

Políticas de viviendas para nuevas demandas: el caso del programa de jubilados y pensionistas del BPS- MVOTMA del Uruguay

Arq. María Noel López Salgado

19.04.06

El artículo presenta un programa de viviendas para nuevas demandas: los adultos mayores, y tiene como objetivo debatir algunos de los problemas de estas políticas habitacionales. Se divide en tres partes: la primera presenta el programa, la segunda lo evalúa y en la tercera se concluye y propone mejoras al mismo.

En 1987, se pone en vigencia la ley 15.900, por la cual el Banco de Previsión Social descuenta a los jubilados y pensionistas un 1% de sus haberes, para la construcción de vivienda para los pasivos más pobres. Con este fondo de viviendas se han construido más de 4.000 viviendas y hay otras 2.000 proyectadas y en ejecución.

El programa consistió en la construcción de viviendas a partir de llamados a licitación pública, en las que las empresas constructoras presentan un proyecto y una oferta económica. Luego es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) quien selecciona la oferta más conveniente teniendo en cuenta aspectos técnicos y económicos; por último los adjudicatarios reciben las viviendas en usufructo.

Se han construido tres tipologías dentro de este sistema: Viviendas aisladas, Viviendas en tira y Viviendas en altura, pero no se ha evaluado la satisfacción habitacional con las mismas.

Palabras claves: políticas de vivienda, adultos mayores, pobreza.

The article presents a housing program for new demands the major people in Uruguay, it aims to debate some housing politics problems. It is divided into three parts: one who presents the program; a second one evaluates it, and the third one who concludes and proposes improvements.

In 1987, the law puts in force on 15.900, for whom the Bank of Social Forecast discounts pensioners, 1% of his income, for the construction of housing for passive more poor. With this housing found more than 4.000 housings have been constructed and other 2.000 were projected. The housing program consisted of housing construction from a public licitation, of that the building firms present: a project and an economic offer. Then the Ministry of Housing, Territorial Order and Environment (MVOTMA) selects the most suitable offer bearing technical and economic aspects in mind, at least the users received their house in usufruct.

Three typologies have been constructed inside this system: Individual houses, Housings in strip and Height Housings but the satisfaction has not been evaluated yet.

Keywords: Housing politics, elderly people, poor people

CAPÍTULO 1: PROGRAMA PARA ADULTOS MAYORES

I. INTRODUCCIÓN

¿Por qué políticas de viviendas para adultos mayores?

Desde hace muchos años Uruguay viene afrontando cambios etarios en su población. Uruguay es el país más envejecido de América Latina. Según la Comisión Económica para América Latina, (CEPAL.), "...el envejecimiento poblacional será, sin duda, el proceso demográfico de mayor relevancia para las sociedades en la próxima centuria, particularmente en el caso de Uruguay, país que presenta la estructura demográfica más envejecida de la región" ▶ 1. Las personas mayores de 65 años representan el 13% de la población total ▶ 2.

Este sector de la población tiene determinadas particularidades que lo diferencian del resto de la población, por lo que hay que estudiarlo como un fragmento diferenciado. Algunas de estas características son:

- Creciente envejecimiento de los mayores de 75 años pasando de 191.987 personas (Censo 1996) a 753.222 (Censo fase I 2004).
- el 66% de los adultos mayores son mujeres.
- el 48% de estas mujeres son pobres.
- el 43% viven solas.

Existen diversas circunstancias que explican este envejecimiento: la **disminución de la tasa global de fecundidad**, pasando de un 2,9% a un 2,03% para el 2006 (según los indicadores demográficos del Instituto Nacional de Estadística (INE); esta situación se combina con el **aumento de la expectativa de vida** (71 años para el hombre y 76 para la mujer). Otro factor importante es el **aumento del porcentaje de emigración de jóvenes**, este factor determina que el coeficiente de reposición demográfico, aproximadamente 17%, se ve neutralizado por la emigración, ya que presentan porcentajes similares ▶ 3.

Según el demógrafo Juan José Calvo ▶ 4, el problema en Uruguay no fue el envejecimiento, sino el contexto económico en el que el mismo se procesó. Las sociedades que previamente habían avanzado en el proceso de transición demográfica, de aumento de la población adulta mayor, lo habían hechos en situaciones económicas que permitieron ajustes menos traumáticos en la repartición de los recursos que en Uruguay.

Esto presenta un desafío al sistema, por las nuevas necesidades que genera el arribo de grandes contingentes de población a las edades mayores, al sistema de retiro y a los requerimientos habitacionales. Para este arribo de la población se deberían reconsiderar el rol de los mismos y la utilización plena de sus capacidades en el lugar donde viven.

Inicialmente la satisfacción de la vivienda es uno de los más importantes componentes de la calidad de vida para este colectivo demográfico

1 ◀ CEPAL, "¿Cómo envejecen los uruguayos?", Montevideo, 2000.

