

Un país de Claroscuros

Ing. Benjamín NAHOUM

Anualmente el Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) elabora un completo informe sobre el estado de los derechos humanos en el Uruguay, que incluye, entre otras, la situación de la vivienda. El informe correspondiente a 1997, que reproducimos a continuación, fue preparado por nuestro compañero Benjamín Nahoum.

i. Introducción

La situación de cobertura de las necesidades de vivienda presenta una inercia importante que hace que no sea posible registrar cambios significativos en períodos cortos. Por otro lado tampoco se dispone, a nivel de la mayoría de los indicadores correspondientes, de información anual, por lo cual tampoco es posible hacer un seguimiento relativamente continuo de esos indicadores. No es de esperar, por consiguiente, variaciones dramáticas entre los informes correspondientes a cada año. Sin embargo, en 1997 se dispuso de algunos elementos que si bien no permiten realizar comparaciones estrictas con la situación del año anterior, sí habilitan a trazar una perspectiva de mayores plazos y aproximarse con más precisión a una cuantificación de esta problemática. La información a que hacemos referencia corresponde a los datos del Censo General de Población, Hogares y Viviendas realizado en nuestro país en mayo de 1996, los que fueron conocidos al año siguiente, y a la divulgación (si bien fragmentada y no por fuentes oficiales) de un estudio del Instituto Nacional de Estadística (INE), que sobre la base del referido Censo de 1996, aporta datos de mucho interés sobre los llamados "asentamientos irregulares" en todo el país. Esa información, complementada con los datos de la Encuesta Continua de Hogares del INE y la que surge de los boletines y memorias del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y de las comunicaciones del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVO-TMA) y la Suprema Corte de Justicia en relación a los desalojos y lanzamientos practicados, permite establecer una "fotografía" bastante definida de la problemática de la vivienda en el Uruguay de 1997.

ii. La vivienda en el Uruguay según el Censo de 1996.

Comencemos estableciendo algunas cifras básicas (v. Cuadro 1):

-la población del país aumentó en el período intercensal (octubre 1985-mayo 1996) de 2.955.241 habitantes a 3.163.763, o sea un crecimiento del 7,1%, en tanto los hogares particulares aumentaban de 862.962 a 970.037 (incremento del 12,4%) y las viviendas particulares totales de 979.846 a 1.120.043 (incremento del 14,3%); a su vez las viviendas particulares ocupadas pasaban de 851.010 a 980.567 (incremento del 15,2%);

-cuando se desagrega el país urbano del país rural, la situación antes descrita tiene ligeras variaciones en lo que respecta al primero, pero los incrementos se transforman en negativos en lo rural: respectivamente, variaciones del 11,3% y -22%, en materia de población; 15,5 y -12,1%, en lo que respecta a los hogares particulares y 17,4 y -9,1% en relación a las viviendas particulares totales;

	Cuadro 1									
	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total	Total
	Pais	Pais Urbano	Pais Rural	Montevideo	Interior	Mvdeo.Urb.	Mvdeo.Rural	Int.Urbano	Int.Rural	
Población total	7,1	11,3	-22,0	2,5	10,7	4,2	-34,5	18,0	-19,8	
Hogares Particulares	12,4	15,5	-12,1	7,0	17,1	8,6	-33,9	22,4	-8,1	
Viviendas Particulares Totales	14,3	17,4	-9,1	7,9	19,1	9,6	-35,1	24,1	-4,8	
Viviendas Particulares Ocupadas	15,2	18,6	-10,0	10,0	19,5	11,7	-32,3	25,2	-6,2	
Hogares sin saneamiento privado a red gral.	10,0	15,5	-11,5	4,4	11,5	-----	-----	-----	-----	
Hogares s/sanmto.pvdo.a red o fosa séptica	63,5	119,4	-21,2	70,2	61,9	-----	-----	-----	-----	
Hogares s/serv.pvdo.baño c/descarga instantánea	-27,6	-26,7	-31,0	-29,6	-26,9	-----	-----	-----	-----	
Hogares con 2 ó más personas por habitación	153,4	161,2	96,5	154,9	152,5	165,8	29,4	158,3	118,4	
Viv.part.ocup.c/mor.ptes.s/agua de red general	-19,7	-25,0	-15,0	-41,4	-17,6	-13,1	-60,0	-25,9	-10,0	
Viv.part.ocup.c/mor.ptes.sin energía de UTE	-54,5	-66,6	-42,4	-71,2	-52,7	-68,5	-82,0	-66,2	-40,8	
Viv.part.ocup.c/mor.ptes.no recuperables	-4,6	8,0	-34,0	-2,1	-6,0	1,2	-42,1	13,7	-33,2	
Viviendas particulares desocupadas	8,3	9,6	-2,7	-16,5	17,1	-14,3	-59,6	19,0	4,8	

