

MAESTRÍA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

TESIS FINAL – ABRIL 2007

**IMPACTOS SOCIALES, TERRITORIALES Y
ECONÓMICOS DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA
PARA SECTORES DE BAJOS INGRESOS: EL CASO
DE LA CIUDAD DE TREINTA Y TRES**

AUTOR: ARQ. DANIEL DE LOS SANTOS

TUTOR: ARQ. JORGE DI PAULA

FACULTAD DE ARQUITECTURA – UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA

MONTEVIDEO - URUGUAY

ÍNDICE

1 – INTRODUCCIÓN	3
2 – MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL	6
3 – MARCO DE REFERENCIA	13
3.1 - MARCO SOCIOECONÓMICO	13
3.2 - MARCO LEGAL DE LOS PROGRAMAS IMPLEMENTADOS	17
3.3 - MARCO PROGRAMÁTICO	18
4 – METODOLOGÍA	29
4.1 - UNIVERSO DE ESTUDIO	29
4.2 - TÉCNICAS DE RECOGIDA DE DATOS Y RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN	29
4.3 - ESQUEMA DE DESARROLLO	34
4.3a - análisis social	
4.3b - análisis territorial	
4.3c - análisis económico	
5 – ANÁLISIS Y PROCESAMIENTO DE DATOS	36
5.1 - ANÁLISIS SOCIAL	36
- La muestra	
- El cuestionario para la encuesta	
- Evolución de las condiciones de vida	
5.2 - ANÁLISIS TERRITORIAL	51
- La trama urbana	
- Los desplazamientos de la población	
- La expansión de la ciudad	
5.3 - ANÁLISIS ECONÓMICO	65
- El costo de la construcción	
- La construcción y la economía local	
- El valor de la tierra	
6 – CONCLUSIONES	80
7 – BIBLIOGRAFÍA	84
ANEXOS	86

1 - INTRODUCCIÓN

En el marco de la reforma del Estado, a partir del año 1990 la política de vivienda en el Uruguay, tradicionalmente de corte keynesiano, es sometida a una serie de transformaciones tanto en su orientación como en su organización institucional. Es así que mediante la Ley 16112 del 30 de mayo de 1990 se crea el MVOTMA¹, a quien le compete la formulación, ejecución, supervisión y evaluación de los planes de vivienda y la instrumentación de la política nacional en la materia, entre otros cometidos, promocionando las de interés social.

A partir de entonces se establece una estratificación de la población con carencias en materia habitacional según el ingreso del núcleo familiar, así como la determinación de los roles de las instituciones con competencia en la misma: el MVOTMA que asume un rol asistencialista focalizará sus acciones sobre los sectores insolventes, aquellos cuyos ingresos mensuales son menores o iguales a 30 UR², y el BHU³ quien abandona su rol social para convertirse en una institución financiera más, promoviendo la participación del sector privado en la construcción y el financiamiento de viviendas para los sectores solventes de la población, aquellos cuyos ingresos mensuales son superiores a 60 UR.

Para la franja con ingresos comprendidos entre 31 UR y 60 UR se establecieron programas en conjunto parcialmente subsidiados por el MVOTMA y parcialmente financiados por el BHU.

“Estos cambios suponen por un lado, una lógica de control político de las políticas directamente a cargo del Ejecutivo nacional e indirectamente por el Parlamento nacional; antes el BHU dependía del control del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, ahora pasa a depender directamente de un Ministerio de Vivienda, lo que supone que el tema de las políticas no se reduce al control del gasto e inversión sino que se amplía a la decisión sobre cómo, en quiénes y de qué forma actuará el Estado. La política de vivienda implica ahora la reconceptualización del rol regulador y productor del Estado frente a una política social, del rol de los privados en la sociedad y del tema de la ciudadanía como fuente de derechos a la prestación de bienes públicos...” (Altaïr Magri: 2002).

Es así que el nuevo Ministerio implementa una serie de programas que cuentan con un altísimo componente de subsidio, el que para los sectores de más bajos ingresos alcanza a más del 90 % del costo de la solución habitacional: en una primera instancia actuando directamente sobre la demanda, es decir otorgándole al beneficiario, capacidad de compra a través de la emisión de certificados de subsidio directo para la adquisición

¹ Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente

² Unidades Reajustables

³ Banco Hipotecario del Uruguay

en el mercado de una vivienda nueva o usada, y posteriormente, actuando sobre la oferta, o sea financiando la producción masiva de unidades habitacionales homogéneas, priorizando la cantidad y no la calidad ni las necesidades de la población objetivo, tratando así de resolver la problemática de la vivienda de interés social.

“Para ello se abandona el concepto de solución única, consistente en entregar viviendas terminadas, lo que ha limitado la oferta y dejado fuera del mercado a parte sustancial de la demanda y se adopta en cambio el concepto de abrir múltiples posibilidades de ingresar a un proceso evolutivo de mejoramiento del nivel de vivienda, a partir de una base o núcleo que se puede amortizar con comodidad y admite luego sucesivos niveles de superación” (Plan Quinquenal 1990-1994).

“Las argumentaciones por las que se abandonó la emisión de certificados para la compra de vivienda nueva o usada y retomar la senda de la construcción en vivienda nueva fueron:

- el escaso retorno de la inversión estatal en subsidios a rentas generales
- la subida indiscriminada de los precios de la vivienda usada en el mercado
- la baja de participación del componente construcción en el PBI, en el empleo y como generador de industrias conexas
- la creciente presión de las Cámaras corporativas para participar
- la baja visibilidad política de las políticas de vivienda” (Altaïr Magri: 2002).

En efecto, los programas fueron concebidos con un doble objetivo, por un lado mejorar las condiciones de vida de los sectores más carenciados y por ende la reducción de la pobreza, y por otra parte apelar al rol que históricamente ha desempeñado la industria de la construcción y principalmente la construcción de viviendas como factor dinamizante de la economía y generador de empleo.

Los programas se implementaron en todo el territorio y se efectivizaron mayoritariamente a partir de la segunda mitad de la década de los años 90, momento en que la pobreza y la marginalidad en el país comienzan a aumentar tras el descenso que se había registrado en los años anteriores.

El involucramiento del mercado, de las empresas y de los propietarios en las diferentes modalidades permite hipotetizar respecto a la traslación del subsidio hacia los operadores más fuertes del mercado lo que desvirtuaría la finalidad de las inversiones, a la vez que la brecha existente entre la demanda real y la producción de soluciones habitacionales cuestiona la eficacia y sustentabilidad de los programas.

Por otra parte cabe destacar que estos programas son quienes orientaron la producción de ciudad donde la modalidad de licitación llave en mano hace énfasis en la eficiencia económica del mercado y en la máxima rentabilidad.

En general, no parece que se hayan realizado grandes esfuerzos para determinar si estos programas han sido eficaces y según qué criterios. Cabe preguntarse entonces por una parte si los programas de vivienda para los sectores de bajos ingresos desarrollados por el gobierno central a través del MVOTMA constituyen un instrumento adecuado para disminuir la pobreza, mejorar las condiciones de vida a la vez que dinamizar la economía local, y por otra parte si hay diferencias en los resultados obtenidos entre los programas desarrollados.

La investigación consiste en determinar el alcance que los mismos han tenido en cuanto al logro de sus objetivos para lo cual se realizó una comparación entre dos programas diferentes, la construcción de núcleos básicos evolutivos y la compra de viviendas en el mercado, en tres categorías de análisis: social, territorial y económico.

El estudio se acotó temporalmente al período comprendido entre los años 1990 y 2002, correspondiente al lapso entre la creación del MVOTMA y el agudizamiento de la profunda crisis económica que afectó al país; programáticamente a las soluciones habitacionales dirigidas a la franja con ingresos mensuales del núcleo familiar hasta 30 UR que comprende los conjuntos construidos de NBE⁴, NEM⁵, y a la emisión de certificados de subsidio para la compra de vivienda nueva o usada en el mercado; y territorialmente a la ciudad de Treinta y Tres, por presentar una serie de características que hacen propicio el estudio, entre las que se destaca la inexistencia de asentamientos irregulares, y otros programas dirigidos a la misma población objetivo, por lo que la demanda de vivienda para los sectores de bajos ingresos es atendida únicamente por el MVOTMA.

⁴ Núcleos Básicos Evolutivos

⁵ Núcleos Evolutivos Mejorados

2 - MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

El concepto de pobreza es algo difícil de definir y medir debido a su carácter subjetivo, relativo y cambiante, en tal sentido Amartya K. Sen sostiene que la definición del concepto de pobreza debe llevar implícito dos métodos: por lado uno que incluya un determinado grupo de personas en la categoría de pobres (*identificación*), y por otro uno que integre las características de esos pobres en una imagen global de pobreza (*agregación*), e identifica los diferentes enfoques con que se ha abordado el concepto de la pobreza:

- *el enfoque biológico* que considera pobres a aquellos cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física.

- *el enfoque de la desigualdad* que considera que el concepto de pobreza es equiparable al de desigualdad, estableciendo una estratificación social según diferentes dimensiones (grado de concentración del ingreso, relaciones de producción, etc.).

- *el enfoque de la privación* que considera que la pobreza es un asunto de privaciones.

- la pobreza como un *juicio de valor*: la misma es concebida como algo que se desapruueba y cuya eliminación resulta moralmente buena.

Por su parte Víctor Pelli afirma que “la imagen consensuada de pobreza acepta la definición de: estado permanente de no satisfacción de necesidades básicas” ... “esta definición no alcanza a ser suficiente si sólo se entiende la no satisfacción de necesidades básicas como carencia de recursos básicos para la supervivencia funcional inmediata y no se reconoce que en la sociedad urbana actual este estado de no satisfacción incluye también una situación de inserción imperfecta, desventajosa y precaria en el tejido y en la estructura del conjunto social. Esta situación se manifiesta en sus aspectos tangibles, como el de la ubicación física en la ciudad, o el grado de acceso a servicios físicos y sociales, y también en sus aspectos intangibles, como el desconocimiento de los códigos de convivencia y/o de gestión propios de los sectores sociales formalmente integrados a la ciudad, o el manejo precario de mecanismos legales y administrativos, o ubicaciones desventajosas a la hora de la distribución de cargas y beneficios en las transacciones sociales. No se trata de inserción nula sino de inserción mala, agobiante y perjudicial para los sectores pobres pero también contaminante y degradante para todo el sistema social” Víctor Saúl Pelli: 1999).

En tal sentido el primer informe de Desarrollo Humano del PNUD (1990) define los cuatro componentes esenciales del Paradigma del Desarrollo Humano: **Productividad**, es preciso posibilitar que las personas aumenten su productividad y participen plenamente en el proceso de generación de ingresos y en el empleo remunerado; por consiguiente, el crecimiento económico es uno entre varios modelos de desarrollo humano, o un subconjunto de ellos. **Equidad**: es necesario que las personas tengan

acceso a la igualdad de oportunidades; es preciso eliminar todas las barreras que obstaculizan las oportunidades económicas y políticas, de modo que las personas puedan disfrutar de dichas oportunidades y beneficiarse con ellas. **Sostenibilidad**: es necesario asegurar el acceso a las oportunidades no sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras; deben reponerse todas las formas de capital: físico, humano y medio ambiental. **Potenciación**: el desarrollo debe ser efectuado por las personas y no solo para ellas; es preciso que las personas participen plenamente de las decisiones y procesos que conforman sus vidas.

Un enfoque más economicista sostiene que “fortalecer el vínculo entre crecimiento e igualdad resulta ser un objetivo compartido entre la política económica y la política social y no es posible lograrlo sin un buen grado de coordinación entre estos dos ámbitos de las políticas públicas... ciertamente no hay reducción duradera de la pobreza sin crecimiento económico en el sentido que no hay aumentos sostenibles en los ingresos de los pobres sin un ambiente que propicie la generación de nuevos y mayores ingresos. A pesar de que siempre es posible implementar políticas sociales para reducir la pobreza, a través de programas de transferencias, por ejemplo, éstas por sí solas no son suficientes para reducir la pobreza de manera sostenible. En ese caso, la pobreza disminuirá mientras duran las transferencias de ingresos, pero volvería a aumentar cuando éstas se suspendan. La pobreza solo puede reducirse de manera sostenible cuando crecen las oportunidades de generación de ingresos para los pobres, es decir, en un ambiente de crecimiento económico... las únicas políticas de reducción de la pobreza que son sostenibles en el largo plazo, son aquellas que promueven la incorporación productiva de la población en condiciones de pobreza a la dinámica del resto de la economía, y en una economía de mercado, esto quiere decir, su incorporación al mercado. La única manera de integrar a los pobres al mercado es a través de la redistribución y creación de activos productivos, junto con el aumento de la productividad de dichos activos. Esta propuesta para ser efectiva, requiere de un alto grado de articulación entre política macroeconómica y la política social” (Diana Alarcón: 2000).

De lo expuesto se deduce que el crecimiento económico solamente no es suficiente para reducir las situaciones más críticas de pobreza, por lo que el mismo debe ir acompañado de políticas sociales íntegras, las que no deben ser solamente prestaciones en efectivo, deducciones impositivas, prestaciones en especie o servicios, sino conformar un todo que posibilite mayor acceso a la atención de salud, a la educación, a la vivienda, y al empleo.

Al respecto, el abordaje sectorial y la falta de integración entre las diferentes áreas de las políticas sociales muchas veces hacen que la actuación sobre una de ellas se torne contraproducente sobre otras. Tal es el caso la disociación de los programas de vivienda de otras áreas como ser el empleo⁶ que hace que muchas veces el acceso a una “solución habitacional” traiga aparejada una serie de problemas para la familia

⁶ Solamente algunos de ellos son considerados parcialmente para determinar el puntaje que permite acceder a una solución habitacional

originando ya sea el desmembramiento de la misma, provocando migraciones internas, el abandono de la principal fuente laboral o convirtiéndose en una nueva carga económica debido a los nuevos costos necesarios para traslados y demás, lo que lleva a pensar en formas de tenencia y de movilidad locacional no instrumentadas en su potencialidad en nuestro medio.

Por otra parte los programas no reconocen y hasta no admiten la incorporación de actividades económicas de generación de ingresos en la vivienda.

“La vivienda es mucho más que un lugar donde vivir. Su naturaleza y su valor están determinados por los servicios que ofrece. Estos servicios, que son muy diversos, incluyen, además del albergue propiamente dicho, servicios comunitarios, acceso a servicios de educación, salud y seguridad. Su valor depende de consideraciones relacionadas con la calidad, como el diseño, la densidad, los materiales de construcción y la superficie cubierta, así como del acceso a los lugares de empleo y otras oportunidades de obtener ingresos, a los servicios públicos, a los servicios de la comunidad y a los mercados” (Grimes Jr., Orville F: 1978).

Puede inferirse entonces que no es condición suficiente para mejorar la calidad de vida y reducir la pobreza dotar a las familias más carenciadas de un techo propio accediendo a mejores servicios y calidad de la vivienda en tanto ésta no contribuya a un aumento real de los ingresos, puesto que luego de acceder a la misma es probable que las familias no estén capacitadas para asumir los nuevos gastos que implica el mantenimiento de una vivienda decorosa además de las limitaciones reales que a la figura de la “evolución” plantea la realidad socio-económica de la población objetivo del programa, sino que a su vez es necesario el reconocimiento de la heterogeneidad de la pobreza y abarcar sus diferentes dimensiones.

También resulta claro que aquellos hogares cuyos ingresos se sitúen por encima de la línea de pobreza podrían utilizar ese ahorro en gastos que no contribuyan a la satisfacción de las necesidades básicas.

El abordaje sectorial y focalizado de las políticas sociales y fundamentalmente los programas en materia de vivienda de interés social contribuye al aumento de la segregación residencial, lo que muchas veces además origina superposiciones y vacíos en la cobertura, con la consecuente ineficiencia desde el punto de vista económico y social.

Siguiendo el pensamiento de Ruben Katzman de que la segregación residencial consiste en el proceso por el cual la población urbana se va asentando en determinadas zonas de la ciudad con características sociales homogéneas, podemos afirmar que la segregación residencial es otra consecuencia de la exclusión laboral, educativa y cultural⁷.

En un sentido amplio las políticas sociales no deben evaluarse simplemente como un gasto para el Estado sino como una inversión económica y social.

⁷ Ver anexo I

“El fuerte influjo, por no decir la dependencia de nuestros conceptos de los que nos imponen los organismos internacionales, nos hace a menudo vislumbrar el problema de la vivienda popular y su solución respectiva, como acciones masivas, de soluciones igualmente compactas, en las que las decenas y centenas de unidades exigen tratamientos standard y métodos o técnicas igualmente uniformes donde la familia ni siquiera es sujeto, es decir cliente, como en los proyectos comerciales, sino objeto, es decir ocupante” (Helan Jaworski).

A su vez los programas desarrollados bajo este “influjo” en los que predomina la lógica de los proveedores de obtener la máxima rentabilidad posible con la construcción de un prototipo evolutivo en tierra barata, sin tener en cuenta a la hora de realizar los proyectos las necesidades y requerimientos (incluso laborales), los servicios (salud, educación, etc.) ni las condiciones socioeconómicas de sus destinatarios son los que van orientando el desarrollo urbano.

“La mayoría de los intentos de establecer programas de vivienda que no han distinguido adecuadamente entre necesidad y demanda efectiva han mantenido poco éxito. La necesidad se determina a menudo a partir de estadísticas disponibles del número de familias que viven en tugurios y se traduce luego en las inversiones requeridas para satisfacer la necesidad. Los números resultantes son tan enormes que causan desesperación. Lo que es más importante, este enfoque es sumamente engañoso.....Los encargados de formular políticas deben tratar primero de convertir las mediciones de necesidades de vivienda en las de demanda efectiva” (Grimes Jr., Orville F:1978).

A modo ilustrativo se confeccionó el cuadro I donde se indica la “demanda existente” registrada actualmente y según las diferentes postulaciones realizadas en el SIAV⁸ en la ciudad de Treinta y Tres.

CUADRO I. DEMANDA REGISTRADA

POSTULACIÓN	FECHA	CANTIDAD POSTULANTES	CANTIDAD DE SOLUCIONES
Adquisición de vivienda en el mercado	Agosto/1994	315	130
Complejo Los Arrayanes	Abril/1998	184	134
Complejo Los Ceibos	Junio/2000	504	50
Complejo Dionisio Díaz	Abril/2001	50 *	50
INSCRIPTOS ACTUALMENTE: 504 FAMILIAS**			

* el complejo fue construido para adjudicar solamente a quienes vivían en zonas inundables de la ciudad y que eran propietarios de las viviendas, aunque en los hechos solamente 3 de los 50 NEM fueron ocupados por propietarios.

**aunque es de suponer que este número aumente cuando se realice un llamado a postulación. Por otra parte existe una demanda para la compra de viviendas en el mercado que no está registrada puesto que esta opción actualmente no está habilitada

⁸ Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda

Al respecto cabe distinguir entre déficit cuantitativo y déficit cualitativo, los que tampoco han sido considerados a la hora de implementar los programas.

El déficit cuantitativo de viviendas corresponde al número de hogares que requieren acceder a una vivienda nueva sin contar el stock de viviendas existente que pueden ser mejoradas o rehabilitadas, en tanto que el déficit cualitativo refiere a ciertas deficiencias en la calidad de la vivienda; así el INE cuantifica la cantidad de viviendas que presentan las siguientes deficiencias: estar construida con materiales de deshecho, no contar con cañería de agua dentro de la vivienda, no contar con conexión a la red de alcantarillado ni con electricidad.

Si bien no se accedió a los datos correspondientes a la ciudad de Treinta y Tres, se utilizaron los datos de las FSU⁹ de la muestra estudiada (los que se basan en el mismo criterio) a los efectos de determinar la incidencia de los programas sobre el déficit cualitativo existente¹⁰.

La construcción de conjuntos de NBE restringe la ocupación del suelo a vivienda e infraestructura, su localización en periferias desde el punto de vista económico contribuye a la deseconomía urbana traduciéndose en un uso ineficiente de los recursos debido a la subutilización de las infraestructuras y servicios existentes, la urbanización de nuevas tierras y por ende el sobre costo que desencadena la necesidad de extensión de redes de infraestructura, donde además en ocasiones el impacto negativo del conjunto se multiplica por emprendimientos contiguos de similares características.

Es de hacer notar que el subsidio elevado sumado a la falta de trabajo previo y durante la etapa de obra disminuye el grado de compromiso del usuario con el emprendimiento y con la valoración de su vivienda y por otro lado que en los conjuntos fraccionados bajo el régimen de propiedad horizontal se generan irregularidades al construirse las ampliaciones en virtud de la no re-formalización del fraccionamiento cada vez que se realizan modificaciones, la igualdad ante la ley de personas desiguales, genera desigualdad, lo que estaría indicando la necesidad de adaptar la legislación vigente.

La intervención sobre los atributos propios de determinado sector social que predisponen a la pobreza, podría incidir en la calidad del ambiente que lo contiene, como así también el estado de conservación del respaldo de la escena urbana, la calidad y el mantenimiento del espacio que soporta la vida ciudadana, la presencia del equipamiento urbano, la existencia y la accesibilidad a las infraestructuras y equipamientos sociales, la riqueza de las actividades de una determinada pieza urbana y su diversidad.

Como consideración que sumerge en la prospección, merece ser destacado el hecho de que las nuevas tipologías generadas por los programas

⁹ Ficha Socioeconómica Única: declaración jurada que el interesado realiza al inscribirse en el Registro Nacional de Postulantes, mediante la cual se asigna un puntaje que integra el puntaje de postulación (ver CUADRO XI)

¹⁰ Ver cuadro XV

analizados son irreciclables, la rehabilitación urbana a costos razonables es posible en función de que las tipologías pretéritas nos lo habilitan. Se compromete así, a través del diseño, el mediano y el largo plazo, realizando intervenciones con muchas incertidumbres.

La falta de articulación entre una política urbana y la política habitacional basada en el abaratamiento de los costos de las soluciones habitacionales mediante la disminución de los estándares de calidad de la vivienda (constructivos, de confort, miniaturización y de diseño), donde no existe una política de tierras contribuye desde el punto de vista urbano a la creación de una imagen de ciudad monótona y deteriorada como consecuencia de la homogeneidad predial, tipológica, funcional y social resultante, con una fractura morfológica en su constitución y una desvalorización del espacio público. Ausencia de articulación que ignora los atributos propios del tejido urbano existente y principalmente de las zonas consolidadas tales como la densidad edificatoria, el tamaño de los predios, los terrenos baldíos, la obsolescencia y/o precariedad de muchas de las construcciones existentes, dando cabida a intervenciones que consisten en la construcción de grandes conjuntos que muy lejos de constituir un aporte a la ciudad, contribuyen al crecimiento de las periferias y a la consolidación de la precariedad de las mismas.

Precariedad que se asocia a la calidad del entorno, no sólo en cuanto a diseño y procedimientos constructivos de cuño formal o informal, sino a la del espacio abierto de uso público, ciudad que en ocasiones se construye/destruye desde ese espacio público, a la ausencia de equipamiento urbano, a la carencia de diseño en la imagen de ciudad resultante; ciudad que emerge sin un proyecto de ciudad que la respalde, por agregación de emprendimientos que no acusan la necesidad de evaluar impactos ambientales de vecindad, donde diferentes agentes yuxtaponen sus actuaciones sobre el territorio según distintas líneas de acción y con diferencias formales.

Es así que no se han concebido acciones de micro intervenciones en el tejido conjuntamente con la incorporación de otras formas alternativas de tenencia de la vivienda como el alquiler, el leasing, la propiedad cooperativa, la concesión, el usufructo o el comodato¹¹, permitiendo un uso más racional del stock de viviendas, infraestructuras y servicios existentes y a la vez fomentando la inserción social de la población objetivo, el involucramiento de las empresas locales y otras formas alternativas de asociación como las cooperativas de producción.

Ello requiere de la integración entre las políticas de vivienda y las políticas urbanas, ya que el gobierno central a través del MVOTMA y el BHU ha asumido un rol activo promoviendo la construcción de diferentes conjuntos a

¹¹ Los programas implementados si bien han mejorado en algunos aspectos las condiciones de vida de algunas familias (considerando el acceso de éstas a cubrir ciertas necesidades básicas: acceso al agua potable dentro de la vivienda y a la red de saneamiento), hacen hincapié en un concepto muy arraigado en nuestra sociedad en cuanto a la tenencia que es la obtención del título de propiedad individual, atomizando la demanda y mercantilizando un bien de uso.

lo largo de todo el país sin considerar las demandas urbanísticas de cada localidad, es decir no se han concebido los programas como una forma de hacer ciudad sino como un mero problema numérico, ante lo cual el gobierno local ha mantenido un rol pasivo limitándose a la aprobación de los respectivos permisos.

Pero este cambio será posible en la medida que el gobierno local adquiera mayor protagonismo de modo de atender los requerimientos de la ciudad y optimizar los recursos empleados tanto en la concreción de los programas como en el mantenimiento de infraestructuras y servicios que el propio gobierno local y demás organismos deben realizar posteriormente, costos y consecuencias que al momento de la implementación de los programas no han sido evaluados.

Si bien la construcción de estos complejos en suelo barato carente de infraestructuras produce una plusvalía sobre el suelo urbano de la que se apropian los dueños de la tierra, y que hace que al subir el valor de la misma el acceso a ella se restrinja a sectores de la población con alguna capacidad de ahorro, también es cierto que la construcción de complejos homogéneos con estas características para población con recursos muy limitados en suelo que ya dispone de infraestructura provoca el efecto contrario desvalorizado su entorno.