2 ◀ INE, Primera fase del censo de 2004, Montevideo, 2004.

3 ◀ Paolillo, Felipe. Intervención de Uruguay en la II Asamblea Mundial sobre envejecimiento, Madrid, 2002.

4 ◀ En el sitio Web: <http://www.gandhi.edu.uy/complejas/forodos/calvo.htm>

(Lindburg, et al, 1987) (Stolarz y Winkel, 1994). No en vano la mayoría de los adultos mayores envejecen en sus casas y estas constituyen el espacio donde invierten la mayor parte del tiempo. Según una investigación que se está desarrollando en el Departamento de Clima y Confort en Arquitectura (DECCA) ▶ 5 y en la Unidad Permanente de Vivienda (UPV), los usufructuarios de estas viviendas pasan más de catorce horas en sus viviendas, siendo la mayoría la que pasa casi veinticuatro horas en su hogar.

Así el proceso de envejecimiento ocurre en el tiempo y también es cierto que ocurre en un determinado espacio; este lugar para la mayoría de los adultos mayores es su casa y su medio ambiente. Allí se desarrollan además sus relaciones sociales, principalmente familiares y vecinales, es su vínculo con la sociedad. De las conclusiones de la investigación sobre la satisfacción residencial (Rojo Pérez, et al., 2002) se extrae que "uno de los predictores más fuertes de la satisfacción residencial de los mayores madriños con su ámbito de residencia son aquellos relacionados con las características de la casa y el equipamiento de la casa"; este atributo esta relacionado con la comodidad del baño, la cocina, la distribución en general de los espacios, pero también se vincula fuertemente al confort.

II. DEL PROGRAMA DE VIVIENDA

ii.1. Generalidades

En 1987 se promulgó la ley 15900, por la cual el

Banco de Previsión Social (BPS) le descuenta a los jubilados y pensionistas de mayores recursos un 1% de sus haberes, para la construcción de vivienda para los más pobres. Así se crea el fondo de viviendas para jubilados y pensionistas. Por medio de este fondo se han construido más de 4000 viviendas y existen además otras 2000 proyectadas y en ejecución ▶ 6. Además hay unas 12.000 personas, en todo el país, inscritas para la adjudicación de este tipo de viviendas.

El programa consistió hasta el momento en la *construcción de viviendas* a partir de llamados a licitación pública, en las que las empresas constructoras presentan su proyecto, desarrollado por sus propios técnicos e implantado en un terreno que ellas deben aportar, y una *oferta económica*. Luego es el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (MVOTMA) quien selecciona la oferta más conveniente teniendo en cuenta aspectos técnicos y económicos, por último los adjudicatarios reciben las viviendas en usufructo.

Al decir del Arq. Jorge Di Paula ▶ 7: "Una Política Habitacional no es una Política de Construcción de Viviendas, sino que es una Política de Producción del Hábitat residencial". En ese sentido el programa tiene varios aspectos a mejorar. A pesar de esto, se ha modificado sustancialmente desde el 2004, donde se comienza a pensar en *soluciones habitacionales*, en el reciclaje, en el alquiler de piezas, aunque todavía es difícil su implementación. Otro de los grandes debe de este programa es la segregación social y territorial que produce: se colocan alrededor de 50 ó más personas adultas mayores pobres y en

5 ◀ López Salgado, María Noel. Evaluación del comportamiento higrotérmico de las viviendas del BPS-MVOTMA, centrado en la ventilación natural a través de percepción de los adultos mayores en Anales de las Cuartas Jornadas de Investigación en Arquitectura. Montevideo, 2005. en proceso de publicación.

6 ◀ Según datos del BPS, Noviembre 2002.

7 ◀ Di Paula, Jorge. Seminario Internacional alternativas de Políticas Habitacionales en América Latina, Montevideo, 2003.

su mayoría solos sin pensar en la integración social, con otras edades u otros beneficiarios de políticas públicas de viviendas.

ii.2. Funciones del Banco de Previsión Social (BPS) y el MVOTMA en el programa

Según el artículo 46 de la Ley N° 17292, el BPS desempeña fundamentalmente tres funciones:

- La de recaudador, es decir descuenta el dinero a los Jubilados y Pensionistas y lo coloca en la cuenta del MVOTMA en el Banco de la República.
- La de adjudicatario de las viviendas.
- La de identificador de la demanda.

Será aspirante a una vivienda bajo esta modalidad, aquel jubilado y pensionista del BPS cuyas asignaciones mensuales de pasividad sean inferiores al monto de 12 Unidades Reajustables ▶ 8 (U.R.), pero en localidades donde la disponibilidad de viviendas sea mayor que la nómina de aspirantes inscriptos se ampliará el tope a 24 U.R. (264 dólares americanos). El beneficiario sólo tendrá derecho al uso de la vivienda. En caso de fallecimiento del titular de la vivienda, la vivienda podrá ser ocupada por su cónyuge, concubina o concubino, siempre que los mismos hubieran cohabitado con el beneficiario 5 años y no perciban ingresos mayores de 12 U.R.