-dentro del país urbano, la dicotomía Montevideo-Interior presenta también variantes de interés: mientras la población de Montevideo crece entre uno y otro censo sólo un 2,5%, la del interior lo hace un 10,7%, lo que está indicando, unido a lo anterior, que la región de mayor crecimiento es el Interior Urbano. En materia de hogares particulares y viviendas particulares totales las cifras son, respectivamente, 7,0 y 17,1%, para los primeros y 7,9 y 19,1 para las viviendas;
-el contraste es aún más significativo si dentro de los guarismos correspondientes al Interior, se discrimina el Interior Urbano. En ese caso los índices de crecimiento trepan a 18,0% para la población, 22,4% para los hogares particulares y 24,1% para las viviendas particulares. Para la zona rural de Montevideo en cambio todas las variaciones son negativas: -34,5% para la población; -33,9% para los hogares y -35,1% para las viviendas particulares;
-el número de personas por hogar pasó de 3,33 en el Censo de 1985 a 3,21 en el de 1996, continuando con la gráfica decreciente que se registra desde principios de siglo. Esta cifra es sólo ligeramente superior en el Interior y muy poco inferior en Montevideo;
-el número de viviendas particulares desocupadas crece entre censos poco más de un 8%, esto es del orden de la mitad de lo que crece el total del parque. Esto parece indicar que más allá del crecimiento vegetativo de un cierto stock desocupado correspondiente a viviendas de temporada, en alquiler, reparación, etc. (desocupación friccional) se puede estar produciendo una reducción del número de viviendas desocupadas reales;
-en cuanto al déficit absoluto (número de viviendas que habría que construir instantáneamente para "alojar a los que no tienen vivienda o reemplazar las que se consideran inutilizables según los niveles exigidos en el país", una primera aproximación parece indicar que el mismo ha disminuído a unas sesenta mil viviendas, confirmando la tendencia que se viene sosteniendo en los últimos veinte años. El Cuadro 2 da el detalle de esa estimación y permite comparar la misma con la análoga realizada sobre la base de las cifras del Censo de 1985. La conclusión más notable del análisis de estas cifras es que mientras el déficit en Montevideo prácticamente se mantiene, se registra en cambio una notable disminución del mismo para el Interior. Esta observación es consistente con la información de los bajos niveles de actividad -sobre todo con financiamiento público- en Montevideo, Departamento que prácticamente fue dejado de lado de las políticas de vivienda a partir de 1986 y especialmente de 1990, y el importante apoyo que en cambio se dio al Interior, en particular mediante los planes de MEVIR. Otro elemento de interés a remarcar en este análisis es que el número de viviendas desocupadas disminuye en Montevideo -aún en términos absolutos-, mientras aumenta fuertemente en el Interior urbano, seguramente sobre la base del incremento de las viviendas de temporada³;

