mis patrones que son personas muy buenas, el relacionamiento que hay. El trabajo a mi me encanta porque después ves la casa terminada y decís < ¡qué linda quedó! >. Es un trabajo con el que aprendo bastantes cosas también para mi vida personal, hago cosas en mi casa, si tengo que arreglar algo, lo arreglo.”* (L, Trabajadora de Ñande´).

*“Yo espero que esto crezca y crecer con ellos, de acá no me mueve nadie. Son muchas cosas que no las conseguís en otro lado. Para todo te ayudan, para crecer como persona, para crecer en lo laboral, eso no lo cambio. Hay cosas acá que son difíciles de conseguir en otro laburo”* (N, Trabajador de Ñande´).

*“Estos últimos cuatro años que vengo trabajando acá, para mi fue una escuela tremenda que me enseñó valores que no me los enseñaron en la escuela, a valorar pila de cosas.”* (R, Trabajador de Ñande´).

En este sentido, las características del espacio de trabajo y la forma de organizarlo, parecen centrales para que los trabajadores permanezcan formando parte del emprendimiento y lo hagan de manera comprometida. Es relevante recordar que la naturaleza participativa de la toma de decisiones en las empresas y organizaciones de la ESS, promueve la confianza del trabajador, miembro, beneficiario o usuario en la organización y en quienes la gestionan y la gobiernan, así como su legitimidad.

Los trabajadores también manifestaron interés y decisión de permanecer trabajando en el emprendimiento debido a los aspectos positivos que vivenciaban cotidianamente.

*“Si me echan me voy, si no me echan no voy a renunciar porque es un lugar en el que soy yo, es mi familia, si bien yo tengo mis cosas, mi vida personal, en mi trabajo estoy en mi mundo,”* (R, Trabajadora de Ñande´).

*“Te benefician en ciertas cosas que en otros trabajos no. De repente ganás un poco menos de lo que podrías ganar en otros lados pero estas cómodo, laburás*

*bien, vas a trabajar y sos vos, te sentís cómodo, y yo creo que si te sentís cómodo no trabajás, disfrutás, el trabajo a veces me suena a algo pesado, y en esto se trabaja pesado pero es diferente, es más llevadero, tenés un grupo que sabés que siempre es el mismo, es reducido, no tenés otros turnos, son tus compañeros.”* (R, Trabajador de Ñande´).

De este modo, los trabajadores parecen elegir permanecer trabajando en Ñande´. Asimismo, señalaron que económicamente también es atractivo porque además de tener salarios acordes, se otorgan vales (adelantos de sueldo) cuando los trabajadores lo necesitan para urgencias o asuntos puntuales; no hay períodos o fechas puntuales para vales sino que se otorgan cuando los trabajadores los necesitan.

Consideramos que se trata de particularidades del emprendimiento que, junto a otras características, lo hacen sostenible.

A partir de lo señalado y en términos generales, podemos decir que las particularidades que tiene el emprendimiento, algunas de las cuales son propias de las empresas y organizaciones de la ESS, hacen que sea considerado apropiado y sostenible para sus impulsores y trabajadores, tal como es señalado por representantes de la Congregación Salesiana y se ejemplifica a continuación. Asimismo, se subraya que el hecho de ser una iniciativa que logra impactar en diversos aspectos de la realidad, hace que sea sostenible.

*“El equipo fue fundamental. Creo que es una propuesta realmente innovadora con un equipo muy bueno, con gente que se complementa, que es inteligente y que al mismo tiempo tiene garra. Además realmente es una solución efectiva y eficaz y que responde a una necesidad. Al mismo tiempo es una salida laboral interesante que le da, tanto a gente de Tacurú como a gente de la Escuela de Oficios, una posibilidad importante.”* (Actual Arzobispo de Montevideo, Padre Inspector de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011).

*“El no buscar solamente maximizar la utilidad, el lucro, me parece que está ahí. (...) Sencillez, trabajo, planificación, me parece un ambiente llamémosle muy afable, llamémosle salesiano en el trabajo, en el compartir, en el decirse las cosas. Un equipo, no hay digamos un dueño de Ñande´, Ñande´ es la propuesta.”* (Ex Ecónomo Inspectorial de la Congregación Salesiana de Uruguay - desempeñaba el cargo en el momento de la realización de la entrevista y hasta el presente año < 2020 > -).

Tal como se viene mencionando y se analizará específicamente en el Capítulo IV, los principios propios de las empresas y organizaciones de la ESS, hacen sostenible el emprendimiento en la medida en que son aspectos que quienes se vinculan con el mismo, valoran como relevantes y distintivos. Asimismo, es importante que dependa de su producción para sostenerse, para lo que es fundamental la calidad y competitividad del

producto y servicio que ofrecen así como su valoración por parte de clientes y potenciales clientes.

### 3.3.3 El Estado

Desde la gerencia y desde el Estado también se señaló que el producto tiene un costo razonable que no tiene la intención de generar más utilidades de las necesarias y que se ajusta a la necesidad de cada situación. Esta característica también permite que sea sostenible porque se torna adecuado para el Estado por el hecho de ser competitivo en términos de costos.

En este sentido, desde la gerencia se señalaba lo siguiente:

*“el factor económico es una de las principales fortalezas del producto, alcanzando valores sensiblemente menores a los costos actuales de construcción tradicional para viviendas con similares condiciones de diseño y habitabilidad.”* (Ñande´. Construyendo alternativas. *Organización Constructora de Viviendas Ñande´. Descripción del emprendimiento.* <Documento inédito>: 5).

El costo compite y logra ser menor que el de la construcción tradicional. Asimismo, desde la gerencia se entiende que los costos podrían reducirse de forma considerable a través de alguna de las siguientes condiciones: exoneraciones, grandes volúmenes, sistemas mixtos de gestión, entre otras.

Desde el Ministerio de Vivienda se señaló que es adecuado y sostenible porque ofrece un muy buen producto a costos competitivos, al tiempo que tiene el valor agregado de impactar socialmente, llevando adelante el trabajo con un alto nivel de profesionalidad y rigurosidad.

*“Generan los recursos para darle sostenibilidad al proyecto con un buen producto, buena calidad, con muy buenas prestaciones desde el punto de vista de la vivienda, pero sobre todo manteniendo esa característica de aporte al desarrollo de lo social, lo social en ese sistema de producción es lo que mantiene relevancia. Me parece que está ahí la clave. Lo que lo hace viable es que el producto que ellos ofrecen cumple con todos los requisitos y desde el punto de vista de sus costos es competitivo.”* (Directora Nacional de Vivienda del MVOT en el período 2010-2016).

En el mismo sentido, desde la Intendencia de Montevideo se señaló que lo que lo hace sostenible es el impacto social que logran a través del acompañamiento social a los vecinos, lo que se constituye en un valor agregado de la propuesta.

*“Es que no es una empresa, es una organización social que está acostumbrada a trabajar con la gente, (...) La gente se siente muy cómoda, ellos incluso nos*

*acompañan cuando hacemos asambleas con los vecinos en las que presentamos realojos si es que vamos a construir con ellos, se presentan, le explican a la gente. Las empresas constructoras te dan el producto y nada más, incluso a algunos como son viviendas para pobres no les importa mucho y no le ponen el mismo cuidado que esta gente. Lo cuidan como si fuera el hijo. Es su producto y le tienen un cariño bárbaro, sin estar en ningún contrato ellos van cada tanto a ver cómo funciona la vivienda, hablan con la gente.”* (Directora del Sector Vivienda de la Intendencia de Montevideo).

Desde la Intendencia también se señaló que los destinatarios finales de la vivienda manifestaron estar muy conformes y se resaltó el hecho de que se busque un producto lo más funcional y adaptado posible, además de cuidar aspectos estéticos sin encarecer los costos.

*“El nivel de conformidad de la gente y de aceptación, es muy bueno. La sienten como una casa más sólida, más “acogedora”, esa es la palabra que usa la gente, no casitas hechas como viviendas de interés social sin cariño, tienen más detallecitos que otras casas. Con cualquier otra empresa cualquier cosita que agregues te encarece horrible los costos, siempre hacen todo lo más barato posible, y ellos no, y los costos dan igual.”* (Directora del Sector Vivienda de la Intendencia de Montevideo).

En este sentido, puede visualizarse la conformidad con el producto pero también el hecho de que Ñande´ considera al beneficiario al momento de generar su propuesta de vivienda y de construcción. De esta manera, parece considerar las necesidades sociales reales para generar soluciones y propiciar la inclusión social, utilizando y potencializando conocimientos y capacidades locales.

El estado afirma conformidad con el producto y servicio que contrata a Ñande´, lo que se constituye en un aspecto clave para la sostenibilidad del emprendimiento en la medida en que depende de este cliente para subsistir porque es el comprador de viviendas destinadas a personas y familias con escasos recursos en el país.

### 3.4 Grupos sociales relevantes, alianza socio-técnica y sostenibilidad de Ñande´

Uno de los motivos que explica la sostenibilidad del emprendimiento es la existencia de vínculos y redes entre diversos elementos humanos y no humanos enrolados y coordinados en una alianza socio-técnica. Entre ellos cobra extrema relevancia el Estado en la medida en que respalda la propuesta, compra su producto y promueve y habilita que otros organismos estatales comiencen a trabajar con Ñande´. Si la Intendencia de Artigas, Montevideo, Paysandú, Salto, Tacuarembó y/o Rivera, o el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no respaldaran el emprendimiento y compraran su producto, la

propuesta sería inviable tal como la conocemos, con los principios propios de la ESS que se mencionarán en el próximo capítulo y con los objetivos que persigue, entre los que cabe recordar el objetivo social de producir y comercializar viviendas para las personas y familias con escasos recursos, y la inclusión y capacitación de trabajadores no calificados y/o en situación de vulnerabilidad social.

Asimismo, en la instancia de pasaje de proyecto a emprendimiento, fue clave la Congregación Salesiana ya que el hecho de pertenecer a la misma fue lo que habilitó el vínculo con la fundación extranjera que lo financió (tal como se describe en el capítulo II). Del mismo modo, fue fundamental el equipo que impulsó el proyecto y su concreción en una empresa en la medida en que su trabajo, compromiso y dedicación fue lo que permitió el pasaje del proyecto al emprendimiento. Actualmente el involucramiento de todos sus integrantes es clave para su sostenibilidad.

## Capítulo IV. Diseño del Hábitat popular

En este capítulo se presentará la experiencia Ñande´ identificando, describiendo y analizando particularidades novedosas en la manera de desarrollar la tecnología, diseñar y construir viviendas así como en la implementación de acciones para mejorar la gestión del emprendimiento, en la medida en que permite comprender procesos de innovación social en el hábitat.

### 4.1 Ñande´ como motor de innovación social

En este apartado, se identifican ciertas particularidades que han diferenciado al emprendimiento Ñande´ de otro tipo de empresas orientadas a la producción y comercialización de viviendas de interés social para personas y familias con escasos recursos:

- Á implica una innovación constructiva y del proceso de producción en lo que refiere a viviendas sociales destinadas a personas con escasos recursos;
- Á es un emprendimiento innovador en términos de desarrollo de conocimiento en la medida en que cuenta con un centro de I+D para el diseño y el desarrollo de tecnologías constructivas de organización y gestión del hábitat;
- Á busca la inclusión social, la promoción personal y el desarrollo conjunto de capacidades y competencias mediante la utilización de insumos de producción nacional y específicamente del territorio donde se encuentra el emprendimiento, la contratación de jóvenes del barrio, la capacitación permanente en el lugar de trabajo, la promoción de la formación y capacitación de los trabajadores, el acompañamiento social a los trabajadores;
- Á se gestiona de forma democrática y participativa, promoviendo la participación de todos los trabajadores en la toma de decisiones, la construcción de una cultura de diálogo e intercambio entre iguales, la circulación y construcción conjunta de conocimiento, la promoción del diálogo entre diferentes tipos de conocimiento, y la interacción con los vecinos durante el proceso constructivo y posteriormente.

#### 4.1.1 Innovación social en la construcción: una forma diferente de diseñar el hábitat

A partir del análisis de las entrevistas y de diversas fuentes secundarias (De Ángelis, D. et al, 2013; De Ángelis D. et al, 2012; Ñande´, 2012), se puede identificar que una de las particularidades de Ñande´ fue y es la innovación constructiva y de los materiales de construcción; desde sus orígenes ha utilizado un método de construcción novedoso a través de paneles de madera, lo que se constituyó en una solución tecnológica alternativa, con madera de producción nacional. Esta tecnología, en base a paneles estandarizados, permite el desarrollo de variantes de diseño y la integración con otros sistemas constructivos tradicionales o alternativos (De Angelis, et al., 2012).

Además, desde el punto de vista del proceso constructivo, implica la fabricación de la mayoría de los componentes necesarios para construir la vivienda en su planta de fabricación, lo que permite reducir considerablemente el tiempo de construcción, dedicado a la obra in situ, ubicándola en un lugar novedoso dentro de la producción de viviendas para familias de escasos recursos en el Uruguay. Se industrializa la producción de componentes de la vivienda a través de su estandarización y producción en serie, aumentando la productividad, disminuyendo los costos y tiempos de construcción en obra o sitio.

A lo largo de su trayectoria Ñande´ generó alternativas constructivas para mejorar el producto y analizó diferentes posibilidades de participación de los destinatarios en el montaje y la realización de terminaciones de su vivienda, en la medida en que podría reducir aún más los costos y generar una mayor apropiación por parte de los beneficiarios. El sistema desarrollado por el emprendimiento fue diseñado y actualizado considerando que los beneficiarios aporten su mano de obra en diferentes etapas del proceso constructivo, tanto de forma particular como siendo integrantes de organizaciones como cooperativas (mediante trabajo cooperativo). En este sentido, se puede señalar que se trata de una forma de inserción del beneficiario en una instancia de trabajo, participando en la construcción de su vivienda.

De acuerdo a lo señalado por diferentes actores, Ñande´ desarrolla viviendas prefabricadas confortables, que cumplen con todos los requisitos de diseño en cuanto a higiene y habitabilidad y cuentan con las validaciones necesarias por parte de la Intendencia de Montevideo (IM) y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT). Algunas características y ventajas de la vivienda, mencionadas por la gerencia

y por las representantes del Estado entrevistadas, son las siguientes: impermeabilidad, resistencia, durabilidad, acondicionamiento térmico, rapidez en la construcción, modulación, facilidad de transporte, posibilidades de transferencia tecnológica.

A partir de la investigación constante y la identificación de requerimientos por parte de diversos actores (Ñande´, Estado, beneficiarios, proveedores, entre otros), se han ido introduciendo modificaciones orientadas a mejorar la calidad de la vivienda desarrollada.

#### *4.1.1.1 Diseño e innovación social*

Ñande´ se conforma por quienes integran la gerencia (un arquitecto, un carpintero y educador y un diseñador industrial) y un conjunto de trabajadores del rubro construcción y carpintería.

Los objetivos de Ñande´ en términos de innovación son, en primer lugar, diseñar, producir y comercializar viviendas de interés social de calidad con el menor costo posible, para los sectores de la población que presentan mayores dificultades de acceso, utilizando materias primas e insumos de producción nacional. Por otra parte, la empresa se encarga de la capacitación e inserción laboral de jóvenes, preferentemente de la zona en la que se localiza la empresa y con dificultades de inserción educativa y laboral, así como del desarrollo personal de quienes participan del emprendimiento. Finalmente, Ñande´ se propone desarrollar investigación aplicada en la utilización de madera para la construcción de viviendas y generar recursos para financiar otros proyectos y obras sociales no pastorales de la Congregación Salesiana en Uruguay.

Para cumplir con estos objetivos y lograr constituirse en un emprendimiento, fueron necesarios una serie de asesoramientos y financiamientos externos, así como procesos de investigación aplicada orientados a la generación de soluciones constructivas alternativas que implicaron múltiples intercambios con agencias internacionales de desarrollo, el sector productivo (forestal), la academia, organismos del Estado, entre otros. En este sentido, Ñande´ generó y genera vínculos con actores públicos y privados, quienes tienen diferentes tipos y grados de participación en las soluciones constructivas y en la generación de una vivienda digna. Al mismo tiempo, adoptaron modalidades de gestión que permiten la inclusión laboral, la capacitación y el desarrollo de quienes trabajan en el emprendimiento, articulando investigación y producción con enseñanza y desarrollo humano. El emprendimiento ha contratado y contrata a jóvenes con dificultades para la

inserción laboral y además capacita y brinda experiencias laborales a jóvenes a través de convenios educativo laborales.

El desarrollo del diseño y fabricación del primer prototipo de vivienda tenía como objetivo que fuera de muy bajo costo y con niveles de habitabilidad y calidad adecuados para poder responder a la problemática del acceso a la vivienda por parte de personas y familias con escasos recursos. El diseño y fabricación consideró dinámicas del barrio en el que se encuentra la Escuela de Oficios Don Bosco (EODB), tales como el reciclaje y utilización de desechos y residuos. De esa manera, se fabricó una vivienda prototipo utilizando madera con estructura de rollizos y paneles prefabricados en el taller, en el que se incluían la selección y el reciclado de tablas de pallets para la conformación de los bastidores, la utilización y procesamiento de costaneros (que era un residuo común) para generar un revestimiento exterior tratado y aplicado a los paneles que después se montaron a la vivienda a la estructura rollizos, el desarrollo de conectores y de piezas que no existían en el mercado y la utilización de algunos otros materiales que permitían bajar los costos. Para la construcción del prototipo, se utilizaron materiales tradicionales conjuntamente con materiales alternativos o novedosos para la construcción de viviendas en nuestro país, tales como la madera. Este prototipo se construyó en la EODB y aún sigue allí; se trata de una casa de estructura de postes y vigas.

Si bien el sistema constructivo Ñande´ (sistema constructivo actual) se fue transformando notoriamente respecto a ese primer prototipo, se constituyó en hito del proyecto y algunas de las premisas en las que se basó siguen estructurando al sistema actual, por ejemplo, la preocupación por la protección por diseño (que es relevante en la construcción en madera), el desarrollo de componentes propios y de elementos particulares, la apuesta por la prefabricación e intentar reducir al máximo los plazos del montaje en obra, y la investigación sobre las innovaciones y posibilidades de la madera que se estén generando en el sector forestal. En este sentido, proveedores de madera entrevistados, manifestaron tener contactos permanentes (semanales e incluso varios contactos semanales) con los integrantes de Ñande´, en los que intercambian sobre nuevos productos en madera y nuevas aplicaciones de la madera en la construcción de viviendas.

Durante el proceso de diseño y fabricación de soluciones constructivas y de la vivienda, se fueron incorporando modificaciones al prototipo inicial; algunas vinculadas a exigencias para obtener permisos y otras vinculadas a mejorar de forma permanente la solución habitacional considerando nuevos productos de proveedores, conocimientos

académicos, conocimientos de organismos del estado y de los beneficiarios a partir del uso de viviendas construidas por Ñande´, conocimientos de los trabajadores de Ñande´, de estudiantes y profesores, educadores, carpinteros, oficiales, constructores, entre otros. En este sentido, las diversas innovaciones constructivas se originan en el modelo de gestión de Ñande´ que promueve la articulación permanente con diversos actores vinculados a la construcción de la vivienda: organismos públicos y empresas privadas, proveedores, beneficiarios, organizaciones de la sociedad civil, centros educativos y tecnológicos y la comunidad.

Una de las premisas en las que se basó el desarrollo del sistema Ñande´ fue la prefabricación, debido a la falta de trabajadores calificados en el país para realizar *framing* en obra o sistemas de entramado ligero, a lo que se añade la no existencia de códigos de construcción (normativas, digestos municipales con indicaciones precisas sobre cómo construir, etapas de inspecciones, etc.).

Ñande´ postula la prefabricación, intentando simplificar lo más posible los procesos en obra para que se puedan hacer con mano de obra del rubro construcción o incluso con mano de obra no especializada. Desde el origen hasta el sistema actual, se han orientado a la industrialización de paneles y otros componentes basados en sistemas plataforma, de entramado ligero o *Wood framing*, lo que lleva a reducir la cantidad y el tiempo de mano de obra especializada en obra. Para lograrlo, tuvieron que investigar y ensayar distintas opciones de prefabricación del sistema, y definir una escala de prefabricación; el criterio elegido fue la panelización. En el momento de panelizar, se buscó una modulación asociada a la escala de prefabricación que pretendían: intentar prefabricar paneles pequeños que pudieran ser manipulados por equipos de personas (2, 3 o 4 personas) sin necesidad de equipos de elevación, de forma tal de no asumir costos ni las limitaciones de trabajar con equipos de elevación, aprovechando la modulación de los materiales, especialmente del contrachapado, para poder modular los edificios a esos módulos que además están pensados para la construcción. Asimismo, la adopción de un módulo constructivo basado en las dimensiones de los productos forestales disponibles, permite mayor aprovechamiento de los materiales y reducir costos y desperdicios. La fabricación en serie de elementos repetitivos también aumenta la productividad.

Además de modular y panelizar, también se basó en la estandarización de detalles constructivos, intentando que algunos detalles se realicen siempre de la misma manera, principalmente para mitigar costos. La estandarización de los detalles constructivos

implica la generación de elementos pre-ensamblados y detalles diseñados para su fácil montaje. En este sentido, si bien algunos componentes son de terminación, cuando son estandarizados también terminan resolviendo de forma más rápida y eficiente algunas terminaciones. En el taller de carpintería también se realizan, por ejemplo, marcos de ventanas, protección de esquinas y aristas vivas dentro de las viviendas, mochetas o chambranas interiores de madera.

*Imagen 4. Trabajo en el Taller de carpintería de Ñande´*



Fuente: Ñande´.

En definitiva, se trata de un sistema constructivo prefabricado de producción estandarizada de paneles multicapa de madera y otros componentes complementarios, elaborados en la fábrica y luego montados en obra, generalmente sobre planteas de cimentación.

*Imagen 5. Panelización integrada en los Realojos coordinados con la Intendencia de Montevideo en barrios Tres Palmas –Azotea de Lima-Marconi –Barrio Municipal*



Fuente: Ñande´.

Por último, otra premisa fue y es que se trate de un sistema abierto, con posibilidades de adaptarse a paredes divisorios de albañilería, losas de construcción tradicional o sectores de un edificio existente; que pueda adosarse a una construcción existente, a un entrepiso, a una planta baja en construcción tradicional. Es relevante mencionar que el sistema constructivo Ñande´ puede ser utilizado en vivienda aislada, apareada o en tira, en planta baja o en planta alta sobre construcción tradicional. Se trata de un sistema constructivo abierto a la integración con tecnologías tradicionales y que no genera dependencia debido a la simplicidad de sus componentes.