También las hijas solteras y las viudas o divorciadas podrán continuar habitando la finca

siempre que no fueran beneficiarias de jubilación o pensión y no reciban ingresos mayores de 12 U.R. El procedimiento de adjudicación se efectúa sobre la base de cálculos de puntaje que privilegian al de mayor edad y de menores ingresos. La elección de la ubicación de las viviendas las realiza el BPS, se determina a través de la cantidad de solicitudes de cada localidad y en función de la cantidad de jubilados y pensionistas que tiene cada sitio del país.

Según el artículo 43 de la Ley N° 17292, *"Corresponde al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, en coordinación con el Banco de Previsión Social, la formulación y evaluación de las políticas de viviendas para jubilados y pensionistas."*

El Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tendrá a su cargo la ejecución, supervisión y administración de las soluciones habitacionales en general, atendiendo la demanda que establezca el BPS para todo el territorio nacional."

Pero además según el artículo 46 de la misma ley: *"El Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente tendrá la calidad de administrador legal de las viviendas, con los poderes que por derecho correspondan a un administrador con las más amplias facultades, tanto en la vía judicial como extrajudicial."*

El BPS es el propietario de todas las soluciones habitacionales.

8 ◀ La Unidad Reajutable (UR) es una unidad de cuenta en pesos que sigue la evolución del Índice Medio de Salarios (IMS). La UR fue creada en 1968 y su uso original fue el mercado de préstamos inmobiliarios. La idea básica era que el valor de las cuotas de un préstamo inmobiliario evolucionaran de acuerdo con la variación de los salarios. De esta forma, el deudor siempre podría pagar sus cuotas (suponiendo que no quedara desempleado). El cambio de la UR en abril de 2006 es de 285.87 es decir de 11 dólares americanos.

ii.3. Otros Actores del Sistema

También se ubica dentro del sistema un tercer actor: la consultora de Proyectos, Ingeniería y Obras (PROINGO). Desde enero de 1998, **PROINGO** está llevando a cabo la consultoría contratada por el MVOTMA que consiste en el apoyo de la DINAVI, Dirección Nacional de Vivienda, en la administración y seguimiento de los contratos para la construcción y provisión de vivienda llave en mano (hasta 6000 viviendas) con destino a jubilados y pensionistas del BPS. Las tareas que implica dicha actividad abarcan desde el llamado a licitación hasta la entrega final de la vivienda.

ii.4. Leyes que regulan este programa

Varias leyes regulan este sistema:

Ley 15900:

Artículo 7°.- *A partir del mes siguiente al de la promulgación de la presente ley la cuota parte de la transferencia establecida por el artículo 140 de la ley 15.851, de 24 de diciembre de 1986, correspondiente al impuesto creado por el artículo 25 del decreto-ley 15.294, de 23 de junio de 1982, que grava a las jubilaciones y pensiones servidas por el Banco de Previsión Social, queda exclusivamente afectada a la construcción de vivienda para dar en usufructo personal a jubilados y pensionistas cuyas asignaciones mensuales de pasividad sean inferiores al monto de dos Salarios Mínimos Nacionales.*

Ley 16237, Modificación Ley de Vivienda: Artículo 81. Créase el Fondo Nacional de

Vivienda y Urbanización que se integrará con los siguientes recursos:

A. El producido del impuesto vigente del 1% (uno por ciento) a todas las retribuciones nominales sujetas a montepío, sobre sueldos de funcionarios de los Entes del Estado, de los Municipios y de la Administración Central. El impuesto será de cargo del empleador, no pudiendo ser trasladado;

B. A partir del primer día del mes siguiente al de promulgación de esta ley, el 1% (uno por ciento) sobre el monto imponible del impuesto creado por el artículo 25 del decreto-ley 15.294, de 23 de junio de 1982, que deben pagar quienes perciben retribuciones por servicios personales, se destinará al Fondo Nacional de Vivienda y Urbanización. Esta disposición no modifica lo dispuesto por el numeral V) del artículo 618 de la ley 16.170, de 28 de diciembre de 1990.

Esta disposición deja vigente la afectación dispuesta por el artículo 7° de la ley 15.900, de 21 de octubre de 1987, del producido del impuesto que grava las jubilaciones y pensiones servidas por el Banco de Previsión Social (inciso 2° del artículo 25 del decreto-ley 15.294, de 23 de junio de 1982), para la construcción de viviendas para dar en usufructo personal a jubilados y pensionistas cuyas asignaciones mensuales de pasividad sean inferiores al monto de dos Salarios Mínimos Nacionales.