Al respecto R. Katzman explica como el valor de la tierra incide sobre la segregación socio residencial “la dinámica de la movilidad social, que hace que una vez que un barrio adquiere un status alto, sirva de polo de atracción a aquellos que mejoran sus condiciones económicas y que se trasladan a esas áreas buscando equilibrar su configuración de status; la acción de los agentes inmobiliarios que utilizan su capacidad como grupos de presión para desalentar cualquier iniciativa pública de localización de viviendas populares en sectores medios y altos, conscientes que la valorización de la tierra guarda estrecha relación con la homogeneidad socioeconómica del área y las políticas habitacionales que, en un intento de maximizar el aprovechamiento de recursos públicos, procuran ubicar viviendas populares en terrenos urbanos o periurbanos de menor valor” (R. Katzman:1999).

El problema no se resuelve construyendo más viviendas puesto que en realidad se trata de un problema de acceso a la tierra.

“El derecho a la vivienda entra en conflicto permanente con el derecho a la propiedad privada de la tierra urbana por faltar una definición operativa del precepto constitucional de la función social de la propiedad y por la extrema imperfección del mercado de tierras” (J. Di Paula).

3 - MARCO DE REFERENCIA

3.1 - Marco socioeconómico

Entre los años 1990 y 1998 la economía del Uruguay tuvo un rápido desarrollo alcanzando un crecimiento promedio anual de casi el 4%, a partir de entonces las tasas anuales fueron negativas hasta alcanzar su valor más bajo en el año 2002 momento en que se agudiza una de las crisis socioeconómicas más graves que se han registrado en el país.

El cuadro II indica la variación del Producto Bruto Interno total y por habitante durante el período de estudio.

CUADRO II. VARIACIÓN DEL PBI TOTAL Y POR HABITANTE EN URUGUAY

año	1990	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PRODUCTO BRUTO INTERNO TOTAL										
tasa anual	0,5	7,0	-2,3	5,0	5,4	4,4	-3,5	-1,9	-3,6	-12,0
PRODUCTO BRUTO INTERNO POR HABITANTE										
tasa anual	-0,2	6,2	-3,0	4,2	4,6	3,6	-4,2	-2,6	-4,3	-12,7

Fuente: CEPAL, "Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2003"

Durante la segunda mitad de la década de los años 90 (período en el que se ejecutaron la mayor parte de los conjuntos habitacionales) la tasa de desempleo ha tenido vaivenes manteniendo un aumento sostenido a partir del año 1999.

Como se aprecia en el cuadro III la población femenina es quien presenta los mayores índices y el mayor registro en el sector informal.

CUADRO III. TASA DE DESEMPLEO URBANO

año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
total	10,8	12,4	11,6	10,2	11,8	13,9	15,5
hombres	8,4	10,5	9,2	8,1	9,8	10,9	11,6
mujeres	13,7	14,5	14,5	12,7	14,0	17,2	15,4

Fuente: OIT, 2002

Según puede observarse en el cuadro IV, en el período en estudio el sector informal ha sufrido un incremento en el primer lustro con un leve descenso hacia el final de la década, correspondiendo el mayor porcentaje al trabajador independiente.

En tanto que en el sector formal se han registrado fluctuaciones con diferente comportamiento en el sector público y privado. En el primero se produce un descenso a partir del año 1995, mientras que en el segundo el descenso se produce al comienzo de la década finalizando la misma con valores similares a los del comienzo.

En general en este sector es la población masculina la que registra mayores índices.

CUADRO IV. ESTRUCTURA DE EMPLEO NO AGRÍCOLA

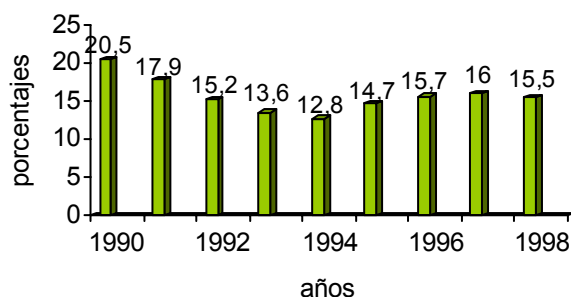
años	sector informal				sector formal		
	total (%)	trabajador independiente (%)	servicio doméstico (%)	micro empresas (%)	total (%)	sector público (%)	empresas privadas (%)
1990	39,1	18,6	6,8	13,7	60,9	20,1	40,8
1995	43,3	21,9	7,4	13,9	56,7	20,1	36,7
2001	42,2	21,3	7,5	13,4	57,8	17,2	40,6

Fuente: OIT, "Panorama Laboral 2003"

Desde el retorno a la democracia hasta 1994 la pobreza se redujo prácticamente a la tercera parte.

Luego de 1994 pese a continuar el fuerte crecimiento económico de los años anteriores la pobreza comienza a aumentar, según Alicia Melgar y Andrea Vigorito debido tanto a la caída real de los salarios como a la disminución del crecimiento de las pasividades, igual conclusión arriban los sociólogos Katzman y Filgueira quienes afirman además que en el año 2000 el porcentaje de población en situación de pobreza se sitúa por encima del 24%.

GRÁFICO I. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA DEL URUGUAY URBANO

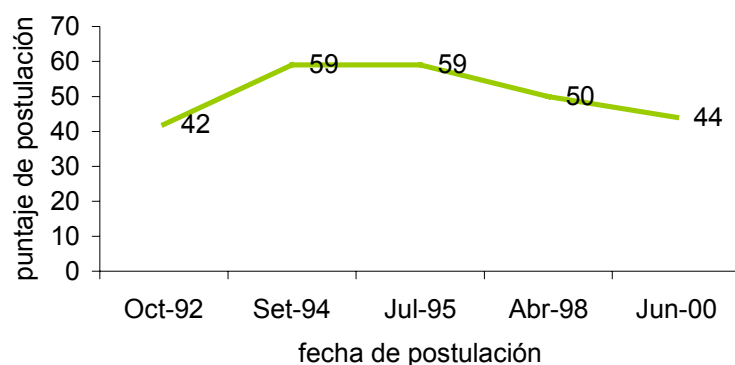


Fuente: PNUD, informe de desarrollo humano de 1999

En el gráfico II se representa el puntaje más representativo de cada una de las postulaciones que se realizaron para los programas estudiados, correspondiendo a los puntajes más bajos menores condiciones socioeconómicas del grupo familiar.

Como puede apreciarse en el mismo se confirma la evolución que ha tenido la pobreza del Uruguay a nivel urbano, en este caso para la población en estudio.

GRÁFICO II. PUNTAJE REPRESENTATIVO DE LAS DIFERENTES POSTULACIONES



En el cuadro V se indica por un lado cual ha sido el ingreso promedio de los hogares urbanos en el período de estudio, medido éste en múltiplos de la línea de pobreza, y por otra parte como ha sido la distribución del ingreso. Como se puede apreciar el primero aumentó durante los años 90 hasta descender en el año 2002 a los valores iniciales, en tanto que la relación de ingresos entre los estratos más ricos y los más pobres disminuyó en el mismo período para volver a aumentar en el año 2002. Por otra parte se observa que en los estratos más pobres la variación del ingreso fue menor que en los más altos. Pese a estas diferencias la distribución del ingreso en el país ha sido la más equitativa de la región.

CUADRO V. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES URBANOS (en %)

año	ingreso promedio	40% más pobre	30% siguiente	20% anterior al 10% más rico	10% más rico
1990	9,3	20,1	24,6	24,1	31,2
1997	11,2	22,0	26,1	26,1	25,8
1999	11,9	21,6	25,5	25,9	27,0
2002	9,4	21,6	25,4	25,6	27,3

Fuente: CEPAL, "Panorama Social de América Latina, 2003"

Al respecto el cuadro VI indica que en el año 1990 el ingreso del 10% de los hogares más ricos era 8,91 veces el del 10% de los hogares más pobres, en tanto que en el año 2002 esta relación fue de 7,38 veces.

CUADRO VI. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO DE LOS HOGARES URBANOS (en %)

años	decil 1	decil 2	decil 9	decil 10
1990	3,5	4,7	13,3	31,2
2002	3,7	5,1	14,4	27,3

Fuente: CEPAL, "Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2003"

3.2 - Marco legal de los programas implementados

El marco legal en el que se encuadran los programas implementados lo constituyen:

- Ley 16.112 del 30 de mayo de 1990
- Ley 13.728 del 17 de diciembre de 1968 y Leyes modificativas
- Ley 16.237 del 12 de enero de 1992
- Decreto que regula los Institutos de Asistencia Técnica (julio/94)
- Ley 16.736 del 5 de enero de 1996
- Reglamento Unificado de Subsidios
- Pliegos y Reglamentos relativos a los diferentes modos de construcción
- Ley 15.900 de 1987
- Ley 17292 y decreto reglamentario 425/02
- Decreto Presidencial 413/95 del 14/11/95
- Resolución Ministerial 80/95 del 16/3/95

3.3 - Marco programático

En el año 1993 se implementó el SIAV, en la órbita de la Dirección Nacional de Vivienda, en el marco del Programa de Apoyo al Sector Habitacional, cuyo principal objetivo fue contribuir a través de un subsidio habitacional directo, al mejoramiento de la calidad de vida de la población con ingresos del núcleo familiar comprendidos entre 0 y 60 UR.

Se establecieron cuatro franjas según el ingreso para las cuales se diseñaron diferentes programas de acceso a una solución habitacional, las que se resumen en el cuadro VII.

CUADRO VII. PROGRAMAS IMPLEMENTADOS POR EL SIAV

NIVEL	INGRESO (UR)	AHORRO PREVIO MÍNIMO	SUBSIDIO MÁXIMO (UR)	COSTO MÁXIMO (UR)	SALDO (UR)	SOLUCIÓN
NBE	0 – 30	Ver cuadro XI		1000		Compra de un NBE o en el mercado
I	31 – 44	65	715	1300	520	Compra en el mercado
II	45 – 54	165	555	1500	780	Compra en el mercado
III	55 – 60	372	374	1700	954	Compra en el mercado

Paralelamente se desarrollaron los programas de Cooperativas, las viviendas para pasivos del BPS¹², y el programa Credimat¹³.

La mayor parte de los programas se desarrollaron en la segunda mitad de la década de los años 90, su financiamiento se realizó mayoritariamente con recursos provenientes del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización, y de préstamos internacionales.

¹² Banco de Previsión Social

¹³ Programa de Crédito para Materiales surgido en el marco del Convenio Intergubernamental firmado entre Alemania y Uruguay, que dio lugar a la firma del Contrato de Préstamo y Aporte Financiero entre el MVOTMA y el banco alemán de desarrollo, Kreditanstalt für Wiederaufbau

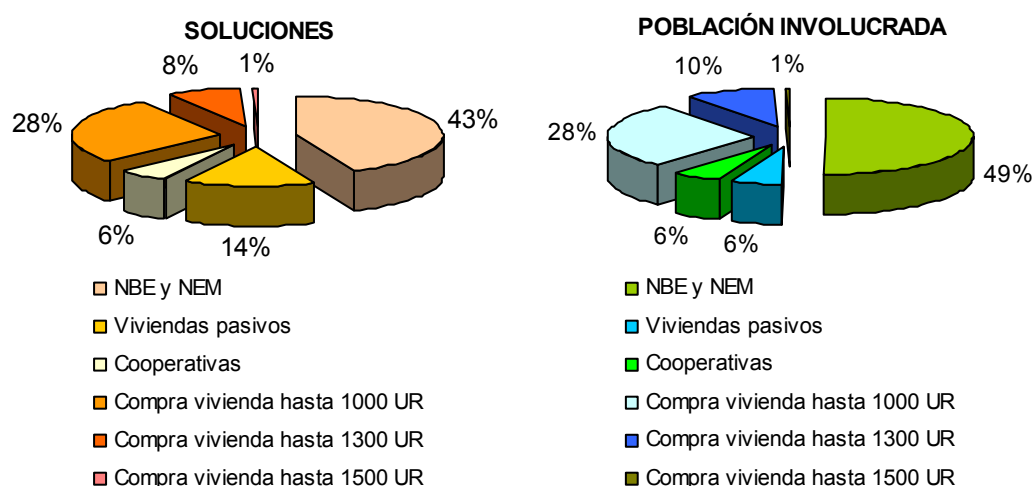
CUADRO VIII. PROGRAMAS EFECTIVIZADOS EN LA CIUDAD DE TREINTA Y TRES ENTRE 1990 Y 2002

PROGRAMAS REALIZADOS	CANTIDAD DE SOLUCIONES	POBLACIÓN INVOLUCRADA
Núcleos Básicos Evolutivos y Núcleos Evolutivos Mejorados	276	1016
Compra de vivienda usada hasta 1000 UR	176	574
Compra de vivienda usada hasta 1300 UR	51	195
Compra de vivienda usada hasta 1500 UR	4	12
Cooperativas	35	114
Viviendas para pasivos	90	115 (variable)
Credimat	540*	

* A marzo del año 2006

Como se aprecia en el gráfico III el 77% de las soluciones habitacionales implementados corresponde a la franja de menores ingresos (0 a 30 UR) lo que representa un 84,12 % de la población involucrada y el 5,53 % y el 4,67% de la población y de los hogares respectivamente totales de la ciudad.

GRÁFICO III. SOLUCIONES Y POBLACIÓN INVOLUCRADA EN LOS DIVERSOS PROGRAMAS



Construcción de NBE y NEM

La construcción de los NBE se realizó por convenio con el gobierno municipal quien aportó el terreno y las obras de vialidad, en tanto que la provisión de los NBE y el resto de las obras de infraestructura se realizó por contrato con empresa constructora mediante licitación pública bajo la modalidad “llave en mano”¹⁴.

El NBE “es una vivienda mínima destinada a los sectores más carenciados de la población, capaz de brindar a sus destinatarios una solución habitacional inicial” (Reglamento de Licitaciones Suministro de Núcleos Básicos Evolutivos: agosto 1993), consistente en una unidad de 30m² con cocina y baño en un lote no inferior a 100m² emplazados en zonas urbanas o suburbanas dotado de agua potable, saneamiento (en la mayoría de los casos) energía eléctrica, alumbrado público, calles y servicio de recolección de residuos, cuyo monto teórico fue de 1000 UR.

Posteriormente en 1995 se definió el NEM con una superficie mínima de 32 m², un dormitorio definido, los cimientos para la construcción de 2 dormitorios adicionales en un mínimo de 14 m², y un área promedio de lote de 120 m², y nunca inferior a 100 m².

Ello llevó a un aumento del monto teórico de la solución habitacional, el que pasó de 1000 UR a 1150 UR.

El NBE al igual que el NEM supone mediante el esfuerzo propio su evolución a lo largo del tiempo tanto en tamaño (ampliación de hasta 2 dormitorios más) como en calidad (mejora de las terminaciones, construcción de doble muro exterior, etc.) para lo cual se han gestionado determinadas exoneraciones tributarias como ser aportes por concepto de leyes sociales al BPS.

Los conjuntos construidos cuentan además con un programa de post obra el cual consiste en un trabajo de apoyo técnico y social a los adjudicatarios en la etapa de la post ocupación.

El mismo es realizado por una ONG¹⁵ brindando asistencia técnica en cuanto a la ampliación, mejora, y mantenimiento de la vivienda y espacios comunes, y promoviendo la integración del complejo a la trama urbana y social de la ciudad, así como la mejora de la calidad de vida de las familias mediante la promoción de propuestas sociales que respondan a sus

¹⁴ El sistema llave en mano implica que estará a cargo de las empresas:

- aportar el terreno, propio o que se adquiere
- diseñar los NEM y las obras de infraestructura
- obtener la aprobación de los diseños por las instituciones competentes
- construir la totalidad de las obras incluidas en el proyecto y obtener su habilitación final
- financiar en su integridad el proyecto, sin perjuicio de los pagos de anticipos que el MVOTMA pudiera realizar durante el desarrollo del suministro
- realizar los aportes y el pago de impuestos y tributos
- asumir la responsabilidad integral (técnica, legal, administrativa y financiera) de la ejecución del proyecto

¹⁵ Organización No Gubernamental

necesidades y fomenten su autogestión mas allá de los 5 años que dura su actuación.

Los honorarios de la ONG son pagados con el 50% de la cuota mensual, mientras que el otro 50% se vuelca al FOROME¹⁶ para invertir en mejoras en el propio complejo, de esta manera el MVOTMA delega en la ONG la administración y asistencia técnica del conjunto.

El trabajo de las ONGs se ha visto dificultado por la homogeneidad del perfil socioeconómico de los adjudicatarios, falta de participación del adjudicatario en las etapas de pre obra y de obra, así como la alta morosidad en el pago de la cuota mensual.

Certificados para compra de vivienda en el mercado

La emisión de certificados de subsidio para la compra de vivienda en el mercado por valor de 1000 UR fue limitada a una única postulación y a casos excepcionales, mientras que para certificados de 1300 UR y 1500 UR se realizaron 3 postulaciones.

Posteriormente este programa fue suspendido ya que desde un principio fue concebido como de emergencia dado que uno de los objetivos generales era el incentivo de la industria de la construcción y por ende la creación de puestos de trabajo, lo que no se conseguía con el mismo.

En el año 1997 se crea el programa Expresiones de Interés para la población con ingresos comprendidos entre 31 y 60 UR, realizándose un primer llamado en el año 1998, pero nunca se materializó. Consistió en el suministro de viviendas de dos y tres dormitorios de mayor área y calidad que los NEM construidos bajo la modalidad llave en mano.

Cooperativas

Está dirigido a las cooperativas de ahorro previo o ayuda mutua en régimen de usuarios o propietarios para familias de ingresos menores a 60 UR.

Su financiamiento se realiza mediante un subsidio directo de 374 UR por núcleo familiar, un préstamo hipotecario (reintegrado en un plazo de 25 años afectando como máximo un 20% del ingreso familiar), y un aporte de la cooperativa (mínimo del 15% del valor de tasación y máximo del 20%) que puede realizarse a través de ayuda mutua, ahorro previo u otros aportes como ser terreno, materiales, etc.).

¹⁶ Fondo Rotatorio de Mejoras

La cooperativa debe tener personería jurídica y un convenio o contrato con un Instituto de Asistencia Técnica tras lo cual se inscribe en el MVOTMA, gestionándose por orden de inscripción.

La administración de los fondos para la construcción es realizada por la propia cooperativa, la que en caso de ser de ayuda mutua además realiza parte de las obras, y de ser de ahorro previo o de propietarios también realiza una licitación para la construcción.

Se realizó un conjunto de 35 viviendas para obreros municipales y actualmente se está culminando un segundo complejo (también para obreros municipales) de 28 unidades.

Viviendas para pasivos

Son viviendas de un dormitorio destinadas a los jubilados y pensionistas con asignaciones mensuales inferiores a 12 UR (en casos especiales 24 UR) que reciben prestaciones del BPS, construidas bajo el sistema llave en mano, y asignadas por el BPS según su registro de aspirantes, donde el MVOTMA tercerizó las funciones inherentes a llamados a licitaciones y supervisión de obras.

Los conjuntos construidos son escriturados a favor del BPS y los adjudicatarios ocupan las viviendas en carácter de usufructuarios, por lo que la administración y mantenimiento de las mismas queda en manos del MVOTMA (quien actualmente está tercerizando esta función).

El financiamiento de la construcción se realiza a través del Impuesto a las Retribuciones Personales que grava las pasividades con destino al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización.

Se construyeron dos complejos de 40 y 50 unidades respectivamente

Programa Credimat

Complementariamente se instrumentó el programa CREDIMAT cuyo objetivo general es establecer un sistema de crédito de bajo costo para materiales destinado a auto constructores de bajos ingresos (ingresos líquidos menores a 100 UR) contribuyendo de este modo a la mejora de la calidad de vida de las familias que deseen refaccionar o ampliar su vivienda.

Los Recursos Financieros de Inversión del Programa provienen de 3 fuentes de financiamiento diferentes y complementarias: endeudamiento externo (Préstamo KfW reembolsable vía Banco Central del Uruguay), Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización - Recuperos CREDIMAT (devolución de fondos de los Ejecutores cancelando el Fondo Rotatorio

implementando o ajustándolo a la realidad de su colocación) y partidas adicionales del Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización.

Los créditos se canalizan a través de Fondos Rotatorios administrados por distintos tipos de Ejecutores, quienes reciben en préstamo fondos del MVOTMA para otorgar créditos de mejoramiento habitacional a beneficiarios que cumplan con los criterios de selección establecidos.

Los Ejecutores pueden ser de dos tipos: abiertos, que ofrecen créditos en el mercado al público en general (ONG's, Cooperativas de Ahorro y Crédito y otras modalidades) y especiales que se dirigen a una clientela específica de bajos ingresos con la que tienen alguna relación social o laboral (instituciones no financieras de distinta razón social que cuentan con aptitudes y requisitos para administrar fondos, algunas de alcance nacional como el caso de OSE destinado a conexiones intradomiciliarias de saneamiento y agua potable, ejecución de proyectos que abarquen un conjunto de grupos familiares destinados a extensiones menores y de redes de abastecimiento de agua potable con sus correspondientes conexiones u obras de saneamiento integral compuestas por redes de alcantarillado y extensiones menores de colectores principales).

El préstamo se devuelve en un máximo de 37 cuotas en pesos uruguayos pudiendo ser mayor de acuerdo a criterios establecidos por cada Ejecutor, no pudiendo afectar la cuota más del 20 % del ingreso familiar y siendo el monto máximo del préstamo de 250 UR.

El programa se implementa en la ciudad de Treinta y Tres a partir de junio de 2000 siendo los Ejecutores en primera instancia CONAGRO (barraca local) y posteriormente OSE¹⁷.

A marzo de 2006 CONAGRO otorgó 137 créditos por un monto total de U\$S 81.401, en tanto que OSE gestionó 403 préstamos; siendo la morosidad del orden del 12% para el caso de CONAGRO y 8% para el caso de OSE.

¹⁷ Obras Sanitarias del Estado

Los programas estudiados

Los programas analizados para la franja del estudio fueron la construcción de NBE, NEM, y la emisión de certificados de subsidio para la compra de vivienda en el mercado.

En el siguiente cuadro se indican sus condiciones:

CUADRO IX. CONDICIONES DE LAS SOLUCIONES PARA NÚCLEOS FAMILIARES CON INGRESOS ENTRE 0 Y 30 UR

SOLUCIÓN: INGRESOS 0 – 30 UR	NÚCLEO BÁSICO EVOLUTIVO
	ADQUISICIÓN EN EL MERCADO
AHORRO PREVIO	Mínimo: a la inscripción 2 UR a la postulación 5 UR Destino: FONAVI Antigüedad de la cuenta: mínimo 4 meses a la fecha de postulación
CUOTA SOCIAL	2 UR mensuales FOROME durante 60 meses Gastos ONG
COSTO BENEFICIARIO	total 120 UR FONAVI ahorro previo + 50% cuota social monto= valor NBE – costo beneficiario
SUBSIDIO	Devolución: en caso de transferencia dentro de 25 años de adjudicado Monto a restituir = subsidio – depreciación Depreciación = (subsidio/25) * nº de años de adjudicado
LIMITACIONES	Durante 5 años no podrá ser alquilado, hipotecado, ni ceder su uso a ningún título

Para acceder a una solución habitacional los interesados deben inscribirse en el RNP¹⁸, completar el ahorro mínimo exigido según el tipo de solución y postular para el llamado realizado.

Cabe aclarar que para inscribirse en el sistema se exige no ser propietario de una vivienda o estar inscripto para participar en algún otro plan, (admitiéndose poseer un terreno cuyo valor no supere las 325 UR), sin embargo no hay requerimientos en cuanto a la posesión de otros bienes

¹⁸ Registro Nacional de Postulantes

tales como vehículos, comercios establecidos, etc. cuyo valor puede ser similar a la solución habitacional asignada.

Cada postulante recibe un puntaje según la antigüedad y monto del ahorro, y la cantidad de dependientes, conformándose así un listado de titulares y suplentes, en orden decreciente de puntaje, para acceder a las soluciones disponibles.

Complejo Edison Gómez:

Período de ejecución de obra: 05/92 - 05/96

Empresa constructora: Pec Ltda.

Contrato: obra por convenio entre el MVOTMA quien financió la construcción de los NBE y las obras de infraestructura de saneamiento, agua potable, red eléctrica y alumbrado público y la IMTT¹⁹ aportó el terreno y la infraestructura vial.

Soluciones habitacionales: 42 NBE.

Sistema constructivo: tradicional con muros simples de bloque revocado exteriormente y portland lustrado en baño y cocina, pisos de arena y portland, techo chapa fibrocemento con cielo raso de espumaplast, agua caliente solo en baño, sanitaria conectada a depósito impermeable.

Superficie promedio del lote: 150 m².

Régimen dominial: a cargo de la IMTT aún sin realizar.



¹⁹ Intendencia Municipal de Treinta y Tres

Complejo Los Arrayanes:

Período de ejecución de obra: 11/1994 – 12/1998.

Contrato: Sistema llave en mano con Consorcio Agace Construcciones quien no finalizó la obra, culminándola la empresa Stiler S.A. con un doble contrato que incluyó obras por administración y obras por monto global.

Soluciones habitacionales: 134 NEM y 2 salones comunales. Sistema constructivo: tradicional con muros simples de bloque y/o ticholo revocado exterior e interiormente, azulejos en baños y cocinas, pisos de gres en baños y arena y portland pintado en el resto, techo chapa fibrocemento con cielo raso de lambris, agua caliente en baño y cocina, sanitaria conectada a red pública (incluyó la construcción de dos plantas de bombeo).

Superficie promedio del lote: 162 m².

Régimen dominial: régimen común.



Complejo Los Ceibos:

Período de ejecución de obra: 09/1998 – 10/1999

Empresa constructora: Ing. Juan C. Patetta Queirolo S.A.

Contrato: Sistema llave en mano.

Soluciones habitacionales: 50 NEM y 1 salón comunal.

Sistema constructivo: tradicional con muros simples de ticholo revocado exterior e interiormente, azulejos en baños y cocinas, pisos de baldosa monolítica en baños y arena y portland en el resto, techo chapa galvanizada con cielo raso de espumaplast, agua caliente en baño y cocina, sanitaria conectada a red pública.