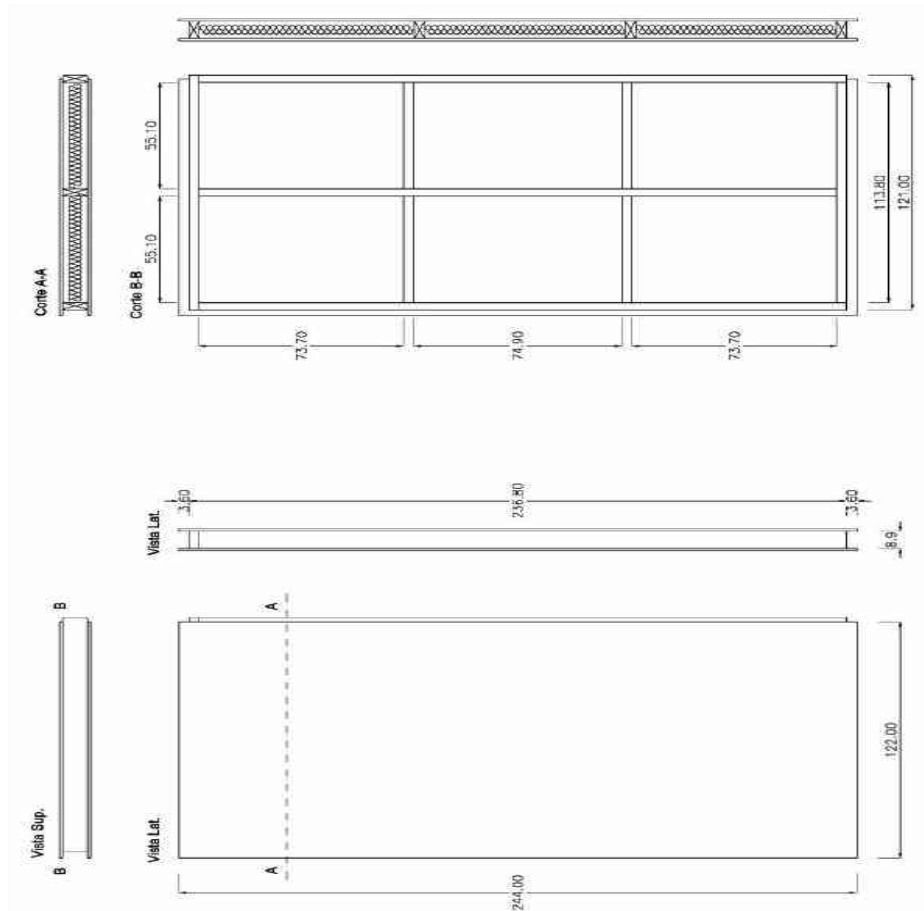
*Imagen 6. Viviendas apareadas de un nivel en planta baja y en un nivel en tira en planta alta sobre planta baja en sistema tradicional*



Fuente: Documento de Aptitud Técnica (DAT) del Sistema Ñande´, 2021.

Con esas premisas (prefabricación, modulación, estandarización de detalles constructivos y sistema abierto), se intentó diseñar un sistema de paneles multicapa, que resolviera las necesidades que debe resolver una pared y una cubierta. Con el objetivo de disminuir el tiempo en obra y, de esa manera, los costos, los cerramientos verticales conformados por paneles multicapas (“sándwich”) de madera, también son prefabricados en el taller. Se diferencian en función de los elementos que contienen, entre: Paneles Ciegos, Paneles Ventana, Paneles Puerta, Paneles Cielorraso, Paneles Tímpano. Como se mencionó, el sistema constructivo Ñande´ es un sistema prefabricado basado en la panelización. El sistema se basa en paneles estructurales constituidos por bastidores de madera de Eucalyptus Grandis (madera de producción nacional), que son armados en el taller de carpintería de la empresa y luego son montados en obra, a los que se les incorpora multicapas como envolvente de forma tal de cumplir con los requisitos de aislación higrotérmica, acústica y de protección mecánica. Los bastidores son la estructura a la que luego se le coloca, en ambas caras, placas de compensado fenólico encoladas y engrampadas.

Imagen 7. Detalle de panel TIPO, estructura de bastidor en la figura superior y el revestimiento de contrachapado en la figura inferior

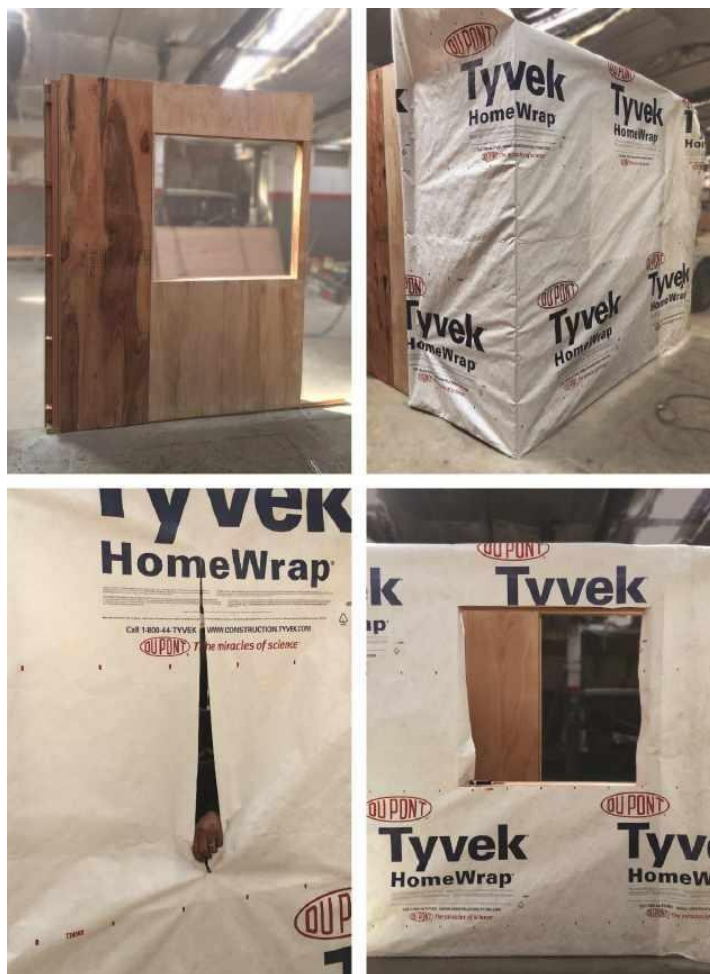


Fuente: Documento de Aptitud Técnica (DAT) del Sistema Ñande', 2021.

Asimismo, existen paneles que contienen elementos prefabricados de estas instalaciones y se los denomina los Paneles Eléctricos y Paneles Sanitarios. Además de los paneles de pared, hay diversos componentes más que se prefabrican y se llevan ajustados al detalle constructivo que hay que resolver, lo que también redundaría en beneficios en cuanto a la productividad y la disminución de tiempos en obra. En lo que respecta a la solera inferior que está en contacto con el piso, es de Pino Nacional tratado.

Durante la generación del sistema, un detalle crítico fue el amure de la ventana, para lo que se definió agregarle un perfil para poder transformarla en una ventana que se pueda amurar desde afuera. Por lo tanto, a todas las ventanas se les agrega un pre marco, que hace que se puedan colocar desde afuera y realizar un amure rápido y seguro en lo que respecta a la impermeabilidad.

*Imagen 8. Secuencia de preparación para amure de ventana a plomo exterior*



Fuente: Documento de Aptitud Técnica (DAT) del Sistema Ñande´, 2021.

Las ventanas se terminan interiormente con una chambrana o forro de mocheta de madera en forma de L.

*Imagen 9. Ventana colocada y finalizada interiormente con una chambrana o forro de mocheta de madera en forma de L de 36,5 x 75mm de espesor, pintados con protector para madera y se colocan mediante clavos sin cabeza*



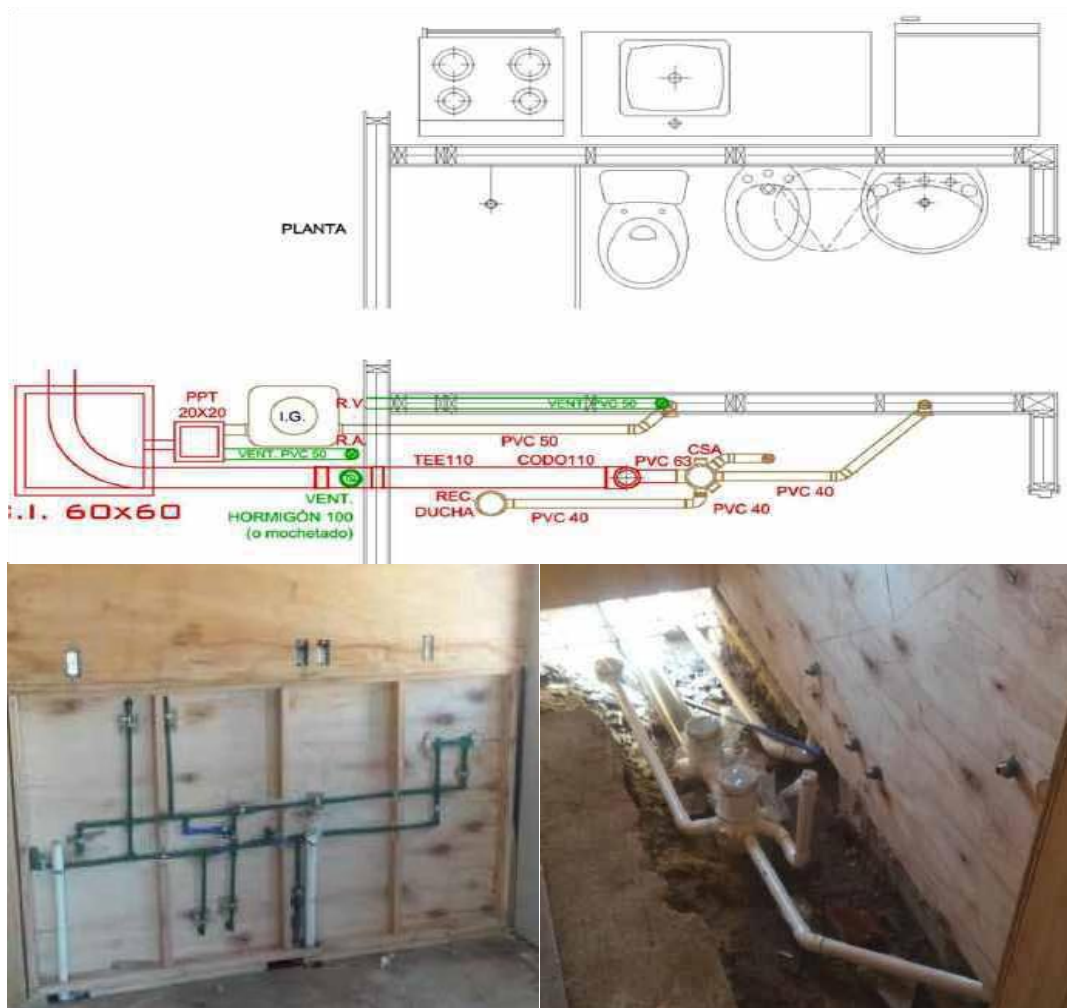
Fuente: Documento de Aptitud Técnica (DAT) del Sistema Ñande´, 2021.

De esta manera, se terminó generando un sistema o kit de paneles, basado en el módulo y en el tamaño del contrachapado, que fuera encastrable y que al menos el 90% de los paneles fueran estandarizados, considerando que era imposible resolver todas las tipologías y las plantas con un sistema cerrado, por lo que el sistema tiene paneles de ajuste, pero se intentó e intenta que la mayor parte de los paneles fueran estandarizados.

Esto implica realizar un trabajo previo muy importante y mucho más grande respecto al que se suele hacer al construir un edificio con construcción tradicional, debido a que se prefabrican la mayoría de los componentes. Lo que sucede es que cada proyecto se transforma en un kit de paneles de estructura portante fabricados en los talleres de la empresa y luego trasladados y montados en obra o en sitio, reduciendo de esta manera y de forma notoria los tiempos de obra respecto a la construcción tradicional. Con este sistema, todo se define antes del momento de la obra porque se tiene que prefabricar y cada panel tiene un lugar dentro de la construcción. Hay un trabajo previo que inicia con un proyecto ejecutivo del sistema panelizado o modular de Ñande´.

En definitiva, el sistema brinda las ventajas del trabajo o la producción en serie en el sector o rubro de la construcción. Esta ventaja en la productividad termina redundando en menores costos tanto en taller como en construcción. El sistema constructivo de Ñande´ introduce la posibilidad de la fabricación en serie en el rubro de la construcción donde no se había desarrollado, mediante la industrialización de componentes, lo que, junto a la racionalización del diseño constructivo a través de la modulación y estandarización, implica aumentos de productividad, menores costos y menores plazos de construcción. El sistema se arma básicamente en moldes; existen líneas de ensamblado en el taller donde se arman los moldes y se pre corta toda la madera, y después, en stocks de madera donde se tienen las distintas medidas, se arman bastidores, obteniéndose el kit prefabricado para enviar a sitio u obra. Los paneles tienen incorporados la instalación sanitaria y las instalaciones eléctricas porque el panel que se envía va cerrado.

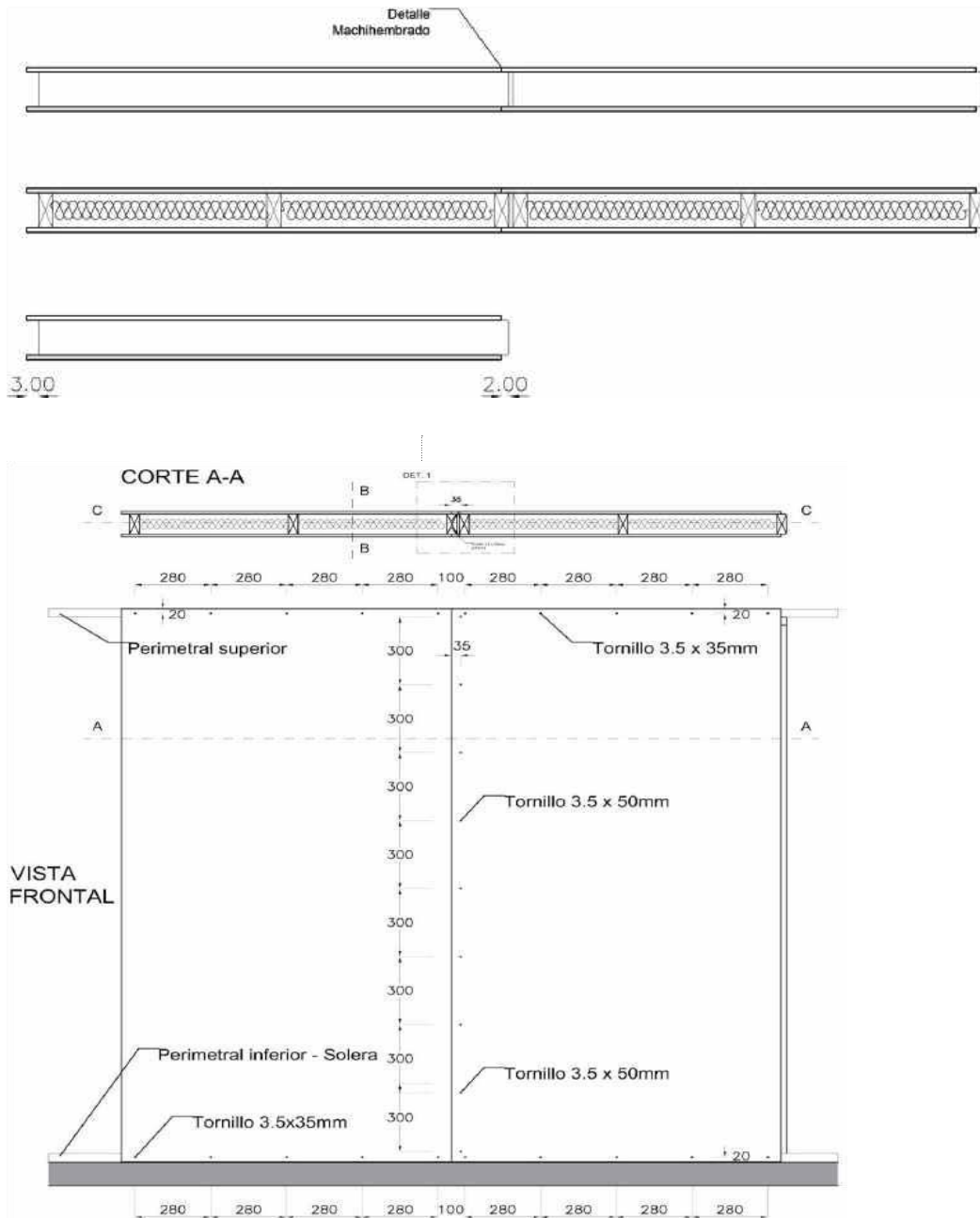
Imagen 10. Detalle e instalación sanitaria



Fuente: Documento de Aptitud Técnica del Sistema Nande´.

En el momento de la obra, los paneles se calzan sobre una solera, pero además se encastran entre sí y después se encadenan superiormente (sistema de machihembrado tanto en vertical como en horizontal, tanto arriba como abajo).

*Imagen 11. Detalle de machiambrado entre paneles (imagen superior) y detalle de unión de Panel con la solera inferior (imagen inferior)*



Fuente: Documento de Aptitud Técnica del Sistema Ñande´.

Desde el taller, los kits se cargan paletizados en un camión. Se pueden transportar entre 3 y 4 casas en un camión aproximadamente, a diferencia de los sistemas modulares en los que, por lo general, se termina transportando más aire porque transporta la casa completa; al panelizar se mitigan también los costos de flete, al no llevar aire y llevar paneles (luego, el proceso de montaje no es tan grande).

*Imagen 12. Envío de kit para 4 viviendas en camión semirremolque de 14m*



Fuente:

Documento de Aptitud Técnica (DAT) del Sistema Ñande´, 2021.

Después, las casas se descargan a mano y/o con medios mecánicos. Esto redunda en mejores resultados económicos para el caso del emprendimiento Ñande´.

*Imagen 13. Descarga con manipulador telescópico en la vivienda correspondiente según identificación en paneles*



Fuente: Documento de Aptitud Técnica (DAT) del Sistema Ñande´, 2021.

Como se viene mencionando, la posibilidad de que la descarga, el transporte y el posicionamiento de los paneles para su montaje en obra puedan realizarse manualmente, permite evitar los costos y limitaciones de trabajar con equipos de elevación.

*Imagen 14. Descarga y transporte manual para su montaje en obra*



Fuente: Documento de Aptitud Técnica (DAT) del Sistema Ñande´, 2021.

Ñande´ logra de esta manera generar soluciones constructivas a partir de la utilización de insumos y materias primas de producción nacional (madera reforestada y productos de segunda transformación, por ejemplo), con un costo bajo de producción y de mantenimiento de las viviendas producidas. Asimismo, los procesos y procedimientos de producción en taller y montaje en obra son de relativa facilidad de aprendizaje para trabajadores con escasa capacitación anterior y por las terminaciones, operación y mantenimiento son de fácil apropiación por parte de los beneficiarios. El emprendimiento de esa manera genera empleo tanto en taller como en obra.

*Imagen 15. Trabajadores en etapa de montaje en obra*



Fuente: Ñande´

Por último, es considerado un sistema compatible y respetuoso del medio ambiente.

El proyecto, desde su nacimiento como idea en el marco de la EODB, ha intentado articular y relacionarse con diversos agentes vinculados a su quehacer como son los proveedores de madera, contrachapados y otras materias primas e insumos, con organismos del estado (Intendencias departamentales, Congreso de Intendentes, Plan Juntos, Agencia Nacional de Vivienda, MVOT), con organizaciones de la sociedad civil, como la EODB, así como con instituciones académicas y científicas como la Universidad de la República, la Universidad ORT Uruguay.

En términos de aprendizajes y generación de capacidades, Ñande´ ha realizado diversas obras y proyectos a nivel público y privado que le permitieron desarrollar y acumular saberes y prácticas orientadas al diseño del hábitat. La construcción de viviendas prefabricadas de interés social, es identificada por la gerencia como el vector estructurante del trabajo realizado hasta el momento. Según se señaló desde la gerencia, hasta el año 2020, Ñande´ había construido más de 200 casas en todo el país, lo que, sumado a las obras de construcción tradicional, superan los 12.000 metros cuadrados construidos.

En general, ha asumido proyectos de mediana escala: 20, 30, 40 viviendas aproximadamente, por lo que se ha intentado estandarizar también las plateas, dada la relevancia de la precisión dimensional de las plateas. A diferencia de la albañilería, es necesario que encima de la platea calce un número fijo de paneles (que tienen su ajuste, pero es relevante que la platea sea lo más precisa posible). Por este motivo, en general trabajan con encofrados metálicos. También se estandarizan algunos aspectos que tienen que ver con la protección por diseño, por ejemplo, es importante intentar tener veredas perimetrales buenas, con buena pendiente, con escalón y realizadas constructivamente para durar, y que además los paneles estén bastante alejados del agua. La vereda separa así la humedad del terreno de la construcción. Se realiza conjuntamente con la platea, con

un correcto dimensionado y apisonamiento del sustrato de forma de evitar fisuras y potencial crecimiento de vegetación contra la fachada. La vereda se constituye en un elemento importante como elemento de protección por diseño, aspecto que en la construcción tradicional de viviendas sociales se deja para el final y no se le asigna y dedica tanta importancia.

*Imagen 16. Veredas perimetrales de 60cm*

...



Fuente: Documento de Aptitud Técnica (DAT) del Sistema Ñande', 2021.

En la platea, se colocan las soleras y después se empiezan a montar los paneles machihembrados, y se van encastrando tanto en las soleras que van en el piso como entre sí.

*Imagen 17. Sistema de machihembrado lateral entre paneles y encastre inferior a la solera, en momento de obra*

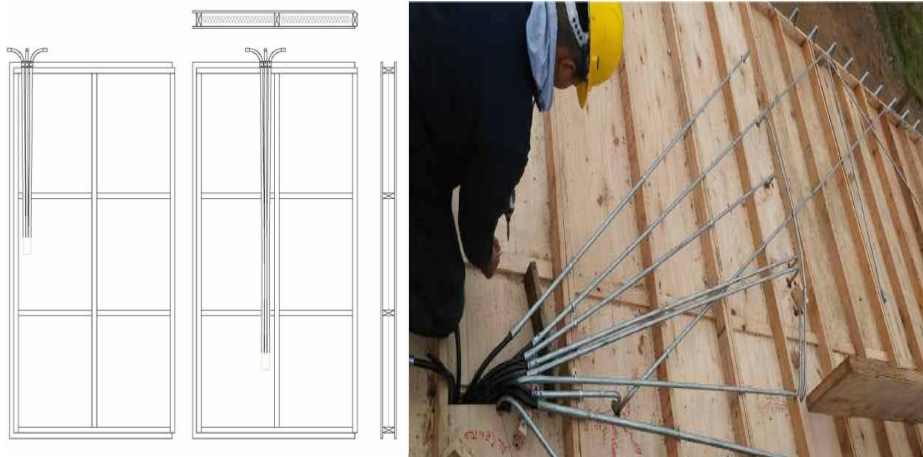


Fuente: Ñande'.

Después de armadas las paredes, se coloca un cielorraso que también es un componente estructural del sistema; al ser estructural, permite caminar por encima y hacer todas las

instalaciones (la eléctrica se realiza sobre el cielorraso en la medida en que los paneles que tienen eléctrica salen todos hacia arriba en vertical, cada caja de eléctrica sale en vertical).

*Imagen 18. Detalle de posicionamiento y ejecución de la Instalación eléctrica*



Fuente: Ñande´.

Luego se colocan los aislantes y el techo sobre el cielorraso, se forra con membrana impermeable y se colocan las ventanas y membranas especiales para sellar y los revestimientos (variados: cementos, placas cementicias, fibrocemento, etc.). La terminación interior es con placas de yeso y revestimientos cerámicos.

*Imagen 19. Terminaciones interiores varias: yeso, zócalos y cornisas, esquineros, cielorrasos, acabados y pinturas*



Fuente: Documento de Aptitud Técnica del Sistema Ñande´.

El hacer convivir el sistema prefabricado con la albañilería, implica generar algunos detalles constructivos en las uniones, principalmente para evitar infiltraciones en esos sectores, temas de dilatación, etc., que es importante resolverlos bien.

Es relevante mencionar que fabricar y producir con madera de producción nacional es importante en términos de cuidado del medio ambiente en la medida que permite disminuir las emisiones de CO<sub>2</sub>. El hecho de construir con madera de producción nacional que no requiere tantos kilómetros de transporte, impacta en una disminución de las emisiones. Para evaluar el impacto en la reducción de emisiones, se deben considerar el origen de la madera, la distancia del lugar que se provee y el manejo forestal sustentable. Por otro lado, si bien no han trabajado con autoconstrucción con el cooperativismo, aunque sí recientemente con ayuda mutua asistida con MEVIR, el trabajar con convenios educativo laborales con jóvenes que trabajan y se capacitan durante un tiempo determinado, ha dado cuenta de que se trata de un sistema factible de montarse con asistencia pero con escasa capacitación previa, en la medida en que los procesos en obra son bastante simples.