	Pais	Montevideo	Interior	Origen información
(A) Hogares	970.037	425.280	544.757	Cuadro H-1 Total país y Cuadro H-1 Montevideo
(B1) Viv.part.ocup.	980.567	424.227	556.340	Cuadro V-2 Total país y Cuadro V-1 Montevideo
(B2) Id. con moradores presentes	938.775	408.510	530.265	Idem
(B3) Viv. oc. con mor. ptes. Cat. 1 a 4	888.886	390.766	498.120	Cuadro V-2 Total país y Cuadro V-1 Montevideo
(B5) Viv.part.ocup.irrecup.	52.110	18.408	33.702	(B2-B3)*B1/B2
(B6) Viv.part.ocup.obsoletas	46.423	20.291	23.519	estimado 5% sobre (B1-B5) según Encuesta de Vivienda 1986
(B) Viv.ocup.utilizables	882.034	385.528	496.506	(B1-B5-B6)
(C1) Viv.part.desocup.	139.476	28.374	111.102	Cuadro V-2 Total país y Cuadro V-1 Montevideo
(C2) Id. de temporada	69.809	2.170	67.639	Cuadro V-2 Total país y Cuadro V-3 Montevideo
(C3) Id. friccionales	38.751	16.435	22.316	Idem
(C4) Id. irrecup. y obsoletas	3.107	875	2.232	(C1-C2-C3)*(B5+B6)/B1
(C) Viv.desocup.utilizables	27.809	8.894	18.915	(C1-C2-C3-C4)
(D) Déficit absoluto	60.194	30.858	29.336	(A-B-C)
Porcentaje del déficit	100	51,26	48,74	
Porcentaje de hogares	100	43,84	56,16	

-el optimismo que podría desprenderse de algunas de las cifras anteriores, en particular en lo que refiere a la disminución del déficit absoluto, se mitiga sensiblemente cuando se analizan algunos indicadores de calidad de vida:
-crece el número de viviendas particulares no conectadas a sistemas de evacuación de saneamiento por red general. Este crecimiento se produce sobre todo por la situación del interior urbano;
-más importante aún, crece muy fuertemente (en más del 60% en el total y en casi el 120% en el país urbano) el número de viviendas que no tienen saneamiento a red general o fosa séptica;
-crece también, significativamente, el número de hogares que ocupan viviendas con más de dos personas por habitación (condición de hacinamiento): de setenta y cinco mil a ciento noventa mil, más del 150%. Este incremento se produce básicamente por la situación que se registra en el país urbano, con similar

repercusión en Montevideo e Interior;
-son positivos en cambio los indicadores en cuanto a disposición de servicio privado de baño con descarga instantánea (decrecimiento del orden del 30% de los hogares que no lo poseen), así como del suministro de agua por red general y de energía eléctrica de UTE (decrecimientos del orden del 20 y 50% respectivamente de los hogares que no cuentan con ellos). Esto obedece claramente a la extensión de los servicios de infraestructuras a las zonas suburbanas de la capital y a las localidades del interior del país;
-en cuanto a las características de las viviendas, el número de las "no recuperables" decrece en todo el país, pero sobre la base de su fuerte disminución en el medio rural (que tiene causas tecnológicas, v. llamada 1), dado que en el país urbano hay un crecimiento del 8% de dicho tipo, que se eleva a casi el 14% en el Interior urbano.

Este crecimiento responde claramente al aumento de las construcciones precarias. La síntesis de la información anterior, en consecuencia está señalando:

- una mejora general en ciertos indicadores de calidad de vida, vinculada a la extensión de servicios de infraestructura, unida a un crecimiento vegetativo de la población muy reducido;
- una disminución del déficit global, basada en un aumento del número de viviendas, particularmente en el interior urbano;
- un aumento, paralelo al anterior, de situaciones carenciales (saneamiento, hacinamiento, materiales de la vivienda), que está señalando que el incremento del estoc se está produciendo en buena medida en el país urbano sobre la base de los tipos de vivienda más deprimidos;
- un fuerte desmejoramiento relativo de la situación habitacional en Montevideo, que por primera vez pasa a tener la mayor parte del déficit habitacional del país. La información censal, que por razones técnicas (procedimiento de obtención de los datos) no cubre los aspectos referidos a los ingresos de las familias, impide realizar cruces entre esta variable y las situaciones carenciales. Deja de lado asimismo, uno de los componentes fundamentales del problema de la vivienda: la dificultad de acceso a la misma por el costo que requiere su satisfacción. Más adelante retomaremos este tema, en base a otro tipo de información.

iii. Zoom sobre los asentamientos irregulares

El informe sobre el Derecho a la Vivienda de SERPAJ correspondiente al año 1996 hacía un pormenorizado análisis de la situación de los asentamientos precarios, basado en el informe realizado por INTEC para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en 1994. Este informe, aparte de lo completo de sus datos, tiene el especial interés de ser el tercer relevamiento que realiza dicho Instituto con la misma metodología (los anteriores corresponden a 1984 y 1990), lo que permite establecer comparaciones consistentes. Su limitación estriba en que abarca solamente a Montevideo. Al no haber nueva información al respecto,

no es posible avanzar hipótesis sobre la evolución registrada en esa situación desde 1994 en adelante. Sin embargo, la divulgación de algunas conclusiones emanadas de un estudio sobre Asentamientos Irregulares realizado por el Instituto Nacional de Estadística (I.N.E.) para la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (estudio que si bien no se conoce oficialmente, ha sido objeto de divulgación periodística⁴) permite completar el panorama que surgía del trabajo de INTEC.

Las principales conclusiones del estudio del I.N.E., realizado sobre ciudades con más de diez mil habitantes en base a la información censal, son las siguientes:

- existen en todo el país 393 asentamientos irregulares⁵, 307 de ellos en el Departamento de Montevideo (78% del total), 20 en su periferia, y los otros 66 en el Interior del país;
- en materia de viviendas las cifras correspondientes son 36.933, 29.650, 1.846 y 5.437, respectivamente;
- en materia de población, a su vez, el total de las personas que habitan asentamientos irregulares es de 151.541, discriminado en 122.484 para Montevideo (81% del total) y 29.057 para el Interior;
- estas cifras deberían incrementarse en un 20%, según declaraciones del sub-Secretario del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, Dr. Juan Gabito, para tener en cuenta las ciudades con menos de diez mil habitantes y la población dispersa en situación dominial irregular;

-en materia de vivienda la información del estudio divulgada por la prensa no aporta mayores datos, salvo que las viviendas construidas con materiales inadecuados⁶ que integran estos asentamientos son del orden de la cuarta parte del total. Este porcentaje, muy superior al que corresponde al conjunto del parque, que apenas sobrepasa el 5%, de todos modos expresa que en los asentamientos definidos de esta manera existen otras problemáticas además de la precariedad de vivienda, y que a su vez ésta comprende muchas otras situaciones aparte de las que se relacionan con terrenos invadidos;

-aunque no se brindan cifras específicas en relación a tipo de ocupación, el Dr. Gabito concluye en sus declaraciones a la

prensa que las modalidades de cobertura de la atención de salud de los habitantes de los asentamientos irregulares indican que la mayor parte de los mismos desempeña algún tipo de función estable, condición necesaria para acceder a ese tipo de cobertura médica. Esto confirma, para un universo mucho más amplio que el montevideano, la conclusión a la que ya llegaba INTEC para la capital, sobre las características ocupacionales de los habitantes de los asentamientos; -el propio Dr. Gabito señala asimismo que el 80% de los terrenos ocupados por asentamientos "pertenecen al Ministerio del Interior, al de Ganadería, ANEP, Ministerio de Salud Pública, Banco Hipotecario, AFE y otros". Dadas las amplias facultades que la Ley N° 16.237 otorga al Ministerio de Vivienda para disponer de predios de otros organismos públicos con fines habitacionales, ello estaría indicando que dicho Ministerio está en inmejorables condiciones para actuar en esas situaciones, y aún de hacerlo en plazos relativamente cortos.

iv. Alquileres, desalojos y lanzamientos.