Superficie promedio del lote: 162 m².

Régimen dominial: propiedad horizontal (Ley 10751).



Complejo Dionisio Díaz:

Período de ejecución de obra: 06/2000 – 06/2001

Empresa constructora: Calpu S.A.

Contrato: Sistema llave en mano.

Soluciones habitacionales: 50 NEM y 1 salón comunal.

Sistema constructivo: semi prefabricado de muros y techo con paneles tipo sándwich de hormigón y espumaplast, azulejos en cocinas, pisos de lajota, agua caliente en baño y cocina, sanitaria conectada a red pública.

Superficie promedio del lote: 158 m²

Régimen dominial: propiedad común.



Compra de vivienda en el mercado

CUADRO X. CARACTERÍSTICAS DE LAS VIVIENDAS ADQUIRIDAS EN EL MERCADO

CATEGORIA ²⁰			ESTADO DE CONSERVAIÓN ²¹			EDAD MEDIA (años)	ÁREA MEDIA PREDIO (m ²)	ÁREA MEDIA VIVIENDA (m ²)	CONEXIÓN A SANEAMIENTO (%)	RÉGIMEN DOMINIAL	
										Ph (%)	Común (%)
popular 4 %	modesta 72 %	económica 24 %	nuevo 7 %	bueno 42 %	regular 51%	32	414	53	20,59	28	72



²⁰ popular: vivienda construida con materiales de segunda y mano de obra deficiente
modesta: vivienda aceptable, construida con materiales económicos y terminación regular
económica: construcción normal, materiales buenos sin confort

²¹ nuevo: no requiere de inversiones para reparaciones
bueno: hay necesidad de reparaciones de poca entidad
regular: es necesario hacer reparaciones de cierta consideración

4 – METODOLOGÍA

La investigación se orientó a determinar el alcance y efecto que los programas implementados han tenido desde el punto de vista social, territorial y económico en la población objetivo y en la ciudad. Para ello se desarrolló el siguiente plan global estructurando el estudio en tres capítulos en los que se analizó la mejora de las condiciones de vida y concomitantemente su contribución a la reducción de la pobreza, las connotaciones territoriales, y un análisis económico del gasto realizado por el Estado.

4.1 Universo de estudio

El universo de estudio abarca los programas de construcción de NBE y NEM, y la compra de vivienda en el mercado por valor de hasta 1000 UR, correspondiendo al 5,16 % de la población, al 4,67% de los hogares y al 4,10% de las viviendas particulares de la ciudad (según los datos del censo de 1996).

Como se indica en los cuadros VII y VIII este sector de la población fue el que recibió el mayor porcentaje de subsidio y en los que se volcó la mayor parte de la inversión, en ambos casos bajo la misma modalidad de tenencia de la solución habitacional.

4.2 Técnicas de recogida de datos y recopilación de información:

Se utilizaron diferentes medios para la recopilación de información, a saber:

- **Relevamiento de documentación existente en:**

el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente:
se recabó información del RNP y de la FSU para la determinación de la muestra y sus características, capacidad de subsistencia y situación habitacional, así como información de los diferentes conjuntos construidos (recaudos gráficos y escritos, contratos y certificaciones de obra).

También se obtuvieron datos de todas las viviendas compradas en el mercado mediante certificados de subsidio a través de las fichas de

tasación²² así como de los informes elaborados por las ONGs que realizaron el trabajo de pos obra en los diferentes conjuntos.

la Intendencia Municipal de Treinta y Tres: datos cartográficos e información general.

el Programa de Integración de Asentamientos Irregulares: de diferentes obras realizadas.

el Banco Hipotecario del Uruguay: de los diferentes conjuntos habitacionales construidos en la ciudad.

el Instituto Nacional de Estadística: de diferentes datos socioeconómicos y demográficos de la ciudad.

• Trabajo de campo:

realización de una encuesta a la muestra seleccionada que consistió en una actualización de la FSU y un cuestionario a través del cual se identificaron los nuevos gastos y/o ahorros que la solución habitacional implicó al núcleo familiar, a la vez que se realizó un relevamiento de la situación física de la vivienda²³.

• Apoyo en material bibliográfico.

²² Ver cuadro XII

²³ Ver anexos VIII y X

CUADRO XI. FICHA SOCIO ECONÓMICA ÚNICA

A. CARACTERÍSTICAS DEL NÚCLEO FAMILIAR					
Sexo del Jefe de Hogar		Edad del Jefe de Hogar		Composición del núcleo	
Hombre	6	> de 30 años	4	Mayores de 14 años	25
				1 niño entre 6 y 14 años	15
				2 niños entre 6 y 14 años	12
Mujer	0	entre 21 y 30	2	3 más entre 6 y 14 años	10
				1 niño < 6 años	3
		< de 21 años	0	2 niños < 6 años	2
				3 o más niños < 6 años	1
				discapacitados	0
B. CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA					
Ocupación del Jefe de Hogar		Años de estudio aprobados por el Jefe de Hogar		Años de estudio aprobados por el cónyuge (o pareja)	
Empleado (industria, comercio, empresas púb. Y priv.)	9	más de 10 años	8	más de 10 años	8
		7 a 10 años	5	7 a 10 años	5
Obrero Calific. afil. Seg. Soc.	6	4 a 6 años	2	4 a 6 años	2
Obrero Calific. no afil. S. Soc.	4	1 a 3 años	0	1 a 3 años	0
No calific. afil. Seg. Social, policías, soldados, bomb.	2	Nunca fue a la escuela	0	Nunca fue a la escuela	0
No calificado, no afiliado a la Seguridad Social	0			Sin cónyuge con menores 14 años a cargo	0
				Sin cónyuge sin menores a cargo (poner igual puntaje que el jefe de hogar)	—

C. SITUACIÓN HABITACIONAL

a. Características del predio

Sin problemas	4
Zona inundable	1
Entorno insalubre (basurales/aguas servidas)	0

b. Tenencia de la vivienda

TIPO Y FORMA DE TENENCIA DE LA VIVIENDA

1. Usufructuario/arrendatario con contrato vigente	6	6. Hogar Municipal, Hogar INAME, otros	2
2. Arrendatario con contrato vencido Rave – Sub arrendatario	4	7. Propiet. de la viv. (no del terreno)	2
3. Agregado con familiares u otros	4	8. Pensión	2
4. Ocupante en relación de dependencia	4	9. Desalojado con lanzamiento	0
5. Ocupante de hecho	2	10. Sin Techo/vía pública	0

c. Situación física de la vivienda

MATERIALES PREDOMINANTES EN LA VIVIENDA

PAREDES		TECHO		PISO	
Mampostería/ladrillos/bloq.	2	Planchada	2	Madera/baldosas	2
Madera/fibrocemento/Zinc	1	Fibrocemento/zinc	1	Hormigón/ladrillos	1
Barro/materiales de desecho	0	Paja/materiales de desecho	0	Tierra/cascote INODORO CON DESCARGA DE AGUA	0
PROVISIÓN DE AGUA		SANEAMIENTO			
Dentro de la vivienda	4	Red pública o privada	4	Privado hogar	4
Dentro del terreno	2	Fosa séptica/pozo negro	2	Compartido	2
Fuera del terreno	0	Sin evacuación	0	No tiene	0

d. Condiciones de vida

Nº Hab. para dormir	HACINAMIENTO					COMBUSTIBLE PARA COCINAR		REFRIGERADOR	
	1 - 2	3 - 4	5 - 6	7 - 8	9 y más	Gas o electricidad		Si	
1	8	2	0	0	0	Queroseno	1	No	0
2	8	8	4	2	0	Leña	0		
3 y más	8	8	8	4	2				

CUADRO XII. FICHA DE TASACIÓN

SOLICITANTE									
Domicilio:		Secc. Jud.:		Localidad:		Padrón:			
Departamento:		N°:		Unidad:		Piso:		Garaje:	
Calle:		Entre las calles:		Frente al:		Área del predio:			
Esquina:		Metros del punto medio a esq./och. con calle:							
Mts.:									
CARACTERÍSTICAS		EDIFICACIÓN		DENSIDAD		PAVIMENTO		SERVICIOS	
Residencial		Suntuosa		Compacta		Horm./bitumen		Agua OSE Otros No	
Comercial		Muy buena		Poco		Emp. adoquín		potable Alum. Público	
Industrial		Buena		densa		Tosca/balast.		Red eléctrica	
		Económica		Baja		Tierra/senda		Colector	
		Modesta				No hay		Ensanche Retiro	
TOPOGRAFÍA		Alto		Bajo		Rectangular			
A nivel		Irregular		FORMA		Otras			
ESTRUCTURA		CUBIERTA		MUROS		PISOS		REVESTIMIENTOS	
H. armado		H. armado		Lad/tich		Parquet		B C	
Muro port.		Cer/ho/ma		Bloques		Tabla		Az. bco.	
		Liviano		Madera		Monolítico		Az. col.	
		C/ciel.		Fibr/galv.		Calcáreas		Estuco	
		S/ciel.		Pref. liv.		Cerámica		Cerámica	
		Tejas		Pref.pes.		Portland		PINTURAS	
								HERRERÍA	
								Común	
								Dob. cont.	
								Carp. met.	
								Aluminio	
								PVC	
								Empapelado	
CARPINTERÍA		CERRAMIENTOS		INSTALACIÓN AGUA		LUZ ELÉCTRICA		SANITARIA CONECTADA	
Mad. dura		Cortinas		Baño		Caliente		A	
Otros		Postigos		Cocina		Fría		Colector	
		Celosías				Caliente		Cámara séptica	
		Rejas				Fría		Pozo negro	
Instalación gas		Ascensor		Acondic. térmico		Port. eléctrico		Otros	
EDAD:		ESTADO CONS.		Nuevo		Bueno		Regular	
CATEGORÍA		Popular		Modesta		Económica		Media	
Casa				Apartamento				Malo	
								Confortable	
								Área mayor 30 m ²	
OBSERVACIONES:									
AVALÚO		m ²		A \$/m ²		Son \$		% P.H.	
Terreno								Val. Intrín.	
Vivienda								\$ \$ U.R.	
								TOTALES	
								Valor venal	
Pesos uruguayos:									

4.3 Esquema de desarrollo

4-3a. Análisis social

El estudio se orientó a determinar si efectivamente las diferentes soluciones habitacionales por una parte han mejorado las condiciones de vida del núcleo familiar, y por otra si han resultado en un ahorro de los gastos destinados a la vivienda y por ende en un aumento real de los ingresos, lo que no significa que de ser así necesariamente el mismo haya sido volcado a satisfacer otras necesidades básicas.

Como se indicara anteriormente existen diferentes criterios para definir y cuantificar la pobreza, no obstante se optó por adoptar los indicadores establecidos por el SIAV a través de la FSU²⁴, que adjudica un puntaje según las condiciones de vida del núcleo familiar y que es parte determinante del puntaje de postulación. La disponibilidad de dicha información y la actualización de la misma permitió determinar mediante un análisis comparativo la evolución que tuvo la población en estudio luego en un período que oscila entre 5 y 12 años según la solución y/o complejo al que accedió, utilizando los mismos parámetros tangibles y objetivos. A su vez se realizó de acuerdo a los resultados obtenidos para la muestra definida una evaluación del concepto de vivienda evolutiva.

Este criterio al igual que el de las necesidades básicas insatisfechas se basa en el concepto definido por la DGEC²⁵ "con el término necesidades básicas nos referimos al conjunto de requerimientos psicofísicos y culturales cuya satisfacción constituye una condición mínima necesaria para el funcionamiento y desarrollo de los seres humanos en una sociedad específica" (Las necesidades Básicas en el Uruguay:1990), donde a diferencia de aquel aquí se establece una escala cuantificándolas y no solamente contabilizando cuántas hay insatisfechas.

Para el análisis en este capítulo se determinó una muestra correspondiente al 10% del universo de estudio para cada uno de los programas implementados, realizándose un análisis comparativo entre ambos.

²⁴ Apartados Ca, Cc, y Cd, ver cuadro XI

²⁵ Dirección General de Estadística y Censos

4-3b. Análisis territorial

En este capítulo se realizó un estudio comparativo entre los dos programas implementados que implican diferentes formas de interacción en el tejido urbano, uno consistente en la construcción masiva de soluciones habitacionales pensadas solamente desde la oferta, y el otro la compra de viviendas en el mercado donde se actúa sobre el stock de viviendas existente y dentro del cual el núcleo familiar puede elegir una solución de acuerdo a sus necesidades (acotado por el monto del subsidio).

Se analizó el efecto de ambos programas en la ciudad, particularmente en lo referente a los desplazamientos de la población involucrada y la expansión de la ciudad.

Para ello se realizaron mapeos con los diferentes datos relevados, apoyados con fotografía aérea.

En ambos casos se trabajó con todas las soluciones del universo de estudio.

4-3c. Análisis económico

El estudio fue desarrollado en torno a tres aspectos donde se analizó el costo de construcción de los diferentes complejos construidos, la construcción de los complejos y su incidencia en la economía local y la incidencia de los programas sobre el valor de la tierra.

En el primero de ellos se realizó un análisis para cada uno de los diferentes conjuntos de los costos en función de tres componentes: las obras de infraestructura, la tierra y la construcción de las unidades habitacionales.

Paralelamente se realizó un análisis comparativo, por una parte con otro programa implementado por el gobierno central a través del PIAI²⁶, y por otra con los valores promedio publicados por el INE²⁷ para las diferentes categorías de vivienda.

A su vez se analizó económicamente lo que implicó el cambio de la tipología de NBE a NEM.

En el segundo aspecto desarrollado se analizó la participación de las empresas y la mano de obra local en la construcción de los diferentes conjuntos.

Para ello se realizó un análisis comparativo donde se consideró el tipo, origen, volumen y salarios de la mano de obra empleada según los diferentes sistemas constructivos utilizados.

Finalmente se analizó la incidencia de los dos programas implementados sobre el valor de la tierra.

Para el análisis de este capítulo se trabajó con todas las soluciones habitacionales del universo de estudio.

²⁶ Programa de Integración de Asentamientos Irregulares

²⁷ Instituto Nacional de Estadística

5 – ANÁLISIS Y PROCESAMIENTO DE DATOS

5-1. Análisis social

Se realizó un doble análisis comparativo de la evolución de las condiciones de vida de la muestra tomando como parámetros los ítems Ca, Cc y Cd del cuadro XI, entre quienes accedieron a un NBE o NEM construido por el MVOTMA y quienes compraron una vivienda en el mercado; por otra parte se analizó la evolución que la solución habitacional para ambos casos ha tenido a lo largo del tiempo y su incidencia sobre los ingresos del hogar.

Para ello se consideraron dos etapas: al momento de la postulación (donde se consideró la vivienda en que residía el postulante) y a la realización de la encuesta (considerando la evolución tanto de la solución habitacional como del núcleo familiar), tomándose como valores de referencia los puntajes al momento de la postulación.

La muestra

Se determinó una muestra correspondiente al 10% de las soluciones asignadas para la franja con ingresos entre 0 y 30 UR.

La misma se definió en función del puntaje más representativo de cada postulación de acuerdo a la FSU tanto para los diferentes conjuntos construidos como para quienes compraron en el mercado una vivienda usada.

La evaluación cuantitativa de los datos extraídos de las diferentes postulaciones en diversos períodos permitió ver la evolución de las condiciones de vida de la población objetivo de los programas.

El puntaje de la FSU es inversamente proporcional a la calidad de vida del encuestado²⁸.

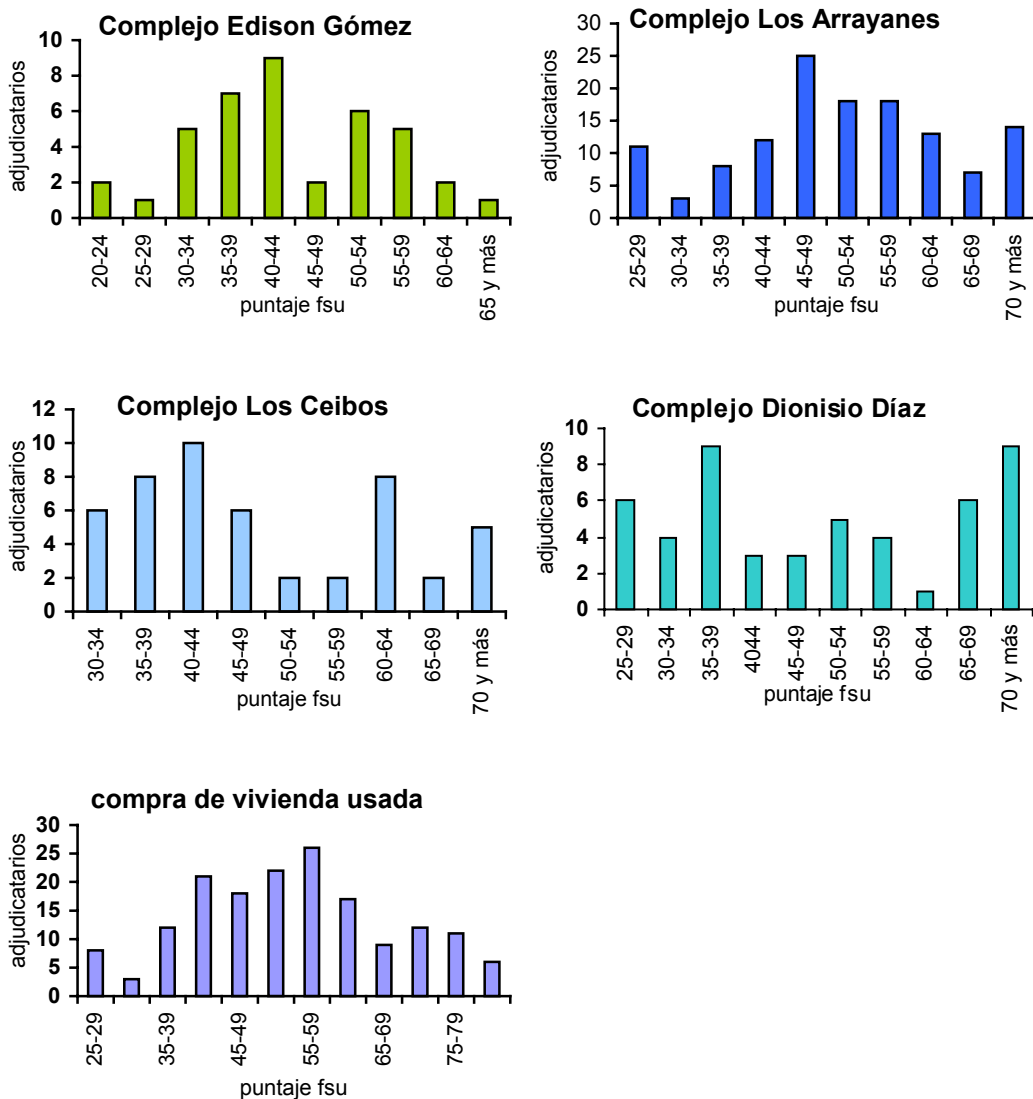
²⁸ Para acceder a una solución habitacional los diferentes adjudicatarios reciben un puntaje total al momento de la postulación, resultado de la suma de tres componentes:

- Puntaje por ahorro = factor de ponderación x monto del ahorro (en UR) de acuerdo al siguiente cuadro:

FACTOR DE PONDERACIÓN	PUNTAJE FSU	MÍNIMO OBLIGATORIO	MÁXIMO OBLIGATORIO
5	0 – 50	5	17
4	51 – 62	5	21,23
3	63 – 75	5	28,33
2	76 - 87	5	42,55
1	87 y más	5	85

- Puntaje por antigüedad = n° de meses desde la apertura de la cuenta hasta la postulación

GRÁFICO IV. DETERMINACIÓN DE LA MUESTRA



- Puntaje por el número de dependientes = 20 x cada hijo menor de 21 años o cada discapacitado a cargo

Puntaje total = puntaje ahorro + puntaje antigüedad + puntaje por dependientes

Acceden a una solución habitacional quienes tienen mayor puntaje total de acuerdo al número de soluciones disponibles.

A los efectos de la determinación de la muestra solo se consideró el puntaje de la FSU dado que tanto los puntajes por ahorro como por antigüedad no permiten realizar una comparación cualitativa antes y después de acceder a la solución habitacional, a la vez que no son indicativos del grado de pobreza.

El monto del ahorro no necesariamente indica un esfuerzo económico del aspirante, éste debe contar con el mínimo exigido (5 UR) para poder postular, pero luego de la postulación cada adjudicatario puede retirar de su cuenta lo que exceda de este valor dejando solamente el ahorro mínimo obligatorio tal como se indica en el cuadro IX.

CUADRO XIII. PUNTAJE DE LA MUESTRA

COMPLEJOS																										
complejo	Edison Gómez								Los Arrayanes								Los Ceibos				Dionisio Díaz					
ubicación	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
postulación	NOVIEMBRE/1993								ABRIL/1998								JUNIO/2000				ABRIL/2001					
puntaje	42	42	42	42	49	50	49	50	50	49	49	50	49	50	50	49	43	44	44	44	43	70	37	37	37	70

COMPRA VIVIENDA USADA																	
ubicación	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43
postulación	SETIEMBRE/94 Y JULIO/95																
puntaje	58	57	57	59	59	59	58	57	59	59	59	57	59	57	57	57	59

A efectos de preservar la identidad de los encuestados y por razones meramente operativas se utilizó una numeración aleatoria para individualizar a cada uno de ellos, que no mantiene relación alguna con el número de vivienda, orden en la lista de adjudicatarios, etc.

El cuestionario para la encuesta

Se confeccionó un cuestionario articulado en tres bloques:

- el primero es una actualización de la FSU, lo que permitió identificar la evolución de las condiciones socioeconómicas del grupo familiar.
- el segundo consiste en un relevamiento de las transformaciones que sufrió la vivienda²⁹ lo que permitió corroborar el objetivo del programa en cuanto al concepto de vivienda evolutiva.
- el tercero es una evaluación de los gastos y/o ahorros que la solución habitacional ha originado en las familias encuestadas, determinando los gastos que tenían antes para solucionar el problema de la vivienda y los que tienen luego de acceder a la misma, lo que permitió determinar si la solución habitacional contribuyó a un aumento real de los ingresos, y que conjuntamente con los datos obtenidos en el segundo bloque, permitió determinar si el núcleo tiene capacidad de ahorro para solventar lo que implica el concepto de vivienda evolutiva.

²⁹ Ver anexos VIII y X

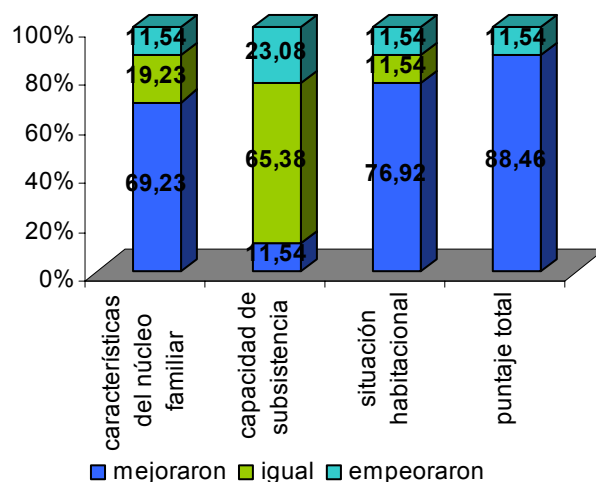
Previo al comienzo del análisis se considera pertinente realizar las siguientes apreciaciones sobre la encuesta:

- a los efectos del análisis comparativo entre las FSU a la fecha de la postulación y a la fecha de la encuesta no se consideró el punto b de la misma (tenencia de la vivienda) dado que se consideró que su inclusión produciría distorsiones en la evaluación de la evolución de las condiciones de vida a la vez que no es determinante de las mismas.
- cabe destacarse que en la ciudad el transporte colectivo urbano es casi inexistente por lo cual a parte del desplazamiento a pie los principales medios para desplazarse de los adjudicatarios lo constituyen la motocicleta y la bicicleta. Durante la realización de la encuesta se constató la valoración subjetiva que realizaron los encuestados (principalmente los que accedieron a un NBE o NEM) sobre la localización de la vivienda y los desplazamientos habituales, donde manifestaron la lejanía de los complejos, pero dado los medios de transporte utilizados frecuentemente no lo veían como un nuevo costo, salvo casos excepcionales cuando utilizan medios alternativos como taxímetro para desplazamientos hacia centros de atención de salud, etc.
- tal como se observa en el anexo IX ningún adjudicatario de NBE y NEM ha pagado contribución inmobiliaria al momento de la realización de la encuesta, ello se debe a que hasta tanto no se realice la escrituración del inmueble a su favor, los mismos están exonerados del pago de dicho tributo.
- para la comparación de gastos relativos a la solución habitacional se consideró la situación al momento de la adjudicación con los gastos al momento de la realización de la encuesta por lo que aquellos que ya se habían realizado (tales como ampliaciones o pago total de las cuotas) no fueron considerados.

Evolución de las condiciones de vida

En el gráfico V se representan los resultados de la variación de la FSU para quienes accedieron a un NBE o NEM. Como puede observarse en términos generales el 88,46% de los hogares mejoraron en algún modo su situación, en tanto que un 11,54% empeoró.

GRÁFICO V. EVOLUCIÓN DE LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS (NBE Y NEM)

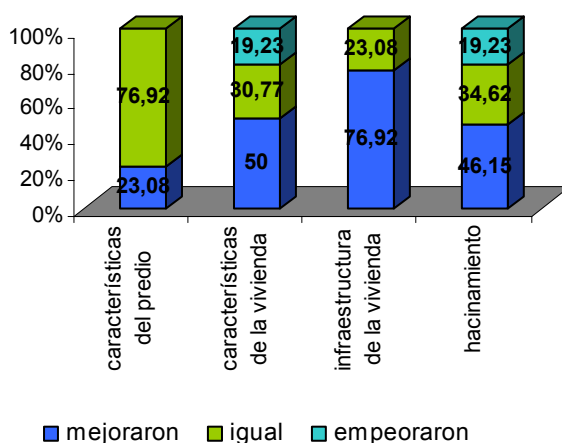


Las variables que tuvieron mayor incidencia en la mejora fueron el aumento de puntaje registrado según las características del núcleo familiar y la mejora de la situación habitacional. En cuanto a la primera el incremento se da principalmente por la mayor edad de los menores a cargo, en tanto que en la segunda por la mejora de la infraestructura de la vivienda.