#### *4.1.1.2. Obtención del Documento de Aptitud Técnica (DAT)*

Ñande´ obtuvo el permiso para construir casas de madera con su método constructivo en gran parte de Montevideo en el año 2008 y desde el año 2013 viene construyendo viviendas destinadas a personas y familias de escasos recursos, a través de regularizaciones de asentamiento y realojos, con este material y método constructivo en Montevideo y en otros Departamentos (Artigas, Paysandú, Salto, Tacuarembó y Rivera).

Sin embargo, recién en el año 2022 el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) impulsa un programa para la construcción masiva de viviendas sociales de madera con insumos de producción nacional (madera de la industria forestal nacional) como una solución habitacional para la población de escasos recursos y una forma de aportar al problema de la vivienda en el país, destacando justamente que con este tipo de construcción se logran reducir los costos y los tiempos de trabajo en obra respecto al método de construcción tradicional y con materiales tradicionales. Con el objetivo de utilizar elementos de construcción sustentables en relación a los tradicionales e impulsar la industria forestal nacional

Asimismo, en el año 2022 el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional (INEFOP), el Instituto Cuesta Duarte (ICUDU) del Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), la Federación del Programa de

Vivienda Sindical y la Cooperativa de Estudios y Trabajo – Programa de Vivienda Sindical (CET-PVS) financiaron e implementaron el proyecto de Formación en Sistemas Constructivos no Tradicionales (FESCNT) del ICUDU, en el marco del cual se implementaron cursos de formación en sistemas constructivos no tradicionales desde el mes de marzo.


Considerando este contexto nacional, resulta relevante analizar el DAT otorgado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) a Ñande´. Se trata del primer DAT otorgado a un sistema constructivo en madera. Su obtención generó la posibilidad de utilizar el sistema constructivo para los programas de vivienda social del MVOT. De esta manera, se puede utilizar el sistema constructivo para la construcción de vivienda social a nivel nacional.

La obtención del DAT y así la integración del Sistema constructivo Ñande´ al sistema público de vivienda, se constituyó en un desafío de interés para el emprendimiento. Para lograr el DAT, la aprobación e incorporación del sistema por parte de la Intendencia de Montevideo en el año 2008 se constituyó en un antecedente clave, entre otros motivos porque permitió los primeros y posteriores proyectos de vivienda para realojos. Luego de varios años de funcionamiento y de la evolución de su sistema constructivo, Ñande´ se propuso obtener el DAT. En octubre del año 2020 y luego de varios meses de preparación y ensayos, se presentó el sistema constructivo Ñande´ al Equipo Evaluador de la Facultad de Arquitectura. La aprobación del Informe Técnico de Evaluación (ITE) se obtuvo en dos meses. El proceso culminó en el MVOT en abril de 2021 con la aprobación y otorgamiento del DAT.

El DAT que otorga el MVOT expone una valoración técnica sobre la aptitud de sistemas, subsistemas y/o componentes para uso en programas del MVOT, a partir de la evaluación de requisitos preestablecidos, aplicables a proyectos de vivienda. En el DAT se detallan las “Condiciones de otorgamiento”, las “Recomendaciones técnicas”, el “Informe Técnico del Sistema Constructivo Ñande´”, y los “Estándares de desempeño y requisitos para la vivienda de interés social”. El tipo de DAT otorgado a Ñande´ es general y tiene una vigencia de 3 años.

Imagen 20. Imagen de la carátula del Documento de Aptitud Técnica (DAT) del Sistema Ñande´

1 de 133



**Ministerio  
de Vivienda  
y Ordenamiento Territorial**

**DAT**  
ÑANDE

<b>DOCUMENTO DE APTITUD TECNICA</b>	<p>El Documento de Aptitud Técnica (DAT) que otorga el MVOT a un Titular, expresa una valoración técnica sobre la aptitud de sistemas, subsistemas y/o componentes para uso en programas del MVOT, basada en la evaluación de requisitos preestablecidos, aplicables a proyectos de vivienda.</p> <p>El DAT no sustituye ni es la evaluación de un proyecto.</p> <p>La utilización de un sistema, objeto de un DAT, requiere el conocimiento del Documento en forma íntegra. El Titular y los interesados (proyectistas, Permisarios, etc.), serán responsables del seguimiento de las pautas en él contenidas para que su utilización sea acorde con los resultados esperados.</p> <p>El DAT es válido para las características del producto evaluado, siempre que se sigan las condiciones de utilización propuestas por el Titular, así como las consideraciones de la Comisión Asesora y/o del Comité Técnico de Evaluación. El apartamiento de las condiciones del Documento invalida la evaluación que contiene.</p> <p>No exonera de las obligaciones legales que recaigan sobre el Titular derivadas de requerimientos reglamentarios de contratación para suministro del sistema, propios de los Programas de Vivienda.</p>
<b>Marco reglamentario Serie 1</b>	<p>Los documentos que rigen son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- RM 553/2011</li> <li>- Reglamento de Otorgamiento del Documento de Aptitud Técnica a sistemas Constructivos no Tradicionales para Producción de Viviendas, 2011</li> <li>- Estándares de Desempeño y Requisitos para la Vivienda de Interés Social, 2011 y RM 225/2014</li> <li>- Instructivo para la Tramitación del Documento de Aptitud Técnica (DAT) de un Sistema Constructivo No Tradicional, 2019</li> <li>EXP GEX 2011/14000/04616 - MVOTMA</li> </ul>

<b>DAT Nº</b>	<b>DAT G_Serie 1:2021_SC 018</b>
<b>Nombre</b>	<b>Sistema ÑANDE</b>
<b>Titular</b>	<b>Empresa PERIBEL S.A</b>
<b>Domicilio legal/comercial</b>	Julio Suárez 4605
<b>Representante Legal</b>	Alfonso Bauer Ormazabal 099 150135 alfonsobauer@yahoo.es
<b>Representante Técnico</b>	Arq. Sebastián Ugarte 099476503 ugarte@vera.com.uy
<b>Tipo y validez</b>	<b>DAT General</b> - Período de Vigencia: 3 años a partir de Fecha de otorgamiento
<b>Exp en MVOTMA</b>	EXP.GEX 2021/14000/000134
<b>Documentos que componen el DAT</b>	<p>1.- Carátula</p> <p>2.- Condiciones de otorgamiento</p> <p>3.- Recomendaciones Técnicas</p> <p>4.- Informe Técnico del Proponente</p> <p>El DAT tiene un total de 133 folios sellados.</p>
<b>Otorgamiento</b>	El otorgamiento del DAT se realiza por Resolución de DINAVI Nº. 10/2021

27 DE ABRIL DE 2021

**Fecha de otorgamiento**

Firma y Aclaración  
**Por Dirección Nacional de Vivienda**



Arq. Jorge Perini  
Director Nacional de Vivienda



**Ministerio de Vivienda  
y Ordenamiento Territorial**

Fuente: Documento de Aptitud Técnica (DAT) del Sistema Ñande´, 2021.

El DAT establece que el sistema constructivo Ñande´ puede ser utilizado en tipologías de vivienda aisladas, apareadas, o en tira, en planta baja, o en planta alta sobre planta baja en sistema tradicional. Asimismo, se determina que el muro divisorio será reglamentario en mampostería y con solución cortafuego aprobada.

Del mismo modo, establece que si el sistema es contratado por cooperativas y otros Programas que impliquen autoconstrucción, es recomendable que el montaje de la estructura del sistema sea realizado por Ñande´.

#### **4.1.2 Desarrollo de conocimiento: Centro de I+D para el Diseño y el Desarrollo de Tecnologías constructivas de organización y gestión del hábitat**

Es relevante señalar otra característica novedosa de Ñande´, en particular si consideramos el rubro del emprendimiento y el momento de su nacimiento, y esta es que creó un Centro de I+D para el Diseño y Desarrollo de Tecnologías constructivas de organización y gestión del hábitat. Respecto a la investigación y al desarrollo de conocimientos, se señaló que es algo que se realiza permanentemente y que abarca aspectos que van más allá del desarrollo de tecnologías constructivas.

*“Hacemos desarrollo permanente porque lo que hacemos no existe, no hay un libro que diga cómo hacer casas prefabricadas como las que hacemos nosotros, ni cómo gestionar una empresa social. Vemos un detalle que quedó mal en la casa y entra agua y lo resolvemos, y para la siguiente nos rebanamos la cabeza para que se solucione. Vemos que tenemos dificultades con los muchachos y buscamos la mejor manera para superarlas.”* (Gerente General de Ñande´).

La investigación aplicada orientada a mejorar la solución habitacional intenta ser permanente e incorporar el intercambio con los diversos actores públicos y privados con los que se vincula para lograr su sostenibilidad, así como con los trabajadores de Ñande´.

Por un lado, pretende conocer la situación de los hogares y familias beneficiarias de viviendas construidas por Ñande´, de forma tal de relevar información que permita identificar aspectos a corregir y así mejorar la solución constructiva y el hábitat, a partir de la percepción e información brindada por los vecinos. Asimismo, se intercambia con proveedores sobre nuevos productos y sus potencialidades, se genera investigación sobre posibilidades de construcción con madera así como orientada a la industrialización de nuevos componentes, y se investiga sobre las innovaciones y posibilidades de la madera que se estén generando en el sector forestal. Con información proveniente de las intendencias así como del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, también se han ensayado y realizado cambios para mejorar la solución constructiva. De esta manera,

se genera información y aprendizajes a considerar al momento del diseño y desarrollo de la vivienda. La investigación para mejorar el diseño, la producción y la comercialización, se constituye así en un factor que permite la sostenibilidad de Ñande´.

#### **4.1.3 Inclusión social y desarrollo conjunto de capacidades**

En este apartado se presentan y analizan particularidades identificadas como novedosas en lo que refiere a emprendimientos orientados al diseño, desarrollo y comercialización de viviendas en el ámbito nacional.

##### *4.1.3.1 La fábrica de viviendas y sus encadenamientos*

La planta de producción se encuentra inserta en un barrio donde existe población vulnerable en términos socio económicos y una gran demanda de viviendas. Asimismo, para el desarrollo y la producción de las viviendas, utiliza insumos de producción nacional. Se intenta aprovechar herramientas, conocimientos y capacidades de la comunidad, de la localidad donde se edifican las viviendas, para producir y construir. En particular, se contrata a jóvenes de la zona. Tal como se desprende de las entrevistas realizadas a gerentes y trabajadores, la mayoría reside en Casavalle, zona donde se encuentra la planta.

El emprendimiento se orienta a la integración y capacitación de trabajadores a través de proyectos socio-educativos (orientados al desarrollo de competencias laborales de jóvenes en situación de pobreza o exclusión social) y/o de jóvenes que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, vulnerabilidad frente al mercado laboral, pobreza o exclusión social. En este sentido, algunos trabajadores han transitado por centros de reclusión, algunos fueron y/o son víctimas de violencia basada en género, algunos tuvieron y/o tienen un consumo problemático de sustancias psicoactivas, algunos tienen dificultades psicomotrices y de aprendizaje, algunas son jóvenes que tuvieron embarazos adolescentes y/o son madres solteras jefas de hogar. Para integrarlos y acompañarlos en el proceso, se acompaña a los trabajadores y sus familias, de manera personalizada, de forma tal de lograr mejorar su calidad de vida y que puedan aportar al desarrollo productivo del emprendimiento.

De acuerdo con Ñande´, en el emprendimiento, se capacita en diferentes áreas: formación profesional (conocimiento de herramientas de trabajo y su cuidado, orientación en la realización del trabajo y resolución de dificultades, entre otros), formación personal (trabajo en equipo, relación con otros trabajadores, responsabilidad frente a las tareas y

el trabajo, entre otros) y formación social (construcción de proyectos de vida sustentables tanto a nivel personal como familiar).

Con el fin de lograr la inclusión educativa y laboral de los jóvenes de la zona, además de brindarles trabajo, se pretende formar a aquellos en condiciones de vulnerabilidad, buscando integrarlos con otros trabajadores que no se encuentran en esa situación y que poseen conocimientos, competencias y/o habilidades para el trabajo. A modo de ejemplo, un trabajador manifestó lo siguiente:

*“Llevo tres años y medio acá. Yo llevaba casi seis años privado de libertad. Conocía a Marino y a Diego [fundadores de Ñande] de la Escuela de Oficios del barrio donde estudié carpintería, luego trabajé para la Escuela. Después me fui para el centro a vivir, ahí estuve 2 años y medio laburando en un bar que se fundió, perdí el laburo (...) y ta, me mandé una macana. Pasé de una cárcel de máxima seguridad a una abierta como Punta de Rieles donde después de estar cierto tiempo, si conseguís algún laburo podés salir tantos días a la semana a trabajar, entonces le pedí a mi madre que contactara a Marino y que le planteara si me podía ayudar porque me ayudaba con mi causa para salir antes y también porque precisaba trabajar. (...) no sabíamos que estaba este proyecto, yo le pedí porque sabía que él me podía conseguir algo y porque me conocía, porque quieras o no era un riesgo ponerse como tutor para que yo saliera a laburar a la calle, no cualquiera lo hace. Marino accedió, me autorizaron y empecé en la empresa tres días en la semana durante un año hasta que salí y me quedé acá y no paré más por suerte.” (N, trabajador de Ñande).*

La integración de los trabajadores se ha buscado, entre otras formas, mediante su capacitación permanente en el lugar de trabajo. Los jóvenes que se insertan son uno de los objetivos de la empresa: se los acompaña utilizando como principales capacitadores a sus compañeros. Vale aclarar que no todos los trabajadores contratados se encuentran en situación de vulnerabilidad. La idea es que otros trabajadores puedan ser referentes para la integración de los trabajadores que se encuentran en esa situación, sin perder de vista la sustentabilidad productiva de la empresa. Los trabajadores han identificado explícitamente a otros trabajadores como formadores.

*“Yo no sé hacer la parte de electricidad que va por dentro, es algo que tengo pensado aprender; me van a mandar a una casa a hacerlo con algún compañero que sepa; uno va robando el oficio. Tenés esa posibilidad de crecer todos los días. Hay algunos que no estudiaron, entraron, fueron aprendiendo y no saben nada de las máquinas, entonces cada 15 días tienen un espacio para estudiar cierta máquina. Siempre vas aprendiendo algo, también en lo social porque hay cabecitas de sociedades distintas y sin embargo convivimos lo más bien y aprendemos uno del otro. Yo no conocí laburo como este.” (N, Trabajador de Ñande).*

*“Empecé en el área de pintura de las casas, honestamente era un desastre pintando, nunca había agarrado un pincel y un rodillo en mi vida y mucho menos saber de madera; fui aprendiendo, me fueron enseñando y corrigiendo, y preguntando fui aprendiendo. Hoy por hoy soy Oficial dentro de Ñande´. En el proceso fui aprendiendo armado, sanitaria, eléctrica y otras cosas de la casa, preguntando a los carpinteros que están en Ñande´.”* (L, Trabajadora de Ñande´).

Se capacita a todos los integrantes de Ñande´, incluso a los gerentes, de forma tal que todos se formen en áreas de su interés y adquieran un conocimiento global del proceso productivo y constructivo de la vivienda.

*“Hay un conocimiento global, la gran mayoría manejamos el tema pintura, madera y máquinas, lo bueno es que nos hace muy versátiles, pintamos como hacemos puertas, ventanas, marcos, lo que es planta hacemos todo todos, todos hacemos todo.”* (R, Trabajador de Ñande´).

De todas formas, cada trabajador tiene asignadas determinadas funciones y es responsable de las mismas como forma de organizar el trabajo y de identificar su aporte.

Para lograr capacitar a trabajadores que cuentan con distintos niveles de formación, capacitación y/o experiencia laboral a partir de compañeros de trabajo, se han implementado estrategias para que todos puedan aprender e incorporar lo que les interesa, por ejemplo aprendiendo antes algunos aspectos básicos y necesarios para determinada capacitación. Así fue el caso de la capacitación en lectura de planos. Ante la realidad de que muchos trabajadores tenían dificultades con la lectoescritura, faltas de ortografía y no sabían medir (siendo la medición una de las principales competencias necesarias para la carpintería), desde Ñande´ empezaron a capacitar a los trabajadores en esos aprendizajes más básicos antes de capacitar en lectura de planos.

En relación al aprendizaje permanente en el lugar de trabajo, desde la gerencia se ha intentado dar respuesta a las demandas e intereses de capacitación que han surgido por parte de los trabajadores, generando instancias de formación junto a compañeros capacitados que conocen cada oficio. Tal como se desprende de lo que han señalado los trabajadores, han aprendido el oficio en sus puestos de trabajo. Además de fomentarse la adquisición de saberes en el trabajo y a partir de los conocimientos de compañeros de trabajo, se ha incentivado la capacitación y formación. A través de esos dos mecanismos, se ha buscado promover el crecimiento de los trabajadores tal como queda explicitado en el discurso de trabajadores entrevistados:

*“Estando trabajando acá hice curso de chapa y pintura en una institución privada. (...) El concurso para entrar a trabajar en la caminera era en horario*

*de trabajo, yo avisé y tuve todo el apoyo del equipo, me anoté y estoy en concurso todavía.” (R, Trabajador de Ñande´).*

*“Si querés estudiar algo ellos te ayudan a ver posibilidades, si precisás irte antes por un mes porque conseguiste un curso que implica que te vayas antes, no hay problema porque es para estudiar.” (N, Trabajador de Ñande´).*

Más allá de la disponibilidad y la motivación para que los trabajadores se capaciten y adquieran distintos saberes, se considera y habilita siempre que es posible, teniendo en cuenta el tiempo y recursos disponibles, así como la sostenibilidad del emprendimiento.

En relación a la formación en el lugar de trabajo, los trabajadores señalaron que uno de los aspectos atractivos y motivantes del emprendimiento es que, a partir del esfuerzo y la dedicación de cada uno, pueden crecer dentro del mismo e incorporar y/o desarrollar competencias, capacidades y conocimientos necesarios para el desempeño laboral pero también para el ejercicio de la ciudadanía. Respecto al objetivo de capacitación de jóvenes durante su trabajo en Ñande´, desde la gerencia se señaló que es la manera de incluir personas que de otra manera no serían contratadas por falta de formación, motivo por el que han venido invirtiendo en capacitación en el lugar de trabajo.

Asimismo, los jóvenes que trabajan a través de Convenios educativo laborales de forma temporal, también tienen espacios de capacitación en la planta y en la obra junto a trabajadores de Ñande´, además del aprendizaje en el puesto de trabajo donde los trabajadores los guían y les enseñan.

*Imagen 21. Jóvenes capacitados en el marco de convenios educativo-laborales*



Fuente: Ñande´

A partir de lo mencionado se reafirma que las organizaciones y empresas de la ESS proponen formas de organización del trabajo que reconozcan y potencien la creatividad de cada trabajador, cobrando relevancia los procesos de capacitación y formación de trabajadores en los emprendimientos, organizaciones y empresas, por lo que, tal como

señala Albuquerque (1999), se torna fundamental, el implementar mecanismos para que estos espacios de formación logren ser flexibles para adaptarse a diferentes personas, así como que incorporen los diferentes conocimientos que aporta cada uno de sus integrantes. Esto es lo que observamos que sucede en Ñande´. También vemos presente la idea de Davis (2004: 120-122) acerca de que toda la organización o la empresa es un “centro de aprendizaje” para los trabajadores por lo que la creación, apropiación y desarrollo de capacidades y competencias se encuentra en la organización o empresa.

#### 4.1.3.2 Acompañamiento social a los trabajadores

En lo que refiere a los trabajadores, desde el emprendimiento se les ha brindado apoyo y acompañamiento para atender problemáticas y situaciones que viven dentro y fuera del ámbito laboral.

*“Lo único estable que tenía era este laburo que fue como el ancla para arrancar de vuelta porque fueron muchos años, no tenía nada, salía de golpe, no sabía ni para dónde arrancar. Sabía que quería enderezarme, laburar, el proyecto común de tener familia, y por suerte me tocó con Ñande´ que te sirve en lo económico, en lo personal porque te hacen un seguimiento, siempre están preguntándote cómo estas, qué precisas, se hacen un tiempo, se sientan y te hablan. Ellos te ayudan, no es lo mismo que otras empresas que sos el empleado y listo. A mi me cambió la vida. (...) tenés el laburo y el apoyo tanto de los compañeros como de ellos.”* (N, Trabajador de Ñande´).

*“Tenemos compañeros que han estado con el tema de la droga y ellos mismos lo han internado, lo han bancado, uno por ejemplo no cambió, no pudo salir, siguió hasta que tocó algo de un compañero que nosotros mismos nos reunimos y dijimos <no lo queremos más>, si era por ellos todavía lo seguían trayendo. Tenemos otro compañero que estaba igual y que hoy ya lleva un año y medio sin nada, entonces te cambia.”* (N, Trabajador de Ñande´).

El acompañamiento (laboral, afectivo y social) realizado a los trabajadores desde Ñande´ fue valorado de forma muy positiva por parte de los mismos y señalado como un rasgo distintivo del emprendimiento. Se trata también de uno de los objetivos de Ñande´, en la medida en que busca la inclusión social a través del trabajo brindando oportunidades laborales a personas vulnerables frente al mercado laboral, así como mediante convenios socio laborales. En este sentido, se torna fundamental que puedan realizar este tipo de acompañamiento orientado a que los trabajadores puedan sostener su inserción laboral con éxito, desarrollarse laboral y personalmente y, de esa manera, lograr y mantener su inserción social.

#### 4.1.3.3 Un ambiente de trabajo no alienado

Los trabajadores también acompañan a quienes se enfrentan a problemas y se involucran en las soluciones; conversan, discuten y sugieren a otros en lo que refiere a la dedicación y al propio trabajo. Un aspecto fundamental del emprendimiento es fomentar el compañerismo y la solidaridad, principios también promovidos por los propios trabajadores: se fomenta el compañerismo en el trabajo a partir de prácticas que, si bien no son formales, se utilizan como estrechar vínculos entre los trabajadores. Por ejemplo, han colaborado unos con otros en la construcción de sus viviendas y de viviendas de familiares así como en mudanzas; todos asisten a la construcción de forma gratuita fuera del horario laboral. Los trabajadores y gerentes señalaron que un aspecto atractivo del emprendimiento que lo hace diferente a otras empresas es justamente el ambiente de trabajo que se genera, entre otras cosas, a partir de la promoción de los principios mencionados (y que son principios de las organizaciones de la ESS).

*“Tratamos de buscar la vuelta para solucionar los problemas de cada uno para que estemos bien, y cuidar el ambiente, no conseguís otro laburo así, tengo dos compañeros que se fueron y volvieron y dijeron <no conseguís otro laburo así>. (...) es raro, es difícil de entender pero si estás viviéndolo acá te das cuenta que no hay laburos así, yo he estado laburando de varias cosas y nunca me tocó un laburo como este, por el ambiente más que nada. (...) tenés mucho más para ganar que para perder, obvio que te calentás con algunas cosas a veces pero el ambiente y la cabeza que tienen es diferente.”* (N, Trabajador de Ñande´)

*“Está la amistad, nosotros somos más bien <la familia Ñande´>, somos una familia porque todos sabemos todo de todos. Los compañeros son unos crá, tenemos nuestras diferencias porque no te voy a decir que es todo amor y paz, pero nos sentamos, las hablamos y las solucionamos, eso también está muy bueno porque se resuelve sobre el momento, tiene que pasar algo muy grave como para no poder solucionarlo entre nosotros y tener que tocar arriba. Nos llevamos muy bien, es como si fuéramos una familia, si nos tenemos que matar nos matamos y si nos tenemos que defender nos defendemos de quién sea. Dentro y fuera del horario laboral estamos todos comunicados.”* (L, Trabajadora de Ñande´)

También mencionaron como rasgo distintivo el trato que se establece entre todos los integrantes de Ñande´, donde se fomenta el trabajo en equipo y se promueve la igualdad; relación de igualdad que involucra también a trabajadores con gerentes.