Luego de la creación del MOTVMA, al asumir el ministerio el Arq. Juan Manuel Romay, se realiza el

primer plan de viviendas, consistente en 645 Núcleos Básicos Evolutivos (NBE) de los cuales se entregaron unos 20. Los núcleos básicos evolutivos son una vivienda mínima para evolucionar de 30 m² con muros exteriores de 15 cm. Esta solución fue una situación de emergencia.

En el año 1993 se entregan las primeras viviendas construidas especialmente para jubilados (antes se habían adjudicado viviendas construidas para otros fines como los NBE). Estas habían sido solicitadas en 1989.

Obviamente los núcleos evolutivos no son adecuados en ningún aspecto, formal, funcional, y es impensable la posibilidad de la vivienda evolutiva en esta población, sobre todo por su capacidad de financiamiento. Es a partir de 1996 cuando se trata de realizar mejoras a los proyectos de viviendas, se propone viviendas de una planta, con techo de hormigón, mejores terminaciones y tabiques divisorios.

Pero es por esta fecha también que se comienza con la realización de una nueva tipología: la vivienda en altura. Sin ningún estudio de aspiraciones de los beneficiarios, pero con pleno acuerdo de la Cámara de la Construcción, consecuencia del rechazo de los adjudicatarios a ocupar los NBE en la periferia y aconsejados por diversos actores, se observan los beneficios de la localización en zonas centrales de las soluciones habitacionales. Pero debido a la falta de tierra disponible es que se opta por la tipología de la altura.

Según el Sr. Rodríguez Belletti ▶⁹ se entregan dos tipos de calidades de vivienda: viviendas en

altura, de muy buenas terminaciones y de ubicaciones centrales, y otras, los NBE localizados en zonas periféricas. El costo de las viviendas en altura es de unos 40.000 dólares por vivienda, equipadas con grupo electrógeno, ascensores; en cambio los núcleos básicos tienen un costo promedio de 18.000 dólares. Estas viviendas consistían en: viviendas en propiedad horizontal de 1 dormitorio y 36 m² más terrazas con muros de 30 cm, circulaciones y dispositivos para minusválidos, ascensor y grupo electrógeno para conjuntos de más de 1 nivel, agrupadas en un máximo de 50 unidades. Su precio equivale al de venta de un apartamento en Pocitos (zona de residencia de un buen porcentaje de la clase alta) es decir 1000 dólares americanos el m².

Las viviendas en altura estaban ocasionando problemas con el pago de los gastos comunes. Actualmente está en vigencia que se descuenta un 3% de la recaudación del fondo para el mantenimiento.

En el año 2000 se produce un cambio en la ley que determina que ya no sea sólo la construcción de vivienda sino la realización de soluciones habitacionales y que se descuenta un porcentaje para la administración de viviendas.

Ley N° 17292:

Artículo 44: *Los recursos provenientes de la recaudación del impuesto a las Retribuciones Personales (IRP) a que se refiere el artículo 459 de la ley N° 16736, de 5 de enero 1996, se destinará al suministro, administración y mantenimiento de las*

⁹ El Sr. Rodríguez Belletti, es representante de la Coordinadora Nacional de Jubilados y Pensionistas, tiene representación por parte de los pasivos en el directorio del BPS. Esta participación se vio respaldada en las últimas elecciones realizadas en marzo de 2006.

soluciones habitacionales para los jubilados y pensionistas del Banco de Previsión Social comprendidos en la ley N°17217, de 24 de setiembre de 1999.

La Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI, del MVOTMA), a inicios del año 2003 asume las nuevas responsabilidades en el programa de viviendas para pasivos: la administración y mantenimiento de los conjuntos, así como el estudio de soluciones alternativas, en coordinación con la Comisión Consultiva y con el BPS. Es a partir de esta fecha que se están evaluando otras soluciones alternativas como: subsidios habitacionales para alquiler y subsidios habitacionales para estadía y atención en Hogares de Ancianos, no contando todavía con la aprobación de las organizaciones de jubilados y pensionistas.

III. DEL FINANCIAMIENTO

iii.1. Generación del fondo de viviendas para pasivos

	\$	US\$	U.R.	3% Dec.123/97, en \$
Ley 15900 Art. 7 Noviembre 1987 a Enero 1992	45.007.807	35.481.284	4.904.415	
Ley 16237 art. 81 inc B Febrero 1992 a Enero 1996	528.746.402	103.074.897	7.843.788	
Ley 16237 art. 81 inc B Febrero 1996 a Noviembre 2002	2.316.922.815	189.874.892	11.683.228	82.166.945
Total	3.276.368.502	377.036.677	24.431.431	82.166.945

Cuadro N°1: Resumen del Fondo Nacional de Vivienda. Noviembre 1987 - Noviembre 2002
Fuente: Banco de Previsión Social.