Respecto a los hogares que vieron empeorada su situación, como se puede observar la variable que tuvo mayor incidencia fue el cambio en la ocupación del jefe de hogar.

El gráfico VI muestra la variación de la situación habitacional para quienes accedieron a este programa. De los hogares que accedieron a este tipo de solución el 76,92% vieron mejorada su situación habitacional en tanto que un 11,54% la empeoró e igual porcentaje se mantuvo en las mismas condiciones.

GRÁFICO VI. VARIACIÓN DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL (NBE Y NEM)



La constitución de los diferentes parámetros y su variación se indica en el anexo IV.

Respecto al primero de ellos (características del predio) el 23,08% vio mejorada su situación dado que anteriormente residían en predios inundables.

El segundo parámetro está indicando que el 50% de los hogares vio mejorada su situación debido fundamentalmente al acceso a un inodoro con descarga de agua privado en el hogar; el 30,57% se mantuvo en las mismas condiciones, en tanto que el 19,23% restante disminuyó su situación debido a la menor calidad del tipo de cubierta y terminación de pavimentos.

La mayor incidencia de las mejoras corresponde a la dotación de infraestructura a la vivienda, agua potable dentro de la misma y mayoritariamente a la conexión a la red pública de saneamiento, en función de estos dos parámetros el 76,93% de los hogares mejoraron su situación, en tanto que el 23,08% restante se mantuvo igual.

Al respecto cabe acotar que el Complejo Edison Gómez fue construido con depósitos impermeables pero con el FOROME se pudo realizar la conexión de las viviendas al colector público.

Al considerar el hacinamiento se observa que el 46,15% de los hogares mejoraron su situación, el 34,62% se mantuvo en las mismas condiciones y el 19,23% empeoró su situación.

A pesar de ello, considerando que respecto a este parámetro en cualquier hogar con puntaje diferente de 8 habrá hacinamiento (tal cual se desprende del cuadro XI)³⁰, entonces al analizar el anexo IV se observa que en el 50% de los hogares de la muestra que accedieron a este tipo de solución hay hacinamiento.

Se considera importante hacer una precisión respecto al hacinamiento el que está referido a la cantidad de personas que duermen en una misma habitación, pero nada indica respecto a la promiscuidad o a las características de esa habitación como así tampoco respecto a la posible interferencia con otras actividades que también se desarrollen en dicha habitación, ambos también aspectos importantes que hacen al confort y a la calidad de vida.

Con referencia a la primera la misma no fue relevada en la realización de la encuesta puesto que la FSU no considera este factor y por lo tanto se carecía de antecedentes para realizar un análisis comparativo y determinar su evolución.

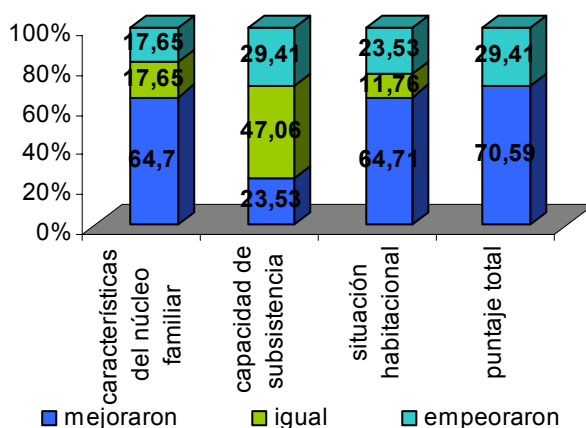
Respecto al segundo, de la encuesta se puede observar que si bien en varios de los hogares que habitan en NBE y NEM no hay hacinamiento, el único espacio de relacionamiento con que cuenta la unidad habitacional (una habitación de aproximadamente 15 m² la que cumple las funciones de estar, comedor y cocina) también es usada como dormitorio.

Para la muestra seleccionada el 38,46% de los hogares utiliza el estar – cocina también para dormir.

El gráfico VII ilustra los resultados de la variación de la FSU para quienes compraron una vivienda en el mercado.

Allí puede observarse que en términos generales el 70,59% de los hogares mejoraron en algún modo su situación, en tanto que el 29,41% restante empeoró.

GRÁFICO VII. EVOLUCIÓN DE LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS (compra de vivienda)



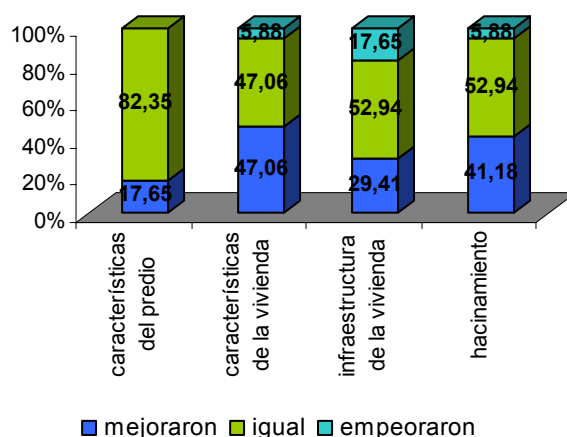
³⁰ utilizando el mismo criterio que el INE que considera hacinamiento cuando 3 o más personas duermen en una misma habitación

En este programa las variables con mayor incidencia en la mejora fueron por un lado el aumento de puntaje registrado según las características del núcleo familiar debido principalmente a la mayor edad de los menores a cargo (al igual que en el caso anterior), y por otro la mejora de la situación habitacional debido fundamentalmente a la mejora de las características de la vivienda y a las condiciones de hacinamiento (el adjudicatario tuvo la posibilidad de elegir una vivienda más acorde a sus necesidades).

Respecto a los hogares que vieron empeorada su situación, como se puede observar la variable que tuvo mayor incidencia fue el cambio en la ocupación del jefe de hogar, al igual que en el programa anterior debido a la crisis económica que se agudizó en el año 2002.

En el gráfico VIII se representa la variación de la situación habitacional para quienes accedieron a este tipo de solución. En este caso el 64,71% de los hogares vieron mejorada la misma en tanto que un 11,76% la mantuvo y el 23,53% la vio empeorada.

GRÁFICO VIII. VARIACIÓN DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL (compra de vivienda)



La constitución de los diferentes parámetros y su variación se indica en el anexo VII.

Respecto a los mismos solamente el 17,65% vio mejorada su situación dado que anteriormente residían en predios inundables.

Al considerar las características de las viviendas se aprecia que el 47,06% de los hogares vio mejorada su situación e igual porcentaje mantuvo las mismas características.

La mejora se debe principalmente al acceso a un inodoro con descarga de agua privado en el hogar, en tanto que la disminución (1,88% de la muestra) se debió a la menor calidad del tipo de cubierta y terminación de pavimentos.

Respecto a la infraestructura de la vivienda la mayor incidencia en las mejoras está dada por el acceso a la provisión de agua dentro de la misma,

en tanto que el empeoramiento se debe al traslado de los hogares a zonas carentes de red pública de saneamiento.

Al considerar el hacinamiento se observa que el 41,18% de los hogares mejoraron su situación, el 52,94% las mantuvo y tan solo el 5,88% empeoró su condición, no obstante ello al analizar el anexo VII se observa que el 11,76% de los hogares continúan con hacinamiento, pero es de destacar que aquí no está limitado el número de dormitorios a ampliar, y tanto los predios como el régimen de propiedad (en la mayoría de los casos) admiten ampliar la vivienda tanto como su propietario lo desee o económicamente pueda hacerlo.

Al comparar los gráficos V y VII (evolución de las condiciones socioeconómicas) de ambos programas se observa que para el caso de quienes compraron una vivienda en el mercado en todos los parámetros el porcentaje de hogares que empeoró su situación fue superior a quienes accedieron a un NBE o NEM, si bien tanto las características del núcleo familiar como las condiciones de subsistencia son independientes de la solución habitacional.

Al comparar la variación de la situación habitacional se observa que en ambos programas el porcentaje de hogares que mantuvo constante su situación es igual, en tanto que en aquellos hogares que compraron una vivienda en el mercado el porcentaje que empeoró su situación fue el doble que para los hogares que accedieron a un NBE o NEM, mientras que en los hogares que accedieron a este programa el porcentaje que vio mejorada su condición fue un 19% superior a los del programa anterior.

Por otra parte se puede observar en todas las variables que el porcentaje de mejora que tuvieron los hogares que habitan los NBE y NEM es superior, en tanto que a su vez en todas las variables, el porcentaje de hogares que vio empeorada su situación es inferior en el programa de compra de vivienda en el mercado.

En tanto que para los hogares que accedieron a un NBE o NEM en el segundo, tercer y cuarto parámetro (características de la vivienda, infraestructura de la vivienda y hacinamiento respectivamente) se produce una mejora en el entorno del 50% de los casos, y aún mayor para el tercer parámetro, en los hogares que compraron una vivienda en el mercado para los mismos parámetros prácticamente el 50% mantiene incambiada su situación.

Los resultados de las variaciones de las condiciones socioeconómicas y habitacionales para el total de la muestra seleccionada se representan en los gráficos IX y X.

GRÁFICO IX. EVOLUCIÓN DE LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS (de toda la muestra)

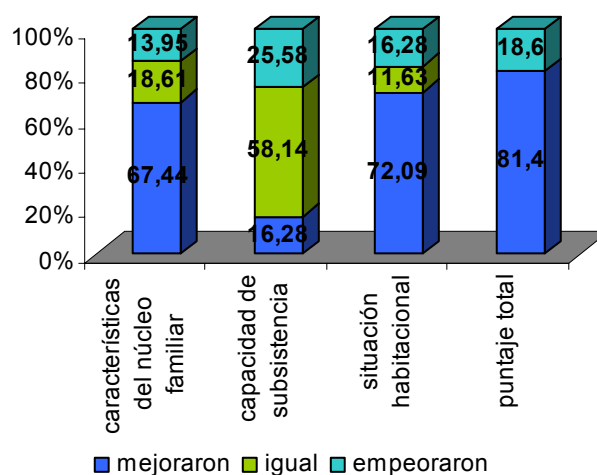
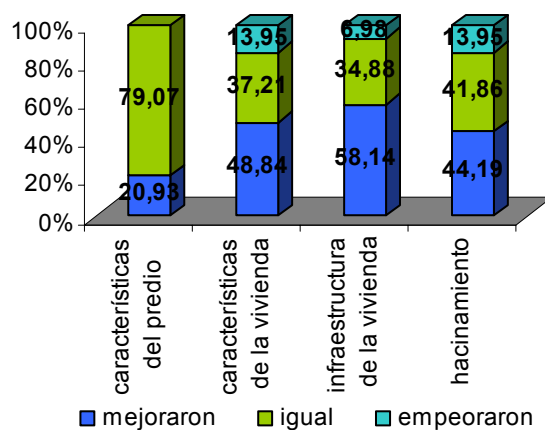
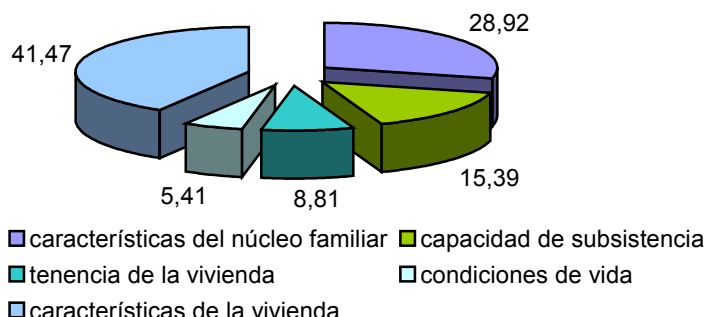


GRÁFICO X. VARIACIÓN DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL (de toda la muestra)



Si bien para el análisis de la evolución de las condiciones de vida se tuvo en cuenta solamente la variación producida por la nueva solución habitacional a la que accedieron los hogares, se observa por una parte que en prácticamente la tercera parte de los hogares la solución habitacional o no mejoró o produjo un efecto negativo, así como también que mayoritariamente las familias no han mejorado su capacidad de subsistencia sino que el porcentaje de hogares que tuvo un retroceso en tal aspecto es superior al que mejoró (debe considerarse la afectación producida por la crisis del año 2002).

GRÁFICO XI. INCIDENCIA DE LAS DIFERENTES VARIABLES DE LA FSU



En el gráfico XI se indica el peso relativo que han tenido en la muestra en estudio las diferentes variables que integran la FSU y que evalúan la calidad de vida de las familias, a la vez que son parte determinante del puntaje de postulación; del mismo se desprende que la incidencia de la vivienda es del 50,28 % del total³¹, y dentro de éste la tenencia tiene una incidencia del 18%.

El cuadro XIV resume las principales características de las soluciones habitacionales de la muestra analizada.

CUADRO XIV. CARACTERÍSTICAS DE LAS SOLUCIONES HABITACIONALES DE LA MUESTRA

solución habitacional	superficie construida (m ²)	superficie del lote (m ²)	ampliaciones (%)	hacinamiento (%)	servicios (%)		calidad de la vivienda	
					alumb. público	saneamiento	est. conserv.	mater.
NBE y NEM	35,31	167	46,15	50	100	100	nuevo	4,58*
vivienda usada	61,57	409,45	23,53	11,76	64,71	11,76	bueno regular	4,71*

* de acuerdo a valoración de anexos III y VI

CUADRO XV. HOGARES VIVIENDO EN VIVIENDAS CON DEFICIENCIAS CUALITATIVAS (según la muestra)

	ADQUISICIÓN DE UN NBE O NEM		ADQUISICIÓN DE VIVIENDA USADA	
	situación anterior	situación actual	situación anterior	situación actual
construcción con materiales no permanentes	0	0	0	0
sin agua por cañería dentro de la vivienda	8	0	4	0
sin conexión a saneamiento	19	0	14	15
sin electricidad	0	0	0	0

³¹ Correspondiente a las características de la vivienda y a la forma de tenencia de la misma

La evolución de la vivienda

El concepto de vivienda evolutiva implica una doble acepción, por un lado la evolución en tamaño previsto en las tipologías construidas (ampliación de hasta dos dormitorios más) y por otro en la calidad (colocación de terminaciones, muros dobles, etc.).

Para la realización de las mismas no es suficiente que el núcleo familiar tenga capacidad de ahorro, sino que además vuelque el mismo a tal propósito.

El núcleo evolutivo (básico o mejorado) únicamente prevé crecimiento en cuanto a la cantidad de dormitorios pero no del área de relacionamiento, la que además de dormitorio como se mencionara anteriormente a veces alberga otras actividades, entre ellas comerciales.

Al realizar el relevamiento de las ampliaciones y mejoras realizadas en los NBE y NEM se constató que el 46,15% de ellos había evolucionado en área en tanto que el 42,31% había hecho algún tipo de mejora.

Como se aprecia en el anexo IV en el 100% de los casos en que se realizaron ampliaciones los nuevos locales tenían uso habitacional, y además en el 25% de éstos se construyeron locales con otros fines.

De los NBE y NEM en los que se realizaron ampliaciones en el 66,67% de los casos continúan habiendo problemas de hacinamiento, pero además en el 75% de éstos las ampliaciones realizadas corresponden al área máxima prevista en el proyecto.

Al respecto se realizó una comparación de la superficie habitable por persona para los NBE y NEM y viviendas adquiridas en el mercado con los mismos valores disponibles para la ciudad de Montevideo y el resto de América Latina, los que se indican en el cuadro XVI.

CUADRO XVI. SUPERFICIE DISPONIBLE POR PERSONA SEGÚN SOLUCIÓN HABITACIONAL

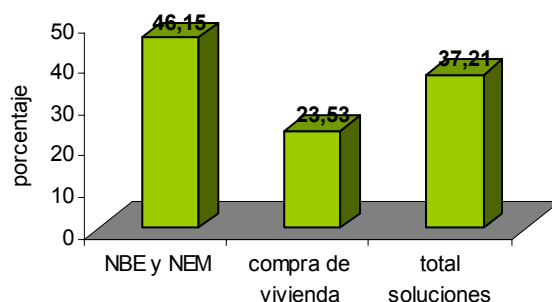
	total de NBE y NEM	NBE y NEM de la muestra*	total de viviendas compradas en el mercado	viviendas compradas en el mercado de la muestra*
cantidad de personas	1016	123	574	62
nº de hogares	276	26	176	17
personas/hogar	3,68	4,73	3,26	3,65
m ² edificados	8748	918	9052,50	1046,74
m ² /persona	8,61	8,71	15,77	16,88

- valores al momento de la encuesta

“La superficie mediana de las casas en Montevideo en 2001 fue 105 m², la superficie mediana de los departamentos fue 60 m² y su promedio ponderado fue 84 m². Este promedio ponderado es alto en términos comparativos, considerablemente más alto que el de 67 m² en América Latina en general. La superficie mediana de departamentos, 60 m², es menor que este promedio regional.

Ya que el tamaño del hogar en Montevideo es pequeño relativamente, la superficie mediana por persona en la ciudad, 27,4 m² en 2001, es aproximadamente 75% mayor que el promedio regional de 15,6m². La superficie mediana de casas es aún más alta – 34 m² – más del doble del promedio regional. La superficie por persona de departamentos es considerablemente menor que la de casas – 19,5 m² – pero aún mayor que el promedio regional”. (Shlomo Angel:2004).³²

GRÁFICO XII. AMPLIACIONES REALIZADAS SEGÚN PROGRAMA



Respecto a las mejoras realizadas en los NBE y NEM en el 100% de los casos se construyeron los muros perimetrales a los lotes y tan solo en el 15,38% del total de la muestra se realizó algún tipo de las mejoras previstas (en estos casos la colocación de piso).

Estos valores están pautando las prioridades de los adjudicatarios al momento de realizar mejoras complementarias en la vivienda: en primer lugar la ampliación en aquellos casos en que sea necesaria y en segundo lugar la necesidad de delimitación de la propiedad individual³³.

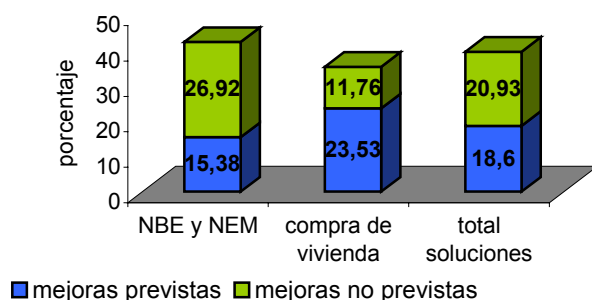
La situación es algo diferente para aquellos hogares que compraron una vivienda en el mercado, en este caso un 23,53% de los mismos realizaron ampliaciones con destino a vivienda (50% menos que en el caso de los NBE y NEM).

³² datos relativos a las ventas en Montevideo para 2001; fuente Instituto Nacional de Estadística, 2002, “Indicadores de Actividad y Precios del Sector Inmobiliario, Año 2001: Montevideo y Salto, Marzo”, los promedios ponderados fueron computados usando la relación entre el número de departamentos y el número de casas en el censo de 1996

³³ De acuerdo a información obtenida durante la realización de la encuesta en muchos casos debido a problemas de convivencia en el interior del grupo

En cuanto a las mejoras realizadas el 17,65% (valor similar al caso anterior) fue en terminaciones de la vivienda (colocación de pisos) en tanto que el 11,76% fue en construcción de muros perimetrales (valor sensiblemente menor al caso anterior como consecuencia de que por un lado en muchos casos los mismos ya están construidos y por otro que no existen los problemas de convivencia detectados en los conjuntos de NBE y NEM.

GRÁFICO XIII. MEJORAS REALIZADAS SEGÚN PROGRAMA



Impacto económico de los programas en los ingresos

Analizando el impacto desde el punto de vista económico que ambos programas han tenido sobre los diferentes hogares se constató que para el caso de quienes accedieron a un NBE o NEM en el 57,69% de los casos la solución habitacional significó un sobre costo adicional para la familia a fin de resolver el problema habitacional por lo que para el 42,31 restante resultó de forma indirecta en un aumento real de sus ingresos.

En este programa el 42,31% de los hogares se encuentran en situación de morosidad.

Los datos suministrados por la ONG que culminó su trabajo en los complejos Los Arrayanes y Los Ceibos indican que en el primero de ellos la morosidad es del 37%, en tanto que en el segundo alcanza al 40% de los hogares, pero a su vez en promedio del total de morosos prácticamente la mitad está atrasado en el pago de entre 20 y 40 cuotas (debe tenerse presente que el total de cuotas a pagar es de 60).

Cabe destacar que el 45,45% de los hogares en que la solución habitacional representó un ahorro en los gastos destinados a solucionar el problema habitacional son morosos, mientras que en el 60% de los hogares en que el acceso a la vivienda implicó un gasto adicional no presentan morosidad.

Al analizar la situación de aquellos hogares que tienen problema de hacinamiento y que aún no han realizado ampliaciones (los que alcanzan al 19% de la muestra) se observa que el 60% son morosos y que en el 67% de éstos empeoró la capacidad de subsistencia.

Por otra parte la realización de ampliaciones (la que en todos los casos encuestados se realizó con mano de obra propia) dada la escasa capacidad de ahorro de las familias puede llevar a caer en mora respecto al pago de la cuota mensual, el 25% de los hogares que realizaron ampliaciones son morosos adeudando más del 60% de las cuotas³⁴, en tanto que de los hogares morosos el 55% realizaron ampliaciones o algún tipo de mejoras.

Para el caso de quienes compraron una vivienda en el mercado, en el 35,29% de los casos, la misma implicó un gasto adicional, en tanto que para el 64,71% restante resultó de forma indirecta en un aumento real de los ingresos.

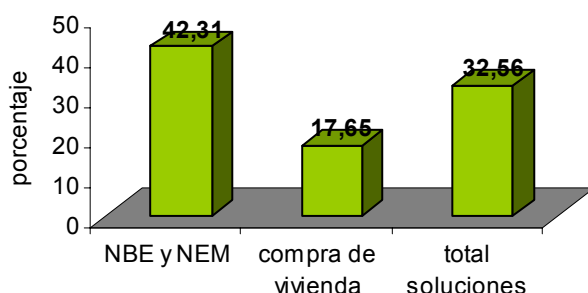
Para los hogares que accedieron a este tipo de solución la morosidad es del 17,65%.

En este caso el 18,18% de los hogares en que el acceso a la vivienda resultó una forma de ahorro son morosos, en tanto que el 35,71% de aquellos hogares en que el acceso a la misma representó un gasto adicional no presentan morosidad.

Como se puede apreciar el porcentaje de morosidad de quienes compraron una vivienda en el mercado es prácticamente 2,5 veces menor que el de quienes accedieron a un NBE y NEM, ello se debe principalmente a que los primeros accedieron antes a la solución habitacional e incluso terminaron de pagar las cuotas antes que se desatara la crisis económica del año 2002.

Por otra parte se destaca principalmente para el caso de los NBE o NEM el alto porcentaje de hogares que asumieron un costo adicional y a pesar de ello se mantienen al día con sus obligaciones, así como el caso inverso donde la vivienda implicó un ahorro de los gastos del hogar sin embargo el porcentaje de morosidad es alto.

GRÁFICO XIV. MOROSIDAD SEGÚN PROGRAMA



³⁴ Por su parte el MVOTMA se ha mantenido muy permisivo ante la morosidad por lo que ante la cultura del “no pago” parece haberse institucionalizado la cultura del “no cobro”

5-2. Análisis territorial

La trama urbana

Como se puede apreciar en la foto aérea y en los planos, la ciudad con trazado en base a un damero, presenta bordes bien definidos que enmarcan su crecimiento³⁵, no obstante lo cual hay zonas consolidadas más allá de ellos como ser los barrios Las Delicias, Sosa, y Nelsa Gómez.

El damero es alterado por un eje articulador³⁶ otrora vía de acceso a la ciudad.

Las edificaciones son de una y dos plantas con excepción de algunos bloques de conjuntos habitacionales que alcanzan hasta tres o cuatro niveles lo que da un bajo factor de ocupación total y por lo tanto un tejido poco denso.

La ciudad se ha ido extendiendo hacia el norte y este, incorporando a la trama zonas de chacras y huertos, donde se encuentran gran parte de los conjuntos realizados por el Estado.



VISTA AÉREA DEL CENTRO Y PLAZA PRINCIPAL

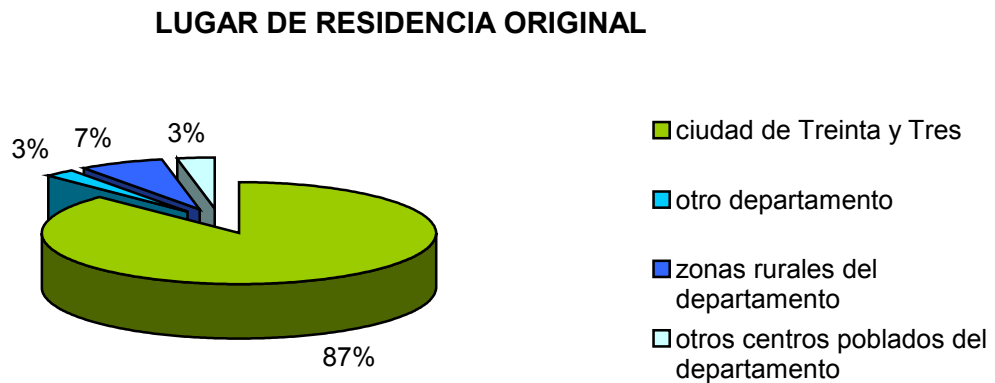
³⁵ Al sur la vía férrea, al oeste la ruta N° 8 Gral. J. A. Lavalleja, y al norte la carretera de enlace de las rutas N° 8 y N° 17

³⁶ Avda. Aparicio Saravia y Avda. Wilson Ferreira Aldunate



Los desplazamientos de la población

GRÁFICO XV. ORIGEN DE LOS HOGARES ADJUDICATARIOS



Como se indica en el gráfico XV el 87% de las soluciones habitacionales del universo de estudio corresponden a hogares que residían en la propia ciudad, mientras que un 10 % residía en otras zonas del departamento, de los cuales el 7% lo hacía en zonas rurales, fundamentalmente asentamientos vinculados a la producción arrocera, principal fuente de ingresos del núcleo familiar y el 3% en otros centros poblados, en tanto que el 3% restante corresponde a hogares de otros departamentos que pasaron a residir en la ciudad.