*“Es como un oasis, es diferente en todo, desde las reglas de convivencia, el trato, nosotros decimos “patrones” pero realmente es un equipo coordinador que no es como el patrón que llega y está en la oficina, no, los coordinadores llegan, están ahí, reparten el trabajo, bajan, hablan con nosotros, toman mate. El trato empleador-empleado es diferente, yo con cualquiera de los coordinadores puedo ir a plantear cualquier cosa y me escuchan, se apunta más a lo humano, tratan*

*de rescatar lo humano siempre. No es individual, busca mucho el trabajo en equipo.” (R, Trabajador de Ñande´).*

*“Buscamos el juntarse para decidir, el juntarse para comprometerse. Romper las lógicas de patrón-empleado, (...) Eso no pasa en una empresa común, siempre hay una cabeza, siempre hay alguien que decide.” (Gerente de investigación y desarrollo).*

La ESS propone que las actividades económicas incluyan relaciones de producción, distribución, consumo y financiación basadas en determinados principios: justicia, cooperación, reciprocidad y ayuda mutua. Propone una economía que se construya a partir de la solidaridad, reciprocidad, diálogo, justicia, cooperación y reconocimiento y respeto del medio ambiente, de forma tal de fomentar y lograr una sociedad inclusiva y solidaria. Podemos observar que el ambiente de trabajo que se relevó en Ñande´, se basa en esos principios.

Estos principios son postulados por la ESS para, a partir de ellos, construir una economía alternativa a la del mercado, que permita cubrir las necesidades de las personas y las comunidades, de forma tal de fomentar y lograr una sociedad inclusiva y solidaria. De esta manera, la ESS se constituye en un marco para repensar las actividades económicas, las que ya no se pueden considerar como acciones destinadas a buscar el máximo beneficio, sino como actividades que incluyen relaciones de producción, distribución, consumo y financiación basadas en los principios mencionados. Se señala como una forma de abordar el desarrollo económico, que coloca en primer lugar al bienestar de las personas y del medio ambiente.

#### *4.1.3.4 Gestión democrática y participativa*

El emprendimiento fomenta la participación de los trabajadores en la toma de decisiones, por medio de asambleas donde se pone a discusión la totalidad del proceso productivo, la organización del trabajo y la gestión; de esta manera, la gestión busca ser democrática y participativa, al modo de las organizaciones y empresas de la ESS. Los trabajadores señalaron que son consultados sobre cambios o propuestas en relación a la producción, la organización y la gestión de la empresa. Por ejemplo, se les consulta acerca de la posibilidad de integrar trabajadores que han trabajado en el emprendimiento y se han ido, y es valorada como una característica que no se da en otras empresas. Manifestaron sentirse parte y pieza importante del emprendimiento, lo que los ha habilitado a trabajar más relajados. Respecto a la gestión, que podemos definir como democrática y participativa, desde la gerencia se señaló lo siguiente:

*“Se intenta, no romper, sino transformar la lógica jerárquica piramidal, bajar y horizontalizar las decisiones, consensuarlas, que los muchachos participen más y más comprometidamente.” (Gerente de investigación y desarrollo de Ñande’).*

En este sentido, los trabajadores cuentan con un espacio de asamblea de una hora una vez por semana, donde pueden tratar cualquier tema y de la que no participan los gerentes. Discuten asuntos que luego se transmiten a la gerencia a través de los delegados para que se trabajen, discutan o expliquen. La asamblea puede convocar a los gerentes si así lo desea. Pueden reunirse en el momento que quieran, solo tienen que comunicárselo a la gerencia e intentar que no se detenga la producción. Además, existe otro espacio, que podría denominarse de asamblea general, con los gerentes donde se plantean diversos temas desde la gerencia o que surgieron de las asambleas semanales de los trabajadores y que ameritan ser discutidos entre todos. También tienen un espacio de almuerzo conjunto los días viernes donde intercambian sobre temas ajenos al trabajo; de este almuerzo participan todos los integrantes del emprendimiento (incluidos los gerentes).

*Imagen 22. Trabajadores e integrantes de la gerencia en espacio de asamblea general*



Fuente: Ñande’.

Los trabajadores valoraron positivamente el espacio semanal de asamblea y lo visualizaron como un espacio de expresión, de participación, de toma de decisiones, de discusión sobre el producto, la producción, la organización del trabajo y las relaciones entre los trabajadores y con los gerentes. Intercambian entre ellos y luego proponen aspectos a mejorar, plantean fallas e ideas a la gerencia para que luego se traten en el espacio de asamblea general o sean explicadas por los gerentes. En la asamblea se proponen aspectos a mejorar en la organización del taller, soluciones a problemáticas cotidianas tanto de aspectos estrictamente laborales como de relaciones laborales y del

ambiente de trabajo, que luego transmiten a la gerencia. También se intercambia sobre la manera de organizarse para construir conjuntamente casas de compañeros o de familiares durante los fines de semana, sobre comidas a realizar fuera del horario laboral, salidas, reunión de fin de año, entre otras temáticas. Además, los trabajadores lo visualizaron como un espacio para mejorar la convivencia y para intercambiar sus diferentes posturas: allí pueden plantear problemas de relacionamiento o inquietudes, discutirlos y solucionarlos. Los trabajadores también valoraron positivamente el almuerzo semanal ya que es un espacio donde se fomenta el compañerismo y el intercambio. Se identificó como una instancia que aliviana el trabajo diario y que permite mejorar y mantener el buen relacionamiento.

Respecto a la convocatoria constante a la participación, desde la gerencia se señaló que es algo en lo que se debe trabajar y de lo que los trabajadores se van apropiando a medida que pasa el tiempo. Se busca dar todo tipo de discusiones en conjunto. Asimismo, y en la medida en que el emprendimiento empezó a generar utilidades, se empezó a plantear que en las asambleas debía intercambiarse sobre la distribución de la riqueza en una empresa social, sobre la participación de los trabajadores en las decisiones y en la gestión. Se planteó que debía discutirse la manera de lograr la mejor empresa social solidaria teniendo siempre presente la sostenibilidad y la responsabilidad que implica para todos. Para profundizar en este sentido y tomar conciencia sobre la complejidad que conlleva, se han realizado asambleas semanales, se creó un fondo solidario de los trabajadores y se establecieron objetivos con cada trabajador en particular.

En lo que refiere a la participación de los trabajadores tanto en el proceso productivo como en la organización del trabajo, ellos mismos señalaron que pueden plantear todo tipo de temas y problemas sin temor ni dudas, debido a que la relación entre todos es entre iguales más allá de que existan gerentes; en la práctica todos pueden plantear aportes, inquietudes, problemáticas.

*“Existe una confianza tal como para por ejemplo corregirlos en algo que nos mandan que a nuestro modo de ver está equivocado, y ellos también pueden corregirnos a nosotros en muchas cosas, es rarísimo que en las empresas pase que los patrones brinden esa confianza como para decirles que se equivocaron. Son más compañeros que patrones, patrones porque sabemos que son lo que nos pagan el sueldo y nos indican el trabajo, y Marino -Creador de la idea, fundador y ex Gerente de Investigación y Desarrollo de Ñande’- ni que hablar, Marino es como el papá, <el papá Marino>.” (L, Trabajadora de Ñande’).*

*“Ojalá se contagiara un poco eso de que no sea tan distante la relación entre patrón y empleado, eso es lo que lo hace distinto acá, son más a la par, sin confundir los roles porque ellos son los que indican el trabajo; está bueno porque estás a la par, tenés el derecho a hablar con cualquiera, por más que sea tu patrón lo tomás como un compañero de laburo y no como un patrón.” (N, Trabajador de Ñande´).*

En este sentido, desde la gerencia se señaló que existe una búsqueda permanente de construcción de una cultura de diálogo y de intercambio en pie de igualdad.

*“Lo que hemos cuidado mucho es la construcción de una cultura organizacional de la solidaridad, del diálogo y que rompe un poco los esquemas de patrón-obrero. Apelamos mucho a ese capital que creemos tener: el trabajar colectivamente en las decisiones y en la construcción de las soluciones, haciéndolo permear a toda la organización; que los muchachos aprendan a dialogar cuando existe un conflicto, pulir la comunicación, darse cuenta que los problemas se resuelven colectivamente. Instalar una cultura organizacional del diálogo y no de trabajar en base a reglamentos, protocolos o sanciones. Rompés un poco el esquema de patrón-obrero, pero no lo rompés estratégicamente, lo rompés porque estás convencido.” (Gerente General de Ñande´).*

Se puede afirmar que el emprendimiento, además de capacitar e incluir laboralmente, promueve un ambiente de trabajo en el que predomine el buen trato, la generación de asambleas para la puesta en común de planteos e intercambios, y coloca a la persona y sus derechos en el centro del proceso de producción, entre otros aspectos.

La empresa social y solidaria implica asociación y/o gestión democrática, así como constituirse y desarrollarse a partir de determinados principios, entre los cuales figuran la toma de decisiones de forma democrática, el ejercicio pleno de la ciudadanía y la sensibilización. Podemos también identificar algunos de los otros principios de la ESS mencionados en el apartado teórico: participación, señalándose que la participación en la toma de decisiones promueve la confianza del trabajador, así como la legitimidad del emprendimiento; solidaridad (principio que se relaciona con el concepto de “Factor C” introducido por Razeto); cooperación; reciprocidad; ayuda mutua; diálogo; reconocimiento; relaciones interpersonales equitativas; dimensión colectiva (en la medida en que es el resultado de la voluntad de las personas que se articulan para satisfacer sus necesidades y las de otros).

Considerando los discursos de la gerencia, trabajadores y agentes del estado, así como a partir de la observación y análisis de la empresa, encontramos presente la idea de que la ESS sitúa al ser humano en el centro y fomenta la dignificación de las personas mediante el trabajo; dignificación que se logra a través de la implementación de procesos de toma

de decisiones democráticos y participativos en lo que refiere a la producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios que las empresas y organizaciones de la ESS producen (Toledo, 2016).

Más allá de que se discutan los diferentes temas que hacen al emprendimiento con los trabajadores, el equipo gerencial toma decisiones determinantes sin ponerlas a discusión con los mismos. Cuando se trata de definiciones estratégicas (iniciar un proyecto, un trabajo, resolver temas de infraestructura, decidir inversiones, problemas, situaciones o planteos que tiene que ver con los trabajadores) analizan, intercambian y deciden los gerentes colectivamente. En este sentido, cada gerente es referente de un área, pero también realiza funciones de otras áreas, asumiendo todos la corresponsabilidad de lo que sucede dentro del emprendimiento. Se reúnen una vez por semana en la medida en que los tiempos lo permiten. Se fomenta la comunicación interna permanente y discuten todas las decisiones, lo que lleva a procesos que valoran como muy fructíferos, de aprendizaje. Buscan evitar que se generen compartimentos que sean competencia de un solo gerente ya que entienden que todos pueden aportar en cada decisión. Se puede decir que esto es parte de la gestión colectiva, democrática y participativa que promueven y fomentan en todos los integrantes del emprendimiento.

La gestión jerárquica también existe en algunas organizaciones y empresas de la ESS, pero la participación voluntaria, la gestión democrática sobre algunos aspectos y la participación en la toma de decisiones llevan a que la jerarquía se establezca como medio para compartir e informar y no para controlar. Asimismo, vale recordar que la naturaleza participativa de la toma de decisiones promueve la confianza del trabajador en la organización o empresa y en quienes la gestionan, legitimándolos.

#### *4.1.3.5 Circulación, diálogo y construcción conjunta de conocimiento*

De acuerdo con lo analizado hasta aquí, se puede afirmar que Ñande´ se sostiene en la construcción conjunta de conocimiento y en el supuesto de que los conocimientos deben circular, socializarse y compartirse. Existe la posibilidad de cuestionar la práctica constructiva y todo lo que la misma implica por parte de todos los integrantes del emprendimiento, buscando resignificar la práctica y adecuarla a cada nuevo contexto.

*“Yo como carpintero sé que por más que haga 20 años que trabajo de carpintero tampoco sé todo, tengo pila que aprender y estudiar, a hacer casas de madera aprendí con este proyecto. Tengo que saber que a los muchachos se les pueden ocurrir ideas en el proceso de trabajo, que tienen conocimiento diario que yo no tengo y que tengo para aprender de lo que puedan decirme. Sé que hay cosas que*

*las sé y tengo que poder aprender a explicarlas o dar mis razones pero tienen que poder ser discutidas, escuchadas.” (Fundador y Gerente de producción de Ñande´).*

*“Reflexionar con los jóvenes que están trabajando sobre lo que hacen, lo que les parece, si les parece que se puede cambiar, no imponiendo prácticas. Hemos logrado construir una gestión que es sostenible porque la vamos construyendo en equipo y se va transformando. Reflexionar sobre la práctica con la apertura de poder cambiarla y transformarla.” (Creador de la idea, fundador y ex Gerente de Investigación y Desarrollo de Ñande´).*

Asimismo, se hace hincapié en la necesidad de partir del supuesto de que todos los tipos de conocimiento constituyen un aporte: unos no valen más que otros. Se señala la importancia de promover y fomentar el diálogo entre distintos tipos y niveles de conocimiento, entre conocimiento experto, técnico o científico y tácito o aprendido a partir de la práctica, y de generar estrategias para habilitar dicho diálogo.

*“No hacemos una valoración exagerada de lo técnico. Partimos del supuesto de que uno sabe algunas cosas y de que debo plantearme frente al saber del otro valorando realmente que el otro es capaz de hacer cosas. Desde esa valoración es que nosotros entendemos que no hay saberes superiores e inferiores. Si en una discusión el que está capacitado y el que no está capacitado discuten en el entendido de que cualquiera de los dos puede tener razón y son capaces de ver que el otro puede tener una idea mejor, no pasa nada, el problema es que a veces las cosas se resuelven por una falacia de aplicación de la autoridad, porque lo digas vos que estudiaste no pasa a ser verdad, por lo menos tenés que demostrármelo. No tenemos la postura de que hay quien tiene el conocimiento teóricamente superior, nadie educa a nadie, en los procesos todos nos educamos, todos aprendemos, hay que decírselo a uno mismo” (Gerente General de Ñande´).*

*“La gerencia misma va a enterrarse ahí con los propios funcionarios, con el personal obrero llamémosle, y vos ves que están todos a la par, eso también es un valor muy importante.” (Ex Ecónomo Inspectorial de la Congregación Salesiana de Uruguay - desempeñaba el cargo en el momento de la realización de la entrevista y hasta el presente año < 2020 > -).*

Se observa presente la idea de la ESS que asigna importancia al diálogo entre diferentes tipos y niveles de conocimientos, de forma tal de cuestionar constantemente lo que se hace y el modo en que se hace, renovar e innovar en las formas en que las actividades laborales se llevan a cabo, de manera de re significar constantemente la práctica, particularmente en este caso, el quehacer laboral.

Asimismo, se hace hincapié en la importancia de tener disposición para aprender de diferentes tipos de conocimiento; todos supuestos que se tornan fundamentales para promover el diálogo entre los mismos.

*“Vos aportás lo mejor desde tu expertise, y el otro lo valora, y vos valorás lo que el otro aporta y tenés que ir adelante siempre en equipo. Siempre con la apertura a aprender. Aprender y trabajar. Todos tenemos algo para ofrecer, todos tenemos saberes que adquirir y que poner en tela de juicio. Ir a aprender y con el otro trabajar.”* (Gerente de investigación y desarrollo de Ñande’).

*“Yo desde el principio me planteé arrimarme a los oficiales, necesitás tener calle, arrimarte al que está construyendo esto y preguntar cómo lo hace o decirle lo bien que le quedó, meterte a meter mano. Darte cuenta que levantar un muro no es tan fácil como parece, dejarlo a plomo no es tan fácil como parece, entonces eso te pone en una postura de valorar al otro.”* (Gerente General de Ñande’).

La organización y modalidad de trabajo de Ñande’, basada en la reciprocidad y la solidaridad, facilita el aprendizaje colectivo al poner en valor las capacidades de todos los trabajadores, independientemente de su formación específica y experiencia de trabajo. Ello promueve un ambiente menos susceptible a la competencia, con mayor disposición para aprender de otros.

Desde la gerencia se señaló que la disponibilidad de los integrantes del emprendimiento a aprender de otros se logra si existe confianza entre todos y se ha venido trabajando conjuntamente. En la medida en que los trabajadores han visualizado que los gerentes saben hacer el trabajo y han sido receptivos a comentarios y correcciones, se va generando confianza como para plantear cualquier observación o situación.

Nuevamente podemos hacer referencia a la idea de la organización o empresa como “centro de aprendizaje” para los trabajadores, en la medida en que se entiende que la creación, apropiación y desarrollo de capacidades está en la organización o empresa. (Davis, 2004: 120-122).

#### *4.1.3.6 Interacción con los vecinos y beneficiarios durante el proceso constructivo y posteriormente*

Otra particularidad de Ñande’ es que desde el inicio ha hecho hincapié en la cuestión territorial, buscando la interacción con y entre los vecinos; de hecho, una de las formas de construir es justamente involucrando a los vecinos en el trabajo: se interactúa y discute con los vecinos los temas vinculados a la vivienda y al hábitat. Además, en algunos casos, los destinatarios de las viviendas forman parte del proceso de construcción de su propia vivienda.

*“¿Cómo vos identificás lo que la gente de un lugar necesita? Estando. Tenés que armar un equipo para que la gente estando construya una intervención, una intervención adecuada a ese espacio, a ese lugar, a esas personas.”* (Creador de la idea, fundador y ex Gerente de Investigación y Desarrollo de Ñande’).

*“Otra característica del proyecto es partir de las necesidades concretas, y para eso hay que conocerlas, no teorizar sobre ellas sino conocerlas. Ir a cada lugar y tratar de dar una solución apropiada, para lo que tenés que quebrar con el normativismo, con lo reglamentario, hay que ser realista, tener una pata muy real, a esta persona la solución que se le va a dar es parcial pero se le tiene que dar y ahora, no esperar que vengan las soluciones de fondo. Tener el foco en la necesidad de las personas: ahí aparece el usuario y es fundamental. Lo mismo con las casas de los realojos: son pensadas como soluciones definitivas, le dijimos a la Intendencia <no podemos dejar una casa revestida en madera porque nadie le va a dar mantenimiento, el usuario no lo va a hacer, no va tener plata para comprar la pintura, necesitamos hacer casas que nos sintamos tranquilos de que van a durar, tomamos decisiones técnicas para hacerlas durables y de bajo costo de mantenimiento>, entonces sí, el usuario está muy presente.” (Gerente General de Ñande’).*

En este sentido, durante los años 2015 y 2016 se llevó adelante un proceso para conocer la situación de los hogares y familias beneficiarias de viviendas construidas por Ñande’, de forma tal de relevar información que permitiera mejorar la tecnología para la construcción de las viviendas a partir de la percepción e información brindada por los vecinos propietarios de viviendas construidas por Ñande’. Este proceso lo denominaron “Proyecto Servicio” e intentaba abarcar a todas las intervenciones realizadas por Ñande’. Se buscaban relevar sugerencias para la mejora del hábitat, conocer aspectos a corregir sobre la vivienda, conocer el relacionamiento con el entorno antes y luego de la adquisición de la casa, si la vivienda había mejorado el relacionamiento interno con los vecinos y la comunidad, entre otros aspectos. El interés era detectar aspectos correctamente realizados para mantenerlos, así como errores técnicos y dificultades, en el entendido de que podrían ser oportunidades de mejora de la solución constructiva, repercutiendo así en la sostenibilidad de la empresa.

*“Recorrí todas las obras y hubo grandes sorpresas para nosotros. El asombro de las personas que les hemos entregado los trabajos porque las empresas entregan pero después no van a preguntar cómo están a los tres años. Fuimos a visitar una casa después de un año y la señora dijo <esperen, nosotros entramos descalzos>. Han comprado muebles, cambiaron completamente la vivienda; eso ha logrado que ellos transformen sus prácticas y nosotros, junto al Ministerio, fuimos instrumentos para que pudieran hacer el click. Está muy prolija, muy bien cuidada y quieren hacer una pieza en el fondo, agrandar. Creo firmemente que es un aporte al desarrollo social. Con el Ministerio estamos viendo la posibilidad de poder incluir un después de trabajo social organizado estratégicamente para que no sea solo la casa, que sea la construcción de ciudadanía, donde se trabaje en algunos acuerdos que tienen que ver con su desarrollo socio personal.” (Creador de la idea, fundador y ex Gerente de Investigación y Desarrollo de Ñande’).*

*“Fuimos a visitar las casas y pasaba algo interesante, como un decaimiento de la casa al inicio, y después repuntaba. Y en un momento la casa estaba impecable,*

*salvo un caso que fue la excepción, en contraposición de otro que no entendés, la beneficiaria de la casa pintó todo de colores, te hace descalzar para entrar para que no le ensucies el piso, tiene tres gurises y están descalzos, con medias, para que no ensucien el piso, y la casa está ubicada en un lugar donde los reflejos no son esos.” (Gerente de investigación y desarrollo de Ñande´).*

Se buscaba relevar características socio demográficas de las personas que habitaban las viviendas construidas por Ñande´, así como de los barrios en las que se construyeron, para tenerlas en cuenta a la hora de mejorar la tecnología de construcción y las viviendas.

*“Cuestiones que tienen que ver con la vida de quienes habitan ese lugar que puede estar bueno contemplar para mantener cosas o para que no sucedan determinadas cuestiones. (...) También el ver y conversar con las familias te da elementos y pautas para saber lo que se puede hacer y lo que no, estás aprendiendo a construir. Conocer qué cosas hicimos y no dieron resultado y por qué, y así aprender.” (Fundador y Gerente de Producción).*

Luego, continuaron realizando este tipo de trabajo, pero a demanda. La Intendencia de Montevideo ha informado sobre casos puntuales en los que se identificaron necesidades de reparaciones y, desde Ñande´, se evaluó cada caso, se relevó información sobre cada situación y se llevaron adelante acciones pertinentes.

De esta manera, identificamos un elemento novedoso: el relevamiento y sistematización de todas las instancias que llevan a la construcción de viviendas, del trabajo llevado adelante por el emprendimiento y de las experiencias desarrolladas. Resulta relevante señalar que el emprendimiento cuenta con un archivo importante con diversos materiales escritos, audiovisuales y fotográficos.

*Imagen 23. Intercambio con vecinos durante la construcción de soluciones habitacionales*



Fuente: Ñande´.

Por otra parte, los trabajadores también valoraron el trabajo con los vecinos y la motivación que significa para su labor diario.

*“Me gusta mucho para qué trabajamos. El tema del realojo, ver que le cambiás la vida a la gente, para un niño crecer en una casa de estas no es lo mismo que crecer en un rancho. Trabajás con gente y tenés un trato especial con los vecinos. No es ir a armar la casa sino armar la casa e ir hablando y conociendo, y hasta ayudar en otras cosas. Nos ha tocado ir y tirar el rancho abajo con la familia, todos juntos, y después levantar la casa. Cuando terminás el trabajo y lo ves, es impresionante.”* (N, Trabajador de Ñande´).

*“Ñande´ es la posibilidad de que gente más humilde tenga su propia vivienda y que sea digna. Hemos quedado bastante orgullosos del trabajo que hemos hecho, porque no solo vamos y paramos una casa, sabemos quién es la familia que necesita esa casa, por qué la necesita y la hacemos con amor; tratamos a las personas de la forma como necesitan que se traten, tratamos de que no crean que somos un bicho que venimos a montar la casa y nos vamos, y tampoco nosotros sentirnos incómodos en el lugar donde trabajamos.”* (L, Trabajadora de Ñande´).