Del análisis de este cuadro se concluye que lo aportado por Jubilados y pensionistas sobre el programa de viviendas es de U\$S 377.036.677 y de \$ 3.276.368.502 (aproximadamente 131.581.064 a dólares americanos de 2006).

iii.2. Asignación del Fondo de viviendas

Según el Plan Quinquenal de vivienda aprobado oficialmente por el MVOTMA en el 2005, no se realizarán viviendas para este programa hasta el 2007, quedando solo para ejecutar en este año lo que estaba anteriormente programado. Este Plan fue elaborado desde una concepción diferente que implica articulación en la elaboración de las políticas públicas entre la sociedad civil y el Estado.

iii.2.1. Cantidad de viviendas

En la realidad se han efectuado un promedio de unas **672** viviendas al año, entre los años 2000-2002. Según el Plan Quinquenal de viviendas 2005-2009, se han realizado un total de 4130 viviendas en este

programa. A este tipo de solución le corresponde el 9% del total de lo realizado por el MVOTMA entre 1990-2004. Pero entre los años 2000-2004 fue uno de los programas que mayor

cantidad de viviendas realizó en el país, unas 3166, mientras que las cooperativas solo ascendieron a 2204.

Si calculáramos la cantidad recaudada sobre la inversión en una vivienda promedio para este programa, fácilmente obtendríamos que se podrían haber construido unas 11270 viviendas, esta diferencia de números nos muestra algunos problemas en este programa.

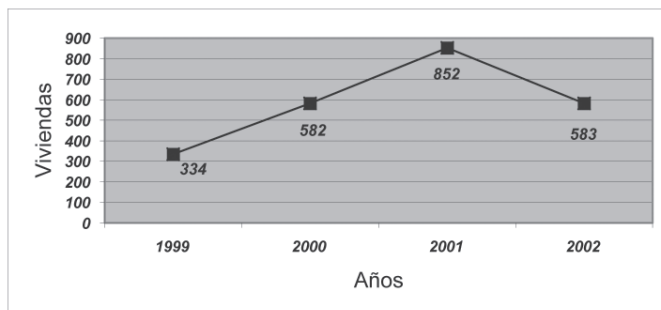


Gráfico N°2 Cantidad de viviendas por año.

Fuente: Elaboración personal

iii.2.2. Inversión por unidad de vivienda

El Estado de situación a diciembre de 2004 presenta el siguiente Valor promedio **por unidad de vivienda terminada**. Fuente: Banco de Previsión Social y MVOTMA.

I. MONTEVIDEO		
Promedio Unitario Montevideo (incluye NBE)	U\$S	33.443
Promedio Unitario Montevideo (no incluye NBE)	U\$S	41.364
No total viviendas terminadas Montevideo		1.594

II. INTERIOR

Promedio Unitario Interior (incluye NBE)	U\$S	33.443
Promedio Unitario Interior (no incluye NBE)	U\$S	41.364

No total viviendas terminadas Interior	2.456
---	--------------

No total viviendas terminadas Interior y Montevideo	4.130
--	--------------

iii.2.3. Inversión vs. recaudación

Se invirtió un total aproximadamente de unos 117 millones de dólares, representando en el período 2000-2004 un 32% del crédito que ejecutó el Ministerio. Pero debido a los problemas financieros que ha sufrido el país, los fondos fueron retenidos para solventar otras prioridades. Se ha visto que según las Rendiciones de Cuentas se ha invertido hasta el 2004 un porcentaje menor del fondo.

IV. TIPOLOGÍAS DE VIVIENDAS Y EL CONFORT

Este programa de viviendas ha construido tres tipologías en estos casi 20 años. Estas son: viviendas aisladas (núcleos básicos), viviendas en tira y vivienda en altura. Algunas de estas soluciones no han tenido en cuenta las características del usuario ya que se envejece de forma distinta de acuerdo a la edad: 65-75; 76-84; 85 y más. Los adultos mayores jóvenes (65-75) presentan mayor independencia a la hora de realizar actividades dentro de la vivienda, siendo esta una de las razones

por la que sienten menos frío. Los adultos mayores (76-84), son los que están en el período de tiempo en que ocurren mayores cambios desfavorables en la persona, dejan de ser independientes ▶ 10 y por lo tanto tienen una tendencia a moverse menos. Los adultos mayores viejos, presentan los mayores problemas para moverse y ser autosuficientes. Este término alude a la dimensión espacial del envejecimiento, en tanto que si bien se envejece a lo largo de la vida, el modo puede ir cambiando como consecuencia de las limitaciones físicas que el medio puede imponer sobre las capacidades funcionales en

retroceso y de las crecientes y nuevas necesidades de la población según envejece.

De un total de **1388** ▶ 11 viviendas ocupadas en el **área metropolitana montevideana**, el 33% corresponden a viviendas en tira, el 16% a aisladas (NBE) y 51% a vivienda en altura. Como muestra el gráfico que sigue a continuación, en áreas intermedias de la ciudad se han construido unas 910 viviendas, mientras que en la zona periférica se han realizado un total de 579 y por último en zonas centrales sólo se han construido 188.