La situación en materia de arrendamientos -que se ubica como uno de los orígenes fundamentales de la población que integra asentamientos irregulares- permanece incambiada: desde los años de la dictadura se mantiene un sistema de libre contratación que no sólo hace depender el precio del arriendo de la exclusiva voluntad del propietario, sino que posibilita a éste desalojar a los inquilinos -aún a los buenos pagadores- simplemente por el vencimiento del plazo contractual.

Por otro lado, la dificultad para constituir garantías hace que una buena parte de la población carente de vivienda quede fuera del mercado de alquileres, debiendo caer en formas espurias de ese comercio, como las pseudo-pensiones y los inquilinatos. Esta situación es especialmente marcada en relación con las familias que carecen de ingresos regulares. Como consecuencia de todo esto, y aún habiéndose registrado un cierto descenso en el número de desalojos anuales, el mismo sigue ubicándose en cifras sumamente elevadas. En efecto, según el

Frente de Inquilinos-Casa del Inquilino, la agrupación más antigua de arrendatarios, de los datos que suministra la Suprema Corte de Justicia surge que se mantiene el promedio de cerca de mil desalojos mensuales, que lleva el número en el último decenio a alrededor de cien mil. Por otra parte el precio de los alquileres en el mercado de nuevos arrendamientos arroja un promedio próximo a los cuatro salarios mínimos nacionales, valor que supera los ingresos mensuales totales del veinte por ciento más pobre de la población y significa alrededor de la mitad del valor que constituye la mediana de ingresos. Según el citado Frente de Inquilinos, estos precios marginan al 60% de la demanda, franja constituida fundamentalmente por asalariados del sector público y privado, pasivos y parejas jóvenes.

Esta situación es especialmente grave si se tiene en cuenta que el arrendamiento es la solución habitacional que mejor se adapta a una multiplicidad de casos, por la movilidad que permite.

v. La acción del Estado y de los agentes privados.

En recientes declaraciones⁷, el Presidente de la República, Dr. Julio Sanguinetti expresó su satisfacción por las realizaciones de su gobierno -y en general por lo hecho por los sucesivos gobiernos de coalición después del fin de la dictadura-. Según las afirmaciones del Dr. Sanguinetti, desde 1985 a la fecha (último trimestre de 1998) se habrían entregado un total de 120.000 "soluciones habitacionales", la cuarta parte de las cuales corresponderían al actual período de gobierno.

Estas cifras contrastan fuertemente con otras, también provenientes de fuentes oficiales, que estiman en cantidades muy inferiores el número de viviendas producidas en el período. Cifras incluidas en informes de circulación interna en el Banco Hipotecario del Uruguay, por ejemplo, establecen que el número de viviendas entregadas por mes ha venido bajando sin pausa en los últimos tres lustros, pasando de casi 300 en el período 85-90, a 200 en el período 90-95 y menos de 150 de 1995 a la fecha. Aún con el artificio de contar las "soluciones habitacionales" en vez de las viviendas nuevas (lo que permite contabilizar también

los préstamos para compra de vivienda usada, préstamos para refacción, etc., que no incorporan viviendas al estoc), las cifras anteriores no llegan a duplicarse.

El volumen de las realizaciones del Ministerio de Vivienda y el número de unidades habitacionales construidas con financiamiento exclusivamente privado es más difícil de estimar: en el primer caso porque no se conoce información oficial sistemática sino solamente afirmaciones de los jerarcas correspondientes, y en el segundo directamente porque no existe información sistemática.