Desde la gerencia se señaló que muchos de los trabajadores que van a construir las casas no son propietarios de su vivienda y a veces no viven en condiciones óptimas. En este sentido, han generado estrategias para lograr que los trabajadores accedan a una vivienda digna, gestionando garantías de alquiler, incentivando y colaborando en la construcción de las casas y hablando e intercambiando sobre dicha situación.

Desde el MVOT se consideró un valor agregado fundamental el hecho de ser una propuesta que intenta involucrar a los vecinos en todo lo que implica el proceso de construcción de la vivienda.

*“Tiene ese valor agregado en lo social: plazos de construcción más ajustados a las emergencias de la gente, y que la gente es parte del proceso de construcción, es como si fuera, y no quiero que se malinterprete, un componente más de la obra: la construcción de Ñande´ implica un proyecto ejecutivo que tiene área y condiciones térmicas y estructurales que las cumple a cabalidad, y además la conformación de un escenario para que la familia sea parte de ese proceso.”* (Directora Nacional de Vivienda del MVOT en el período 2010-2016).

Asimismo, desde la Intendencia de Montevideo se identificó como una característica fundamental y distintiva, que diferencia el trabajo con Ñande´.

*“Si a una empresa constructora le decís que vas a poner vecinos a hacer los cercos o alguna cosa, ya empiezan los conflictos. No hay problema con ellos, siempre están dispuestos a buscar una solución, es mucho más fácil el diálogo, tienen otra cabeza.”* (Directora del Sector Vivienda de la Intendencia de Montevideo).

En relación a la participación de los usuarios finales, desde la gerencia de Ñande´ se identificaron algunas dificultades para lograr su incorporación al proceso constructivo. Por un lado, existen dificultades prácticas: las personas no pueden abandonar sus casas actuales para participar de la construcción de su nueva vivienda ni pueden abandonar las

responsabilidades que tienen (laborales, cuidado de personas a cargo, entre otras); por otro lado, dificultades en torno a las capacidades de las personas para lograr participar, o al hecho de que no están dispuestas a participar. También se identificaron dificultades legales para la participación de los usuarios finales en la construcción. Desde la gerencia de Ñande´ se manifestó que estas dificultades podrían saltarse si los responsables estatales trabajaran para lograr el involucramiento de los vecinos beneficiarios; más allá que se señale e identifique la existencia real de dificultades prácticas y actitudinales para el involucramiento de los vecinos, lo que se cuestiona desde el equipo de Ñande´ es el hecho de que no se ha venido trabajando desde el Estado en esta dirección.

A pesar de las dificultades con las que se encontraron para lograr el involucramiento de los vecinos en el proceso constructivo, lograron que algunos lo hicieran, condicionando el avance de la construcción de la vivienda a su participación en aspectos concretos, al tiempo que otros vecinos se han involucrado sin necesidad de ninguna motivación adicional a lo que significa la construcción de su nueva vivienda. Parece relevante lograr que los beneficiarios de las viviendas se involucren de forma tal de lograr mayores niveles de adecuación de la tecnología. Es relevante que los beneficiarios participen en el diseño y construcción de la vivienda en la medida en que impactaría en su funcionamiento y sostenibilidad.

*Imagen 24 .Trabajo integrado por vecinos en los Realojos coordinados con la IMM en barrios Tres Palmas –Azotea de Lima-Marconi– BarrioMunicipal*



Fuente: Ñande´.

Todo lo mencionado durante este apartado se vincula con lo que los impulsores del emprendimiento manifiestan sobre el modelo de gestión que han adoptado y desarrollado y que sintetizan en el siguiente lema:

*“<investigar produciendo – producir educando>. Este es un modelo que se asocia a los pequeños emprendimientos que pretenden generar innovación tecnológica y social en áreas de producción con una larga historia de gestión*

*corporativa tradicional. En este sentido, uno de los rasgos distintivos e innovadores es la búsqueda por unificar perfiles y procesos que habitualmente parecen estar separados (...). Por ejemplo, en Ñande' no hay un quiebre sustancial entre las nociones de alumno y trabajador, entre la relación laboral y la relación afectiva, entre los valores de solidaridad y rentabilidad, etc." (De Angelis, et al, 2012: 11).*

La solución propuesta por Ñande' tiene la finalidad de resolver problemas sociales y, para su diseño, implementación y gestión, se consideran las características contextuales, sociales, económicas y de desarrollo local. Tiene el objetivo de generar una solución para aportar a la inclusión social, involucrando a los vecinos y beneficiarios en el proceso de construcción de la misma, y respondiendo así a las necesidades locales. Se trata de un proceso de diseño y construcción de viviendas en el que se torna relevante la participación de los usuarios y/o beneficiarios finales así como del conocimiento local, de trabajadores, proveedores y agentes del estado; todos conocimientos esenciales para las decisiones sobre su diseño y producción.

En este sentido, observamos particularidades novedosas en la manera de desarrollar la tecnología, en lo que refiere al desarrollo de acciones para mejorar la gestión del emprendimiento, considerando las relaciones interpersonales, procesos de toma de decisiones colectivos, la realización de evaluaciones de costos y beneficios, la eficiencia en la distribución y asunción de tareas y roles, la comunicación interna y externa, el fortalecimiento de aspectos formativos para los trabajadores, así como la articulación con diferentes actores sociales y educativos, tanto del ámbito público como del privado (Ñande'. Construyendo alternativas. *Informe de avance. Junio 2011 – diciembre 2012.* <Documento inédito>: 3).

## Capítulo V. Sostenibilidad y desarrollo social

En el presente capítulo se desarrollarán y explicarán los principales factores identificados que hacen viable la sostenibilidad de Ñande´ así como las posibilidades de promoción del sistema de diseño y fabricación de viviendas sociales de madera. Se presentarán los hallazgos a la luz de las conceptualizaciones de la ESS y del análisis socio-técnico que enmarcaron la investigación.

### 5.1 Ñande´, una empresa de la Economía Social y Solidaria

En esta instancia de la investigación se puede afirmar que Ñande´ constituye una empresa de la ESS. Para ello podemos establecer una comparación de algunas categorías específicas que permiten corroborarlo: definición y objetivos que persiguen; principios en los que se sustentan; forma de construcción del conocimiento, bien, servicio; forma de organización del trabajo; gestión, gobernanza y propiedad; recursos; trabajo en red.

Ñande´ es una empresa con objetivos sociales y solidarios, educativos, laborales, de inclusión e integración. Además de orientarse a la resolución de una problemática social relevante como es la habitacional, incluye personas y organizaciones (jóvenes a través de convenios educativo-laborales, trabajadores del emprendimiento, beneficiarios de la vivienda, proveedores, empresas y organizaciones de la zona y Estado) en el proceso de trabajo y/o en el desarrollo e implementación de la solución. Ñande´ busca así la inclusión social, educativa y laboral y la integración de personas vinculadas a su quehacer. Se pretende que los trabajadores del emprendimiento y quienes son destinatarios de la vivienda formen parte del proceso organizativo, de gestión y/o constructivo que lleva a que las personas accedan a la vivienda.

Asimismo, gestiona y produce bienes de interés social, sin perder de vista la rentabilidad y reinvierte y asigna ganancias al funcionamiento de la organización y al fin social que persigue. Vale recordar que las empresas y organizaciones de la ESS integran lógicas empresariales y del mercado con lógicas de solidaridad; tienen fines sociales y solidarios fundamentales, junto a los de producción de bienes y/o servicios y conocimiento, que las distinguen de las empresas privadas modernas y de las empresas estatales. En este sentido, sus ganancias las invierten en garantizar su funcionamiento y los objetivos que persiguen.

Las empresas y organizaciones de la ESS promueven y administran organizaciones económicas centradas en las personas. Sitúan a las personas, su bienestar y dignidad, y al

trabajo digno en el centro, priorizándolo conjuntamente con el medio ambiente por sobre la maximización de ganancias y el desarrollo sin límites. Promueven trabajos decentes<sup>46</sup> y dignos (condiciones de trabajo adecuadas), que se realicen con satisfacción. En este sentido, fomentan la dignificación de las personas mediante el trabajo, al tiempo que promueven la reproducción y desarrollo de la vida de las personas. Como se ha analizado, Ñande´ coloca al ser humano en el centro de la actividad por sobre el capital: busca integrar a las personas, manteniendo al mismo tiempo la producción. Los trabajadores manifiestan conformidad, satisfacción y compromiso con el trabajo. Asimismo, podemos mencionar que busca ser compatible con el medio ambiente y sus exigencias ecológicas, sociales y culturales, en la medida en que fabricar y producir con madera de producción nacional es relevante para el cuidado del medio ambiente porque permite disminuir las emisiones de CO2. El hecho de construir con madera de producción nacional que no requiera muchos kilómetros de transporte, impacta en una disminución de dichas emisiones.

En relación a los principios en los que las organizaciones de la ESS se sustentan, la literatura menciona “el rescate de los valores” y algunos principios, entre los que podemos mencionar los siguientes: solidaridad e innovación, justicia, equidad, cooperación, ayuda mutua, reciprocidad, corresponsabilidad, proyectar colectivamente, diálogo, reconocimiento, toma de decisiones de forma democrática, ejercicio de la ciudadanía activamente, búsqueda de modos alternativos de producción, capacidad de transformación social, sensibilización, “compromiso con el entorno”, respeto del medio ambiente, sostenibilidad ambiental, “sin fines de lucro”. Asimismo, se constituyen en principios relevantes la participación, participación voluntaria, autonomía y la dimensión colectiva (en la medida en que es el resultado de la voluntad de las personas que se articulan para satisfacer sus necesidades y las de otros). En base a estos principios, son empresas y organizaciones que promueven y se basan en relaciones sociales más solidarias e igualitarias. Para la construcción del conocimiento, la tecnología, la

---

<sup>46</sup> Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), “*El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para todos, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.*” (Organización Internacional del Trabajo. *Trabajo Decente*. <https://www.ilo.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm> [Recuperada el 30/10/2024]).

innovación y la organización del trabajo, las organizaciones y empresas de la ESS promueven y se basan en relaciones sociales más solidarias e igualitarias, en la reciprocidad y en el asociativismo, y promueven el diálogo entre diferentes tipos de conocimientos. Como señaló Davis (2004: 120-122), se constituyen en “centros de aprendizaje”.

En lo que refiere a Ñande´, comparte principios operativos que se basan en la participación, la solidaridad, la innovación, la incorporación voluntaria y la propiedad colectiva. Como se ha analizado, el compañerismo, la solidaridad e igualdad buscan permear las relaciones interpersonales y, según mencionaron quienes allí trabajan, así como referentes del estado y proveedores, lo logran. Del mismo modo, en el marco de Ñande´ se brinda apoyo y acompañamiento a los trabajadores para atender problemáticas y situaciones que viven dentro y fuera del ámbito laboral.

En relación a los principios que deben sustentar a las entidades de la ESS en Uruguay según el artículo 4 de la Ley N° 19848, Ñande´ se basa en muchos de ellos: el ser humano es el centro de la actividad por sobre el capital; las relaciones entre los integrantes se basan en la solidaridad, cooperación, reciprocidad, interés común; la gestión es participativa; tiene compromiso con la comunidad, el desarrollo local y territorial; promueve la equidad de género y favorece la inserción de personas con dificultades para la inclusión; se guía por los principios universales del cooperativismo referidos en el artículo 7 de la Ley N° 18407 compatibles con los establecidos en el artículo 4 de la Ley N° 19848 (Ley N° 19848, 2020). A pesar de sustentarse en los principios mencionados, según la Ley N° 19848, Ñande´ no puede considerarse jurídicamente una empresa de la ESS en la medida en que es una Sociedad Anónima.

Tal como sucede en las empresas y organizaciones de la ESS, Ñande´ busca la inclusión de personas y organizaciones (jóvenes a través de convenios educativo-laborales, trabajadores del emprendimiento, beneficiarios de la vivienda, proveedores, empresas y Estado) en el desarrollo e implementación de la solución. Asigna importancia a la construcción conjunta y circulación de conocimientos, a la promoción del diálogo entre diferentes tipos y niveles de conocimientos (experto y tácito o aprendido a partir de la práctica), de forma tal de cuestionar lo que se hace y el modo en que se hace, renovado e innovando en las formas en que las actividades se llevan a cabo, de manera de re significar constantemente la práctica. Asimismo, Ñande´ apunta a la construcción de una cultura de diálogo e intercambio entre iguales y busca generar estrategias para habilitar dicho

diálogo. En este sentido, la participación activa de los trabajadores se identifica tanto en el proceso productivo como en la organización del trabajo. Entre otras acciones, se promueve la interacción con los vecinos y beneficiarios durante el proceso constructivo y posteriormente. De esta manera, le asigna importancia a la cuestión local y territorial, buscando la interacción con y entre los vecinos; de hecho, una de las formas de construir es involucrando a los vecinos en el trabajo: se interactúa y discute con los vecinos los temas vinculados a la vivienda y al hábitat. Además, en algunos casos, los destinatarios de las viviendas forman parte del proceso de construcción de su propia vivienda. Ñande´ intenta de esta manera generar una solución apropiada para cada lugar y realidad involucrando a los vecinos, promoviendo de esa manera la participación ciudadana desde el lugar que puede hacerlo. Asimismo, para lograr la innovación constructiva y del proceso de construcción en viviendas sociales, se orienta al desarrollo conjunto de capacidades mediante la utilización de insumos de producción nacional y específicamente del territorio donde se encuentra el emprendimiento.

Del mismo modo, busca la inclusión educativa y laboral de los jóvenes, su capacitación permanente en el lugar de trabajo, a partir de compañeros de trabajo hacia trabajadores que cuentan con distintos niveles de formación, capacitación y/o experiencia laboral. Se orienta a fomentar el aprendizaje permanente en el lugar de trabajo, promover la formación de los trabajadores y brindarles acompañamiento.

Este tipo de organizaciones y empresas se gestionan y organizan teniendo en cuenta la gestión democrática y la participación para gobernar y gestionar las actividades, así como la participación y el lugar que se le da las personas, permiten que todos los trabajadores o miembros participen de la gobernanza y/o de la gestión de las mismas, aspectos que se observan en el caso de Ñande´. La gestión democrática y participativa habilita una participación equitativa en el proceso de toma de decisiones de forma tal que todos los aportes tienen igual reconocimiento y valor. Sucede una implementación de procesos de toma de decisiones democráticos y participativos en lo que refiere a la producción, distribución y/o comercialización de los bienes y servicios que producen, así como en la forma de gestionar y organizar el trabajo y la organización. La toma de decisiones de manera democrática, puede definirse como una práctica de ejercicio de la ciudadanía de manera activa. En el caso de Ñande´, la participación de los trabajadores se observa tanto en el proceso productivo como en la organización del trabajo.

Cabe recordar que, tal como sucede en el caso de Ñande´, esto no impide que el grado de participación difiera de acuerdo a la forma de organización y al contexto en el que se desarrollan. Las organizaciones y empresas de la ESS pueden autogestionarse, tener una gestión colectiva y/o una gestión jerárquica (esta última se establece únicamente como medio para compartir e informar y no para controlar).

De esta manera, la gestión de la empresa, la organización del trabajo, y el proceso de toma de decisiones sobre el trabajo tiene características particulares y novedosas frente a las empresas capitalistas tradicionales. La horizontalidad, solidaridad y los principios colaborativos se tornan aspectos centrales que caracterizan y permiten el funcionamiento del emprendimiento. Tal como señala Pablo Guerra,

*“el rescate de los “valores” podría considerarse como una de las principales características de la economía solidaria. (...) lo que caracteriza a estas empresas es manejarse por una serie de principios, entre los cuales es de destacar la importancia de la gestión democrática a los efectos de diferenciarlos de otros formatos híbridos” (2014a: 20 – 24).*

En el caso de Ñande´, se logra la gestión participativa en la medida en que los trabajadores participan de los procesos de toma de decisión referentes al proceso productivo y también a la organización del trabajo. En este sentido, Ñande´ puede señalarse como una organización de trabajo horizontal.

También es relevante señalar que Ñande´ no es propiedad de los trabajadores, pero en este sentido, vale recordar que dos de los aspectos que distinguen a las organizaciones y empresas de la ESS son que la propiedad no es necesariamente colectiva como en otro tipo de organizaciones (cooperativas por ejemplo) y el hecho de que no buscan únicamente ganancias sino que tienen objetivos sociales que se visualizan en los productos o servicios que crean y comercializan. Si bien según la Ley N° 19848, Ñande´ no puede considerarse jurídicamente una empresa de la ESS por ser una Sociedad Anónima (S.A) que pertenece a la Sociedad San Francisco de Sales, las decisiones son colectivas, se realizan asambleas y todos participan en los procesos productivos.

Las organizaciones y empresas de la ESS dependen de recursos híbridos: monetarios y no monetarios, basados en el mercado y ajenos al mercado, empleos remunerados y voluntarios. Para la creación, desarrollo y consolidación de Ñande´, se requirió y dependió de recursos monetarios y no monetarios (por ejemplo, la dedicación honoraria

de sus creadores). Desde que empezó la producción, se financia y sostiene a partir de la producción y comercialización.

Del mismo modo, es importante recordar el hecho de que las empresas de la ESS deben ser sostenibles en términos financieros y económicos, pero no por eso deben maximizar las ganancias. Esto significa que recuperan la inversión, lo que les permite sostenerse, pero no buscan el enriquecimiento permanente e ilimitado como fin en sí mismo. De hecho, cuando se generan mayores ganancias, éstas son destinadas al funcionamiento, mejora y expansión de la empresa o al cumplimiento del objetivo social. En el caso de Ñande´, el 100% de las utilidades generadas deben ser invertidas exclusivamente en la formación profesional y en el trabajo con adolescentes y jóvenes, luego de asegurar una reserva para el funcionamiento de Ñande´, y ninguna de las utilidades puede volcarse a actividades pastorales. Además, son organizaciones y empresas en las que los trabajadores se desempeñan en trabajos decentes, que realizan con satisfacción.

Ñande´ ha venido desarrollando trabajo en red, lo que implica intercambio y articulación permanente entre los integrantes del emprendimiento y con otros actores. El emprendimiento articula y desarrolla trabajo en red con sectores públicos y privados de forma tal de potenciar recursos y alcanzar una mayor eficacia, sostenibilidad y sustentabilidad de las acciones, iniciativas y experiencias, para el logro de intereses comunes como el acceso a una vivienda digna, la integración social, educativa, laboral, entre otros, estableciéndose distintos niveles de participación en diferentes instancias del emprendimiento y el desarrollo del producto. De esta manera, la construcción de la vivienda se constituye en una iniciativa que permite integrar a diferentes actores para lograr la inclusión de personas, comunidades y territorios. El emprendimiento apunta así, a la construcción de alternativas integradoras. Como se mencionó oportunamente, el trabajo en red destaca en las organizaciones y empresas de la ESS y particularmente en Ñande´.

El emprendimiento le asigna importancia a la existencia de redes entre organizaciones, actores e instituciones, y a la articulación y coordinación entre actores locales y ajenos a la localidad, para aumentar la eficiencia y lograr su viabilidad y sostenibilidad.

Todos los elementos mencionados permiten que las organizaciones y empresas solidarias se sostengan y sean viables. Como señala Razeto (1997), tienden a ser más productivas porque los trabajadores tienen más incentivos para dedicar tiempo y esforzarse en su

trabajo debido al incentivo económico, moral, a la solidaridad y a determinadas condiciones de trabajo y de organización del trabajo. En esta misma línea, las formas de organización del trabajo que implementan este tipo de empresas y organizaciones, permiten bajar los costos de supervisión y control por la presencia de cooperación y solidaridad entre los trabajadores. (De Sousa, 2011).

De acuerdo a lo que se viene señalando, podemos afirmar que Ñande´ se ubica dentro de lo que definimos como “conjunto de organizaciones y empresas de la ESS”: se sustenta en una gestión democrática y participativa, en una organización de trabajo relativamente horizontal, busca la construcción conjunta y circulación de distintos tipos y niveles de conocimientos, así como integrar a las personas, manteniendo al mismo tiempo la producción.

El análisis de este emprendimiento permitió dar cuenta de formas alternativas a las empresas capitalistas tradicionales para la gestión y elaboración de bienes de interés social, a través de una gestión democrática, de la participación de todos en la toma de decisiones y de la solidaridad, sin perder de vista la rentabilidad.

Este emprendimiento parece ser un ámbito privilegiado para la construcción social y colectiva de tecnologías constructivas. Se construye a partir de diferentes tipos y niveles de conocimientos, involucrando a trabajadores, proveedores, empresas, beneficiarios finales, organismos estatales y organizaciones de la zona en la que está inserta la planta de fabricación, con el objetivo de generar una solución tecnológica que aporte a la inclusión social y que responda a las necesidades locales.

## **5.2 Lo simbólico como eje de la sostenibilidad de Ñande´: economía Social y representaciones**

Desde la Congregación Salesiana se señaló que la religión está presente en el emprendimiento en la medida en que sus impulsores son todos creyentes y promueven formas de trabajar con jóvenes propias de la comunidad salesiana, e identificaron que ese aspecto hace que el emprendimiento sea sostenible.

*“Los cuatro que están son creyentes. Tienen la camiseta puesta del carisma salesiano, el trabajo con los pobres, la parte de dignificar la vida de los que más*

*sufren, yo pienso que en eso son salesianos, claro que sí.”* (Ex Ecónomo Inspectorial de la Congregación Salesiana de Uruguay - desempeñaba el cargo en el momento de la realización de la entrevista y hasta el año 2020).

La importancia de la religión para los impulsores del emprendimiento se puso de manifiesto cuando señalaron que la misión y los principios que lo impulsan son los que impulsan el trabajo de la Congregación Salesiana y de figuras religiosas como Don Bosco, en la medida en que fueron figuras que eligieron acompañar a los más vulnerables.

*“Es la espiritualidad salesiana para los jóvenes más desprotegidos, es opción por los más pobres por decirlo de alguna manera y no es una capacitación para enseñar un oficio sino para la vida. (...) Eso enmarca esto, los que trabajamos en el proyecto nos hemos vinculado todos desde ese lugar por lo menos hasta hoy y en realidad es parte de lo fundamental. La capacitación desde el trabajo, desde el hacer con las manos pero también pensando en formar para la vida, para ser buen ciudadano, lo que entendemos por un buen cristiano sea que profese la fe cristiana o no.”* (Fundador y Gerente de Producción de Ñande´).

Esta apreciación sobre la confluencia entre los principios de los salesianos y los del emprendimiento también fue identificada por los propios representantes de la Congregación Salesiana.

*“El motor de esta actividad es un motor religioso. ¿Por qué? Primero porque antropológicamente hay una mirada: que vale la pena romperse el alma para aportar una solución social, para hacerlo con la misma gente y que gran parte de la salida de las personas tiene que ver con la dignificación del trabajo y de su vivienda, y esto en el fondo tiene una mirada antropológica cristiana. (...) Hunde en la mirada cristiana de que toda persona humana tiene un valor por su dignidad de persona. Segundo que, justamente, la gente que ha tenido menos oportunidades en la vida es a la que hay que darle más posibilidades para que salga adelante por medio de cosas auténticas y no de dádivas. Eso también supone una mirada positiva sobre el ser humano al mismo tiempo que descubre sus dificultades, una mirada realista positiva. Realista porque no se trata de pensar que somos todos buenos, pero al mismo tiempo positiva, que cree en los recursos humanos, y eso es muy propio de la mirada cristiano católica del ser humano.”* (Actual arzobispo de Montevideo, Padre Inspector de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011).