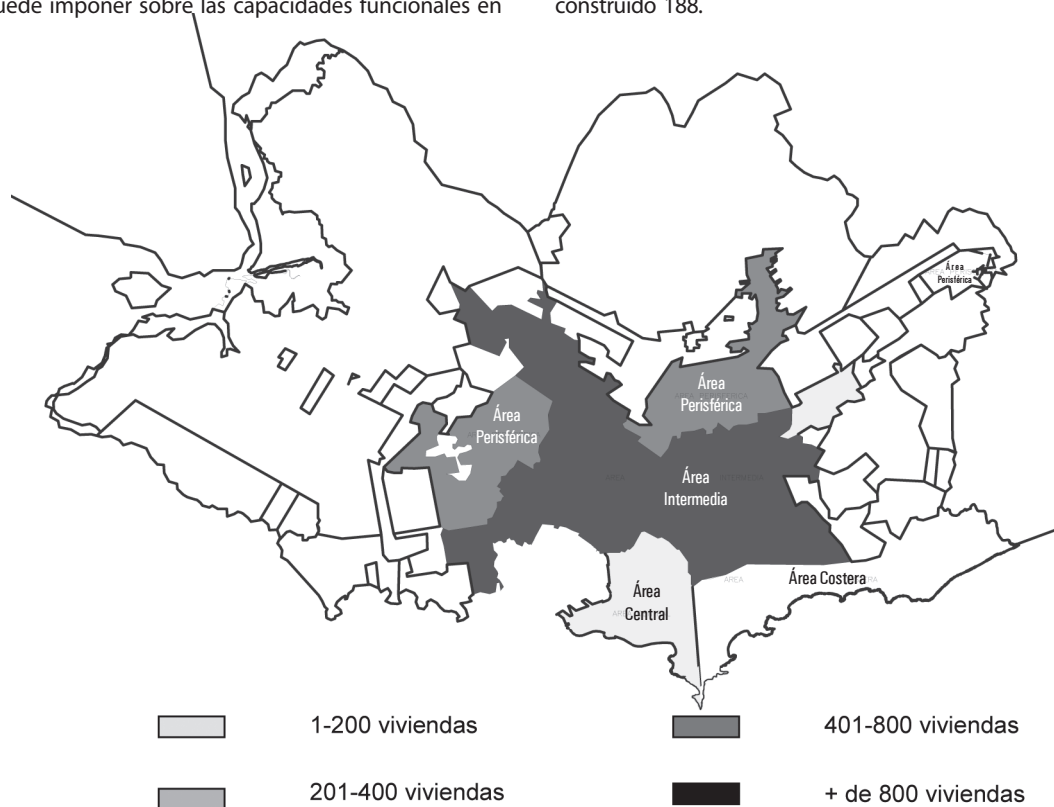


Gráfico 3: Localización según las áreas secundarias definidas en Plan de Ordenamiento Territorial de Montevideo. Fuente: Revista Vivienda Popular, N° 13

10 ◀ Según Italo Savio, Director hasta el 2004 del Hospital Piñeiro del Campo, hospital para ancianos. Es este período en donde se presentan un 80% de personas con incapacidades.

11 ◀ Según datos de PROINGO y elaboración personal a setiembre de 2003.

Partiendo del concepto que habitar no sólo es cobijarse de las inclemencias del tiempo, no se debe pensar en solucionar el tema de la vivienda para este sector asignándoles simplemente la casa.

Se debe pensar en un sistema integral que debe comprender un sistema de atención a la salud de los ancianos que vivan en estas viviendas; se deberá también asegurar la alimentación de estas personas, ya sea por la cercanía a los servicios urbanos o por un sistema de apoyo a la preparación de comida ya sea en el propio inmueble o mediante una tercerización del mismo; también debe incluir el desarrollo de actividades culturales, recreativas e incluso productivas, que mejoren la calidad de vida de estas personas. Por estas situaciones no solo se debe pensar en tipologías que propongan además soluciones integrales, flexibles, con un entorno de servicios que sea capaz de dar respuesta a una población con necesidades de apoyos, pero por supuesto no descuidando el diseño holístico y ergonómico de las soluciones.

iv. 1. Vivienda aislada (núcleo básico)

En un primer momento se entregaron fundamentalmente este tipo de soluciones habitacionales. Se construyeron en la periferia de las ciudades. En la investigación que se está desarrollando ▶ 12 se han realizado encuestas a dos conjuntos (de 50 viviendas cada uno) con esta tipología. Si bien no se pueden extrapolar los resultados a todos los usuarios, sí nos puede dar una pauta. Allí los usuarios, que hace más de dos años que viven en estas, dicen que están en general

satisfechos con las soluciones habitacionales. En cambio son los que explícitamente hablan de la necesidad de tener una ubicación más céntrica (80%), más cercana a los servicios y a lo cultural.