Sin embargo diferentes estimaciones coinciden en que el nivel de inversión total (privada más pública) en materia de vivienda, estaría en el entorno del dos y medio por ciento del Producto Bruto Interno, uno de los valores más bajos de las últimas décadas y muy lejano del 5% que se necesitaría invertir para generar un cambio cualitativo importante en la situación habitacional.

Por otro lado un informe de consultoría internacional de circulación interna en el M.V.O.T.M.A., elaborado por la Arqta. Margarita Greene para dicho organismo, establece, en base a información del propio Ministerio, que las viviendas construidas por éste entre 1991 y junio de 1997 habrían llegado a 11.427, lo que daría un promedio de menos de dos mil por año. La comparación de estas cifras y las que corresponden al B.H.U. con las manejadas por el Dr. Sanguinetti muestran contradicciones no menores al 100%.

Otro aspecto vinculado con la acción del Estado tiene que ver con las dificultades de acceso a la vivienda. Salvo una pequeña franja de población, de muy bajos recursos (ingresos familiares mensuales por debajo de 30 Unidades Reajustables (U.R.), o sea unos 500 dólares) que reciben créditos con fuerte subsidio del Ministerio de Vivienda, el resto de la población debe resolver el problema prácticamente en condiciones de mercado.

En efecto, la franja de ingresos comprendida entre 30 y 60 U.R. mensuales, que también está a cargo del Ministerio y que recibe un cierto porcentaje de subsidio, en los hechos ha sido prácticamente desatendida⁸, mientras que las familias con ingresos de más de 60 U.R. mensuales, que deben procurar su crédito por medio del Banco

Hipotecario o del sistema financiero privado, tienen que pagar por el dinero recibido intereses del 7% o más en U.R. o del orden del 15% en dólares. Esto implica una capacidad de pago que sólo está al alcance del decil de ingresos más altos de la población. En consecuencia, entre el decil inferior de ingresos (cubierto con subsidio por el M.V.O.T.M.A.) y el decil superior, que puede acceder a los créditos no subsidiados, queda una ancha franja de población sin alternativas.

Este panorama se agrava por la problemática de los arrendamientos, ya comentada anteriormente y por las dificultades de acceso a la tierra urbanizada, originadas en la falta de una oferta adecuada a precios razonables y con financiamientos a mediano y largo plazo⁹.

vi. Perspectivas.

A quince meses del Siglo XXI, fecha para la cual el actual Presidente de la República, Dr. Sanguinetti, había prometido que todos los uruguayos serían propietarios de su vivienda¹⁰, no sólo esta meta (que por cierto poco tiene que ver con la satisfacción de la necesidad de vivienda) está muy lejos de cumplirse, sino que se mantiene un conjunto de situaciones carenciales de suma importancia. Las principales tienen que ver con el precio que requiere satisfacer esa necesidad, las carencias de servicios, que siguen involucrando a la mayor parte de la población, y el aumento de las situaciones precarias, que se constata por el crecimiento de los asentamientos y los índices de hacinamiento.

Encarar y resolver una situación de este tipo, que más allá del mejoramiento de algunos indicadores, se va haciendo endémica en el país, requiere un esfuerzo sostenido durante un lapso importante y con una considerable inversión de recursos, esfuerzo que por consiguiente debe ser consensuado. Las elecciones de 1999, con todo el complejo entramado político que se inaugurará en las mismas, pueden ser una buena oportunidad para que la sociedad civil negocie y obtenga del sistema político los compromisos imprescindibles para dar a las políticas sociales, y entre ellas a la vivienda, el peso y la importancia que requieren.

vii. Principales referencias

-“VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas, 1996, Total del País”, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, diciembre de 1997.

-“VII Censo General de Población, III de Hogares y V de Viviendas, 1996, Montevideo”, Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, enero de 1998.

-“Encuesta Continua de Hogares”, del Instituto Nacional de Estadística, Montevideo, julio de 1998.