Los conjuntos construidos

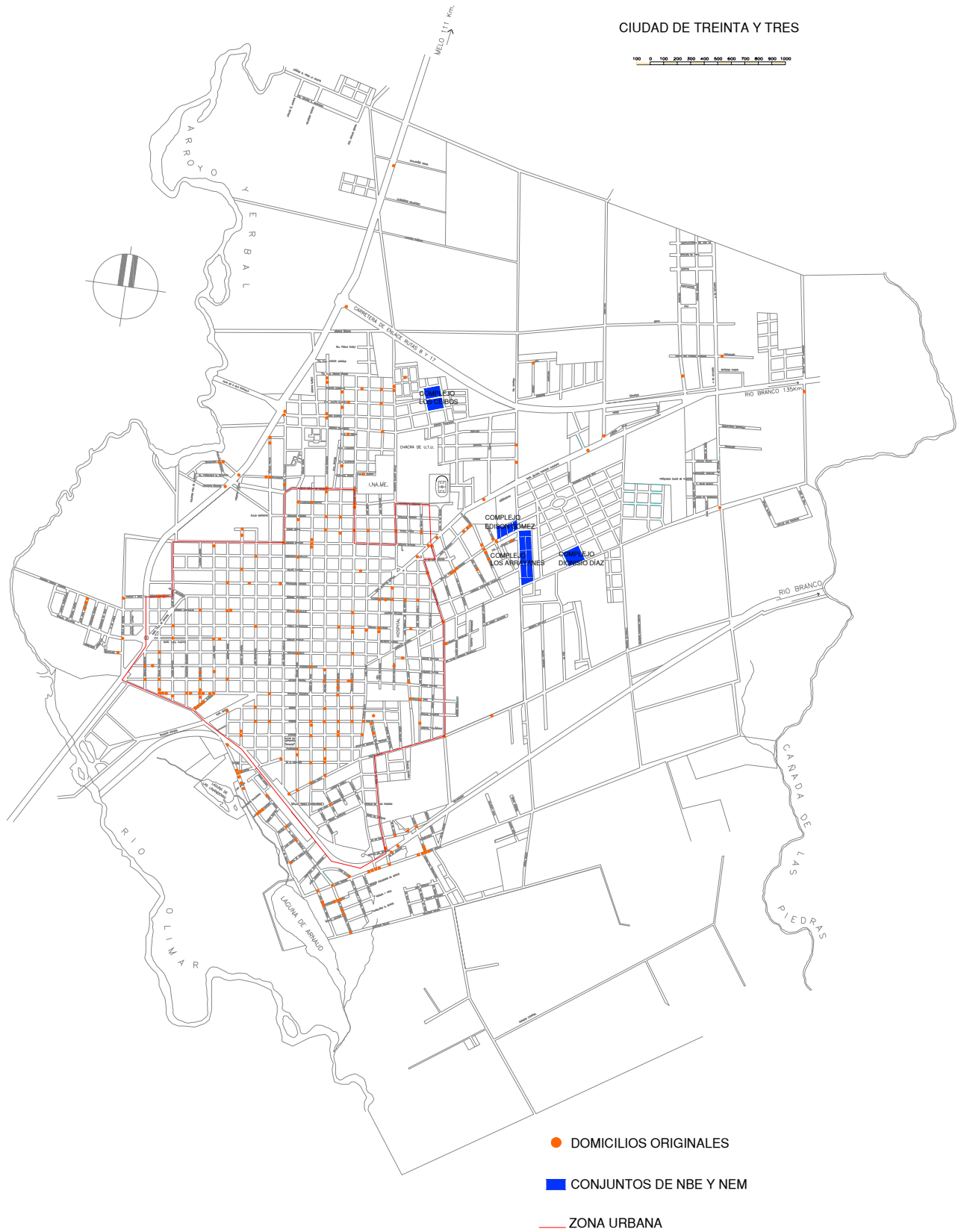
El plano I muestra el lugar de residencia original de aquellos hogares que residían en la ciudad y accedieron a un NBE o NEM, y la ubicación de los complejos construidos.

En este caso es evidente el desplazamiento de la población hacia la periferia.

Como se indica en el gráfico XVI el 55,51 % de los hogares residían en la zona urbana y un 44,49 % en la suburbana, y dado que todos los conjuntos habitacionales se construyeron en ésta, entonces se registró un desplazamiento hacia ella del 55,51 % de los mismos (1,83 % de los hogares particulares de la ciudad). En este caso “forzosamente” por tratarse de emplazamientos únicos.

Cabe recordar que a este programa accedió un 56,81 % más de hogares que en el caso de compra de vivienda e el mercado.

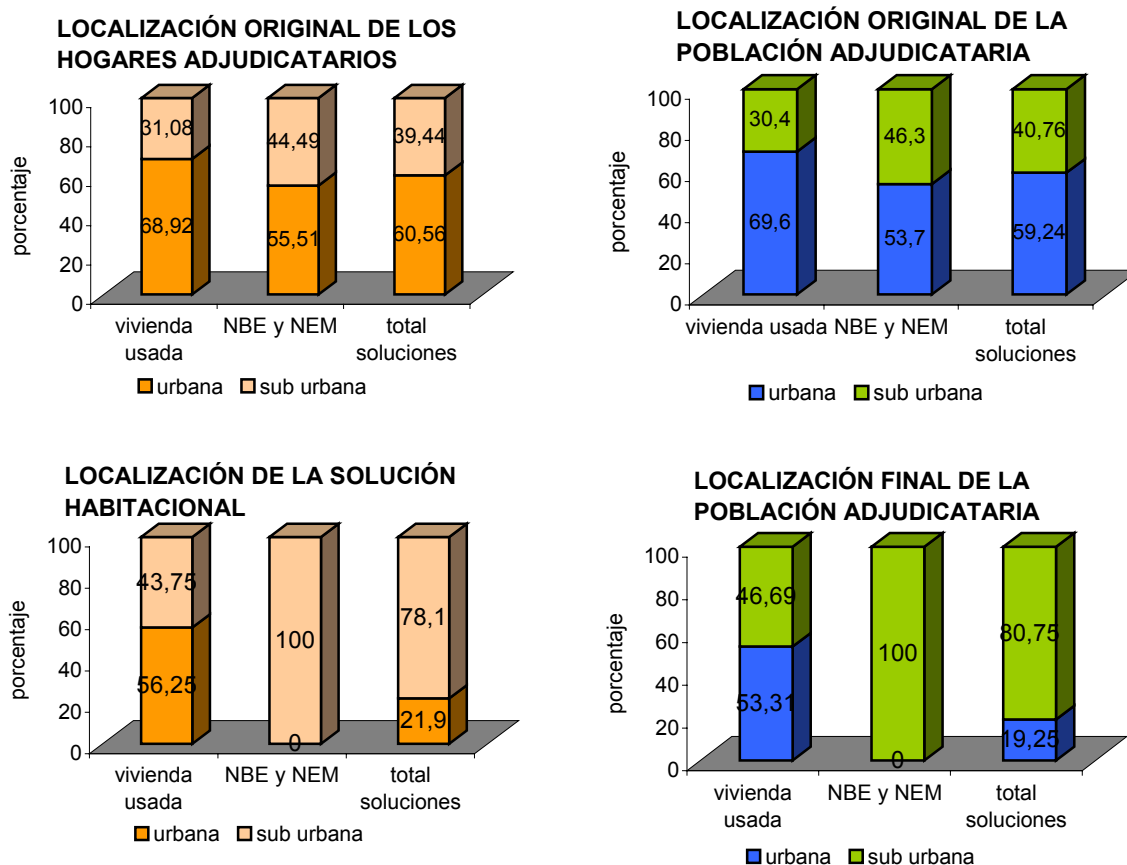
PLANO I. DOMICILIOS ORIGINALES DE LOS ADJUDICATARIOS DE NBE Y NEM



En términos poblacional esto implica que el 53,7% (546 personas) de quienes accedieron a esta solución habitacional y residían en la zona urbana fueron desplazados a la periferia de la ciudad completando un total de 1016 personas, lo que representa el 2,07 % de la población de la ciudad.

La situación se torna más crítica cuando se observa que esta población se concentra en dos puntos de la ciudad, uno de ellos con 788 habitantes (2,6 % de la población total de la ciudad).

GRÁFICO XVI. DESPLAZAMIENTOS DE HOGARES Y POBLACIÓN ADJUDICATARIA



Si bien hubo un importante desplazamiento de población desde la zona urbana hacia la periferia esto no quiere decir que como ha ocurrido en otras ciudades el área central se haya turgurizado y depreciado, por el contrario, el área céntrica continúa siendo la más valorizada y preferida como lugar de residencia, por otra parte según se indica en el anexo I (tipo y forma de tenencia de la vivienda) el 30 % de la muestra vivía como agregado con familiares u otros, por lo que estas viviendas continuaron ocupadas.

La compra de viviendas en el mercado

En el plano II se identificaron los domicilios originales de los hogares que residían en la ciudad y optaron por la compra de una vivienda en el mercado, así como la ubicación de éstas.

Del mismo puede deducirse que si bien hubo desplazamiento de los adjudicatarios de un barrio a otro, en términos generales, ante la posibilidad de elección del lugar para residencia, se mantuvo la preferencia por las zonas más consolidadas.

Como se puede apreciar hay algunas viviendas ubicadas en la zona céntrica y luego se van concentrando en torno a ésta polarizándose la ubicación de las mismas hacia el norte y sur, y pocas hacia el este donde se construyeron la mayoría de los NBE y NEM.

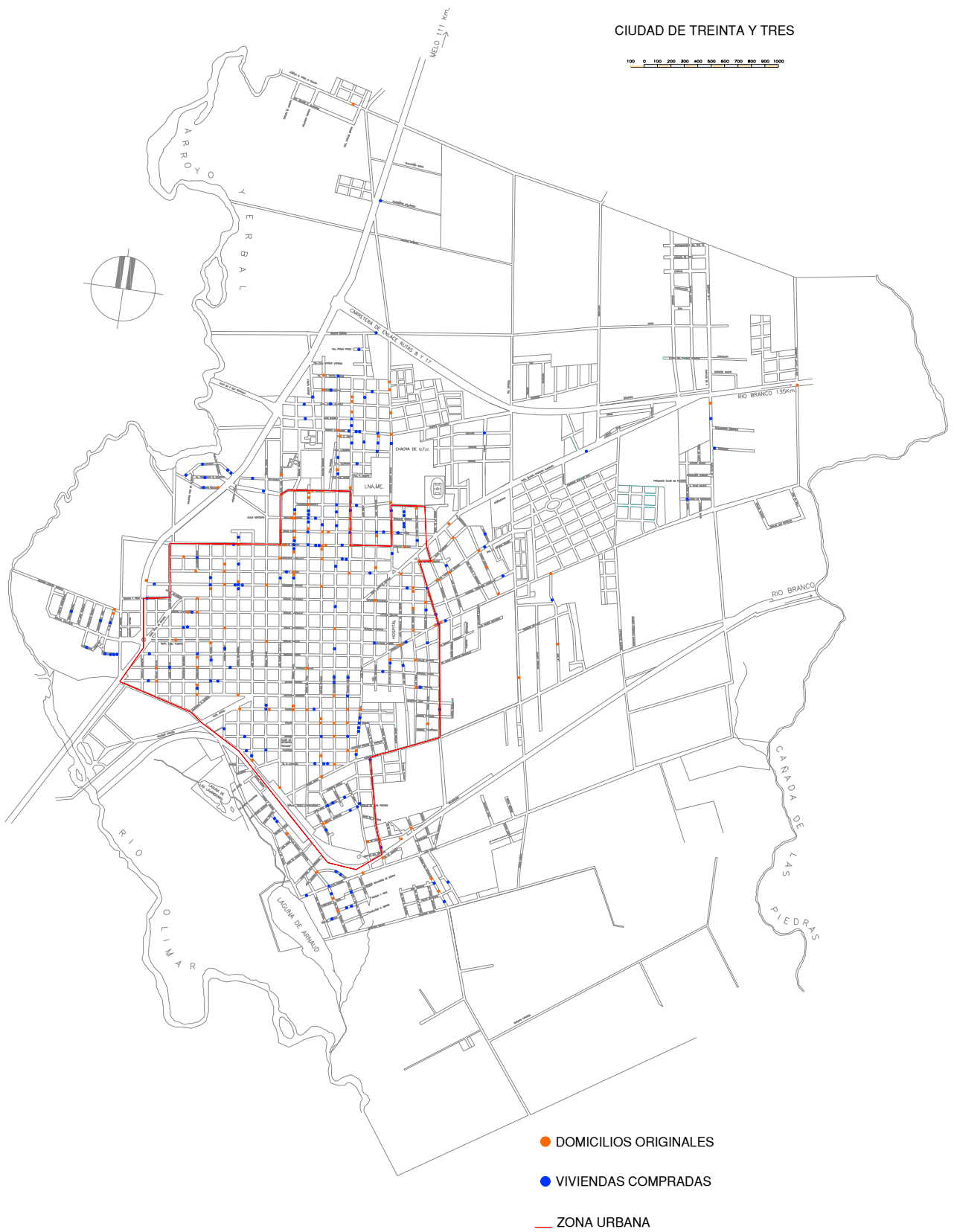
Al respecto vale aclarar el mayor interés demostrado por la población objetivo hacia la opción de compra de vivienda en el mercado al momento de inscribirse en el RNP.

La imposibilidad de acceso de un mayor número de adjudicatarios a las zonas centrales se debió fundamentalmente a la distorsión que produjo en los precios del mercado la emisión masiva de certificados de subsidio para la compra de viviendas (como ocurrió con esta franja de la población); en efecto, al otorgar capacidad de compra a la demanda insolvente los precios fueron regulados por el mercado, y dado que la demanda aumentó bruscamente los precios operaron al alza, por lo que gran parte de la oferta se ubicó en las zonas periféricas, donde el menor costo de la tierra compensaba una mejor calidad de la construcción a fin de cumplir con los requisitos mínimos de elegibilidad exigidos.

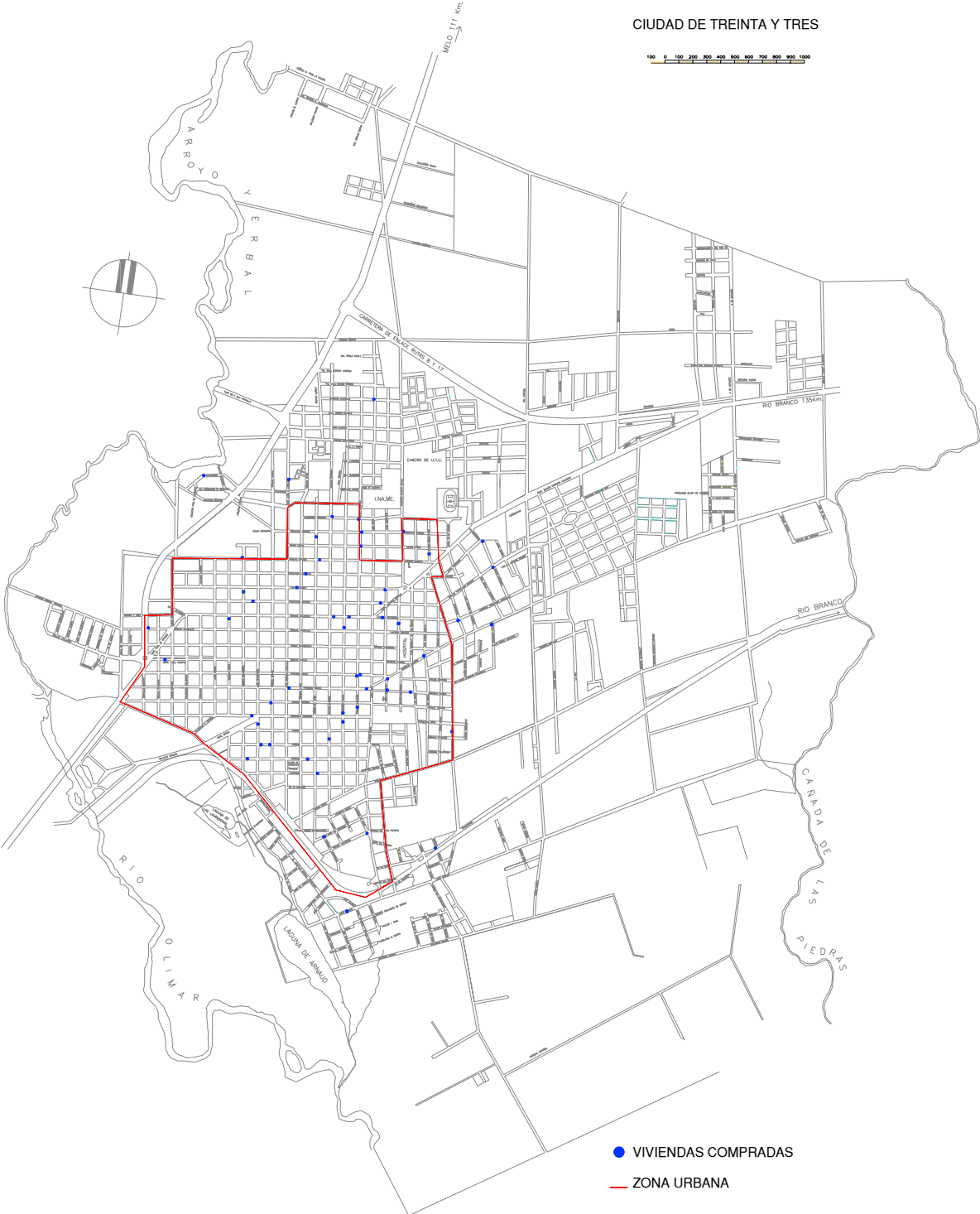
En agosto de 1994 se emitieron 130 certificados de subsidio para la compra de viviendas por valor de hasta 1000 UR, por lo que tal demanda en un mercado inmobiliario pequeño produjo el efecto mencionado.

No ocurrió lo mismo con los certificados para la compra de viviendas por valores de hasta 1300 UR y 1500 UR, los que fueron emitidos en forma gradual en tres oportunidades. En este caso el 84% de las viviendas compradas se encuentran dentro de la zona urbana tal como lo indica el plano III.

PLANO II. VIVIENDAS COMPRADAS EN EL MERCADO POR VALOR DE 1000 UR



PLANO III. VIVIENDAS COMPRADAS EN EL MERCADO POR VALOR DE 1300 UR y 1500 UR



Como se indica en el gráfico XVI del total de hogares que residían en la ciudad de Treinta y Tres y accedieron a este programa, el 68,92 % lo hacía en la zona urbana y el 31,08 en la suburbana, en tanto que al hacer uso de la opción de compra de una vivienda en el mercado, el número de hogares ubicados en la zona urbana descendió al 56,25 % mientras que el total de hogares en la zona suburbana ascendió al 43,75 %.

Ello está indicando que un 12,67 % de los hogares (0,27 % de los hogares particulares de la ciudad) se desplazó a la zona suburbana, en este caso “voluntariamente” ya que la ubicación del inmueble fue de libre elección con la limitante establecida por el monto del certificado.

En términos de población esto significa que de los adjudicatarios que accedieron a este programa el 69,6% residía en la zona urbana y el 30,4% lo hacía en la suburbana, mientras que luego de la compra de la vivienda en el mercado, un 53,31% se mantuvo en la zona urbana y un 16,29 % se trasladó a la zona suburbana completando así un 46,69% en ésta.

Referido a la población total de la ciudad ello representa un desplazamiento desde la zona urbana del 0,35%.

Al considerar el total de las soluciones implementadas para la franja en estudio, de un total de 452 soluciones habitacionales asignadas un 21,9% de ellas se ubican en la zona urbana y un 78,1 % en la zona suburbana, lo que implica que un 38,66 % del total de los hogares fue desplazado hacia las zonas periféricas (2,08 % de los hogares particulares de la ciudad).

En términos de población solamente un 19,25 % se realojó en la zona urbana y un 80,75 % en la suburbana, lo que indica que de las 1590 personas que constituyen los hogares adjudicatarios 306 continúan residiendo en la zona urbana³⁷, por lo que el 39,99 % fue desplazada hacia las zonas periféricas (2,41 % de la población total de la ciudad).

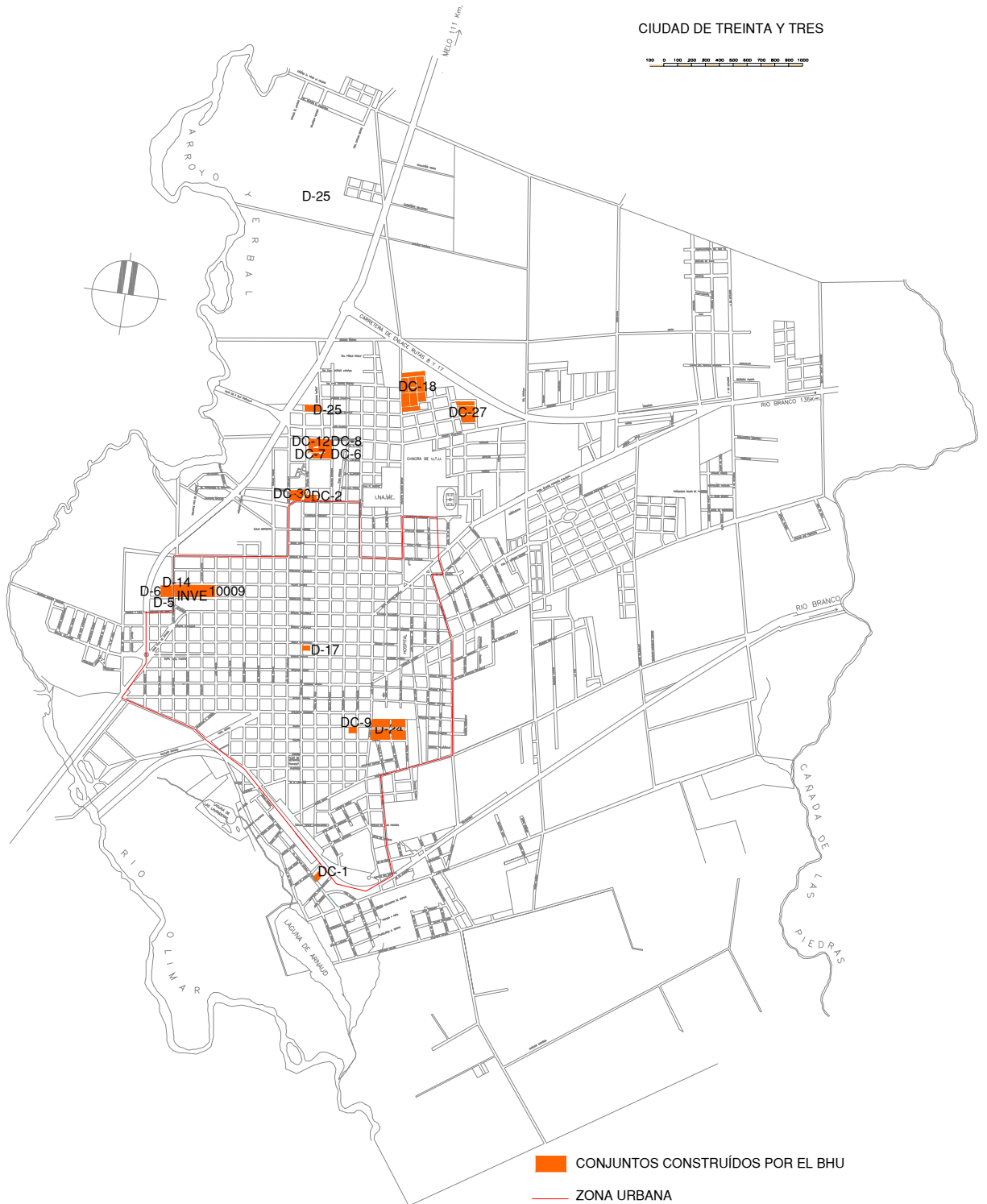
Estos valores se tornan más importantes si se agregan además las 35 viviendas de la cooperativa, y particularmente las 90 viviendas para pasivos considerando además las necesidades de esta población y la carencia de servicios donde se implantan las mismas.

Pero ello no es exclusivamente consecuencia de los programas desarrollados por el MVOTMA, sino también por los complejos construidos por el BHU siguiendo la misma lógica para los sectores “solventes” de la población.

En el plano IV se ubican los conjuntos habitacionales realizados por el BHU en la ciudad, donde el 57,58% de las viviendas construidas también se ubican en la zona suburbana.

