



Vivienda Popular en Maldonado

LA EXPERIENCIA DE «CERRO PELADO»

En el pasado mes de mayo se realizó, en el marco de las actividades de posgrado promovidas por la Unidad de Educación Permanente, el Curso de Posgrado «Evaluación de sistemas para la producción de Vivienda Popular», desarrollado por el equipo de investigación del Instituto de la Construcción de Edificios (I.C.E.) dirigido por la Prof. Arq. Felicia Gilboa. Dentro de ese curso, el Arq. José Luis FINOCCHIETTI, Director de la Dirección de Vivienda de la Intendencia Municipal de Maldonado, dictó una conferencia sobre la experiencia de «Cerro Pelado», llevada a cabo por dicha comuna y en la que se ensayaron diversas alternativas de solución para la construcción de viviendas de interés social. Por entenderlo de gran interés para el tema VIVIENDA POPULAR brinda aquí la transcripción de los pasajes sustanciales de dicha conferencia.

La Intendencia Municipal de Maldonado comienza a desarrollar estos programas allá por el año 90, en la primera administración del Intendente Domingo Burgueño. Por aquella época se comenzó con todo un estudio global para crear un Plan Director para el desarrollo urbanístico de la conurbación Maldonado-Punta del Este, que apuntaba a establecer lineamientos para regular un crecimiento que se venía dando de forma muy desordenada, lineamientos que pudieran servir para que en los años siguientes se empezara a tener por parte de la Intendencia intervenciones que llegaran a ordenar la ciudad.

Maldonado estaba creciendo como decía en forma muy desordenada, por tratarse de un lugar en donde se había creado un gran polo de desarrollo, con una gran acumulación de gente. Este tipo de cosas no están ni previstas ni se toman inmediatamente las medidas pertinentes para poder encauzarlas y eso es lo que provoca el desorden.

Para solucionar esto se creó aquel Plan Director y dentro de las pautas que los estudios realizados establecían estaban algunas obras y acciones en las cuales la Intendencia podía intervenir. Entre ellas se incluían la consolidación de la infraestructura urbana, la racionalización de los servicios dentro de la propia ciudad, el diseño y equipamiento de la red vial y la formación de una Cartera de Tierras, que parecía muy importante para encauzar ese crecimiento de la ciudad, para desarrollar los futuros programas de viviendas.

Quiero insistir en que Maldonado, como departamento y como ciudad, experimentó en los últimos veinte años un crecimiento demográfico muy importante, que lo ubicó en el segundo lugar en crecimiento del país, luego de la Costa de Oro. Un crecimiento producido por todo el tema del «boom» de la construcción, que generaba fuentes de trabajo, gente que venía desde distintos departamentos a buscar empleo, y que a pesar de ser gente de trabajo tenía pocos recursos y planteaba una demanda de vivienda que no era atendida por el sector privado, pues el tipo de vivienda que puede demandar ese sector no es atractivo para el capital privado.

Pero había otro aspecto: un estudio que hizo una consultora sobre la demanda de vivienda en la ciudad de Maldonado dio que la mayor parte de las familias con necesidades de vivienda tenían algún integrante que trabajaba en la construcción. Y que si el Estado de alguna manera les daba los medios, ellos estaban dispuestos a construir su vivienda.

A raíz de esto y de la intención de encauzar el crecimiento de la ciudad, se comenzó a formar la Cartera de Tierras, allá por el año 90. Mediante licitaciones se compraron dos grandes predios en la zona Noroeste de la ciudad de Maldonado, ochenta hectáreas, que eran de particulares y que ya tenían un fraccionamiento aprobado. Se eligió esa zona justamente porque Maldonado se estaba desarrollando en forma lineal sobre la Ruta 39, que es la que une Maldonado con San Carlos.

El desarrollo lineal de la ciudad indudablemente implica un aumento muy importante del tema servicios: es lo mismo que pasa sobre la Avenida Giannattasio, en la Costa de Oro. Nosotros pretendíamos que no pasara eso, para lo cual se buscaba que Maldonado se extendiera para la zona Noroeste, que está relativamente próxima al centro (desde la Plaza de Maldonado hasta el borde de Cerro Pelado hay aproximadamente 3 km) y donde ya había loteamientos privados, pero que estaban muy por encima en costo de lo que podía pagar este tipo de gente.