Actualmente se han dejado de construir y licitar estas soluciones habitacionales debido a la oposición de las organizaciones sociales, los usuarios y los directores sociales del BPS.

Características:

Tiene un área: 32 m², con un costo de U\$S 18.745 (datos de dólar 2000). Se inserta en lugares periféricos.

El total de las viviendas son para adultos mayores.

Los muros exteriores son de 15 cm llegando hasta 20 sin aislante térmico.



Fotos 1 y 2: Tipologías en vivienda aislada

iv. 2. Vivienda en Tira

Estas últimas son las que desean realizar en un futuro las organizaciones sociales del sector, pero no se han evaluado las necesidades individuales de los destinatarios.

Características:

Tiene un área aproximada de unos 40 m², con un costo de: U\$S 34.150 (datos de dólar 2000). Se ubican en zonas periféricas de la ciudad y en su mayoría en el interior. Según las exigencias del pliego de condiciones deberá "enchufarse" a los servicios públicos: de agua potable, electricidad.

Presentan espacios intermedios, patios o balcones, así como espacios de servicios múltiples para realizar actividades.

En un principio se dio un porcentaje de las viviendas que realizaba el Banco Hipotecario del Uruguay (B.H.U.) al BPS, existió una cohabitación entre adultos mayores y otros sectores.

En su mayoría estas se ubican en planta baja.

Cuando tienen dos plantas, cuenta con escaleras diseñadas adecuadamente para este sector. Las terminaciones son de mejor calidad que las anteriores, la impermeabilidad y el confort térmico son superiores ya que se opta por muros dobles y techos pesados.



Fotos 3 y 4: Tipologías de tira

iv. 3. Vivienda en altura

Esta tipología es la que ha sido desarrollada en los últimos años. Pero presentaba problemas para el mantenimiento de las soluciones habitacionales, es así como se han llamado a licitación a organizaciones sociales para garantizar el funcionamiento de las mismas.

Características:

Tiene un área aproximada de unos 40 m², con un costo de: U\$S 43.017 (datos de dólar 2000). Se ubican en zonas centrales de la ciudad.

Cuenta con un espacio de servicios múltiples para realizar actividades.

En un 100% son adultos mayores los que habitan en estas viviendas.

Diseño adecuado al usuario.

En un 20% del total de las viviendas en altura, sobre un promedio de 40 viviendas, son para adultos mayores con discapacidades. En su mayoría estas se ubican en planta baja. Cuenta con ascensor y escaleras diseñadas adecuadamente para este sector (son más cómodas). Además dispone de un grupo electrógeno para que funcionen adecuadamente los ascensores o el ascensor así como las bombas para el suministro de agua sanitaria.

Diseño de espacios problemáticos: baños y cocina.



Fotos 5 y 6: Tipologías en altura.

CAPÍTULO 2: EVALUACIÓN DEL PROGRAMA

V. PROBLEMAS DEL PROGRAMA

Para la evaluación del programa se realizaron entrevistas a informantes calificados, relevamientos a unas 20 viviendas (de distintas tipologías, según una muestra estratificada) del programa, así como entrevistas a los usuarios (de por lo menos tres años)

en donde se evaluó la satisfacción residencial de los mismos. Se consideró desde la determinación de la demanda, el diseño arquitectónico adecuado a la demanda, la construcción, la ocupación de las mismas hasta la sostenibilidad del sistema ▶ 13.

v.1 De la identificación de necesidades

Para este programa existe un beneficiario universal, al cual se le pretendió dar una respuesta tipológica única. El problema es que existen múltiples necesidades de hábitat dentro de la población objeto de este programa, estas deberán ser identificadas para dar una respuesta adecuada tipológicamente.

v.2. Del diseño de las tipologías

De las distintas investigaciones que se han realizado con los adultos mayores, se desprende que no existe una única solución habitacional. Como decíamos anteriormente las expectativas con respecto a la vivienda tienen mucho que ver con la historia personal, con la cultura vivida, lo que lleva a una diversidad de tipologías tal que puedan satisfacer las necesidades. El proceso de ensayo-error del programa ha llevado a querer homogeneizar una solución en vez de tener una gama de soluciones de acuerdo a las demandas de los usuarios. La resolución de los problemas de vivienda no se resuelve entregando las viviendas llave en mano. La sociedad tiene una deuda con los ancianos que no se soluciona solo con entregar viviendas.