-“VI Censo General de Población y IV de Viviendas, 1985”, Dirección General de Estadística y Censos, Montevideo, febrero de 1989.

-“Encuesta Nacional de Vivienda y Arrendamiento 1987”, Dirección General de Estadística y Censos, Montevideo, noviembre de 1988.

-“Programa de Mejoramiento de Barrios”, informe de Consultoría del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio ambiente, s/f (1998).

¹ Definición de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (C.I.D.E.), 1963.

² Este déficit había sido estimado en cien mil viviendas a partir de las cifras del Censo de Población, Hogares y Viviendas de 1975. A su vez, cálculos hechos por el autor sobre la base de los datos del Censo correspondiente a 1985 llevaban esa cifra a poco más de ochenta mil unidades. Esta reducción, que en el período 1975-85 se basaba fundamentalmente en la disminución de los tipos más precarios, como resultado de la mayor disponibilidad de materiales duraderos, en el período 1985-96 se explica por el importante crecimiento del número de viviendas en el Interior Urbano.

³ Esta circunstancia relativiza la estimación del déficit absoluto, para determinar el cual se requeriría una disgresión más fina sobre la ubicación de las nuevas viviendas construidas, que permitiría establecer cuantas de ellas pueden constituir viviendas permanentes. De cualquier modo la conclusión respecto a la disminución del déficit absoluto entre el Censo de 1985 y el de 1996 se mantiene, pues tanto una como otra estimación se basan en los mismos supuestos y metodología de análisis.

⁴ En el semanario “Búsqueda” y los diarios “El País” y “El Observador”.

⁵ Entendiendo por tales los agrupamientos de más de cinco viviendas ubicadas en terrenos que no son propiedad de sus ocupantes. El valor de la definición es por cierto discutible, dado que toma como centro del problema la propiedad de la tierra, sin considerar las características de la vivienda. Así, son considerados en el mismo plano, por ejemplo, el Complejo “Verdisol” (viviendas construidas por una empresa privada usando sistemas de prefabricación y luego ocupadas), los barrios “Cuarenta Semanas” (construidos y adjudicados por la Intendencia de Montevideo sobre finales del período de facto y nunca regularizados), y el sumarísimo asentamiento de la “Cantera de los Presos”, en Malvín Norte, cuyos principales problemas son sin duda los sanitarios y ambientales.

⁶ Entendiendo por tales los materiales no duraderos y el uso de materiales livianos en cerramientos verticales.

⁷ En su intervención semanal por la “Cadena ANDEBU”, de los propietarios de emisoras privadas de radiotelefonía.

⁸ El citado informe de consultoría de la Arq. Greene establece que de las 11.427 viviendas construidas por el MVO.T.M.A. en el período 1991-junio de 1997, 10.007 corresponden a la franja 0-30 U.R. y sólo 1.422 a la franja 30-60 U.R.

⁹ En este sentido constituyen experiencias interesantes, entre otras, el sistema de Cartera de Tierras para Vivienda de la Intendencia Municipal de Montevideo, que ha adjudicado más de ciento cincuenta hectáreas de tierra urbanizada en ocho años y los programas de lotes con canasta de materiales de la Intendencia de Maldonado (programa “Cerro Pelado”).

¹⁰ Durante su primer mandato, en 1987, con ocasión del Año Internacional de los Sin Techo decretado por las Naciones Unidas.

Suelo + Cemento + Solidaridad + Cooperación

Arq. Martha CLAVIJO

Suelo + Cemento + Solidaridad + Cooperación Tacuarembó: la necesidad se junta con las ganas de innovar

La Intendencia Municipal de Tacuarembó cuenta con una Dirección de Servicio Social que coordina los apoyos a familias carenciadas, de bajos recursos y con demanda de vivienda. Esta demanda no es atendida por el sector privado, por no ser esa faja de población económicamente atractiva. Dichas familias tampoco pueden por sus propios medios adquirir un terreno y comenzar a construir una vivienda, aun cuando la Intendencia suministra los recaudos por medio de la Dirección de Ordenamiento Territorial y Planeamiento Urbano.