En relación al lugar de la religión en el emprendimiento y en su sostenibilidad, tal como se señaló en el apartado teórico, muchos de los principios de la religión católica son similares a los que impulsan a las organizaciones de la ESS. En este sentido, entendemos que no es la religión propiamente dicha una de las razones que hacen sostenible al emprendimiento, sino los principios que lo sustentan que son los impulsados por la religión católica pero también los propios de la ESS. Algunos principios son considerados fundamentales tanto por la Doctrina Social de la Iglesia (DSI) como por la ESS: participación activa y plena de todos los involucrados; solidaridad, señalándose la necesidad de incorporarla en la economía; crítica al modelo económico capitalista. En el caso de las organizaciones y empresas de la ESS, el principio de la solidaridad tiene como objetivo incluir (más que excluir como sucede con la economía convencional), a partir de la utilización de los recursos para alcanzar los objetivos que beneficien a los trabajadores, usuarios y/o beneficiarios involucrados, no limitando sus metas a la acumulación de capital o generación de ganancias (Fonteneau et al, 2011). El objetivo de la ESS es la construcción de un sistema económico alternativo y para ello se basa en la solidaridad como cooperación, como suma de recursos y responsabilidades, como forma de proyectar de manera colectiva. La solidaridad logra operar así, por sobre la competencia (Coraggio, 2016). La economía solidaria como forma de hacer economía basándose en principios e instrumentos alternativos a los hegemónicos, promueve la participación democrática de sus integrantes, una distribución más justa y un consumo responsable, la cooperación, el apoyo mutuo y la protección del medio ambiente a través de prácticas amigables con el entorno, entre otros principios (Guerra, 2016a). La solidaridad como constitutiva de la ESS, arroja además beneficios sociales y culturales que aportan para el desarrollo de la sociedad en sí misma (Razeto, L., 2020).

Así puede identificarse el vínculo entre la DSI y los principios de la ESS, en la medida en que la solidaridad se reconoce como principio clave y distintivo de ese tipo de economía. Asimismo, se señala que la DSI imprime una concepción humanista a la empresa, haciendo énfasis en que se trata de una sociedad de personas además de capitales, no enfatizando únicamente la búsqueda del lucro.

También es importante recordar que Pablo Guerra (2016a, 2016b) identifica como antecedente y fuente de la ESS a la Doctrina Social de la Iglesia, señalando que establece y promueve una serie de presupuestos y principios así como de prácticas pastorales concretas orientadas a fomentar experiencias de ESS. La Iglesia y comunidades cristianas

de América Latina han promovido diversas experiencias. Por otro lado, recordamos que Bidegain y Sánchez (2016) identifican a la Teología de la Liberación como antecedente y fuente de la ESS, señalando que fomenta experiencias comunitarias populares convergentes con experiencias propias de la misma y que diversos sectores populares cristianos latinoamericanos realizan reivindicaciones comunes a aquella. Los autores señalan que en varios países de América Latina se reconoce el valor de las Comunidades Eclesiales de Base como espacios pastorales concretos donde se impulsan experiencias propias de la ESS e incluso a partir de las cuales se han originado movimientos sociales luego constituidos en actores sociales claves. En la esfera pastoral del cristianismo de la liberación se han articulado movimientos sociales de campesinos, indígenas, mujeres, los Sin Tierra, derechos humanos, ecológicos, asociaciones vecinales, entre otros, impactando en el impulso de experiencias propias de la ESS.

### **5.3 Consolidación, sostenimiento y promoción del modelo de gestión de la organización y el conocimiento**

#### **5.3.1 Sostenibilidad e institucionalidad: Ñande´ y su capacidad de articulación**

Como se mencionó en el capítulo III, el emprendimiento se sostiene debido a la existencia de vínculos y redes entre diversos elementos humanos y no humanos oportunamente identificados en la alianza socio-técnica, entre los cuales tiene gran importancia el Estado en la medida en que respalda la propuesta, compra su producto y provoca y habilita que otros organismos estatales comiencen a trabajar con Ñande´. Si la Intendencia de Artigas, Montevideo, Paysandú, Salto, Tacuarembó y/o Rivera, o el Ministerio de Vivienda no respaldaran el emprendimiento y compraran su producto, la propuesta no sería viable tal como la conocemos, con los principios propios de la ESS mencionados y con los objetivos que persigue, entre los que cabe recordar el objetivo social de producir y comercializar viviendas para las personas y familias con escasos recursos, y la inclusión y capacitación de trabajadores no calificados y/o en situación de vulnerabilidad social.

Asimismo, en la instancia de tránsito de proyecto a emprendimiento, fue clave la Congregación Salesiana porque el pertenecer a la misma fue lo que habilitó el vínculo con la fundación extranjera que lo financió (tal como se describe en el capítulo II). Además, fue fundamental el equipo que impulsó el proyecto y su concreción en una empresa en la medida en que su trabajo, compromiso y dedicación permitieron el pasaje

del proyecto al emprendimiento. Actualmente el involucramiento de todos sus integrantes es fundamental para su sostenibilidad.

Por otro lado, a partir de las particularidades y principios mencionados en el capítulo IV y al inicio del presente capítulo, podemos decir que Ñande´ se basa en la construcción conjunta de conocimientos y en el supuesto de que deben circular, socializarse y compartirse; se basa en el cuestionamiento constante de la práctica por parte de todos los trabajadores involucrados, para lograr re significarla y luego adecuarla a cada nuevo contexto. La circulación del conocimiento lleva a la participación y vinculación de todos los actores involucrados en la construcción de la vivienda. De esta manera, puede visualizarse como un modelo colaborativo para la construcción conjunta de tecnologías. Como se ha venido mencionando, podemos identificar que esta lógica de trabajo en red es propia de las organizaciones y empresas de la ESS. Se busca el intercambio y el trabajo conjunto con otros actores de forma tal de potenciar los recursos, acciones, experiencias e iniciativas y lograr la viabilidad y sostenibilidad del emprendimiento.

Asimismo, la gestión de la empresa, la organización del trabajo, y el proceso de toma de decisiones sobre el trabajo tiene particularidades novedosas frente a las empresas capitalistas tradicionales. La horizontalidad, solidaridad y los principios colaborativos se tornan aspectos centrales que caracterizan y permiten el funcionamiento y la sostenibilidad del emprendimiento. Respecto a la solidaridad como factor clave, es necesario recordar el concepto de “Factor C” introducido por Luis Razeto (1997), en la medida en que caracteriza, distingue y posibilita las organizaciones y empresas de la ESS. El autor sostiene que la solidaridad es un factor más de producción en la economía solidaria, y denomina a ese factor de producción “Factor C”. Señala que lo que distingue a las empresas de la ESS es la capacidad de poner en práctica y en movimiento las siguientes prácticas y principios que refieren a realizar alguna actividad o tarea en común, entre todos, en conjunto, para el desarrollo de la economía: compañerismo, comunión, compartir, cooperación, confianza, comunicación. En este sentido, al ser la solidaridad un factor más de producción (denominado “Factor C”) que tiene alta eficiencia y productividad, la existencia y el aumento de la solidaridad en las empresas garantizarían una mayor productividad y eficiencia. Dichas potencialidades de la solidaridad, hacen que las organizaciones y empresas de la ESS funcionen y lo hagan de forma efectiva. En Ñande´ y de acuerdo al análisis realizado, podemos identificar la existencia del “Factor C” y señalarlo como uno de las componentes que permiten su sostenibilidad.

Como se afirmó, Ñande´ se ubica dentro del conjunto de organizaciones y empresas de la economía social y solidaria: se sustenta en una gestión democrática y participativa, en una organización de trabajo horizontal, busca la circulación y construcción conjunta del conocimiento, así como integrar a las personas, manteniendo al mismo tiempo la producción. Además de orientarse a la resolución de una problemática social relevante como es la habitacional, busca la inclusión social de jóvenes en el proceso de trabajo y en la propia solución habitacional: se pretende que los trabajadores del emprendimiento y las personas destinatarias de la vivienda formen parte del proceso organizativo, de gestión y constructivo que lleva a que las personas accedan a la vivienda (Fontaneau et al, 2011). En definitiva, parece haber logrado un producto y servicio considerado de calidad por los principales agentes vinculados al emprendimiento, funcionando de acuerdo a principios propios de dicho tipo de organizaciones y empresas.

Respecto a los objetivos del emprendimiento, en el discurso de los gerentes y de los integrantes de la Congregación Salesiana se identifica lo siguiente:

*“Teniendo en cuenta la generación de empleo, la capacitación de jóvenes, el aporte al tema de la vivienda de interés social y la generación de utilidades, es claro que Ñande´ no puede estar apuntando a la maximización de utilidades. La empresa es socialmente responsable en todo lo que hace, primero con sus trabajadores antes de mirar para afuera; cualquier empresa antes de pintar la escuelita debe mirar su gente, sus condiciones de trabajo, cómo impacta en el medio ambiente, mirar la responsabilidad social no como un impulso filántropo sino como una forma de impactar en el mundo. Uno tiene la camiseta muy puesta pero tratando de ser objetivo creo que tenemos una construcción interesante de economía alternativa o empresa alternativa.”* (Gerente General de Ñande´).

*“Creo que ha cumplido cabalmente todos los fines que se proponía: dar trabajo a chicos y chicas ex alumnos de la Escuela de Oficios y a otra gente del barrio, construir una vivienda linda y práctica, barata y de calidad. Ayuda a un problema social importante y al mismo tiempo aporta económicamente para el mantenimiento de la Escuela. Ha sido un éxito la propuesta.”* (Actual Arzobispo de Montevideo, Padre Inspector de la Congregación Salesiana entre 2008 y 2011).

Entendemos que los principios propios de la ESS mencionados (y los que impulsan el trabajo de los salesianos), también hacen que Ñande´ sea sostenible. Asimismo, y como

ya se mencionó, lo es porque ofrece un producto de calidad a costos acordes y porque se sostiene a partir de la producción y comercialización.

Por otro lado, este emprendimiento, es un ámbito privilegiado para la construcción social y colectiva de tecnologías constructivas. La tecnología se orienta a la resolución de problemas sociales sistémicos (como es el no acceso a una vivienda digna que se vincula con la situación de pobreza) generando capacidades en tal sentido y, para su diseño, implementación y gestión, se consideran las características contextuales, sociales, económicas y de desarrollo local. Además, genera dinámicas locales de producción, generación de tecnología e innovación adecuadas (Thomas, 2012). Se orienta a la resolución de problemas vinculados a la exclusión y pobreza, a través del desarrollo y adecuación de una tecnología.

De esta manera, algunos elementos concretos que hacen que Ñande´ sea una empresa sostenible son los siguientes:

- los vínculos y redes de elementos humanos y no humanos heterogéneos (evidenciados en la alianza socio-técnica);
- el involucramiento de los actores con las tecnologías diseñadas;
- su financiamiento a partir de la producción y comercialización;
- los elementos novedosos que propone en términos de producto y proceso;
- el desarrollo de un producto de calidad y costo acorde;
- el desarrollo y gestión de una tecnología innovadora y orientada a la inclusión social;
- las prácticas específicas para la gestión y organización.

En el caso Ñande´ se puede afirmar que la articulación entre elementos humanos y no humanos y los vínculos y redes que se establecen entre ellos, junto a otros factores, contribuyeron a la construcción de un hábitat sostenible en determinados barrios de Uruguay, para personas y familias con escasos recursos que no tenían acceso a la vivienda.

Las características que se señalaron como claves para la sostenibilidad de Ñande´, son las que podrían promocionarse para ofrecer soluciones a problemas habitacionales, y así impulsar procesos de promoción de la tecnología constructiva y del emprendimiento.

### 5.3.2 Una vinculación virtuosa con el Estado

El emprendimiento es valorado y apoyado por el Estado y, desde el Ministerio de Vivienda, no solo se mencionó que el producto es de muy buena calidad y que el proceso productivo y constructivo es integrador, sino además la posibilidad e importancia de fomentar el tipo de proceso constructivo que implementa Ñande´ y todo lo que el mismo implica en términos sociales y de inclusión, señalando la importancia de promover el saber hacer del conjunto de personas que integran el emprendimiento. Al respecto, la Directora Nacional de Vivienda en el período 2010-2016 señaló lo siguiente:

*“Los organismos públicos tienen la obligación de ir resolviendo problemas concretos de la población de bajos recursos con la misma sensibilidad y compromiso que Ñande´, y la forma que ellos tienen de hacerlo es un camino adecuado, por ahí viene la posibilidad de promocionar. No creo que sea que Ñande´ crezca y tenga una especie de presencia en todos los Departamentos, que se transforme en una “multinacional”, sino que me parece que es ese Know how, es ese saber hacer el que podrían poner a disposición de otros, que creo que fue lo que hicieron con la ORT, pusieron su saber hacer a complementarse con el saber académico para poder alcanzar un objetivo, por ahí me parece que es el camino. No creo que el punto sea que exista Ñande´ Montevideo con filiales en otros Departamentos, creo que lo que hay y he visualizado de parte de ellos, es esa apertura a poner el conocimiento al servicio de quien quiera desarrollar una experiencia similar en la medida en que cumpla los mismos objetivos: un muy buen producto desde el punto de vista constructivo, con costos competitivos, con la seguridad de las prestaciones y la habitabilidad que requiere una vivienda, pero donde en la producción se integra a la familia para que sea un proceso de transformación de las condiciones de vida.” (Directora Nacional de Vivienda del MVOT en el período 2010-2016).*

Desde Ñande´ se señaló que el interés del Ministerio de Vivienda en promover la forma de gestión y el saber hacer del emprendimiento, se justifica en la medida en que exista una necesidad a la que se quiera dar respuesta de manera sensata.

*“Hoy el Ministerio quiere clonar; le preguntamos a la directora qué es lo que quieren clonar porque las casas las encuentran en internet, y nos dijo <clonar la gestión>. Claro que es promocionable, lo que tenemos que hacer es dialogar entre*

*las personas para ver si lo que se puede hacer es para que la gente se beneficie y no para ver cuántas casas hicimos. Creo que una cosa lleva a la otra, si vos lo hacés porque la gente lo necesita, la gente se va a apropiarse y va a aprender a hacer sus casas; no va a ser promocionar lo que estamos haciendo, vamos a promocionar el sentido del objetivo, que la gente se apropie de una mejor forma de vivir y en eso está construir su casa.” (Creador de la idea, fundador y ex Gerente de Investigación y Desarrollo de Ñande´).*

Respecto a la posibilidad de promover el emprendimiento, también desde la Congregación Salesiana se entendió que es posible promover el modelo de trabajo y de intervención, la forma de gestión del emprendimiento y de organización del trabajo; todo lo que constituye el saber hacer no solamente en lo que refiere a la tecnología constructiva sino a todo lo que el proceso productivo y constructivo implica.

*“Sería inviable hacer los paneles en Montevideo e ir a armar un realojo en Tacuarembó, lo que hay que hacer es armar una planta en Tacuarembó y hacer todo ahí. El tema sería promocionar la experiencia de Ñande´, no Ñande´ en cuanto tal, el modelo de trabajo y de intervención. Creo que es una experiencia promocionable. También hay que ver cómo, todo empresario busca su lucro, hay que buscar un empresario que trabaje y quiera donar su utilidad al desarrollo social de los más pobres, hay que encontrarlos.” (Ecónomo Inspectorial de la Congregación Salesiana de Uruguay hasta el año 2020).*

En relación a la posibilidad de promover el saber hacer de Ñande´, desde el Ministerio de Vivienda se entendió que esto fue lo que se concretó cuando, junto a la Universidad ORT Uruguay, se construyó la “Casa Uruguaya” que participó del concurso mundial Solar Decathlon Latin America and Caribbean 2015, del que participaron países de otras regiones del mundo, además de América Latina y el Caribe. Se valoró positivamente por parte del MVOT debido a la importancia que significa diseñar y montar una casa eficiente, vinculada a tecnologías más eficientes desde el punto de vista energético y al aprovechamiento de insumos que consideran el equilibrio con el medio ambiente. El hecho de que esa tipología de vivienda y propuesta constructiva haya sido premiada, se valora muy positivamente, entre otras cosas porque se diseña en Casavalle con un equipo de profesionales con jóvenes del barrio que logran generar una propuesta conjuntamente con el aporte técnico de la ORT, ganando el concurso. Desde el MVOT se identifica como un aspecto fundamental en la medida en que se logra generar tecnología, innovación y

conocimiento aplicado a necesidades concretas de las personas. Se señala como un hecho relevante que contribuye a su viabilidad.

*“Una cuestión no menor es que el concurso mundial lo ganan Ñande’ y la ORT. Eso se diseña en Casavalle, son profesionales con gurises de Casavalle que generan la propuesta conjuntamente con el aporte técnico de la ORT, y gana esa propuesta a nivel mundial. Yo creo que ahí hay una clave interesante a leer. Es tecnología, es innovación, y es función social de ese conocimiento. Creo también que le da viabilidad porque es un proyecto que admite promocionarse por eso, no estamos hablando de competencia en el mercado, estamos hablando de que hay lugar para estas propuestas hoy en el país.”* (Directora Nacional de Vivienda del MVOT en el período 2010-2016).

En este sentido, desde el MVOT se visualiza la posibilidad de promocionar el sistema para poder llegar con la solución a más familias, en la medida en que la academia ha tenido apertura a valorar la experiencia, el producto y su forma de producción (donde el valor social agregado se torna en una clave fundamental), los organismos públicos tienen conformidad con el producto y se encuentran alineados con la sensibilidad, compromiso y obligación de ir resolviendo problemas concretos de la población de bajos recursos, para los que el sistema Ñande’ parece un camino adecuado.

Se considera que se podría promocionar el *Know how*, el *saber hacer*, que fue lo que se identifica que se realizó con la ORT, en la medida en que articularon su *saber hacer* con el saber académico para poder alcanzar el objetivo de una casa eficiente y ganaron; desde el MVOT se identifica allí las posibilidades de promoción. Lo que existe y se ha visualizado por diferentes actores, es la disposición de Ñande’ a compartir el conocimiento para desarrollar una experiencia similar, considerando sus mismos objetivos: según se valora desde el MVOT, un muy buen producto desde el punto de vista constructivo, con costos competitivos, con la seguridad y niveles de habitabilidad que se requieren, donde además en la producción se integra a la familia para que sea un proceso de transformación de las condiciones de vida.

Asimismo, se señaló la importancia de difundir la madera como material de y para la construcción y las posibilidades y beneficios que dicho material puede tener. En la medida en que se difunda e informe sobre las posibilidades de la madera en términos constructivos, también se están promocionando emprendimientos como Ñande’.

*“No hay que perder de vista que la Ley Forestal impulsó la producción de celulosa pero también la de madera estructural, por lo que es importante generar conciencia de que es buena para la construcción. Está la idea de la construcción de ladrillo y bloque y de que la madera no es confiable como material de construcción; culturalmente la vivienda para ser vivienda y buena tiene que ser de ladrillo. Es importante difundir estas experiencias para generar conocimiento de que la madera es un buen material para la construcción.”* (Directora Nacional de Vivienda del MVOT en el período 2010-2016).

Como se señaló y analizó durante esta investigación, la madera como material de construcción fue y es impulsada por el MVOT en la medida en que permite la construcción de viviendas de calidad a un costo competitivo y requiere menores tiempos en obra. Recientemente, en el año 2022, el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) impulsó un programa para la construcción masiva de viviendas sociales de madera con insumos de producción nacional (madera de la industria forestal nacional) como una solución habitacional para la población de escasos recursos y una forma de aportar al problema de la vivienda en el país, destacando que este tipo de construcción lograría reducir los costos y los tiempos de trabajo en obra respecto al método de construcción tradicional y con materiales tradicionales. Asimismo, con el objetivo de utilizar elementos de construcción sustentables en relación a los tradicionales e impulsar la industria forestal nacional.

Desde el MVOT y la IM, se identificaron dificultades para que suceda un crecimiento del emprendimiento en términos de su capacidad productiva. En este sentido es que también sería interesante pensar en operaciones de promoción de la tecnología desarrollada por Ñande´ y de iniciativas de este tipo, en lugar de pensar en la posibilidad de que el emprendimiento aumente su capacidad productiva para lograr tener una mayor cobertura.

La IM valoró muy positivamente el producto y el trabajo que realiza Ñande´; la única dificultad que se señaló es justamente la capacidad de producción, dificultad que podría superarse en la medida en que el emprendimiento crezca.

*“El costo y el producto son buenos, lo único que se nos dificulta por ahora es hacerlo a gran escala por la capacidad de ellos, porque por más que la planta tiene bastantes posibilidades, no se pueden hacer conjuntos tan grandes ni varios a la vez. A escala pequeña nos está funcionando muy bien. Ellos pueden invertir en*

*aumentar su escala y capacidad de producción y contratar más personal, pero antes tienen que asegurarse la compra por parte del Estado.”* (Directora del Sector Vivienda de la Intendencia de Montevideo).

Desde el MVOT también se señaló la capacidad productiva como una limitante al crecimiento del emprendimiento o a su promoción a mayor escala en el país y no solo en Montevideo. A su vez, otra limitante relacionada con ésta es el hecho de depender de la compra de viviendas de interés social por parte del Estado para poder mantener la infraestructura y el personal que hoy tiene. Se señaló que si se le solicitase una producción de 400 viviendas juntas no tendría la capacidad para hacerla, pero aumentar la capacidad e invertir en una planta de mayor tamaño dependería de la existencia de políticas públicas orientadas a la construcción de viviendas para personas y familias de escasos recursos, lo que le permitiría asegurarse continuidad productiva y venta. La continuidad depende de que se les asegure que en el quinquenio (cada vez que asume un nuevo gobierno nacional y cada vez que asume el gobierno departamental) se van a construir una determinada cantidad de viviendas destinadas a personas y familias con escasos recursos.

La gerencia del proyecto ya desde el año 2012, planteaba la dificultad que significaba la imposibilidad de aumentar la capacidad de producción:

*“En vistas a continuar incidiendo en la transformación de la sociedad en Uruguay, Ñande´ cuenta hoy con algunos frenos a su potencial: por ejemplo, las demandas particulares superan las posibilidades de infraestructura del proyecto, y en especial los recursos humanos capacitados disponibles.”* (Ñande´, Junio 2011 – Diciembre 2012:7).

La preocupación sobre la dependencia de la compra por parte del Estado y cómo la disminución de la misma puede repercutir en la imposibilidad de mantener la cantidad de trabajadores, fue también señalada por integrantes de la Congregación Salesiana.

En este sentido, a la hora de promover la tecnología constructiva, el modelo de gestión y organización y el saber hacer de Ñande´, se debe considerar la existencia de políticas públicas y programas orientados al acceso a la vivienda.

Por otro lado, desde la gerencia de Ñande´ se señaló que el crecimiento del emprendimiento debería llevarse adelante sin dejar de lado la personalización que lo ha caracterizado.

*“En este momento estamos con esa pregunta (sobre la promoción de Ñande´), hemos crecido y el crecer empieza a generar algunos problemas y es más difícil personalizar y sostener esa personalización, hasta ahora lo podemos hacer pero si seguimos creciendo se va a complicar. Ahí surge el desafío de cómo convive la personalización con el crecimiento del proyecto. Ese es un poco el desafío y la amenaza, mientras el proyecto va creciendo tiene la tentación o la amenaza de ir despersonalizándose, hay muchas organizaciones que lo han sufrido.”* (Gerente General de Ñande´).

Desde la gerencia se planteó y cuestionó la forma en que podría promoverse el emprendimiento; se cuestionó cuál sería la mejor manera de hacerlo así como si es condicionante la existencia de un equipo de personas comprometidas con el mismo.