³⁷ Datos al momento de la postulación para cada uno de los conjuntos

PLANO IV. CONJUNTOS CONSTRUIDOS POR EL BHU



La expansión de la ciudad

CUADRO XVII. POBLACIÓN, VIVIENDAS, HOGARES DE LA CIUDAD DE TREINTA Y TRES SEGÚN LOS DIFERENTES CENSOS

CENSOS	2004		1996		1985		1975		1963
	cantidad	aumento %	cantidad	aumento %	cantidad	aumento %	cantidad	aumento %	cantidad
POBLACIÓN	31826	3,36	30792	22,57	25122	7,14	23448	9,31	21451
VIVIENDAS	12246	11,18	11015	21,03	9145	10,07	8308	33,81	6209
HOGARES	10582	9,27	9684	15,16	8409	5,51	7970		

Fuente INE

En el cuadro XVII se observa que en el último período intercensal el porcentaje de crecimiento de la población de la ciudad descendió al 3,36 % tras el abrupto aumento que había registrado en el período anterior, porcentaje que prácticamente coincide con el 3,3 % de la población total que habita en los conjuntos de NBE y NEM construidos por el MVOTMA. De este valor, el 1,83 % corresponde a población que residía en las áreas centrales y fueron desplazados hacia la periferia; teniendo en cuenta que en el período en estudio además de los casos mencionados se construyeron en la zona suburbana a través del MVOTMA 90 viviendas para pasivos y 35 para cooperativa, y por el BHU 246 viviendas, y que prácticamente todas se encuentran ocupadas, entonces se puede afirmar que como consecuencia de los programas implementados por el gobierno central ha habido un mayor crecimiento poblacional en la periferia que el registrado en la ciudad en el último período intercensal.

Analizando el crecimiento del número de viviendas particulares en igual período vemos que el mismo es de 1231 unidades, en tanto que solamente los NBE y NEM construidos por el MVOTMA que ascienden a 276 unidades representan el 22, 42 %; si a su vez también consideramos el resto de los conjuntos realizados por el MVOTMA (viviendas para pasivos y cooperativa) y por el BHU (solamente en la periferia) el total de unidades asciende a 647, lo que representa el 52, 56 % del crecimiento en el último período intercensal; dado que la ciudad no cuenta con asentamientos irregulares, los desplazamientos masivos a la periferia han sido originados principalmente por las políticas y programas en materia de vivienda implementados desde el Estado a través del BHU y del MVOTMA.

Estos nuevos complejos realizados tanto para la población “solvente” como para la “insolvente”, han ido desruralizando las periferias y pautando el crecimiento y extensión de la mancha urbana sobre lo que en otro momento fueran zonas de huertos y chacras.

En efecto, tal como puede apreciarse en la foto aérea, el crecimiento tentacular da paso al nodal donde los conjuntos construidos se identifican como satélites inmersos en las periferias, creando un nuevo tejido, anexos a ejes circulatorios que los unen con la trama urbana existente, y en torno a los cuales una vez que se extendieron los servicios comienzan a dibujarse nuevos fraccionamientos y a realizarse nuevas construcciones.

CUADRO XVIII. SUPERFICIE Y POBLACIÓN DE LOS COMPLEJOS CONSTRUIDOS POR EL MVOTMA

	SUPERFICIE (m²)	POBLACIÓN
CONJUNTOS NBE Y NEM	68.274	1016
CONJUNTOS BPS	9.145	115
COOPERATIVA	21.013	114
ZONA URBANA	3.938.286	

De los cuadros XVII y XVIII se desprende que en tanto la población total de la ciudad creció un 3,36 %, solamente con los conjuntos de NBE y NEM construidos por el MVOTMA se urbanizó una superficie equivalente al 1,73 % del área urbana para realojar al 3,3 % del total de la población, en tanto que si se consideran todos los conjuntos construidos por el MVOTMA (incluidas las viviendas para pasivos y cooperativa), la superficie resultante equivale al 2,5 % del área urbana albergando 4,04 % del total de la población de la ciudad.

CUADRO XIX. CANTIDAD DE VIVIENDAS POR CONDICIÓN DE OCUPACIÓN EN LA CIUDAD DE TREINTA Y TRES Y EJIDO DE TREINTA Y TRES EN EL ÚLTIMO PERÍODO INTERCENSAL

	TREINTA Y TRES (ciudad)			EJIDO DE TREINTA Y TRES			TOTAL LOCALIDAD		
	2004	1996	VARIACIÓN (%)	2004	1996	VARIACIÓN (%)	2004	1996	VARIACIÓN (%)
CENSO									
TOTAL VIVIENDAS	9965	9323	6,89	2281	1692	34,81	12246	11015	11,18
VIVIENDAS OCUPADAS	8539	8522	0,20	1881	1310	43,59	10420	9832	5,98
VIVIENDAS LIBRES	1426	801	78,03	400	382	4,71	1826	1183	54,35

Fuente INE

El cuadro XIX pone en evidencia una incoherencia en la orientación de la política de vivienda; en efecto obsérvese que mientras en el último período intercensal se registra un aumento del número de viviendas de la ciudad de 1231 unidades (de las cuales el 22,42 % corresponde solamente a los NEM construidos por el MVOTMA), y el stock de viviendas libres aumentó en 643 unidades, del total de soluciones asignadas por el MVOTMA en el período para el sector de población en estudio solamente se destinó el 38,94% de ellas a la compra de viviendas en el mercado. Expresado en otros términos, la construcción de conjuntos de NEM ha contribuido a aumentar el stock de viviendas libres de la ciudad en un 23,33%.

En efecto, los datos del censo de 1996 indican que había 1183 viviendas libres en tanto que las soluciones destinadas por el MVOMA mediante los programas en estudio ascienden a 452 de las cuales 176 se destinaron a actuar sobre este stock lo que representa e 14,88 % del mismo.

Por otra parte había un 13,74% más de viviendas que hogares, done más de una de cada diez viviendas existentes estaba desocupada, por lo que el número de hogares era igual al de viviendas ocupadas, de ello se deduce que a la fecha no había un déficit cuantitativo que justificara la construcción de nuevas viviendas (en esta fecha aún no se había entregado ningún NBE ni NEM, sí se encontraban en construcción 176 unidades lo que corresponde al 14,88% de las viviendas libres).

En tanto que los datos del censo 2004 indican que la relación viviendas/hogares aumentó un 2% más (los NBE y NEM construidos por el MVOTMA ascienden al 2,25% del total de viviendas existentes) mientras que el porcentaje de las viviendas desocupadas aumentó un 38,83%. En este censo se determinó que el número de viviendas libres en la ciudad es de 1826 unidades mientras que el número total de inscriptos en el RNP que aspiran a una solución habitacional para la franja de estudio asciende a 504 familias.

Estos valores están indicando que para el caso de la ciudad de Treinta y Tres no se justificaba la construcción masiva de nuevas unidades, sino que los programas de vivienda debieron orientarse a respetar la calidad del ambiente preexistente así como el stock de vivienda mejorándolo.

En tanto la construcción de los conjuntos de NBE y NEM ha contribuido al crecimiento de la ciudad expandiéndola hacia la periferia a la vez que aumentando la densificación de ésta, la emisión de certificados para la compra de viviendas por el contrario, ha contribuido a consolidar la trama urbana existente.

Estos resultados son confirmados por los datos del censo 2004 fase I publicados por el INE.

Este Instituto define al Ejido de Treinta y Tres como una zona de chacras que bordea la ciudad y que cuenta con los siguientes servicios: luz eléctrica, agua corriente, teléfono, recolección de residuos, red de saneamiento, escuela, policlínica, comedor de INDA, parque, parque infantil, zoológico, cancha de fútbol, cancha de paddel, piscina, pista de atletismo, estadio, canal de TV local y TV cable, ómnibus de línea, interdepartamental, aeródromo, comisaría, destacamento policial y aduana.

Esta zona abarca parte del área suburbana definida por la Intendencia Municipal y la Dirección Nacional de Catastro, en la cual se implantan los diferentes conjuntos.

CUADRO XX. VARIACIÓN DE LA POBLACIÓN, VIVIENDAS, HOGARES DE LA CIUDAD DE TREINTA Y TRES Y EJIDO DE TREINTA Y TRES EN EL ÚLTIMO PERÍODO INTERCENSAL

LOCALIDAD	TREINTA Y TRES (ciudad)			EJIDO DE TREINTA Y TRES		
	2004 CANTIDAD	1996 CANTIDAD	VARIACIÓN (%)	2004 CANTIDAD	1996 CANTIDAD	VARIACIÓN (%)
CENSO						
POBLACIÓN	25711	26390	-2,57	6115	4402	38,91
VIVIENDAS	9965	9323	6,89	2281	1692	34,81
HOGARES	8661	8392	3,21	1921	1292	48,68

Fuente INE

Como puede apreciarse en el último período intercensal en la ciudad de Treinta y Tres se ha registrado un descenso del 2,57% de la población, en tanto que los hogares y las viviendas han aumentado un 3,21% y un 6,89% respectivamente.

Muy diferente es la situación del Ejido donde la población aumentó un 38,91%, los hogares un 48,68% y el número de viviendas un 34,81%.

De este incremento demográfico registrado en el Ejido el 59% corresponde a la población que habita en los conjuntos construidos por el MVOTMA, en tanto que del aumento de las viviendas particulares el 47% corresponde a los NBE y NEM (si además se incluyen las viviendas para pasivos este valor aumenta al 62%) al igual que el 44% del aumento del número de hogares.

En el cuadro XIX se observa que inversamente a lo que ocurre en Treinta y Tres ciudad donde se mantiene el número de viviendas particulares ocupadas aumentando un 78% el número de viviendas libres, en el Ejido se mantiene el número de viviendas libres aumentando un 43,59% el número de viviendas ocupadas.

El INE en la síntesis de resultados del censo de 2004 fase I concluye: "Treinta y Tres es la ciudad más grande, concentra el 58 por ciento de la población urbana del departamento y el 52 por ciento de la población total. El índice de primacía de 2.1 indica la concentración de la población en esta ciudad sobre los siguientes tres centros más poblados: Ejido de Treinta y Tres, Vergara y Santa Clara de Olimar.

Si bien la ciudad de Treinta y Tres mantiene su primacía en el tiempo, aunque no registra un crecimiento en el último período intercensal, es notorio el crecimiento de la localidad del Ejido de Treinta y Tres, la cual se muestra como extensión de la ciudad de Treinta y Tres, y que entre 1996 y 2004 creció a una tasa anual del 40.5 por mil".

5-3. Análisis económico

El costo de la construcción

A partir de la segunda mitad de la década de los 90 la política de vivienda se orienta a operar sobre la oferta a través de la construcción de soluciones habitacionales mediante el mecanismo de la licitación pública por el sistema llave en mano, dejando de lado la asignación directa de los subsidios a los beneficiarios (por valor de 1000 UR).

Es así que se promueve el involucramiento del sector privado en la construcción de viviendas de interés social, el que desde los años 70 había demostrado poco interés en su participación.

“El gobierno central promueve la mayor libertad de mercado y la eficiencia económica de la empresa mercantil como orientadores del desarrollo urbano y la vivienda” (J. Di Paula: 2003) concibiéndose la vivienda como un bien de cambio y no de uso.

De este modo, a través de los diferentes procesos licitatorios realizados, nacionales e internacionales³⁸, participan diversas empresas nacionales y extranjeras, que en su afán de lucro deciden donde y como construir. Licitaciones que se realizan en dólares americanos y que para el caso en estudio el costo de las soluciones habitacionales promedio fue de U\$S 22.199 equivalentes a UR 1.362 (valor actualizado al año 2000).

Es evidente que el sector privado encontró un campo propicio y un negocio rentable para el desarrollo de su actividad, muestra de ello es por un lado la participación de empresas constructoras sin trayectoria en la construcción de vivienda, así como de las llamadas empresas “golondrinas”, y por otro las modificaciones realizadas a los pliegos licitatorios donde se incorporó la admisión de sistemas constructivos industrializados a modo de competir y bajar los costos de la construcción tradicional, pero el resultado de ello fue la obtención de un producto de igual precio y de menor calidad que el obtenido con ésta³⁹, lo que redujo en un mayor beneficio para las empresas constructoras y por ende resultando en una desviación del subsidio hacia la oferta productora de vivienda.

En el desarrollo de este trabajo se utilizó el término costo para referirse al importe que el MVOTMA pagó por un determinado producto o sea el precio cobrado por una empresa constructora.

Con los datos relevados de los contratos, certificados de obra y del BPS se confeccionó el cuadro XXI en el que se indican los costos de los diferentes conjuntos realizados.

³⁸ Los pliegos establecen que para montos superiores a U\$S 1.000.000 los llamados a licitación deben ser de carácter internacional abiertos a todas aquellas firmas y empresas provenientes de países miembros del BID.

³⁹ Al momento de la evaluación de las ofertas por parte del MVOTMA predominaron los criterios económicos.

Del mismo se desprende que el costo promedio de la tierra fue del orden de 2 U\$S/m², los costos de infraestructura fueron del orden de 25 U\$S/m² (incluyen infraestructura vial, red eléctrica y alumbrado público, red de agua potable y red de saneamiento o sistema de disposición de líquidos cloacales), y los costos de construcción fueron del orden de 465 U\$S/m²

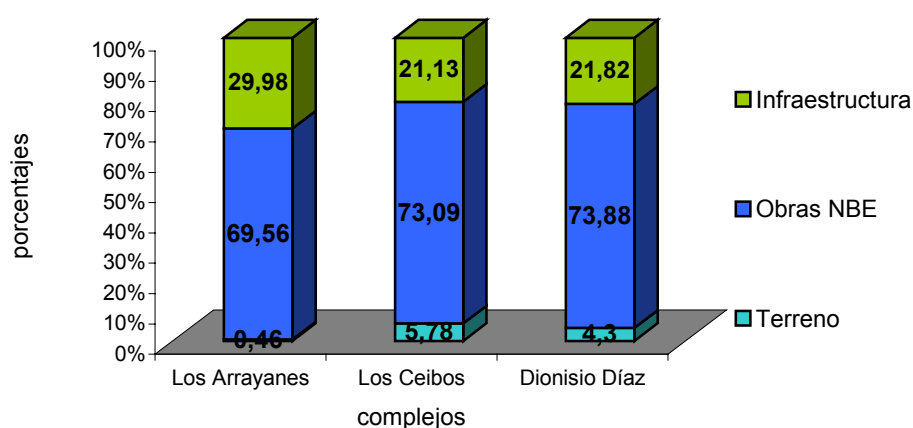
CUADRO XXI. COSTO DE LOS CONJUNTOS CONSTRUIDOS (valores en U\$S año 2000)

OBRA	UNID.	AREA PREDIO (M ²)	MONTO TERRENO	OBRAS NBE	IINFR. VIAL	INFR. SANIT.	INFR. AGUA	INFR. ELÉCTR.*	MONTO IMP. **
EDISON GÓMEZ	42	10539	IMTT	387806	IMTT	184462	34505	32583	89516
LOS ARRAYANES	134	34841	16200	2444273	197239	583868	117152	154957	500743
LOS CEIBOS	50	13001	59000	746759	47187	73421	45558	49724	161868
DIONISIO DÍAZ	50	9893	40000	687882	39354	54128	46556	63080	86588

* incluye alumbrado público

** incluido en la oferta

GRÁFICO XVII. ESTRUCTURA DE COSTOS



Considerando el total de soluciones habitacionales construidas, las que ascendieron a 276 unidades, se observa que el costo promedio de la tierra por hogar beneficiado fue de U\$S 494, el costo promedio del NBE o NEM ascendió a U\$S 15459, en tanto que el costo promedio de las obras de infraestructura fue de U\$S 6246 por hogar (sin incluir el costo de los trabajos realizados por la Intendencia Municipal).

Respecto a los nuevos parcelamientos resultantes la superficie promedio del lote individual fue de 166 m², en tanto que la superficie urbanizada por hogar fue de 247 m².

Aplicando los mismos criterios con que se tasaron las viviendas compradas en el mercado pero para un NEM tipo, el valor del mismo asciende a U\$S 15.170 o su equivalente en UR 931.

Al comparar los gastos realizados por el gobierno central en dos tipos de intervenciones urbanísticas diferentes, en contextos cualitativos y de legalidad opuestos, para poblaciones de similares condiciones socioeconómicas, como son por un lado este tipo de actuaciones regladas y por otro los asentamientos urbanos precarios, a través del MVOTMA y del PIAI respectivamente (para otras localidades del país dado que en la ciudad de Treinta y Tres no existen asentamientos de este tipo), se constató que en las intervenciones realizadas por el PIAI el costo promedio por hogar fue de U\$S 7796 lo que implica que lo que le costó al MVOTMA dotar a las familias de un lote promedio de 166 m² de tierra urbanizada (U\$S 6740) fue un 14% inferior al costo de mejoramiento barrial, en tanto que el costo de suministrar un NBE o NEM a las familias fue prácticamente el doble que el de mejoramiento barrial.

Obsérvese que si no se considera el costo de la tierra por hogar (U\$S 494 ya que tampoco está incluido en el costo de de los proyectos financiados por el PIAI), entonces la dotación de infraestructura (agua potable, saneamiento, alumbrado público, energía eléctrica, vialidad y salón comunal) a los conjuntos habitacionales resultó un 20% inferior al costo de mejoramiento barrial. Mejoramiento barrial que incluye además de las obras de infraestructura urbana (ya sea nuevas y/o sustitución o modificación de las existentes) equipamiento comunitario (salones comunales, guarderías, policlínicas, canchas, plazas y otros espacios públicos, etc.), y eventualmente realojos. Obras que además se realizan en predios ya ocupados por lo que su ejecución es más complicada y por ende más costosas que si se tratara de nuevas urbanizaciones.

CUADRO XXII. COSTOS DE PROYECTOS EN EL PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS IRREGULARES (valores en U\$\$ año 2000)

ASENTAMIENTO	DEPARTAMENTO	COSTO DE LAS OBRAS	HOGARES	POBLACIÓN	COSTO POR HOGAR
Fátima	Salto	635.000	69	238	9.203
Lazareto	Salto	320.000	42	167	7.619
Don Atilio	Salto	1.130.000	213	969	5.305
Sonia del Sacrificio	Rivera	910.000	117	467	7.778
Mandubí	Rivera	430.000	92	358	4.674
Villa Guadalupe	Durazno	580.000	96	412	6.042
Vista Linda – El Dorado	Canelones	560.000	47	187	11.915
El Santo – San Francisco	Canelones	550.000	58	250	9.483
San Andrés	Canelones	1.050.000	71	284	14.789
Villa Esperanza	Canelones	600.000	92	374	6.522
Nuevo Amanecer	Montevideo	450.000	71	240	6.338
Barrio Norte	Paysandú	1.220.000	179	745	6.816
Las Malvinas	Montevideo	350.000	72	305	4.861

Fuente: Programa de Integración de Asentamientos Irregulares

En el cuadro XXIII se indica la evolución del precio del metro cuadrado de construcción en dólares americanos para vivienda nueva⁴⁰ según diferentes tipologías durante el período de estudio, el que incluye materiales, remuneraciones, depreciación de equipos, beneficios y gastos generales de la empresa constructora, impuesto al valor agregado (IVA) y leyes sociales.

A los efectos de realizar una comparación con los costos de los complejos construidos se tomó como referencia la categoría vivienda colectiva económica en planta baja con y sin infraestructura propia, correspondiendo ésta a grupos de viviendas individuales aisladas, apareadas o en tiras en planta baja de acuerdo a la categoría I del BHU.

⁴⁰ Según las definiciones del INE se considera vivienda cuando éste es el principal destino, en una relación netamente preponderante, y obra nueva toda construcción realizada en terreno baldío.

A su vez las viviendas se clasifican en diferentes categorías: económica o sencilla aquella con techos livianos, mediana es la construcción que tiene techo de hormigón, confortable la que cuenta con calefacción central o aire acondicionado y suntuaria aquella que incluye calefacción y áreas generosas.

CUADRO XXIII. EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LA CONSTRUCCIÓN/M² DE VIVIENDA NUEVA SEGÚN TIPOLOGÍA (valores para Montevideo en dólares, período 1991 - 2000)

TIPOLOGÍA	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Individual económica en planta baja	350	375	443	512	565	573	557	573	557	535
Individual económica duplex	351	380	449	518	571	575	556	572	558	537
Individual mediana	557	605	715	813	906	920	907	936	915	892
Individual suntuaria	772	826	617	1068	1173	1186	1187	1243	1205	1161
Colectivas económicas en p.b. s/infraestructura	319	343	402	453	500	505	487	500	488	470
Colectivas económicas en p.b. c/infraestructura	456	485	565	634	697	704	681	696	674	650
Colec.econ.o med.PB y 3 s/asc.s/infraestr.	293	316	376	431	474	481	467	479	465	448
Colec.econ.o med.PB y 3 s/asc.c/infraestr.	334	361	426	487	534	542	528	541	524	505
Colec.econ.o medianas duplex s/infraestr.	351	383	455	520	576	582	569	584	570	554
Colec.econ.o medianas duplex c/infraestr.	411	447	530	605	670	676	659	678	660	639
Torre económica con ascensor	306	328	383	436	485	490	476	477	461	443
Torre mediana con ascensor	326	343	397	452	505	509	499	507	483	460
Torre suntuaria con ascensor y calefacc.	492	526	608	692	769	780	767	781	756	726

Fuente: INE

Realizada la comparación se observa que:

- en el complejo Edison Gómez el costo/m² sin infraestructura fue un 35% inferior al de referencia en tanto que con infraestructura fue un 31% menor (debido principalmente a que no están incluidos costos tales como la infraestructura vial, honorarios profesionales, gastos de proyecto y fraccionamiento, etc. los que fueron asumidos por ambas Instituciones pues el mismo se construyó a través de convenio entre MVOTMA e IMTT, además de estar constituido por NBE).
- en el complejo Los Arrayanes (al tomar un valor promedio entre los años 1994 y 1998 pues la obra estuvo interrumpida y fue realizada por empresas diferentes) los valores de construcción sin infraestructura fueron un 13% superiores a los de referencia, en tanto que los costos con infraestructura fueron un 28% superiores a los de referencia, esto se debe fundamentalmente a que se realizaron dos plantas de bombeo para saneamiento que sirvieron no solamente al propio conjunto sino a una vasta zona de la ciudad incluido los complejos Dionisio Díaz y posteriormente Edison Gómez.
- en los complejos Los Ceibos y Dionisio Díaz los costos de construcción de las viviendas resultaron un 13% inferiores a los de referencia e incluyendo la infraestructura un 18% inferiores.
- en los valores de referencia la relación costo infraestructura/costo total fue del 29%, en tanto que para los conjuntos construidos la misma osciló entre el 23% y el 32%.

CUADRO XXIV. COSTO POR M² DE LOS CONJUNTOS CONSTRUIDOS (valores en U\$S a la fecha de construcción)

COMPLEJO	PERÍODO CONSTRUCCIÓN	SUPERFICIE EDIFICADA (M ²)	COSTO/M ² SIN INFRAESTRUCTURA	COSTO/M ² CON INFRAESTRUCTURA
EDISON GÓMEZ	5/92 – 2/93	1260	225	435
LOS ARRAYANES	11 /94 – 6/95	4437	551	806
LOS CEIBOS	8/97 – 12/98	1822	436	565
DIONISIO DÍAZ	9/98 – 10/99	1662	414	536
	6/00 – 6/01			

Obsérvese que en tanto para los valores de referencia los costos de infraestructura representaron en promedio un incremento del 39% en el valor de construcción de la vivienda, en el complejo Edison Gómez

ascendieron al 41%⁴¹ y en el complejo los Arrayanes representaron un incremento del 46% debido a la extensión de los servicios que implicó la construcción del mismo.

En el complejo Los Ceibos al igual que en el complejo Dionisio Díaz los costos de infraestructura aumentaron en un 30% el costo de las viviendas.

Por otra parte puede observarse que los costos de construcción de los diferentes conjuntos son similares e incluso superiores a los de otras tipologías de mejor calidad.

Los valores ilustran el mayor costo que ha tenido para el Estado la implantación de los complejos en zonas de menor valor de la tierra debido a la dotación de infraestructura, lo que también genera una mayor plusvalía apropiada por los propietarios de la nueva tierra urbanizada.

Como se mencionara anteriormente, en el año 1995 tras la definición del NEM, y como consecuencia de las mejoras introducidas el monto teórico de las soluciones habitacionales se incrementó un 15 % pasando de 1000 UR a 1150 UR.

Al analizar la incidencia económica que tales mejoras implican, tomando en cuenta la propuesta del complejo Los Arrayanes (único complejo de NBE licitado bajo la modalidad llave en mano), se obtuvieron los siguientes resultados:

- aumento del precio por mayor área construida (no se consideró puesto que las unidades de este conjunto ya eran de 32 m²), definición de un dormitorio, suministro de extractor de aire en cocina y pileta de lavar ropa exterior UR 40.
- aumento del precio por construcción de cimentación para ampliación de 14 m² UR 35.
- no se consideró aumento del precio por aumentar área mínima del lote ya que las parcelas del proyecto considerado eran de 162 m².
- no se consideró aumento del precio de las obras de infraestructura dado que se consideró que se mantenía el área de los lotes.

El total de las mejoras por unidad habitacional asciende a UR 75, por lo que las mismas implican un aumento del 8,56%.

A posteriori en la realización de otros complejos algunas empresas constructoras fueron incorporando por propia decisión otras mejoras tales como pintura impermeabilizante exterior, revestimientos cerámicos en baño y cocina, aberturas de mejor calidad e incluso muros de mayores espesores, manteniendo fijos los precios originales en dólares (en tanto el costo de construcción en dólares aumentaba).

⁴¹ actualizando los valores de ejecución de las obras de construcción de los NBE a la fecha de realización de las obras de infraestructura, no se consideró aquí el costo de las obras viales realizadas por la Intendencia Municipal por carecer de datos

La construcción y la economía local

Como ya se mencionara uno de los principales objetivos perseguidos por los programas fue la generación de empleo a través de la industria de la construcción.

En tal sentido es de hacer notar el rol que históricamente la misma ha tenido y particularmente la construcción de viviendas, en la generación de producto, el aprovechamiento de la capacidad productiva instalada, aumento de los recursos fiscales y en la generación de empleo y salarios a corto plazo.