Es por ello que se ha buscado implementar programas que permitan cubrir la demanda de estos sectores sociales. Las tres pequeñas experiencias a las cuales nos vamos a referir se enmarcan dentro del subsidio de viviendas a familias carenciadas, utilizando sistemas de construcción basados en tecnologías alternativas. El subsidio comprende generalmente el terreno y los materiales, que pueden ser proporcionados por la propia Intendencia u organismos no estatales.

En la ciudad de Tacuarembó ya existían experiencias utilizando tecnologías alternativas y específicamente usando suelo-cemento. Incluso la planta industrial de la fábrica de aceite local se construyó confeccionando los muros con suelo-cemento. En el medio rural, a su vez, se realizaron experiencias en la construcción de viviendas en forma conjunta con MEVIR, también utilizando bloques en suelo-cemento.

Por el año 1993, mediante la participación de una ONG uruguaya, la Intendencia instrumenta un cursillo para familias de bajos recursos y técnicos interesados en tecnologías alternativas, en el que se muestran distintas experiencias piloto de uso del suelo en la construcción de viviendas (ya sea como barro crudo o mezclado con otros materiales). En dicho cursillo se puso especial énfasis en el uso del “suelo-cemento”, como forma de sustituir los paramentos verticales tradicionales por muros de dicho material. La propuesta apuntaba a utilizar suelo del lugar, eliminando la compra de ladrillos, bloques, etc. y proveyendo un sistema de construcción accesible y sencillo, con el que se pueden alcanzar buenos resultados, especialmente para zonas suburbanas de la ciudad.

La primera experiencia

La referida ONG, conjuntamente con AECI (Agencia Española de Cooperación Iberoamericana) e INTER-ACCION (ONG española) propuso entonces a la Intendencia la realización de un Convenio para la construcción de dieciocho viviendas unifamiliares y un taller. En dicho convenio las familias aportaban la mano de obra, la Intendencia el terreno, un oficial albañil y los materiales para la fundación (cemento portland, pedregullo, arena y hierro) y el techo, AECI los restantes materiales para la construcción de la vivienda e INTER-ACCION apoyaba por medio de la ONG uruguaya.

La Intendencia destinó para este proyecto un terreno que ya contaba con todos los servicios (agua, luz y saneamiento) y que estaba fraccionado en padrones individuales, de modo que finalizada la construcción cada lote con la vivienda y los servicios pasaba a propiedad del beneficiario.

La selección de las familias se realizó por sorteo, por medio de la Dirección de Servicio Social de la I.M.T., dado que la misma dispone de una lista de familias que se anotan a la espera de una propuesta de solución de vivienda.

Las primeras nueve viviendas se comenzaron a construir según lo establecido, coordinando todo el proyecto la ONG uruguaya. Ésta propuso la tipología de vivienda y el reglamento de funcionamiento de la obra, que incluía la obligación en horas de trabajo, el cumplimiento en las actividades de integración del grupo con apoyo de una Asistente Social, etc.

El sistema constructivo utilizado combinaba elementos prefabricados (estructurales, como ser pilares de traba) con la utilización de moldes modulados para confeccionar las paredes en suelo-cemento. La cimentación era tradicional (dados y vigas), el techo en fibrocemento y las aberturas en madera.

Las paredes específicamente se construían con el auxilio de dos tableros de madera, enfrentados y aplomados con los pilares prefabricados de hormigón como guía. Se realizaba la mezcla de suelo con cemento portland (en proporciones 10:1 ó 12:1, según el suelo), colocándola en capas de 15 a 20 cm y apisonando convenientemente. Para la colocación de las aberturas se iban agregando los marcos en el momento de levantar los muros.