*“La promoción de proyectos como estos es una de las cosas que habría que teorizar un poco, porque hay que ver qué otras formas hay de construir esto o si es una condición sine qua non que tengas personas hiper involucradas desde el punto cero. Una de las estrategias que veíamos es que haya otra experiencia con los mismos criterios o parecidos, pero no hay que agarrar a nadie y decirle cómo hacerlo, puede ser en otro barrio, en otro rubro, necesariamente tiene que responder al contexto. ¿Si es posible? No lo sabemos, la directora de Vivienda [en el período 2010-2016] ha comprado esa idea. Es todo un desafío saber cómo porque de prima si arrancás contratando 3 o 4 personas para que lo hagan ya como que la matriz es distinta. Capaz funciona igual pero no lo sabemos, capaz funciona mejor, logra superar algunos vicios nuestros.”* (Gerente General de Ñande´).

*“Nos dicen <tenemos que hacer otro Ñande´>, ojalá, vamos a tener que remar para eso. Es nuestro sueño que haya más Ñandeces, pero lo que pasa que tenemos que laburar mucho, hay que buscar a las personas que se comprometan con eso, que entiendan cómo es la movida, que no es sólo hacer casas. Nosotros (refiriéndose a Ñande´) sí creemos en promocionar, un clon acá, un clon acá, eso sí, adaptado a cada realidad. Con nosotros pero sin nosotros. Promocionar la misma lógica, lo que pasa que la lógica la hacen las personas y es difícil encontrar las personas que puedan sostener eso.”* (Gerente de investigación y desarrollo de Ñande´).

A partir de lo señalado hasta el momento, entendemos que podría promocionarse el modelo de gestión y de organización del trabajo, la tecnología y el proceso productivo y constructivo de Ñande´.

La obtención del Documento de Aptitud Técnica (DAT) otorgado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) a Ñande´ en abril de 2021, se constituyó en un hito en términos de producción social del hábitat. La obtención de la certificación permitió expandir lo que a partir de ese momento se llamó sistema Ñande´. La obtención del DAT y así la integración del Sistema constructivo Ñande´ al sistema público de vivienda, se constituyó en un desafío de interés para el emprendimiento y puede identificarse como un proceso clave para la promoción del sistema constructivo Ñande´. La obtención del DAT termina sellando este vínculo virtuoso de Ñande´ con el Estado puesto que ambos se reconocen como valiosos y necesarios en la producción social del hábitat. El primero solicitando la acreditación y el segundo otorgándola.

El emprendimiento se encuentra activo y en crecimiento, aunque es necesario remarcar que está sujeto a la generación de políticas públicas y programas orientados al acceso a la vivienda. La asociación entre Ñande´ y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial consolidó la experiencia y permitió su proyección a nivel nacional. El accionar de una empresa privada y el reconocimiento e impulso del Estado consolidaron una forma específica de producir tecnología y transformar la sociedad a partir de un modelo alternativo de gestión y organización centrado en el saber hacer comunitario.

## Capítulo VI. Conclusiones generales

El objetivo general de esta investigación fue analizar estrategias alternativas en la producción social de hábitat y la generación de capacidades tecno-productivas asociadas a la ESS a través del emprendimiento productivo Ñande´. Por otra parte, esta tesis se realizó con el propósito de aportar elementos analíticos que permitan generar insumos para el diseño de políticas públicas de hábitat y vivienda en Uruguay.

A partir de la experiencia, este trabajo identificó y analizó las estrategias y dinámicas específicas que permitieron que Ñande´ se posicionara como una empresa social y solidaria sostenible por un conjunto heterogéneo de actores vinculados a su trayectoria. Asimismo, el trabajo promueve la reflexión sobre la dimensión tecnológica en las organizaciones de la ESS como espacios propicios para el diseño y desarrollo de innovaciones orientadas a la inclusión social.

En este capítulo se presentan las principales reflexiones y conclusiones de la investigación así como lineamientos generales para la toma de decisiones en materia de política pública de vivienda y hábitat orientada a la integración de personas y familias con escasos recursos.

### **6.1 Alianzas socio-técnicas y construcción de funcionamiento de Ñande´.**

En la presente investigación se identificaron y construyeron las dos principales alianzas socio-técnicas en torno a la experiencia que reconstruyen los procesos de funcionamiento de Ñande´ en sus dos fases principales, poniendo de relieve los grupos de actores, sus significaciones y, especialmente, aquello que circula entre actores y grupos de actores.

La primera alianza, correspondiente a la fase de diseño y construcción del prototipo, estaba constituida por un conjunto heterogéneo de elementos humanos y no humanos involucrados en el proceso de construcción de su funcionamiento y fundamentales para el surgimiento y la continuidad de la idea de desarrollar un proceso de diseño y fabricación de una vivienda. Se trata de la alianza socio-técnica para el diseño del prototipo y el montaje de la vivienda y la que hizo posible que el proyecto se constituyera en un emprendimiento. En ella se identificaron múltiples grupos sociales relevantes: por un lado, un conjunto de actores institucionales gubernamentales y no gubernamentales, como el Gobierno nacional, la Intendencia de Montevideo, diversas agencias e

instituciones extranjeras de financiamiento y la Embajada de Canadá. Por otro lado, los siguientes actores sociales: proyecto Ñande´, la Congregación Salesiana, el Movimiento Tacurú, la Escuela de Oficios Don Bosco y dos equipos de trabajo.

La segunda alianza socio-técnica ya en la fase de producción es la que hizo y hace posible su funcionamiento y sostenibilidad, así como su permanencia en el tiempo. En la misma, se identifican múltiples grupos sociales relevantes ya presentes en la fase anterior. En esta fase ya no formaron parte las agencias e instituciones extranjeras de financiamiento, la Embajada de Canadá, la Escuela de Oficios Don Bosco y dos equipos de trabajo, mientras que se incorporaron otros nuevos como el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, gobiernos departamentales (Intendencias de Artigas, Paysandú, Salto, Tacuarembó y Rivera), el equipo de trabajo del emprendimiento, los proveedores de madera y otros insumos para la producción y comercialización, y los beneficiarios de la vivienda.

Si bien los elementos humanos así como los elementos no-humanos de ambas alianzas poseen autonomía relativa respecto al significado del artefacto Ñande´, se puede afirmar que el equipo que impulsó todo el proceso logró coordinar y alinear a otros grupos para la construcción de su funcionamiento, lograr su tránsito de idea a emprendimiento y su permanencia en el tiempo hasta la actualidad.

De esta manera, uno de los motivos que explica la sostenibilidad del emprendimiento es la existencia de vínculos y redes entre diversos elementos humanos y no humanos enrolados y coordinados en una alianza socio-técnica. Estas redes sociales (humanos) se constituyen a partir de las tecnologías que circulan (no-humanos). Entre ellos, es de suma importancia el Estado porque respalda la propuesta, compra su producto y promueve y habilita que otros organismos estatales comiencen a trabajar con Ñande´. Si la Intendencia de Artigas, Montevideo, Paysandú, Salto, Tacuarembó y/o Rivera, o el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial no respaldaran el emprendimiento y compraran su producto, la propuesta sería inviable tal como la conocemos, con los principios propios de la ESS analizadas así como con los objetivos que persigue. Entre ellos, cabe recordar los objetivos sociales de producir y comercializar viviendas de interés social para las personas que presentan mayores dificultades en el acceso, así como la inclusión y capacitación de trabajadores no calificados y/o en situación de vulnerabilidad social.

Del mismo modo, en la instancia de pasaje de proyecto (prototipo) a emprendimiento (producción), fue fundamental la Congregación Salesiana ya que el hecho de pertenecer

a la misma fue lo que habilitó el vínculo con la fundación extranjera que lo financió. Fue también esencial el equipo que impulsó el proyecto y su concreción en una empresa en la medida en que su trabajo, compromiso y dedicación fue lo que permitió el pasaje del proyecto al emprendimiento. Actualmente el involucramiento de todos los integrantes de Ñande´ es clave para su sostenibilidad.

## **6.2 Las organizaciones y empresas de la ESS: espacios alternativos de producción de innovaciones.**

Ñande´ promueve la participación de los trabajadores en la toma de decisiones por medio de asambleas donde se pone a discusión la totalidad del proceso productivo; de esta manera, la gestión es democrática y participativa, al modo de las organizaciones y empresas de la ESS. Está presente la idea de que la ESS fomenta la dignificación de las personas mediante el trabajo; dignificación que se logra a través de la implementación de procesos de toma de decisiones democráticos y participativos en lo que refiere a la producción, distribución y comercialización de los bienes y servicios que las empresas y organizaciones de la ESS producen (Toledo, 2016). Además, desde el origen se hace hincapié en la cuestión territorial, orientándose a la interacción con y entre los vecinos; se interactúa y discute con los vecinos algunos aspectos vinculados a la vivienda y al hábitat.

Ñande´ se gestiona y organiza teniendo en cuenta la gestión democrática y la participación. La dirección democrática y participativa para gobernar y gestionar las actividades, así como la participación y el lugar que se le asigna a las personas, permiten que todos los trabajadores o miembros participen de la gobernanza y/o de la gestión de las mismas, aspectos que se observan en el caso de Ñande´. La gestión democrática y participativa habilita una participación equitativa en el proceso de toma de decisiones de forma tal que todos los aportes tienen reconocimiento y valor. Cabe recordar que, tal como sucede en el caso de Ñande´, esto no impide que el grado de participación difiera de acuerdo a la forma de organización y al contexto en el que se desarrollan. De este modo, son organizaciones y empresas que tienden a ser más productivas porque los trabajadores tienen mayores incentivos para dedicar tiempo y esforzarse en la realización de su trabajo, por el incentivo económico que significa un salario pero también por el incentivo moral, la solidaridad y determinadas condiciones laborales y de organización del trabajo (Razeto, 1997). En esta misma línea, las formas de organización del trabajo que implementan este tipo de empresas y organizaciones, permiten bajar los costos de

supervisión y control por la presencia de cooperación y solidaridad entre los trabajadores (De Sousa, 2011).

Asimismo, Ñande´ utiliza herramientas, conocimientos y capacidades de la comunidad donde se edifican las viviendas, a la hora de trabajar en la construcción. En particular, se contrata a jóvenes de la zona con el fin de lograr su inclusión educativa y laboral; es decir, además de brindarle trabajo, se pretende formar a aquellos en condiciones de vulnerabilidad. En este sentido, las organizaciones y empresas de la ESS proponen formas de organización del trabajo que reconozcan y potencien la creatividad de cada trabajador. Cobran relevancia los procesos de capacitación y formación de trabajadores en los emprendimientos, organizaciones y empresas, por lo que se identifica como fundamental el implementar mecanismos para que estos espacios de formación logren ser flexibles para adaptarse a diferentes personas, así como que incorporen los diferentes conocimientos que aporta cada uno de sus integrantes, tal como señala Albuquerque (1999). Esto es lo que observamos que sucede en Ñande´. También encontramos presente la idea de Davis (2004: 120-122) acerca de que toda la organización o la empresa es un “centro de aprendizaje” para los trabajadores por lo que la creación, apropiación y desarrollo de capacidades se encuentra en la organización o empresa.

Todo esto lleva a afirmar que Ñande´ puede ubicarse en el conjunto de organizaciones y empresas de la ESS: se sustenta en una gestión democrática y participativa, en una organización de trabajo horizontal, en principios colaborativos, en la solidaridad, busca construir conjuntamente el conocimiento, socializarlo y hacerlo circular, así como integrar a las personas, manteniendo al mismo tiempo la producción. Además de orientarse a la resolución de una problemática social relevante como es la habitacional, busca la inclusión social de jóvenes y adultos en el proceso de trabajo y en la propia solución habitacional: se pretende que las personas destinatarias de la vivienda formen parte del proceso organizativo, de gestión y constructivo que lleva a que accedan a la vivienda (Fonteneau et al, 2011). En este sentido, vale recordar que las empresas y organizaciones de la ESS integran lógicas empresariales y del mercado con lógicas de solidaridad; tienen fines sociales y solidarios fundamentales que las distinguen de las empresas privadas modernas y de las empresas estatales.

Todos estos elementos permiten que las organizaciones y empresas solidarias se sostengan y sean viables. En definitiva, el emprendimiento desarrolló un producto y

servicio considerado de calidad por diversos grupos sociales relevantes, gestionándose de acuerdo a principios propios de dicho tipo de organizaciones y empresas.

El análisis de este emprendimiento permitió dar cuenta de formas alternativas a las empresas capitalistas tradicionales para la gestión y producción de bienes de interés social, sin perder de vista la rentabilidad. Asimismo, es importante señalar que, a través del análisis de este emprendimiento, se evidencia que las organizaciones y empresas de la ESS pueden ser espacios privilegiados para la construcción de soluciones innovadoras, apuntando a ella a través de una gestión democrática, de la participación de todos en la toma de decisiones y de la solidaridad (Thomas et al, 2014). Este emprendimiento es un ámbito privilegiado para la construcción social y colectiva de soluciones constructivas novedosas.

### **6.3 Condiciones y representaciones que permiten la sostenibilidad de Ñande´.**

La construcción y el análisis de la trayectoria socio-técnica de Ñande´ y sus sucesivas fases en base a las transformaciones que fue sufriendo a lo largo del tiempo, así como la construcción de dos principales alianzas socio-técnicas, permitieron identificar los mecanismos, condiciones, factores y particularidades que hicieron y hacen posible su surgimiento, funcionamiento y sostenibilidad.

Por un lado, Ñande´ se sostiene a partir de los vínculos y redes que se establecen entre distintos grupos sociales relevantes identificados. Esto no implica que no haya presentado dificultades de diverso tipo para lograr establecer algunos vínculos y redes, no logrando articular con algunos agentes y organizaciones ni dedicar el tiempo suficiente para que se establecieran los vínculos pretendidos. Para generar vínculos y redes, parecen existir dificultades operativas (dedicación de tiempo, por ejemplo) así como otras fundadas en la existencia de diferentes perspectivas, lo que ha impactado en dificultades para establecer diálogo e intercambio. Ñande´ no logra establecer y continuar algunos vínculos porque entiende que otras organizaciones y agentes tienen diferentes enfoques y objetivos, identificando esa realidad como un impedimento y trasladando así el problema a los agentes y organizaciones con las que buscaron y no lograron articular. A pesar de estas dificultades, ha logrado acumular experiencia a partir de los diversos vínculos generados (continuados y no continuados) y ha mantenido vínculos con actores significativos que permiten su sostenibilidad. Uno de los motivos que explica la sostenibilidad del Ñande´ es la existencia de vínculos y redes entre diversos elementos

humanos y no humanos enrolados y coordinados en una alianza socio-técnica consolidada.

Ñande´ asigna importancia a la articulación y coordinación entre actores locales y ajenos a la localidad, para su viabilidad y sostenibilidad. Encontramos presente la importancia de la existencia de redes entre organizaciones, actores e instituciones para aumentar la sostenibilidad y eficiencia de los emprendimientos y empresas solidarias. También, la idea de que para mantener y reproducir el capital social, son necesarias relaciones de intercambio constantes. Resulta interesante recordar que el capital social se señala como un elemento a considerar al momento de diseñar estrategias de articulación y coordinación de organizaciones y empresas solidarias (Jubeto, et al, 2014).

Ñande´ articula y desarrolla trabajo en red con sectores públicos y privados de forma permanente, lo que implica intercambio y articulación entre los integrantes del emprendimiento y con otros actores, de forma tal de potenciar recursos y lograr una mayor eficacia y sostenibilidad de las acciones, iniciativas y experiencias, para el logro de intereses comunes como el acceso a una vivienda digna y la integración social, educativa y laboral, entre otros objetivos, estableciéndose distintos niveles de participación en diferentes instancias del emprendimiento y el desarrollo del producto. De esta manera, la construcción de la vivienda se constituye en una iniciativa considerada sostenible por diversos grupos sociales relevantes para lograr la inclusión de personas, comunidades y territorios. El emprendimiento se consolida en la construcción de alternativas integrales e integradoras.

Además, Ñande´ se basa en la construcción conjunta del conocimiento y en el supuesto de que los conocimientos deben circular, socializarse y compartirse; se sustenta en el cuestionamiento constante de la práctica por parte de todos los trabajadores involucrados, para lograr re significarla y adecuarla a cada nuevo contexto. La circulación del conocimiento lleva a la participación y vinculación de todos los actores involucrados en la construcción de la vivienda. De esta manera, se constituye en un modelo colaborativo para la construcción conjunta de una solución innovadora.

Otro aspecto clave para entender el funcionamiento del emprendimiento y su sostenibilidad, es el hecho de que depende económicamente de su producción y no de donaciones ni subsidios. Más allá de esta consideración, es importante recordar que diversos autores señalan que las organizaciones y empresas de la ESS integran recursos

mercantiles y no mercantiles entre los que se encuentran las donaciones filantrópicas, subvenciones del Estado, ingresos mercantiles, trabajo remunerado y voluntario. Al respecto, Fonteneau et al (2011), establecen que estas organizaciones y empresas necesitan y cuentan con múltiples recursos para producir, obtenidos de diversas fuentes, pero en la mayoría de los casos dependen de recursos brindados por sus iniciadores y/o miembros. En este sentido, recordamos que el vínculo con la Congregación Salesiana se identificó como clave en la medida en que habilitó el contacto con la fundación extranjera que financió el inicio de su fase como emprendimiento.

Los mismos autores señalan que las organizaciones y empresas de la ESS deben ser sostenibles en términos financieros y económicos, pero no por eso deben estar orientadas a maximizar las ganancias. Esto significa que recuperan la inversión y generan posteriores recursos, lo que les permite sostenerse, pero no buscan el enriquecimiento sin límites. Los autores señalan que generalmente las ganancias se invierten en la propia organización, en su funcionamiento, mejora y expansión y/o en el cumplimiento del objetivo social. En este sentido, se señala que a veces se financian de manera autónoma. Esto es lo que ha ocurrido con el emprendimiento y es valorado como un aspecto clave para su sostenibilidad.

El emprendimiento Ñande' también es sostenible porque integra elementos novedosos y se orienta a la integración e inclusión social. Uno de los elementos es la innovación constructiva, del proceso productivo y de los materiales de construcción; se utilizan paneles de madera (con madera de producción nacional), lo que constituye una solución tecnológica novedosa para la construcción de viviendas para personas y familias de escasos recursos considerando el momento en el que comenzó a producir y comercializar en el país. Desde el punto de vista del proceso constructivo, implica la fabricación de gran parte de los componentes necesarios para construir la vivienda en su planta de fabricación, lo que permite reducir considerablemente el tiempo de construcción, dedicado a la obra in situ.

En este sentido, cabe recordar que el sistema constructivo Ñande', es un sistema prefabricado que se basa en la panelización. El sistema brinda las ventajas del trabajo o la producción en serie en el sector o rubro de la construcción lo que se constituye en una ventaja en la productividad que termina redundando en menores costos tanto en taller como en construcción. Introduce la posibilidad de la fabricación en serie en el rubro de la construcción donde no se había desarrollado, mediante la industrialización de

componentes, lo que, junto a la racionalización del diseño constructivo a través de la modulación y estandarización, implica aumentos de productividad, menores costos y menores plazos de construcción. Con esas premisas (prefabricación, modulación, estandarización de detalles constructivos y sistema abierto), logra generar soluciones constructivas a partir de la utilización de insumos y materias primas de producción nacional (madera reforestada y productos de segunda transformación, por ejemplo), con un costo bajo de producción y de mantenimiento de las viviendas producidas.

Por otro lado, este emprendimiento, que por sus características es propio de las organizaciones y empresas de la ESS, es un ámbito privilegiado para la construcción social y colectiva de tecnologías constructivas. La tecnología se orienta a la resolución de problemas sociales sistémicos (como es el no acceso a una vivienda digna que se vincula con la situación de pobreza) generando capacidades en tal sentido y, para su diseño, implementación y gestión, se consideran las características contextuales, sociales, económicas y de desarrollo local. Además, genera dinámicas locales de producción, generación de tecnología e innovación adecuadas (Thomas, 2012). Se orienta a la resolución de problemas vinculados a la exclusión y pobreza, a través del desarrollo y adecuación de una tecnología (Thomas, 2008).

De esta manera, los elementos específicos que hacen que Ñande´ sea una empresa sostenible son los siguientes:

- los vínculos y redes de elementos humanos y no humanos heterogéneos (evidenciados en la alianza socio-técnica);
- el involucramiento de los actores con las tecnologías diseñadas;
- su financiamiento a partir de la producción y comercialización;
- los elementos novedosos que propone en términos de producto y proceso;
- el desarrollo de un producto de calidad y costo acorde;
- el desarrollo y gestión de una tecnología innovadora y orientada a la inclusión social;
- las prácticas específicas para la gestión y organización.

A partir del análisis, también identificamos las razones por las que es considerado sostenible para algunos de los grupos sociales relevantes. El emprendimiento productivo Ñande´ es una organización reconocida y considerada viable por todos aquellos quienes la integran, sus gerentes y quienes allí trabajan, que son incluidos e involucrados permanentemente en la práctica constructiva, a partir de la cual también se forman y

educan. Por otro lado, es un emprendimiento apoyado por organismos del Estado como las Intendencias de Artigas, Montevideo, Paysandú, Salto, Tacuarembó, Rivera y el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Con ellos, Ñande´ ha establecido relaciones contractuales que le dan relativa estabilidad, en la medida en que sus prácticas no sólo cumplen con las expectativas y exigencias constructivas que el Estado requiere en materia de vivienda, sino que también incluyen un acompañamiento social que se valora muy positivamente. Por último y según los integrantes del emprendimiento y los representantes del estado que contratan sus servicios, parece ser adecuado para los beneficiarios de la vivienda que reciben el producto terminado, en la medida en que son considerados durante todo el proceso constructivo y posteriormente, además de ser los destinatarios.

Entendemos que las alianzas socio-técnicas en torno a Ñande´ y los principios de la ESS mencionados (y los que impulsan el trabajo de los salesianos), hacen que el emprendimiento sea sostenible. Asimismo, lo es porque ofrece un producto novedoso de calidad a costos acordes y porque se sostiene a partir de la producción y comercialización.

En el caso Ñande´ se puede afirmar que la articulación entre elementos humanos y no humanos y los vínculos y redes que se establecen entre ellos, junto a otros factores, contribuyeron a la construcción de un hábitat sostenible en determinados barrios de Uruguay, para personas y familias con escasos recursos que no tenían acceso a la vivienda.

Es así que podemos señalar que el emprendimiento Ñande´ constituye un aporte alternativo para la solución de la problemática habitacional del país en la medida en que se orienta a la producción, montaje y comercialización de viviendas sustentables, de bajo costo, implementando soluciones tecnológicas que entiende apropiadas para la construcción de viviendas sociales para personas y familias con mayores dificultades para acceder a las mismas.

#### **6.4 Condiciones necesarias para impulsar procesos de promoción de la construcción social del hábitat.**

La forma de organizarse y gestionarse así como su estilo para producir permiten diseñar estrategias para la resolución de problemas sociales. Es el *saber hacer* de esta empresa lo que puede promoverse y tomarse como modelo. Asimismo, las particularidades que fueron señaladas como claves para el funcionamiento de Ñande´, son las que podrían

considerarse modélicas para ofrecer soluciones a problemas habitacionales, y así impulsar procesos de promoción de la tecnología constructiva y del modelo de gestión y organización del emprendimiento. En este sentido es que podemos decir que los fondos públicos pueden orientarse a este tipo de soluciones a las problemáticas habitacionales de las poblaciones con escasos recursos. A la hora de promover la tecnología constructiva, el modelo de gestión y organización y el *saber hacer* de Ñande´, se debe considerar la existencia de políticas y programas sociales y habitacionales orientados al acceso a la vivienda.

La obtención del Documento de Aptitud Técnica (DAT) otorgado por el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MVOT) a Ñande´ en abril de 2021, se constituyó en un factor de relevancia cuando se considera la posibilidad de promocionar el Sistema Ñande´. Se trata del primer DAT otorgado a un sistema constructivo en madera y brinda la posibilidad de utilizar el sistema constructivo para los programas de vivienda social del MVOT. De esta manera, se puede utilizar el sistema constructivo para la construcción de vivienda social a nivel nacional. La obtención del DAT y así la integración del Sistema constructivo Ñande´ al sistema público de vivienda, se constituyó en un desafío de interés para el emprendimiento y puede identificarse como un hito para la promoción del Sistema constructivo Ñande´.