También, por la misma época, se compraron tierras de acuerdo a la demanda de viviendas en las ciudades más importantes del interior del Departamento: San Carlos, Pan de Azúcar y Piriápolis. Y con esas tierras compradas por la Intendencia se desarrollaron dos tipos de programas de vivienda: un programa «llave en mano» y otro de «autogestión»; en el primero se contrata a empresas por el conocido sistema de solicitar que la empresa provea el proyecto y haga la obra, entregando la vivienda terminada, y el segundo, destinado a autoconstructores, a quienes se les adjudica un terreno, una canasta de materiales, un proyecto y el asesoramiento técnico para que ellos mismos hagan su vivienda.

El trabajo en el fraccionamiento de Cerro Pelado empezó a comienzos del '93, cuando se hicieron las obras de infraestructura. Y para mediados del '94 se comenzaron a entregar las primeras viviendas en el fraccionamiento, que está dotado de luz, agua y saneamiento, éste a través de una planta de tratamiento que funcionará hasta que se enganche el barrio al saneamiento global que está proyectado para Maldonado. Los programas que ha llevado adelante la Intendencia hasta el momento fueron realizados con fondos propios y se llevan invertidos más de 27 millones de dólares.

Debido a los altos costos de la tierra en el Departamento, el fraccionamiento de Cerro Pelado se hizo en predios de 200 m², lo que requirió aprobación por parte de la Junta Departamental. La mayoría son lotes de 10 x 20.

A fines del '91 se hace el primer llamado a licitación para viviendas por el sistema "llave en mano". La Intendencia apuntó a que los llamados fueran con sistemas prefabricados o industrializados, apostando a lograr un menor precio y un abatimiento de los plazos de las obras. Corríamos un riesgo, porque como siempre sucede en nuestro país las urgencias y los tiempos hacen que a veces las evaluaciones se hagan a posteriori.

Nosotros sabíamos que el país no contaba con muchas experiencias en este tipo de sistema, por lo cual lo que tratamos de hacer fue adjudicar las distintas licitaciones a diferentes sistemas. La Intendencia contrató mediante las licitaciones 950 viviendas en todo el Departamento (que hoy están en un 95% terminadas) con cuatro sistemas constructivos diferentes:

- Un sistema pesado, consistente en un «sandwich» de espuma plast y hormigón que era ensamblado en planta, trasladado al sitio en chatas y montado sobre plateas de hormigón, con techo de hormigón pesado también prefabricado;
- el sistema "Equinox", de estructura de aluminio y paredes con un «sandwich» de espuma plast y planchas de fibrocemento;
- un sistema con hormigón celular;
- un sistema de núcleo de espuma plast y malla electrosoldada a ambos lados, con posterior revoque proyectado.

Estos tres últimos sistemas con techo liviano y cielorraso de espuma-plast.

Los resultados fueron variados, aunque en todos los sistemas tuvimos problemas -en algunos más que en otros- por ajustes del procedimiento, por problemas de la mano de obra durante la ejecución, por desconocimiento de los sistemas en nuestro medio. Particularmente nosotros habíamos tenido conocimiento por visitas a viviendas construidas con hormigón celular en Brasil de este sistema y nos había impresionado muy bien, no se veían problemas; sin embargo, al ser trasladado el sistema aquí y ser hechas por dos empresas diferentes, aparecieron problemas y patologías que no se advertían en aquel momento.

A raíz de todas estas experiencias y de las problemáticas que plantearon, y a pesar que la Intendencia no tiene intenciones de seguir con este sistema de "llave en mano", surgió el interés de evaluar lo que hicimos. Por ello recientemente se firmó un convenio con la Facultad de Arquitectura, con el Instituto de la Construcción, para evaluar las patologías aparecidas y sacar conclusiones, así como escuchar propuestas de soluciones para lo ya hecho.

En relación al sistema de autogestión, la Intendencia había llamado previamente (al igual que para el otro caso), a inscripción de interesados. La gente podía optar por una u otra solución (autogestión con canasta de materiales o llave en mano) para lo cual se le informaba lógicamente los montos de las cuotas que tenía que pagar en cada uno de los programas. Las viviendas están financiadas a 15 años. Lo que hay que pagar es el costo real de la vivienda más el costo de la tierra. La Intendencia subsidia todos los trabajos de infraestructura realizados, la red vial, la preparación de los terrenos, etc. La gente se incría, se hacía toda la evaluación por parte de asistentes sociales, atribuyendo puntajes, y en base a eso se hacían las adjudicaciones. En el sistema de autogestión, cuando a la familia le tocaba la adjudicación se le daba el terreno mediante un compromiso de compra-venta, además de la canasta de materiales, un proyecto de vivienda mínima de 36 m² de un dormitorio y el asesoramiento técnico. Si eventualmente necesitaban más área, llegar a dos o tres dormitorios, se les daba el proyecto correspondiente, no así la canasta, que seguía siendo para el básico de 36 m². O sea que la diferencia de materiales tenía que ser aportada por los interesados.