No obstante, su efecto dinamizador, no va más allá de un corto período de tiempo pues no genera un crecimiento auto sostenido dado que su producto es demandado una única vez, a diferencia de otros tipos de industrias en que la inversión se transforma en una fuente permanente de actividad.

A tales efectos se destacan las diferentes políticas económicas desarrolladas en la segunda mitad del siglo pasado que no consiguieron consolidar el crecimiento o que lo hicieron en forma parcial durante un corto período originando una crisis cuyas consecuencias fueron una mayor dependencia externa y una mayor polarización socio económica.

Debe destacarse entonces la importancia de la coordinación entre las políticas de reactivación a corto plazo que apunten a la mayor generación de empleo con una política de desarrollo a largo plazo cuyo objetivo sea el crecimiento auto sostenido, mayores y mejores fuentes de trabajo e ingresos, a efectos de beneficiar a toda la sociedad en su conjunto y fundamentalmente a los sectores más sumergidos.

Previo a la presentación del procesamiento de los datos obtenidos de la construcción de los diferentes conjuntos habitacionales para determinar su incidencia en la economía local es necesario hacer las siguientes precisiones:

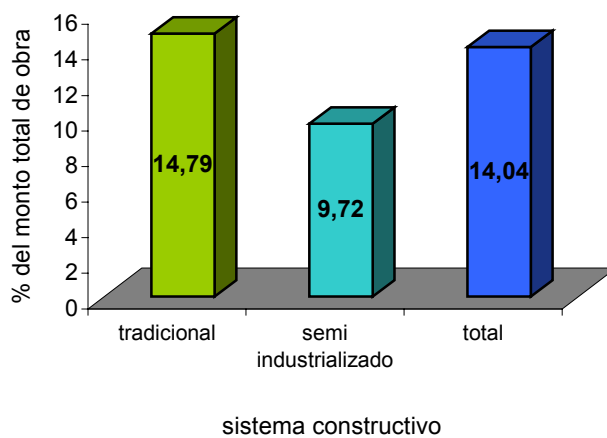
- la industria de la construcción presenta una serie de características en cuanto al empleo de mano de obra que la hacen muy peculiar y la diferencian de otros tipos de industrias; así por ejemplo el volumen de personal no es constante a lo largo de toda la obra variando según las diferentes etapas de la misma y el procedimiento constructivo utilizado.
- si bien los laudos están fijados por ley la forma de remuneración también puede variar incluso con el mismo personal contratado, pudiéndose utilizar personal jornalero, a destajo y obreros mensuales, además de las diferentes compensaciones y categorías de personal establecido lo que implica diferentes montos de jornales.
- a efectos de determinar el número de jornales empleados se consideró un jornal promedio de medio oficial albañil y el de los correspondientes capataces.
- para poder comparar entre dos sistemas constructivos diferentes la incidencia de determinada variable, en este caso la mano de obra, es necesario que el resto de las mismas se mantengan constantes. En ambos sistemas (construcción tradicional y semi industrializado pesado) la mayor parte de los insumos (materiales y proveedores)

fueron externos a la localidad⁴²; la calidad de los materiales empleados y de las terminaciones realizadas, las áreas construidas así como los demás estándares de confort y los plazos de obra también fueron similares.

Hechas estas aclaraciones, se observa al analizar el origen de las empresas constructoras que participaron en la construcción de los diferentes conjuntos habitacionales que el 75% de ellas no pertenecían a la localidad, ni siquiera a la región, y que solamente el 15% de las soluciones habitacionales fueron realizadas por alguna empresa local.

En el gráfico XVIII se representa la incidencia en la mano de obra utilizada directamente en la construcción según el sistema constructivo empleado, pudiéndose apreciar que los sueldos y salarios representaron en promedio un 14,04% del monto total de las obras, correspondiendo de este valor el 9% a personal administrativo en obra y capataces⁴³. Se observa además que en el sistema semi industrializado este porcentaje desciende al 9,72%⁴⁴.

GRÁFICO XVIII. INCIDENCIA DE LA MANO DE OBRA UTILIZADA



⁴² Según la información obtenida durante la construcción de los complejos

⁴³ A los efectos de la determinación de los montos de mano de obra pagada se trabajó con los datos relevados de los montos imposables abonados al BPS que incluyen las partidas fijadas por laudos (gravadas en un 100%) integradas por jornales, horas extras comunes y especiales, feriados pagos, descansos o feriados trabajados, horario nocturno, incentivo por asistencia, suplemento balancín, etc. y destajo; las partidas que exceden el laudo (gravadas parcialmente), no así las partidas no gravadas integradas por desgaste de ropa, herramientas, gasto de transporte establecidos por laudo, media hora de descanso paga y viático por traslado (reintegro de gastos)

⁴⁴ Los porcentajes indicados incluyen la mano de obra pagada en el montaje y construcción de las soluciones habitacionales, así como en las obras de infraestructura, no está incluida la mano de obra pagada al personal de planta de prefabricados

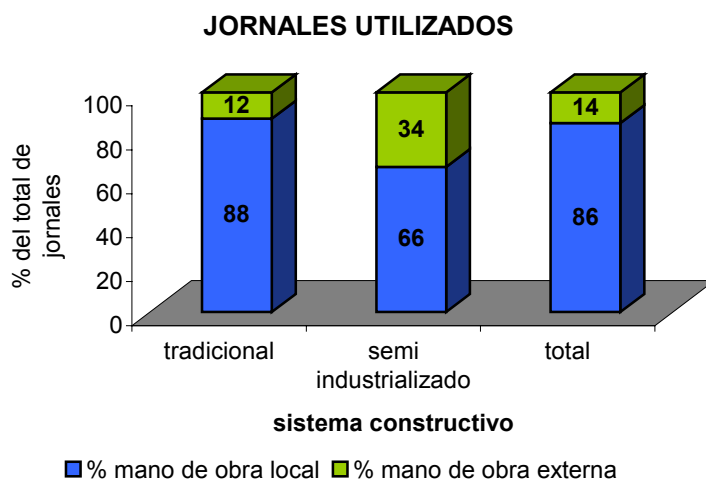
Respecto a la procedencia de la mano de obra, la misma se representa en el gráfico XIX.

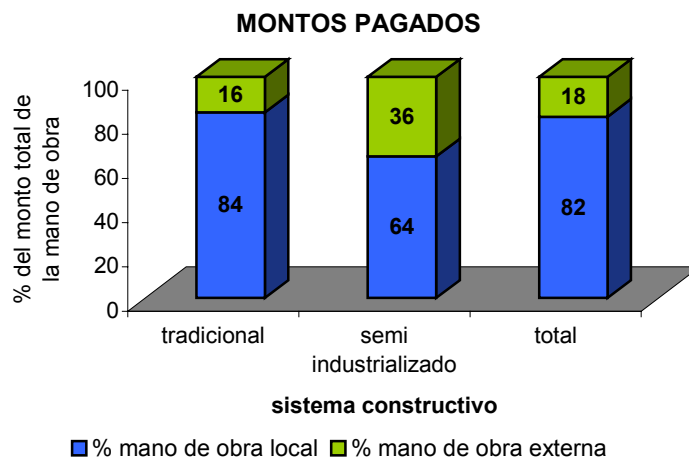
Allí se puede apreciar que en promedio el 86% de los jornales insumidos fueron suministrados por mano de obra local, en tanto que la construcción con sistema semi industrializado insumió prácticamente tres veces más mano de obra externa a la ciudad que el sistema tradicional (sin contabilizar el personal de planta).

Analizando los montos pagados al personal de obra se observa que porcentualmente aumentan las remuneraciones al personal que no pertenece a la región, en tanto en el sistema tradicional el personal local recibió el 84% del dinero destinado al pago de jornales este porcentaje se redujo al 66% en el sistema semi industrializado, por lo que la mano de obra local recibió en total el 82% del dinero pagado en jornales.

Esta diferencia se debe fundamentalmente a la utilización de mano de obra especializada insumida en la construcción y montaje del sistema semi industrializado, lo que indica que el aporte de la mano de obra local fue básicamente de personal no calificado.

GRÁFICO XIX. JORNALES Y MONTOS PAGADOS





En el cuadro XXV se resumen los jornales utilizados y los puestos de trabajo directos en obra creados durante la construcción de los diferentes conjuntos.

En el mismo se aprecia que se crearon en total en promedio 125 puestos de trabajo en obra de los cuales 108 fueron cubiertos por mano de obra local. Este valor representa aproximadamente el 1,6 % de la población masculina económicamente activa mayor de quince años de la ciudad de Treinta y Tres; a su vez los puestos de trabajo locales ascienden al 8,1 % de la población masculina mayor de quince años económicamente activa de todo el departamento cuya rama de actividad es la industria de la construcción⁴⁵.

Al analizar la relación de los puestos de trabajo creados por solución habitacional construida⁴⁶ se observa que el sistema tradicional crea un 27% más, en tanto que este porcentaje aumenta al 75% al considerar los puestos de trabajo locales.

CUADRO XXV. MANO DE OBRA LOCAL Y EXTERNA SEGÚN SISTEMA CONSTRUCTIVO

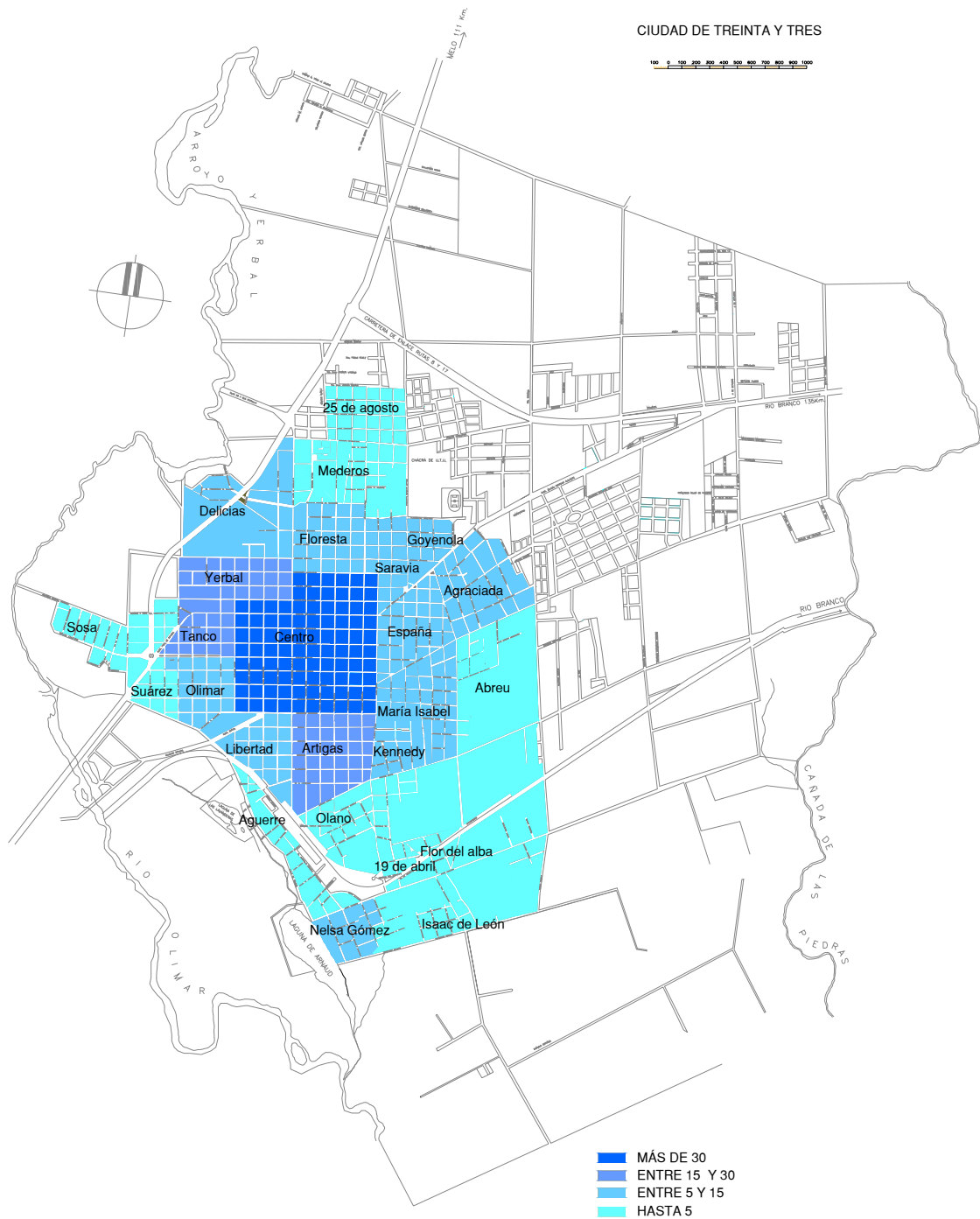
SISTEMA CONSTRUCTIVO	duración de obras (meses)	total jornales	jornales obreros locales	jornales obreros foráneos	total puestos trabajo	puestos trabajo locales	puestos trabajo foráneos	puestos trabajo por NBE	puestos trabajo locales/NBE
TRADICIONAL	50	47072	41371	5701	105,99	95,94	10,05	0,47	0,42
SEMI INDUSTRIALIZADO	12	5377	3547	1830	18,67	12,32	6,35	0,37	0,24
TOTAL	62	52449	44918	7531	124,66	108,26	16,4		

⁴⁵ De acuerdo a los datos del censo del año 1996 publicados por el INE

⁴⁶ Para determinar esta relación se consideró la mano de obra total insumida durante la construcción de cada uno de los conjuntos, incluidas las obras de infraestructura, ya que no se dispuso de los valores de mano de obra desglosados por rubros

El valor de la tierra

PLANO V. VALOR DE LA TIERRA (U\$S/m²)



En el cuadro XXVI se indican los costos de urbanización de los diferentes conjuntos construidos.

A los efectos, se consideró como costo de urbanización el constituido por el costo de las obras de infraestructura (sin incluir el valor del terreno) según los datos obtenidos del cuadro XXIV.

CUADRO XXVI. COSTO DE URBANIZACIÓN SEGÚN LOS DIFERENTES CONJUNTOS CONSTRUÍDOS
(valores en dólares año 2000)

COMPLEJO	COSTO URBANIZACIÓN (U\$S/m²)
EDISON GÓMEZ	23,87*
LOS ARRAYANES	30,23
LOS CEIBOS	16,61
DIONISIO DÍAZ	20,53

*No incluye costo de obras viales realizadas por la Intendencia Municipal por carecer de datos

Si se comparan dichos montos con los valores de la tierra representados en el plano V puede observarse que los mismos son superiores a los de muchos barrios de la zona urbana⁴⁷.

La infraestructura residencial incide fundamentalmente en dos maneras, por un lado su disponibilidad y calidad incide directamente en la calidad de las viviendas y el barrio, por lo tanto sobre el valor de la misma; por otra parte la escasez de infraestructura, limita el stock disponible de terrenos con servicios aumentando su precio.

Como consecuencia de ello los sectores de menores recursos se ven cada vez más dificultados de acceder a la misma, y a su vez los nuevos conjuntos construidos, en busca de obtener la máxima rentabilidad posible, se implantan en predios carentes de infraestructura extendiendo cada vez más la ciudad y sus servicios.

En efecto, el terreno en el que se emplaza el complejo los Arrayanes fue adquirido en el año 1993, el mismo formaba parte de un huerto de mayor área, contando solamente con red de agua y energía eléctrica en su frente.

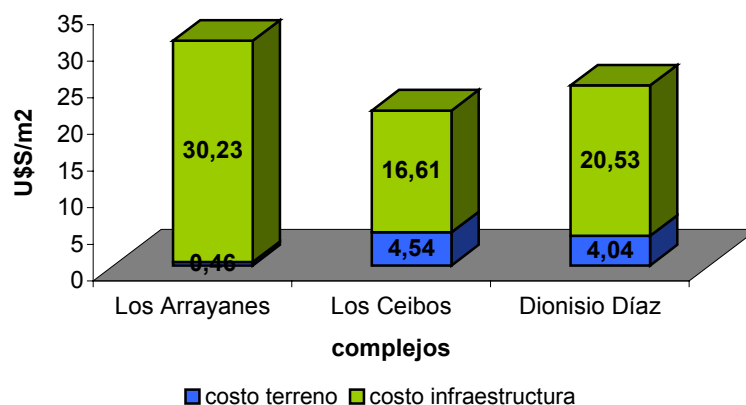
Seis años después se adquiere el predio donde se emplaza el conjunto Dionisio Díaz, 300 metros más alejado que el primero y con las mismas características originales que las del mismo, en este caso el valor de la tierra se pagó más de ocho veces el valor del primer conjunto. Este aumento se debió fundamentalmente a la expansión de los servicios en la zona como consecuencia de los complejos construidos.

Del cuadro XXVI se desprende que el Estado tuvo que invertir sobre el valor de la tierra entre 20 y 30 U\$S/m² a fin de dotar a cada parcela de servicio de

⁴⁷ Valores promedio suministrados por el MVOTMA y obtenidos mediante relevamiento en la prensa local, rematadores, estudios notariales y agentes inmobiliarios locales

agua potable, saneamiento, red vial, energía eléctrica y alumbrado público, valor similar al de la tierra en la zona consolidada de la ciudad con la misma y/o mejor infraestructura.

GRÁFICO XX. RELACIÓN COSTOS TERRENO/URBAIZACIÓN



La emisión masiva de certificados de subsidio para la compra de una vivienda en el mercado produjo un alza en los precios de los inmuebles de menor valor, situación coyuntural, a diferencia de la construcción de conjuntos de NBE, donde la urbanización de tierra luego de incorporar servicios a la misma produjo un aumento de su precio fomentando la expansión de la mancha urbana dado que los sectores de menores recursos deben acceder a terrenos cada vez más alejados.

CUADRO XXVII. VALORES PROMEDIO DE LAS VIVIENDAS ADQUIRIDAS EN EL MERCADO

EDAD DE LA EDIFICACIÓN	CONECTADA AL SANEAMIENTO PÚBLICO	ÁREA DE LA EDIFICACIÓN (M²)	ÁREA DEL PREDIO (M²)	VALOR DE LA EDIFICACIÓN (U\$/M²)	VALOR DEL TERRENO (U\$/M²)	VALOR VENAL (U\$)
32	20,59 %	53	414	228,47	15,99	15386

Del análisis de las fichas de tasación surge que el valor venal promedio de las viviendas compradas en el mercado ascendió a UR 944 o su equivalente en dólares U\$S 15386, valor similar al que pagó el Estado en promedio por la construcción de un NBE (U\$S 15459).

A su vez el monto promedio pagado por hogar por concepto de terreno y su cuota parte correspondiente a las obras de infraestructuras (U\$S 6740) en

los diferentes conjuntos también es similar al de un lote promedio de las viviendas compradas en el mercado (U\$S 6620), resultante de los datos del cuadro XXVII, por lo que al Estado desde el punto de vista exclusivamente económico⁴⁸ le costó lo mismo construir en una zona que ya contaba con servicios que urbanizar nuevas tierras⁴⁹.

Al precio de compraventa debe sumársele el honorario profesional del escribano actuante establecido en 12 UR más IVA, impuestos y comisión inmobiliaria cuando corresponda.

En el cuadro XXVIII se puede apreciar que de todas las viviendas adquiridas en el mercado más del 50% tenía un valor venal⁵⁰ menor al del certificado de subsidio emitido y que el 38 % presentaba una diferencia por defecto mayor al 10% del mismo.

CUADRO XXVIII. VALOR VENAL DE LAS VIVIENDAS ADQUIRIDAS EN EL MERCADO

VALOR EN UR	menos de 750	751a 800	801 a 850	851a 900	901 a 950	951 a 1000	1001 a 1050	1051 a 1100	más de 1101
% DE VIVIENDAS	2,38	6,55	10,71	18,45	11,31	33,93	7,74	6,55	2,38

⁴⁸ Se considera aquí solamente el costo de construcción y no otros costos como los de mantenimiento de las infraestructuras que tanto los entes como el gobierno municipal deben asumir, ni los costos sociales que implican los conjuntos construidos

⁴⁹ Al respecto vale aclarar tal como se indica en el cuadro X que de las viviendas adquiridas en el mercado solamente el 20,59% contaba con conexión a la red de saneamiento, en tanto que de los NBE y NEM construidos el 85% tenía conexión a la red cloacal.

⁵⁰ El valor venal es el precio de comercialización del bien dentro de un mercado normal y en condiciones de comercialización normales

6 – CONCLUSIONES

Los resultados del procesamiento de los datos relevados son contundentes en cuanto a las consecuencias de la aplicación de programas con prototipos universales, impersonales y masivos, donde predominan los criterios político-económicos, dejando de reconocer la heterogeneidad de la pobreza y considerando solamente los ingresos del hogar pero no su capacidad de aporte o forma de ahorro ni sus necesidades o prioridades.

Es así que los Núcleos Básicos ya sea Evolutivos o Mejorados han resultado ser muy básicos y poco evolutivos.

Del mismo modo que no se consideró al usuario (muchas veces llamado beneficiario término que cabe cuestionarse) tampoco se consideraron las características, necesidades y potencialidades locales.

El efecto expansivo y segregativo de los conjuntos construidos es por demás elocuente, por otra parte los resultados obtenidos han demostrado en términos generales una baja eficiencia de los programas respecto a la mejora de las condiciones habitacionales y de las características de la vivienda.

Los principales resultados del análisis indican que:

en lo social:

- En términos generales el retroceso registrado respecto a la situación habitacional fue el doble en los hogares que compraron una vivienda en el mercado que en aquellos que accedieron a un NBE o NEM, el motivo principal es los servicios con que cuentan éstos, específicamente la red de saneamiento público.
- Comparativamente se determinó que la superficie media por persona que habita en un NBE es la mitad que la de quien lo hace en una de las viviendas compradas en el mercado y más de tres veces menor que el promedio de Montevideo.
- En cuanto a la incidencia que desde el punto de vista estrictamente económico la vivienda tuvo en el ingreso familiar, para el 42% de los hogares que accedieron a un NBE o NEM implicó una forma de ahorro de sus egresos pero el 45% de ellos son morosos, en tanto que para los hogares en que implicó un gasto adicional la morosidad es del 40%. Por su parte para el 65% de los hogares que compraron una vivienda en el mercado el acceso a la misma implicó un ahorro en sus egresos.
- Si bien la mitad de los hogares antes de acceder a la nueva solución habitacional pagaban alquiler, lo que supone que luego de acceder a ésta tendrían un ahorro en sus egresos, es justamente entre estos hogares donde se registra el mayor porcentaje de morosidad.

Específicamente respecto a los hogares que habitan los conjuntos de NBE y NEM:

- El 11% de los hogares que accedieron a este tipo de solución tuvo un retroceso en las características de la solución habitacional en tanto que igual porcentaje permaneció igual.
- Solamente la mitad mejoró las condiciones de la vivienda en tanto que más del 20% sufrió un retroceso en este sentido, la mayor incidencia está dada por el acceso a mejores servicios.
- El 39% de los hogares que presentan problemas de hacinamiento aún no ha podido realizar ningún tipo de ampliación.
- Uno de cada cinco hogares empeoró sus condiciones con referencia al hacinamiento, en tanto que en la mitad de todos los hogares hay hacinamiento.
- De todos los hogares que realizaron ampliaciones en el 67% de los casos hay hacinamiento y en las $\frac{3}{4}$ partes de éstos las ampliaciones realizadas alcanzan el máximo previsto.
- En el 38% de los hogares el estar es usado además como dormitorio.
- Solamente el 15% de los hogares realizaron alguna de las mejoras previstas evidenciando diferentes criterios de prioridad entre el proyectista y el usuario y a su vez gran parte de las mejoras realizadas la constituyen los muros divisorios, acusando los problemas de vecindad existentes en este tipo de conjuntos.

Específicamente respecto a los hogares que compraron una vivienda en el mercado:

- El 23% de los hogares que accedieron a este programa sufrieron un retroceso en las condiciones de la solución habitacional y más del 11% quedó en igual situación.
- Respecto a las características de la vivienda prácticamente no hubo retroceso, casi la mitad de los hogares mejoró e igual porcentaje mantuvo las mismas características. Un 30% mejoró el acceso a los servicios y el 18% lo empeoró debido a que las viviendas compradas se ubican en zonas sin saneamiento.
- Si bien casi no se registraron retrocesos respecto a las condiciones de hacinamiento y más del 40% de los hogares mejoraron su condición respecto a este parámetro, un 12% de ellos continúan con problemas de hacinamiento.

en lo territorial:

- La localización de los conjuntos de NBE y NEM produjo un importante desplazamiento de población hacia la periferia de la ciudad dado que más del 50% de los hogares que accedió a este programa fue desplazado hacia la misma, por el contrario solamente el 13% de los hogares que compraron una vivienda en el mercado mediante un certificado de subsidio lo hizo en la periferia.