### **6.5 Insumos para la toma de decisiones en materia de políticas públicas de vivienda y hábitat orientadas a la integración de personas y familias con escasos recursos en Uruguay.**

La experiencia Ñande´ permite analizar tanto social como tecnológicamente una estrategia alternativa de producir hábitat social y generar capacidades tecno-productivas a partir de principios de la ESS. El seguimiento y la evaluación de este tipo de estrategias constituyen un insumo para el diseño de políticas públicas específicas tanto para el desarrollo del hábitat como para el fortalecimiento de la ESS.

La utilización de materiales y procesos alternativos y novedosos en la producción y construcción de viviendas es competitivo en términos de costo y calidad, y diferencial en lo que refiere a tiempos de construcción de viviendas, por lo que es relevante que las políticas públicas impulsen la producción de viviendas a partir de estos materiales y procesos.

Para desarrollar soluciones constructivas, es además fundamental que desde las políticas públicas se promueva y genere articulación y trabajo en red con sectores públicos y privados vinculados a la producción de hábitat, de forma permanente.

El análisis de la experiencia Ñande´, da cuenta de la importancia de generar espacios de participación en torno a las políticas públicas de vivienda y hábitat orientadas a la integración de personas y familias con escasos recursos en Uruguay, que logren integrar a todos los grupos sociales relevantes en torno a la temática. En este sentido, parece esencial su participación en los procesos de toma de decisiones sobre el diseño, gestión y desarrollo de soluciones habitacionales y más ampliamente sobre el diseño y construcción del entorno.

Del mismo modo, resulta apropiado, de acuerdo a esta experiencia, asignar importancia a la articulación y coordinación entre actores locales y ajenos a la localidad, para la viabilidad y sostenibilidad de empresas y organizaciones de la ESS. Se torna relevante la existencia de redes entre organizaciones, actores e instituciones para aumentar la sostenibilidad y eficiencia de los emprendimientos y empresas solidarias. En este sentido, es esencial que desde las políticas públicas se promuevan y diseñen estrategias de articulación y coordinación de organizaciones y empresas sociales y solidarias.

Asimismo, es fundamental que se generen y fortalezcan políticas públicas que garanticen el acceso a la vivienda para todas las personas, subrayándose el derecho a la vivienda como derecho formalmente consagrado en la Constitución y derecho que permite la integración social, así como su relevancia como pilar de la matriz de bienestar social de un país.

## Bibliografía y documentos

### Bibliografía

Albuquerque, M. (1999). *Manual del Agente del Desarrollo Local*. Santiago de Chile: Ediciones Sur.

Arruda, M. (2010). *Hacer real lo posible: la formación del ser humano integral: economía solidaria, desarrollo y el futuro del trabajo*. Barcelona: Icaria.

Arruda, M. (2005). *Humanizar lo infrahumano: la formación del ser humano integral: homo evolutivo, praxis y economía solidaria*. Barcelona: Icaria.

Arruda, M. (2004). “¿Qué es la economía solidaria? El renacimiento de una sociedad humana matrística”, en *Ecología Política*, Número 27, pp. 71-75. Barcelona: Icaria.

Avellaneda, N. y Juárez, P. (2011). *Red de Tecnologías para la Inclusión Social. Construyendo conocimiento científico y tecnológico entre Estado, Universidades, Cooperativas de Trabajo y OSC*. EJE: Mesa 1. Ciencia Tecnología y Sociedad / Foro “Transformar para incluir. El desafío de las OSC y sus redes”. XI Congreso Iberoamericano de Extensión Universitaria. Red de Tecnologías para la Inclusión Social (RedTISA). Santa Fé, Argentina.

Bidegain, A.M. y Sánchez, J.J. (2016). “Justicia económica en la teología de la liberación y en los movimientos socio-eclesiales latinoamericanos”, en Coraggio, J.L. (organizador) *Economía social y solidaria en movimiento*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Altos Estudios Nacionales y CLACSO.

Bijker, W. (2008): “La construcción social de la baquelita. Hacia una teoría de la invención”, en Thomas, H. y Buch, A. (coords.): *Actos, actores y artefactos. Sociología de la Tecnología*, Bernal, Editorial de la UNQ, pp. 63- 100.

Bouillon, C. (2012). *Un espacio para el desarrollo: Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. CEPAL.

Coraggio, J.L. (2016). “Movimientos sociales y economía”, en Coraggio, J.L. (organizador) *Economía social y solidaria en movimiento*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Altos Estudios Nacionales y CLACSO.

Coraggio, J.L. (2011). *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: FLACSO/Abya Yala.

Coraggio, J.L. (1998). *Economía Popular Urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local*. Buenos Aires: Instituto del Conurbano, Universidad General Sarmiento.

Coraggio, J.L. (1987). “Diagnóstico y política en la planificación regional para la transición (aspectos metodológicos)”, en Coraggio, J.L. (coord.). *Territorios en transición*. Quito: Ciudad.

Chaves, R. (1999). *La economía social como enfoque metodológico, como objeto de estudio y como disciplina científica*. Revista de economía pública, social y cooperativa. España: CIRIEC.

Davis, P. (2004). *Human Resource Management in Cooperatives: Theory, Process and Practice*. Geneva: ILO.

De Ángelis, D., Giúdice, M., Ugarte, S., Nogara, P. (2021). “El Sistema Ñande’ de construcción con madera”. *Madera en la construcción*, Separata de Revista Edificar 80 – Junio 2021.

De Ángelis, D., Giúdice, M., Ugarte, S., Fornos, M., Reyes, A., Silva, A (2013). “El caso Ñande’. Una solución alternativa al problema de la vivienda desde el paradigma de empresa social.”, en: Lisandro, O. D. y Pereira, J. (editores). *Cuadernos de RSO. Publicación Interdisciplinaria sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones*. Número 1. Año 2013. Montevideo, Uruguay: Universidad Católica del Uruguay.

De Ángelis, D., Giúdice, M., Ugarte, S., Fornos, M., Reyes, A., Silva, A (2012). *El caso Ñande’. Una solución alternativa al problema de la vivienda desde el paradigma de empresa social*. Montevideo, Uruguay. VII Congreso Internacional Rulescoop. 2012.

De Sousa, B. y Rodríguez (2011). “Para ampliar el canon de la producción”, en De Sousa, B. (coord.). *Producir para vivir: los caminos de la producción no capitalista*. México: Fondo de cultura económica.

Deux, María Victoria (2014). “Acerca de la economía social y solidaria como una alternativa en construcción”, en: Schujman, Mario; Peixoto de Albuquerque, Paulo; Pereyra, Kelly; Tomatis, Karina. (Compiladores). *Economía social y solidaria: praxis, vivencias e intenciones*. Rosario: Ediciones el Revés.

Fonteneau, B., Neamtan, N., Wanyama, F., Pereira Morais, L., de Poorter, M., Borzaga, C., Galera, G., Fox, T., Ojong, N., (2011). *Economía social y solidaria: nuestro camino común hacia el Trabajo Decente*. Documento de trabajo No.11 de la Academia sobre Economía Social y Solidaria. Turín: Centro Internacional de Formación (CIF) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Lassance, A., et al. (2004). *Tecnología social. Una estrategia para o desenvolvimiento*. Río de Janeiro: Fundação Banco do Brasil.

Gaiger, L.I. (2007). “La Economía Solidaria y el capitalismo en la perspectiva de las transiciones históricas”, en Coraggio, J.L. (organizador). *La Economía Social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*. Colección de lecturas sobre Economía Social, N° 59. Buenos Aires: Instituto del Conurbano – UNGS – Altamira.

Guerra, P. (2016a). *Economía de la Solidaridad, Doctrina Social de la Iglesia y prácticas pastorales en América Latina*. (Artículo inédito para obra colectiva).

Guerra, P. (2016b). “La economía solidaria y sus prácticas pastorales en el marco del pensamiento económico de la Iglesia”, en Coraggio, J.L. (organizador) *Economía social y solidaria en movimiento*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Altos Estudios Nacionales y CLACSO.

Guerra, P. (2014a). *Empresa capitalista y empresa solidaria. Bases para una necesaria teoría socioeconómica de la empresa*. Documento de Trabajo No.4. ISSN: 2301-0851. Montevideo: Facultad de Derecho, Universidad de la República.

Guerra, P. (2014b). “Economía Solidaria y empresas híbridas en el marco de una economía plural. Génesis y desarrollo en la construcción de categorías analíticas”, en Universidad Católica del Uruguay. *Cuadernos de RSO. Publicación Interdisciplinaria sobre Responsabilidad Social de las Organizaciones*. Volumen 3, Número 2, pp. 11-30. ISSN: 2301 – 105X.

Juarez, P. (2020): “Hacia la construcción de Sistemas Tecnológicos Sociales: ¿cómo se transforman ‘conceptos’ en ‘praxis’ para el Desarrollo Inclusivo Sustentable?” en

Thomas, H., Juárez, P., Esper, P., Picabea, F. y Gordon, A., *Tecnologías públicas. Estrategias políticas para el Desarrollo Inclusivo Sustentable*, Edición Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

Jubeto, Y., Guridi, L., Fernández-Villa, M. (eds.) (2014). *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador Encuentros y desencuentros con las propuestas para otra economía*. Bilbao: Instituto Hegoa y Fundación Intercooperation América Latina.

Laville, J.L. (2016). “Economía solidaria y movimientos sociales. Una mirada desde Europa”, en Coraggio, J.L. (organizador) *Economía social y solidaria en movimiento*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Altos Estudios Nacionales y CLACSO.

Laville, J.L. (2013). *La economía social y solidaria. Un marco teórico y plural*. Suiza: Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social.

Lévesque, B. (2003). “De la economía social a la economía solidaria y plural”, en “Cuadernos del CRISES – no 0408. Colección Working Papers”. Montréal, Canadá: Centro de Investigación sobre las Innovaciones Sociales (CRISES).

MONZON, J.L. (1996): *Raíces y perspectivas de la economía social*. Documentación Social, nº 103. España: Cáritas Española.

Nisbet, R. (1966). *The Sociological Tradition*. New York: Basic Books.

Nyssens, M. (ed.) (2006). *Social enterprise: at the crossroads of markets, public policies and civil society*. London: Routledge.

Pérez de Mendiguren, J.C., Etxezarreta, E., y Guridi, L. (2009). *Economía Social, Empresa Social y Economía Solidaria: diferentes conceptos para un mismo debate*. Papeles de Economía Solidaria Nº 1, REAS. Bilbao: REAS Euskadi.

Picabea, F. (2014). *Sistemas Tecnológicos Sociales como herramientas para orientar procesos inclusivos de innovación y desarrollo en América Latina. Análisis de una experiencia en el campo del hábitat popular*. ESOCITE. Buenos Aires, Argentina.

Picabea, F. y Fressoli M. (2016). *Estilos de intervención, escala y alcances de las nuevas estrategias socio-técnicas para la construcción del hábitat popular en Argentina*. En:

Pinch, T. (2008): *La tecnología como institución: viviendo en un mundo material*, REDES, 14, (27), pp. 77-96.

Pinch, T. y Bijker, W. (2008): La construcción social de hechos y artefactos: o acerca de cómo la sociología de la ciencia y la tecnología pueden beneficiarse mutuamente, en Thomas, H. y Buch, A. (coords.): *Actos, actores y artefactos. Sociología de la Tecnología*, Bernal, Editorial de la UNQ, pp. 19- 62.

Poirier, Yvon. (2014). *Economía Social Solidaria y sus conceptos cercanos. Orígenes y definiciones: una perspectiva internacional*. Québec, Canadá. Disponible en: [https://base.socioeco.org/docs/economie\\_solidaria\\_y\\_sus\\_conceptos\\_cercanos-poirier-julio-2015.pdf](https://base.socioeco.org/docs/economie_solidaria_y_sus_conceptos_cercanos-poirier-julio-2015.pdf) [23/04/2020]

Quijano, A. (2012). “Sistemas alternativos de produção?”, en: Santos (Coordinadores). *Producir para vivir*. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.

Razeto, L. (1988). *Economía de la Solidaridad y Mercado Democrático*. Santiago de Chile: Ediciones PET.

Santos, Boaventura de Sousa y Rodríguez, C. (2002). “Para ampliar o canone da produção.”, en: Santos (Coordinadores). *Producir para vivir*. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.

Singer, P. (2011). “La reciente resurrección de la economía solidaria en Brasil”, en De Sousa, B. (coord.). *Producir para vivir: los caminos de la producción no capitalista*. México: Fondo de cultura económica.

Thomas, H., Becerra, L. y Bidinost, A. (2019): *¿Cómo funcionan las tecnologías? Alianzas socio-técnicas y procesos de construcción de funcionamiento en el análisis histórico*, Pasado Abierto. Revista del CEHis. N°10, Mar del Plata, Julio-diciembre.

Thomas, H. y Santos, G. (2016), “Introducción”, en: *Tecnologías para Incluir. Ocho análisis socio-técnicos orientados al diseño estratégico de artefactos y normativas*. Buenos Aires: Lenguaje Claro-IESCT.

Thomas, H., Juarez, P., Picabea, F. (2015). *¿Qué son las tecnologías para la Inclusión Social?* Colección Tecnología y Desarrollo – Cuadernillo N° 1. Red de Tecnologías para

la Inclusión Social Argentina y Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires, Argentina.

Thomas, H., Albornoz, M.B., y Picabea, F. (2015). *Políticas tecnológicas y tecnologías políticas. Dinámicas de inclusión, desarrollo e innovación en América Latina*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes y FLACSO Ecuador.

Thomas, H., Becerra, L., y Picabea, F. (2014). *Colaboración, producción e innovación: una propuesta analítica y normativa para el desarrollo inclusivo*. Astrolabio. Nueva Época, Número 12. Córdoba, Argentina: Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS).

Thomas, Hernán (2012): “Tecnologías para la inclusión social en América Latina. De las tecnologías apropiadas a los sistemas tecnológicos sociales. Problemas conceptuales y soluciones estratégicas”, en Thomas, H., M. Fressoli y G. Santos (ed.). *Tecnología, Desarrollo y Democracia. Nueve estudios sobre dinámicas socio-técnicas de exclusión/inclusión social*. Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, pp. 25-76.

Santos, G. y Thomas, H. (2011): *Peste y contagio, esclavos y santos. Análisis sociotécnico de los problemas atribuidos a las epidemias de viruelas y sus modos de solucionarlos en el marco del comercio esclavista en el Río de la Plata durante el siglo XVII*, Eä - Revista de Humanidades Médicas & Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, 2, (3).

Thomas, H. (2009a). “Tecnologías para la inclusión social y políticas públicas en América Latina”, en Ortecho, E. et al. (Comp.). *Ciencia y tecnología para el hábitat popular*. Buenos Aires: Editorial Nobuko, pp.65-94.

Thomas, H. (2009b). *De las tecnologías apropiadas a las tecnologías sociales. Conceptos / estrategias / diseños / acciones*. Ponencia presentada en la 1ra Jornada sobre Tecnologías Sociales, Programa Consejo de la Demanda de Actores Sociales (PROCODAS)-MINCyT, Buenos Aires, 14 de mayo.

Thomas, H. (2008), Estructuras cerradas vs. procesos dinámicos: Trayectorias y estilos de innovación y cambio tecnológico, en Thomas, H. y Buch, A. (coords.): *Actos, actores y artefactos. Sociología de la Tecnología*, Bernal, Editorial de la UNQ.

Thomas, H. y Santos G. (coords.), (2008). *Tecnologías para la Inclusión Social y Políticas Públicas en América Latina*, pp. 217-249, Buenos Aires: Editora Lenguaje claro.

Toledo, V.M. (2016). “¡Salir del capitalismo! La revolución agroecológica y la economía social y solidaria en América Latina”, en Coraggio, J.L. (organizador) *Economía social y solidaria en movimiento*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, Instituto de Altos Estudios Nacionales y CLACSO.

Tönnies, F. (1947). *Comunidad y sociedad*. Buenos Aires: [1887] Losada.

Yunus, Muhammad (2011). *Las empresas sociales: una nueva dimensión del capitalismo para atender las necesidades más acuciantes de la humanidad*. Barcelona: Paidós.

### Fuentes documentales

Banco de Desarrollo de América Latina – CAF. (2017). *Crecimiento urbano y acceso a oportunidades: un desafío para América Latina*. Bogotá: CAF.

Cortizo, G., et al. (2023). *Relevamiento de políticas públicas de vivienda y derecho a la ciudad*. Colectivo Miles de Ciudades y Centro Cooperativista Uruguayo (CCU) en el marco del proyecto Fortalecer Participar Incidir, que la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales Orientadas al Desarrollo (ANONG) lleva a cabo con la cofinanciación de la Unión Europea. Montevideo, Uruguay.

Decreto N° 171/010. Declárase la situación de emergencia de la población en condiciones de precariedad socio-habitacional y créanse el Plan de Integración Socio-Habitacional “JUNTOS” y la Comisión que lo ejecutará. Montevideo, 31 de mayo de 2010.

Decreto N° 504/007. Reformulación de la categorización de micro, pequeñas y medianas empresas. Montevideo, 20 de diciembre de 2007. Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy) [30/10/2024].

Decreto N° 452/988. Forestación. Reglamentación de la Ley Forestal N° 15.939. Montevideo, 06 de julio de 1988. Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy) [30/10/2024].

Departamento de Planificación de la Intendencia de Montevideo (2014). *Plan de Ordenación, Recuperación e Integración Urbana de Casavalle*. Montevideo: Intendencia de Montevideo.

Documento de Aptitud Técnica (DAT) del Sistema Ñande´. 27/04/2021.

Ley N° 13728, de 17 de diciembre de 1968, Plan Nacional de Viviendas. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO). Montevideo, Uruguay. 27 de diciembre de 1968. Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy) [25/04/2020].

Ley N° 15939, de 28 de diciembre de 1987, Ley Forestal – Fondo Forestal – Recursos Naturales. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO). Montevideo, Uruguay. 9 de febrero de 1988. Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy) [09/01/2017].

Ley N° 19848, de 20 de diciembre de 2019, Declaración de interés nacional la promoción, difusión, estímulo y desarrollo de la economía social y solidaria, en cualquiera de sus expresiones. Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (IMPO). Montevideo, Uruguay. 08 de enero de 2020. Disponible en: [www.impo.com.uy](http://www.impo.com.uy) [25/04/2020].

Ministerio de Educación y Cultura (MEC) (2006). Subprograma I. Apoyo a la innovación y mejora de la competitividad de las empresas.

Ñande´. Construyendo alternativas. *Informe de avance. Junio 2011 – Diciembre 2012*. (Documento inédito).

Ñande´. Construyendo alternativas. *Organización Constructora de Viviendas Ñande´. Descripción del emprendimiento*. (Documento inédito).

Ñande´. Construyendo alternativas. *Resumen del proyecto*. (Afiche inédito).

Organización Internacional del Trabajo (2014). *La economía social y solidaria*. Programa de Empresas Sostenibles. Disponible en: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_emp/---emp\\_ent/---coop/documents/publication/wcms\\_185354.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---coop/documents/publication/wcms_185354.pdf) [30/10/2024]

Programa de Mejoramiento de Barrios. Unidad de Evaluación y Monitoreo. (2011). Informe técnico: Relevamiento de asentamientos irregulares. Primeros resultados de población y viviendas a partir del Censo 2011.

Razeto, L. (1997). *El factor C*. Charla de Luis Razeto. Grupo de los 11. Escuela Cooperativa “Rosario Arjona”. CECOSOLA. Barquisimeto, Venezuela. Disponible en: [http://www.economiasolidaria.org/files\\_drupal/el\\_factor\\_c.pdf](http://www.economiasolidaria.org/files_drupal/el_factor_c.pdf) [30/10/2024].

Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria. (2015). *Visión global de la economía social solidaria: convergencias y contrastes en los conceptos, definiciones y marcos conceptuales*. RIPESS.

## Páginas Web

[Agencia Nacional de vivienda. www.anv.gub.uy/sistema-publico-de-vivienda](http://www.anv.gub.uy/sistema-publico-de-vivienda)

Cámara de Industrias del Uruguay. <https://www.ciu.com.uy/>

[Centro Cooperativista Uruguayo. http://ccu.org.uy/](http://ccu.org.uy/)

[Centro de Información Oficial. https://www.impo.com.uy/www.inacoop.org.uy](https://www.impo.com.uy/www.inacoop.org.uy)

[Centro Internacional de Investigación e información sobre la Economía pública, social y cooperativa. http://ciriec.es/](http://ciriec.es/)

[Conferencia Episcopal del Uruguay. https://iglesiacatolica.org.uy/llega-a-uruguay-por-primera-vez-el-decimo-sucesor-de-don-bosco-fundador-de-los-salesianos/](https://iglesiacatolica.org.uy/llega-a-uruguay-por-primera-vez-el-decimo-sucesor-de-don-bosco-fundador-de-los-salesianos/)

FUCVAM. <https://www.fucvam.org.uy/>

[Iglesia Católica de Montevideo. icm.org.uy/cardenal](http://icm.org.uy/cardenal)

[Inspectoría Divino Salvador. https://www.salesianoscentroamerica.org/](https://www.salesianoscentroamerica.org/)

[Intendencia de Montevideo. https://montevideo.gub.uy/](https://montevideo.gub.uy/)

[Intendencia de Montevideo. CEDEL Casavalle. https://montevideo.gub.uy/cedel-casavalle](https://montevideo.gub.uy/cedel-casavalle)

[Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. https://www.inau.gub.uy/;](https://www.inau.gub.uy/)  
<https://www.inau.gub.uy/institucional/mision-y-vision>

Instituto Nacional de Cooperativismo. <https://www.inacoop.org.uy/qui%C3%A9nes-somos>

[Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional. https://www.inefop.uy/](https://www.inefop.uy/)

[Mapeo de la Sociedad Civil. Uruguay. https://www.mapeosociedadcivil.uy/;](https://www.mapeosociedadcivil.uy/)  
<https://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/sociedad-de-san-francisco-de-sales/>

[MEVIR. https://www.mevir.org.uy/](https://www.mevir.org.uy/)

Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Juntos, Plan de Integración socio-habitacional. <https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/politicas-y-gestion/planes/juntos-plan-integracion-socio-habitacional>

[Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Plan Nacional de Relocalizaciones. https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones](https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/plan-nacional-relocalizaciones)

[Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial. Plan de Mejoramiento de Barrios. https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/tematica/programa-mejoramiento-barrios?page=1](https://www.gub.uy/ministerio-vivienda-ordenamiento-territorial/tematica/programa-mejoramiento-barrios?page=1)

[Movimiento Tacurú Salesianos. https://tacuru.org.uy/; https://tacuru.org.uy/institucional/](https://tacuru.org.uy/)

Organización Internacional del Trabajo. <https://www.ilo.org/>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org/>

[Organización Techo. https://techo.org/; https://techo.org/que-hacemos/](https://techo.org/)

[PIAI. https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/piai-instrumento-para-urbanizar-asentamientos-conexion-redes-agua](https://www.gub.uy/presidencia/comunicacion/noticias/piai-instrumento-para-urbanizar-asentamientos-conexion-redes-agua)

Plenario Antisindical de Trabajadores – Convención Nacional de Trabajadores (PIT-CNT). <https://www.pitcnt.uy/>

Razeto, L. *¿Qué es la economía solidaria?* [En línea]. Disponible en: <http://www.luisrazeto.net/content/what-solidarity-economics> [30/10/2024].

REAS. <https://reas.red/>

Universidad CLAEH. <https://universidad.claeh.edu.uy/>

Universidad del Trabajo de Uruguay. <https://www.utu.edu.uy/>

Universidad ORT Uruguay. <https://www.ort.edu.uy/>