Para el suministro de la canasta de materiales, la Intendencia hizo un llamado a licitación y lo adjudicó a varias barracas. El sistema es a través de vales que se van dando a los adjudicatarios, en cuatro etapas:

- Una etapa correspondiente a los materiales necesarios para la cimentación y la sanitaria subterránea;
- Los materiales para la elevación de muros y la tirantería del techo;
- Los materiales de techos, revoques, eléctrica y sanitaria;
- Los materiales de terminaciones, grifería, cielorrasos, aparatos sanitarios y la pintura.

Los adjudicatarios recibían, junto con la carpeta con el proyecto, una charla para aclararles las dudas que pudieran tener y el primer vale con el cual canjeaban los materiales en la barraca.

A partir de ese momento deslindábamos responsabilidades en el sentido que si la gente quería canjear algunos materiales por otros, por ejemplo porque conseguían determinadas cosas a través de su trabajo, o no querían hacer sus viviendas de bloques y preferían ladrillos, etc., esos canjes eran un trato que hacían directamente con la barraca. La canasta incluía el cien por ciento de los materiales de la vivienda de 36 m² completa, según el proyecto de la Intendencia. Si ellos querían ampliarla o cambiar algunas condiciones del proyecto, lo debían hacer por su cuenta y tratando directamente con la barraca.

De esa forma hay casos en que las cubiertas se hicieron con losa de hormigón armado y el fibrocemento se usó como sobretecho, u otros en que se cambiaron las aberturas de aluminio por aberturas de madera. Al principio estábamos un poco reticentes a aceptar modificaciones en los proyectos de las viviendas, pero luego nos dimos cuenta que la gente, sin hacer grandes cambios, necesitaba darle a su casa algún carácter personal, por ejemplo modificaciones dentro de la vivienda, suprimir algún tabique, crear una cocina separada, y por eso no pusimos obstáculos.

Una vez terminada cada etapa, el adjudicatario tenía que pedir una inspección.

Conjuntamente con la aprobación de la misma, tenía que presentar el recibo de estar al día en las cuotas con el Banco Hipotecario para recibir el vale de la etapa siguiente. La Intendencia hizo un convenio con el B.H.U., pues no estaba preparada para realizar la cobranza de las cuotas de tanta gente, lo que quedó en manos del Banco. También se firmó un convenio con el Banco de Previsión Social para resolver el tema de las leyes sociales. Se resolvió exonerar a los adjudicatarios del sistema de autogestión de leyes sociales y declarar mano de obra benévola la construcción de hasta el máximo que nosotros planteábamos, que eran tres dormitorios. Conjuntamente con la adjudicación a cada familia, nosotros dejábamos abierto un número de permiso de construcción en la Intendencia, se pasaba el listado de esos permisos al BPS y éste daba a los adjudicatarios un certificado de mano de obra benévola por el cien por ciento de la casa.

Una vez que la familia finalizaba la obra, obtenía la final, que se le daba automáticamente a los que no se excedían del área aprobada. Los que se excedían del área debían regularizar la construcción ante la Intendencia como cualquier otro vecino, o sea que se exigía que se ajustaran al permiso que se les otorgaba.

Cuando se daba la final de obra en la Intendencia y quedaban registrados como cualquier otro permiso de construcción, se comunicaba la baja al BPS, a los efectos que éste registrara que esa vivienda había sido construida según el permiso aprobado.

El acuerdo BPS-Intendencia era que nosotros hacíamos una selección de gente de escasos recursos y de determinadas características y que el BPS hacía confianza en esta información, no exigiendo la documentación que normalmente se requiere para un trámite de mano de obra benévola.

La idea del trabajo en etapas surgió porque teníamos el temor que si nosotros dábamos un cheque con la totalidad de los materiales, el adjudicatario pudiera llegar a venderlos y no terminara nunca la vivienda. Así y todo, se hizo difícil. Hubo gente que vino a reclamar que no les alcanzaban los materiales, lo cual no era posible. Entonces a veces hubo que flexibilizar el sistema, adecuándolo a las realidades que se iban suscitando.