- El crecimiento del número de hogares en el Ejido de Treinta y Tres en el último período intercensal fue 15 veces superior al registrado en la ciudad consolidada.
- La principal causa de que el crecimiento de la periferia fuera mayor que el de la ciudad consolidada en el último período intercensal fue la ubicación de los conjuntos habitacionales construidos por el MVOTMA: del crecimiento registrado en la periferia el 32% de la población, el 47% de las viviendas y el 24% de los hogares corresponden a los conjuntos de NBE y NEM.
- La construcción de estos conjuntos no solamente han contribuido al crecimiento de la periferia, sino además al aumento de la segregación socio residencial⁵¹.
- Por cada parcela que se creó de 166m² (valor promedio de los lotes) se urbanizaron 247 m².
- En el último período intercensal creció más el número de viviendas que de hogares y el número de viviendas libres creció 6 veces más que el de hogares, por lo que el programa de construcción de viviendas contribuyó notoriamente al aumento del stock de viviendas libres en vez de orientarse a la recuperación del existente.
- La calidad de la inserción se relaciona con la escala, así en el programa de compra de vivienda usada se mantiene la heterogeneidad de la integración social lo que también es válido para intervenciones de pequeña escala, pero la inserción de los grandes conjuntos es mala a pesar de que está resuelta la conectividad y la accesibilidad desde la ciudad, dado que lógicas internas desconocen las del tejido urbano circundante acentuando la segregación visual, física y social.

en lo económico:

- El aporte de la industria de la construcción a la economía local ha sido muy reducido limitándose prácticamente al empleo de mano de obra local no calificada ya que tanto las empresas constructoras como los proveedores y subcontratistas locales han tenido una escasa participación.
- La creación de puestos de trabajo creados en forma directa para la construcción de los conjuntos fue baja respecto a la PEA⁵² local.
- Los costos de urbanización de la tierra donde se asientan los conjuntos de NBE y NEM resultaron iguales e incluso superiores al valor de la tierra en otros barrios de la zona urbana consolidada.
- La urbanización de tierra barata para la construcción de los conjuntos implicó en promedio un incremento del 40% del costo de construcción de los NBE y NEM debido a los costos de extensión de las infraestructuras.

⁵¹ Ver anexo I

⁵² Población Económicamente Activa

- El valor promedio de tasación de un NBE y NEM a precio de mercado resulta aproximadamente un 45% inferior al costo promedio pagado por el Estado.
- Tanto en el programa de construcción de NBE y NEM como en el de emisión de certificados de subsidio para la compra de viviendas hubo una desviación del subsidio hacia los operadores más fuertes dentro del mercado lo que desvirtúa la finalidad de las inversiones. En el primero de los casos debido al costo de las unidades habitacionales y a la apropiación de las plusvalías generadas en el valor de la tierra por los particulares debida a la incorporación de infraestructura a la misma por parte del Estado y en el segundo por la sobre valoración en los precios de las viviendas compradas.

7 - BIBLIOGRAFÍA

Alarcón, Diana: “Espacios de articulación entre la política económica y la política social”, junio 2000.

Angel, Shlomo: “Política de Vivienda en Uruguay: Diagnóstico y Guías de Acción” - informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, marzo 2004.

Beltrami, M. Mónica: “Evolución de la pobreza por el método del ingreso”, Uruguay 1986 – 2001.

BHU: “Construcción de viviendas y reactivación” Tomo II, Edición BHU, Montevideo, 1986.

Calvo, Juan José – Giradles, Carlos: “Las Necesidades Básicas Insatisfechas en Uruguay de acuerdo al Censo de 1996”. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales – Programa Población.

Cecilio M., Couriel J., Spallanzani M.: “La gestión urbana en la generación de los tejidos residenciales de la periferia de Montevideo”, Facultad de Arquitectura. Universidad de la República Montevideo, Mayo de 1999.

CEPAL: “Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe, 2003”.

CEPAL: “Panorama Social de América Latina, 2003”.

DGEC: “Las Necesidades Básicas en el Uruguay”, Montevideo, 1990.

Di Paula, Jorge: “Relaciones divergentes entre política habitacional y política urbana en el área metropolitana de Montevideo”.

Di Paula, Jorge: “Conflictos habitacionales y modelos espaciales urbanos en Montevideo, Uruguay”.

Di Paula, Jorge: “Impactos socio espaciales de las políticas habitacionales en la forma urbana de Montevideo en el período 1990-2000”.

Di Paula, Jorge: “Impactos urbano-metropolitanos de las políticas habitacionales en Montevideo en la década de los 90”.

Grimes Jr., Orville F.: “Viviendas para familias urbanas de bajos ingresos”, Madrid 1978.

INE: sitio web: www.ine.gub.uy.

INE: Censo 2004 – Fase I Departamento de Treinta y Tres Síntesis de resultados.

INE/BID/CEPAL: “Cuantificación de la pobreza por el método del ingreso para Uruguay urbano”, Programa para el Mejoramiento de los Sistemas de Información Socioeconómica en el Uruguay.

Jaworski, Helan: “Políticas de vivienda popular y barrios marginales”.

Katzman, Ruben: “Activos y estructuras de oportunidades – Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay”.

Magri Díaz, Altaïr Jessica: Una reforma exitosa: la política de vivienda en Uruguay entre 1990 y 2000.

MVOTMA: “Plan quinquenal de vivienda 2005 – 2009”.

MVOTMA: “Plan quinquenal de vivienda 2000 – 2004”.

MVOTMA: “Plan quinquenal de vivienda 1995 – 1999”.

MVOTMA: “Plan quinquenal de vivienda 1990 – 1994”.

MVOTMA: “Información sobre Cooperativas de Vivienda”, Dirección Nacional de Vivienda División Social Sección Cooperativas, junio de 1994.

MVOTMA: “Manual de operaciones para el Sistema de Créditos para Materiales – CREDIMAT.

MVOTMA: “Núcleo Básico Evolutivo” Revista de divulgación, Montevideo, Setiembre de 1994.

MVOTMA: “Sistema Integrado de Acceso a la Vivienda”, Revista de divulgación, Montevideo, Noviembre de 1994.

MVOTMA: “Reglamento de Licitaciones Suministro de Núcleos Básicos Evolutivos”, agosto 1993.

OIT: “Panorama Laboral 2003”.

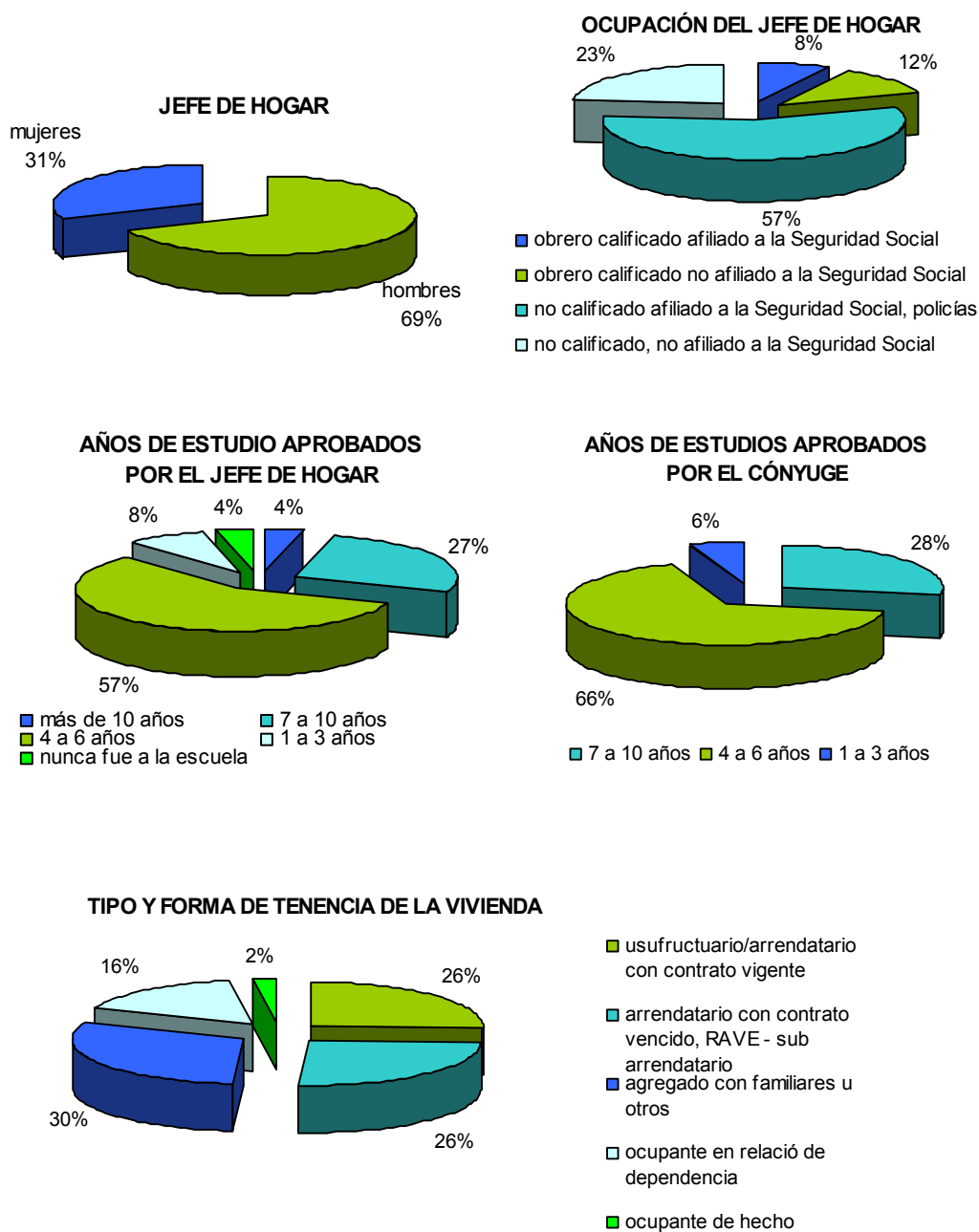
Pelli, Víctor Saúl: “Formulación de políticas socio habitacionales y el habitante (1999).

PNUD: “Informe de desarrollo humano de 1999”.

Sen Amartya K.: “Sobre conceptos y medida de pobreza”. Textos selectos de economía. <http://www.eumed.net/cursecon/textos/index.htm>

ANEXOS

ANEXO I. PERFIL DE LA POBLACIÓN ADJUDICATARIA DE NBE Y NEM



Nota: considerando un hogar promedio integrado por 3,52 personas (valor que corresponde al promedio de todos los hogares que integran el universo de estudio) se observa que los hogares de la franja estudiada se sitúan por debajo de la línea de pobreza determinada por el INE para las localidades urbanas del interior del país durante el período de estudio.

ANEXO II. NBE Y NEM: FSU A LA FECHA DE LA POSTULACIÓN

COMPLEJO	EDISON GÓMEZ				LOS ARRAYANES												LOS CEIBOS					DIONISIO DÍAZ				
UBICACIÓN	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
CARACTERÍSTICAS DEL NÚCLEO FAMILIAR																										
SEXO JEFE DE HOGAR	6	6	0	6	0	6	6	6	6	0	0	6	6	6	0	6	6	6	6	6	0	0	6	6	0	
EDAD JEFE DE HOGAR	4	4	4	4	4	4	4	4	2	2	4	4	4	4	2	4	4	2	4	4	4	4	4	4	2	
COMPOSICIÓN DEL NÚCLEO	3	2	2	2	3	12	1	1	1	3	12	3	3	2	12	3	1	2	0	10	1	25	3	3	3	25
CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA																										
OCUPACIÓN JEFE DE HOGAR	2	2	2	4	2	4	2	6	2	2	2	0	6	2	0	2	2	4	2	0	2	0	0	2	0	2
AÑOS ESTUDIO APROBADOS POR EL JEFE DE HOGAR	0	8	0	2	2	2	2	2	2	5	5	5	2	2	5	2	2	5	0	2	2	5	2	2	2	5
AÑOS ESTUDIO APROBADOS POR EL CÓNYUGE	2	2	0	5	0	2	2	2	5	0	0	5	2	2	0	5	0	5	2	2	2	5	0	2	2	5
SITUACIÓN HABITACIONAL																										
CARACTERÍSTICAS DEL PREDIO	4	1	4	1	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	1	4	1	1	1
SITUACIÓN FÍSICA DE LA VIVIENDA	14	6	18	10	16	8	14	17	14	17	12	14	14	14	17	15	14	10	10	6	10	14	16	7	9	14
CONDICIONES DE VIDA	3	7	8	4	12	4	10	4	8	12	6	5	4	10	6	4	6	2	12	4	6	12	6	6	4	12
PUNTAJE TOTAL	38	38	38	38	43	46	45	46	44	45	45	46	45	46	46	45	39	40	40	38	37	66	35	33	31	66

ANEXO III. NBE Y NEM: FSU A LA FECHA DE LA ENCUESTA

COMPLEJO	EDISON GÓMEZ				LOS ARRAYANES												LOS CEIBOS					DIONISIO DÍAZ				
UBICACIÓN	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
CARACTERÍSTICAS DEL NÚCLEO FAMILIAR																										
SEXO JEFE DE HOGAR	6	0	0	6	0	6	6	6	6	0	0	6	6	6	0	6	6	6	6	6	0	0	6	0	6	
EDAD JEFE DE HOGAR	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	2	4	4	4	4	4	4	4	
COMPOSICIÓN DEL NÚCLEO	10	3	10	12	15	12	10	0	25	15	25	3	12	3	15	3	15	3	15	15	10	25	3	15	12	3
CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA																										
OCUPACIÓN JEFE DE HOGAR	2	2	2	2	2	2	4	2	2	2	2	0	6	2	0	2	2	0	2	0	2	0	0	2	6	
AÑOS ESTUDIO APROBADOS POR EL JEFE DE HOGAR	0	2	0	2	2	2	5	2	2	5	5	5	2	2	5	2	2	5	0	2	2	5	2	2	5	
AÑOS ESTUDIO APROBADOS POR EL CÓNYUGE	2	0	0	5	0	2	2	2	5	0	5	5	2	2	0	5	0	5	2	2	2	5	0	2	5	
SITUACIÓN HABITACIONAL																										
CARACTERÍSTICAS DEL PREDIO	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	
SITUACIÓN FÍSICA DE LA VIVIENDA	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	16	17	17	16	16	18	18	18	18	
CONDICIONES DE VIDA	10	12	6	6	12	12	8	6	6	12	12	8	12	6	12	11	8	8	12	5	8	12	6	12	12	
PUNTAJE TOTAL	54	43	42	57	55	60	59	42	70	58	73	51	64	45	56	53	57	50	62	54	54	73	37	63	50	63

ANEXO IV. NBE Y NEM: VARIACIÓN DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL

		SOLUCIÓN HABITACIONAL ANTERIOR							SOLUCIÓN HABITACIONAL ACTUAL							
Nº	características del predio	situación física de la vivienda						hacinamiento	características del predio	situación física de la vivienda						hacinamiento
		características de la vivienda				infraestructura				características de la vivienda				infraestructura		
		paredes	techo	piso	inodoro	agua	saneamiento			paredes	techo	piso	inodoro	agua	saneamiento	
1	4	2	1	1	2	4	4	2	4	2	1	1	4	4	4	8
2	1	2	1	1	0	0	2	4	4	2	1	1	4	4	4	8
3	4	2	2	2	4	4	4	4	4	2	1	1	4	4	4	2
4	1	2	1	1	2	2	2	2	4	2	1	1	4	4	4	2
5	4	2	2	2	2	4	4	8	4	2	1	1	4	4	4	8
6	4	2	1	1	0	2	2	2	4	2	1	1	4	4	4	8
7	4	2	1	1	4	4	2	8	4	2	1	1	4	4	4	4
8	4	2	2	1	4	4	4	0	4	2	1	1	4	4	4	4
9	4	2	1	1	4	4	2	4	4	2	1	1	4	4	4	2
10	4	2	2	1	4	4	4	8	4	2	1	1	4	4	4	8
11	4	2	1	1	2	4	2	2	4	2	1	1	4	4	4	8
12	4	2	1	1	4	4	2	2	4	2	1	1	4	4	4	4
13	4	2	1	1	4	4	2	0	4	2	1	1	4	4	4	8
14	4	2	1	1	4	4	2	8	4	2	1	1	4	4	4	2
15	4	2	1	2	4	4	4	2	4	2	1	1	4	4	4	8
16	4	2	1	2	4	4	2	2	4	2	1	1	4	4	4	8
17	4	2	1	1	4	4	2	8	4	2	1	1	4	4	4	4
18	4	2	1	1	2	2	2	0	4	2	1	2	4	4	4	4
19	4	2	1	1	2	2	2	8	4	2	1	2	4	4	4	8
20	4	2	1	1	0	0	2	2	4	2	1	1	4	4	4	2
21	4	2	1	1	0	2	4	2	4	2	1	1	4	4	4	4
22	1	2	1	1	4	4	2	8	4	2	2	2	4	4	4	8
23	4	2	2	2	4	4	2	4	4	2	2	2	4	4	4	4
24	1	2	1	0	0	2	2	2	4	2	2	2	4	4	4	8
25	1	2	0	1	0	4	2	4	4	2	2	2	4	4	4	4
26	1	2	1	1	4	4	2	8	4	2	2	2	4	4	4	8

ANEXO V. COMPRA DE VIVIENDA: FSU A LA FECHA DE LA POSTULACIÓN

UBICACIÓN	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43
CARACTERÍSTICAS DEL NÚCLEO FAMILIAR																	
SEXO JEFE DE HOGAR	0	0	6	0	6	0	0	6	6	6	0	6	6	6	6	6	0
EDAD JEFE DE HOGAR	4	4	4	4	2	4	4	4	4	4	4	2	4	4	2	2	4
COMPOSICIÓN DEL NÚCLEO	15	15	3	15	15	25	3	3	3	3	25	3	15	15	3	3	25
CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA																	
OCUPACIÓN JEFE DE HOGAR	2	2	0	2	6	6	6	2	4	0	0	2	9	4	6	4	2
AÑOS ESTUDIO APROBADOS POR EL JEFE DE HOGAR	5	5	8	5	2	0	8	2	2	0	0	2	2	2	8	5	2
AÑOS ESTUDIO APROBADOS POR EL CÓNYUGE	0	0	5	0	5	0	0	8	5	8	0	5	2	2	5	5	2
SITUACIÓN HABITACIONAL																	
CARACTERÍSTICAS DEL PREDIO	4	4	1	4	4	1	4	4	4	4	4	4	4	1	4	4	4
SITUACIÓN FÍSICA DE LA VIVIENDA	18	14	16	13	10	14	17	14	15	16	8	15	7	14	13	12	6
CONDICIONES DE VIDA	6	9	8	12	5	5	10	10	12	12	12	12	6	3	6	12	10
PUNTAJE TOTAL	54	53	51	55	55	55	52	53	55	53	53	51	55	51	53	53	55

ANEXO VI. COMPRA DE VIVIENDA: FSU A LA FECHA DE LA ENCUESTA

UBICACIÓN	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43
CARACTERÍSTICAS DEL NÚCLEO FAMILIAR																	
SEXO JEFE DE HOGAR	0	0	6	0	6	6	0	6	6	6	0	0	6	0	6	6	0
EDAD JEFE DE HOGAR	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
COMPOSICIÓN DEL NÚCLEO	25	3	15	2	15	25	15	3	25	1	3	3	15	25	10	10	25
CAPACIDAD DE SUBSISTENCIA																	
OCUPACIÓN JEFE DE HOGAR	2	2	6	2	4	2	6	2	4	2	0	0	0	0	6	6	2
AÑOS ESTUDIO APROBADOS POR EL JEFE DE HOGAR	5	5	8	5	2	0	8	2	2	0	0	5	0	2	8	5	2
AÑOS ESTUDIO APROBADOS POR EL CÓNYUGE	5	0	5	0	5	0	0	8	5	8	0	0	2	2	5	5	2
SITUACIÓN HABITACIONAL																	
CARACTERÍSTICAS DEL PREDIO	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
SITUACIÓN FÍSICA DE LA VIVIENDA	16	14	16	15	14	17	15	14	14	15	17	15	14	14	16	14	14
CONDICIONES DE VIDA	12	9	12	12	12	12	10	12	12	12	8	12	12	6	12	12	12
PUNTAJE TOTAL	73	41	76	44	66	70	62	55	76	52	36	43	57	57	71	66	65

ANEXO VII. COMPRA DE VIVIENDA: VARIACIÓN DE LA SITUACIÓN HABITACIONAL

N°	SOLUCIÓN HABITACIONAL ANTERIOR								SOLUCIÓN HABITACIONAL ACTUAL							
	características del predio	situación física de la vivienda						hacinamiento	características del predio	situación física de la vivienda						hacinamiento
		características de la vivienda				infraestructura				características de la vivienda				infraestructura		
		paredes	techo	piso	inodoro	agua	saneamiento			paredes	techo	piso	inodoro	agua	saneamiento	
27	4	2	2	2	4	4	4	2	4	2	2	2	4	4	2	8
28	4	2	1	1	4	4	2	8	4	2	1	1	4	4	2	8
29	1	2	2	2	4	4	2	4	4	2	2	2	4	4	2	8
30	4	2	2	1	4	2	2	8	4	2	1	2	4	4	2	8
31	4	2	1	1	0	4	2	4	4	2	1	1	4	4	2	8
32	1	2	1	1	4	4	2	2	4	2	1	2	4	4	4	8
33	4	2	1	2	4	4	4	8	4	2	2	1	4	4	2	8
34	4	2	1	1	4	4	2	8	4	2	1	1	4	4	2	8
35	4	2	1	2	4	4	2	8	4	2	1	1	4	4	2	8
36	4	2	1	1	4	4	4	8	4	2	1	2	4	4	2	8
37	4	2	1	1	0	2	2	8	4	2	1	2	4	4	4	4
38	4	2	1	2	4	4	2	8	4	2	1	2	4	4	2	8
39	4	2	0	1	0	2	2	2	4	2	1	1	4	4	2	8
40	1	2	1	1	4	4	2	0	4	2	1	1	4	4	2	2
41	4	2	2	1	2	4	2	2	4	2	2	2	4	4	2	8
42	4	2	1	1	2	4	2	8	4	2	1	1	4	4	2	8
43	4	2	1	1	0	0	2	8	4	2	1	1	4	4	2	8

ANEXO VIII. NBE Y NEM: TRANSFORMACIONES DE LA VIVIENDA

COMPLEJO		EDISON GÓMEZ				LOS ARRAYANES										LOS CEIBOS					DIONISIO DÍAZ						
UBICACIÓN		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
AMPLIACION	SUPERFICIE	-	-	15	-	8	-	8	-	8	-	-	18	18	-	20	-	14	23	32	-	14	-	-	-	14	-
	Nº LOCALES	-	-	2	-	1	-	1	-	1	-	-	2	2	-	2	-	1	2	4	-	1	-	-	-	1	-
	DESTINO	-	-	dorm dep	-	dorm	-	dorm	-	dorm	-	-	dorm	dorm	-	dorm loc com	-	dorm	dorm coc	dep 2dorm coc	-	dorm	-	-	-	-	dorm
MEJORA	MUROS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	REVESTIM.	-	-	piso coc	-	-	-	-	-	piso coc	-	-	-	-	-	-	-	-	piso	piso	-	-	-	-	-	-	-
	OTROS	muro perim	-	estufa muro perim	estufa muro perim	-	-	-	-	muro perim	-	-	galer muro perim	parr muro perim	-	rejas muro perim	-	-	muro perim	muro perim	-	-	-	-	-	-	muro perim

ANEXO IX. NBE Y NEM: IDENTIFICACIÓN DE GASTOS

GASTOS ANTERIORES A LA ADJUDICACIÓN																											
COMPLEJO		EDISON GÓMEZ				LOS ARRAYANES										LOS CEIBOS					DIONISIO DÍAZ						
UBICACIÓN		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26
AGUA		no	si	si	si	si	no	si	no	si	si	no	si	si	no	si	no	no	no	si	si	si	si	no	si	si	si
LUZ		no	si	si	si	si	no	si	no	si	si	no	si	si	no	si	no	no	no	si	si	si	si	no	si	si	si
ALQUILER		no	si	si	si	si	si	no	no	si	si	no	no	no	no	si	no	no	no	no	si	no	no	no	no	si	si
LOCOMOCIÓN		no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
OTROS		no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
GASTOS POSTERIORES A LA ADJUDICACIÓN																											
CONTRIBUCIÓN		no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
AGUA		si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	no	si	si	si	si	si	si	si	si
LUZ		si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	no	si	si	si	si	si	si	si	si
LOCOMOCIÓN		no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
AMPLIACIONES/ MEJORAS		no	no	si	no	si	no	si	no	si	no	no	si	si	no	si	no	si	si	si	no	si	no	no	no	no	si
GASTOS COMUNES		no	no	no	no	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	no	no	no	no
CUOTA MENSUAL		si	si	no	si	si	si	si	si	si	no	no	no	no	si	si	no	no	no	no	no	no	no	si	si	si	si
OTROS		no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
MOROSIDAD		si	si	no	si	si	si	si	si	si	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si	si	si	si

ANEXO X. COMPRA DE VIVIENDA: TRANSFORMACIONES DE LA VIVIENDA E IDENTIFICACIÓN DE GASTOS

TRANSFORMACIONES DE LA VIVIENDA																		
UBICACIÓN		27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43
AMPLIACIONES	SUPERFICIE	-	-	-	-	6	-	-	-	20	30	-	6	-	-	-	15	-
	Nº LOCALES	-	-	-	-	1	-	-	-	2	1	-	1	-	-	-	1	-
	DESTINO	-	-	-	-	dorm	-	-	-	dorm	viv	-	coc	-	-	-	taller	-
MEJORAS	MUROS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	REVESTIM.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	si	-	si	si	-	-
	OTROS	-	-	-	-	muro perim	muro perim	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IDENTIFICACIÓN DE GASTOS																		
GASTOS ANTERIORES A LA ADJUDICACIÓN																		
AGUA	no	no	no	si	si	si	si	no	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
LUZ	no	no	no	si	si	si	si	no	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
ALQUILER	no	no	no	si	si	si	si	no	si	si	si	si	si	si	no	no	no	si
LOCOMOCIÓN	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
OTROS	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
GASTOS POSTERIORES A LA ADJUDICACIÓN																		
CONTRIBUCIÓN INMOBILIARIA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
AGUA	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
LUZ	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si
LOCOMOCIÓN	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
AMPLIACIONES/MEJORAS	no	no	no	no	si	si	no	no	si	si	no	si	no	si	si	si	si	no
GASTOS COMUNES	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
CUOTA MENSUAL	no	no	si	no	no	no	no	no	no	no	si	no	si	no	no	no	no	no
OTROS	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no
MOROSIDAD	no	no	si	no	no	no	no	no	no	no	si	no	si	no	no	no	no	no