De todo esto sacamos conclusiones muy importantes: después de haber hecho 950 viviendas con el sistema de llave en mano y cerca de 300 con el sistema de autoconstrucción, la Intendencia ha tomado la resolución de no seguir incursionando en el sistema de llave en mano. Y estos por dos razones: por los problemas que tuvimos con el pago de las cuotas, ya que se había pensado seguir trabajando con el dinero que iba a entrar por ese concepto, y porque además las viviendas construidas por ese sistema son más caras.

El precio promedio de cada vivienda, en efecto, sin contar el terreno, por el sistema llave en mano rondaba los U\$S 14.500, (viviendas de 2 y 3 dormitorios). Una canasta de materiales, en cambio, nos costaba unos U\$S 4.500. Entonces, por cada solución de vivienda llave en mano, dábamos casi cuatro soluciones de vivienda por autoconstrucción, y además llegábamos a una cuota mucho más accesible (hoy está en el entorno de los \$500) por lo que, lógicamente, se obtuvo una respuesta distinta de la gente. Además al construir ellos mismos se identificaban más desde el

principio con la vivienda, a pesar que, al no ser una mano de obra calificada no se llegaba a construcciones excelentes.

Así y todos estaban mucho más conformes con esa vivienda que con una de mayor tamaño, pero que no la habían hecho ellos. Por todo esto la Intendencia ha resuelto ya que va a seguir con el sistema de autogestión, mejorando algunos puntos en los que consideramos que cometimos errores. Uno de ellos fue que dábamos un año para construir la vivienda, lo que fue un error porque pudimos constatar que trabajando dos personas, en dos meses y medio levantaban la vivienda de 36 m², por lo cual decidimos que el plazo lo íbamos a bajar a seis meses, lo que daba un margen más que razonable. Lo otro que hay que tener en cuenta es que las cuotas deben empezar a pagarse después de terminar la vivienda, porque de otra forma se superpone el pago de la cuota con el pago del alquiler.

Otro tema que estamos evaluando es cómo estimular a que la gente mejore el entorno del terreno, que pinten las viviendas, etc. Se está estudiando implantar un sistema de incentivos: en la medida que terminen las viviendas, las mejoren, las pinten, las acondicionen, tantas cuotas de descuento, porque eso nos sirve a todos porque va en mejoría del barrio. Creemos también que otra cosa que ha faltado es el apoyo de asistentes sociales, haciendo un trabajo social previo a la construcción de las viviendas, lo que muchas veces, por un problema de urgencias, se hace recién luego de la ocupación.

Otro aspecto que nos ha costado mucho encaminar es el tema de la forestación. Con todas las viviendas «llave en mano» se entregó un árbol, pero prácticamente de los cien primeros árboles que se plantaron quedan sólo quince. Se hizo también una plantación en la avenida principal y el resultado fue el mismo. Lógicamente esto era un terreno totalmente pelado y forestarlo requiere mucho tiempo, pero sin la colaboración de la gente no es posible. Ahora se está por probar, con el apoyo de la comisión de vecinos que hay en Cerro Pelado, un sistema diferente: la Intendencia compraría los árboles y un tractor y se los daría a los vecinos para que ellos los plantaran.

La parte del asesoramiento técnico también fue muy engorrosa, porque la mayor parte de las personas trabajaban en las últimas horas del día o durante los fines de semana y eso no calzaba con los horarios de nuestros funcionarios. Por eso en las próximas adjudicaciones estamos pensando implementar un sistema diferente: contratar técnicos externos que trabajen fuera del horario municipal o los fines de semana. El fraccionamiento hoy cuenta con todos los servicios: agua de OSE, recolección de residuos, escuela (que se inauguró el año pasado), hay un liceo a aproximadamente diez cuadras, la línea de ómnibus atraviesa Cerro Pelado y va al centro.

La Intendencia está trabajando en estos momentos en el acceso norte a la ciudad de Punta del Este, que va a ser la entrada viniendo desde Punta Ballena, por el Bosque Lussich, para entrar por el Bulevar Artigas e ir hasta la Barra sin atravesar toda la ciudad. Ese acceso norte pasa justamente por el borde del fraccionamiento de Cerro Pelado. Hoy en día en la zona sur de Cerro Pelado están quedando 150 lotes por adjudicar y luego se va a comenzar con las obras de infraestructura en la zona norte, que se había dejado para una segunda etapa. Pero ahora el esfuerzo fundamental va a estar orientado al sistema de autogestión.