Los usuarios deberán participar en la mayor cantidad de oportunidades posibles: en la elección

13 ◀ La necesidad de vivienda no está claramente determinada. Según fuentes del BPS serían unas 10000 viviendas.

del lugar, la definición de necesidades, en la administración de las viviendas, en el mantenimiento y por sobre todo en el uso de las soluciones habitacionales. En nuestro país existen ejemplos exitosos sobre la participación en vivienda como la ayuda mutua, la autoconstrucción, que nos puedan dar luz sobre cómo hacer la participación posible, buscando las adecuaciones específicas.

v.3. De la construcción de las viviendas

En promedio desde el llamado a licitación hasta la finalización de la construcción transcurren unos 4 años. Este lapso de tiempo muchas veces no se puede superar ya que depende de los mecanismos legales que son necesarios para salvaguardar la sostenibilidad del programa, aunque debido a las características particulares de la población demandante se debería acelerar el proceso.

v.4. De la ocupación de las viviendas

Este programa presenta un problema particular: **el tiempo transcurrido entre la construcción de las viviendas** y la ocupación de las viviendas. Si fuera otro el sujeto de las políticas no interesaría, pero teniendo en cuenta que son adultos mayores, esto no es menor.

Hay un 14% de las viviendas que tardaron en ocuparse por lo menos 9 meses y casi un 10% de las viviendas demoraron un año o más en ser ocupadas, es decir unas **290 viviendas**.

Los motivos son varios; algunas empresas constructoras han quebrado, los adjudicatarios no se encuentran en el momento de la asignación de la vivienda (por defunción u otros motivos), por problemas con las empresas y el BPS.

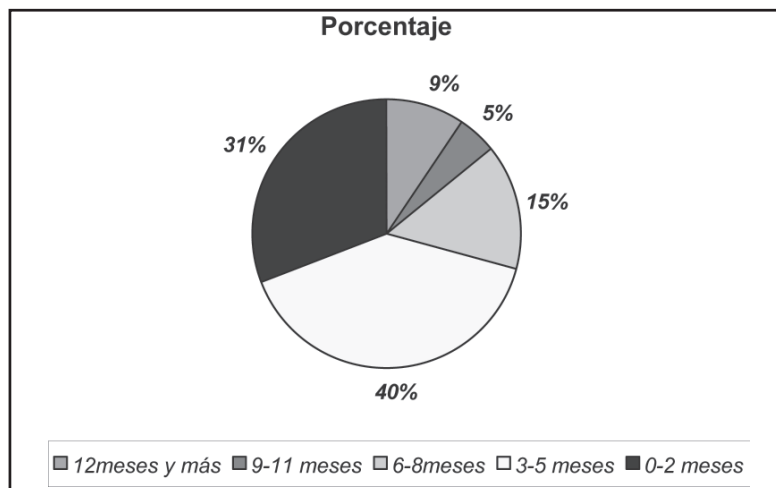


Gráfico 4: Tiempo transcurrido desde el fin de la obra hasta la ocupación de las viviendas. Fuente: Elaboración personal, realizado con datos suministrados de PROINGO al 15/09/03.

v.5. De la localización territorial

El programa genera tanto una segregación edilicial como territorial. Se colocan más de 50 personas adultas mayores en un edificio en altura, o en un conjunto en tira o en viviendas aisladas, no habitan con otra población etaria.

Por otra parte, también se produce una segregación territorial: se ubican varios conjuntos de viviendas en determinados barrios, estos generalmente coinciden con los de mayor población adulta mayor. Es así como en dos manzanas contiguas se ubican 100 viviendas para jubilados.

A pesar de esto generalmente las soluciones presentan una buena inserción urbana (la mayoría se encuentra en las zonas centrales e intermedias de la ciudad), pero también se ubican en barrios como Casavalle. Según el artículo de la Revista Popular N° 13, los barrios que presentan mayor cantidad de viviendas en este programa son: Casavalle (que es el que presenta mayor comportamiento de riesgo según la investigación: "Impactos de las políticas habitacionales" en donde se analiza los datos de la CEPAL) con 272; Prado con 167; Tres Ombúes con 153 y Brazo Oriental con 140.

La historia de cada adjudicatario con relación a su ubicación territorial es fundamental. Una de las dificultades más importantes para los adultos mayores es la pérdida de referencia territorial, de lo que se desprende que deberían vivir cerca de sus casas de origen ▶ 14. En cambio, este programa muchas veces adjudica viviendas en barrios alejados.

v.6. De la sostenibilidad del programa

También resulta difícil la reposición de los usuarios en las viviendas en forma rápida. Es así como hemos visitado algunos conjuntos en donde debido a los problemas en la reasignaciones, las viviendas presentaban serios problemas de deterioro. En otros casos los familiares que pueden cohabitar con los adultos mayores se quedan con las viviendas (existen varios litigios por esta situación). Es fundamental para este tema el aporte de las asistentes sociales para el seguimiento de los usuarios.

CAPÍTULO 3: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PROGRAMA

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La producción del hábitat social para los sectores de escasos ingresos es compleja. Como se ha expuesto la política del Ministerio de Vivienda orientado a construir casas para jubilados y pensionistas ha tenido algunas dificultades, pero desde hace un tiempo se está reviendo esta política. Este cambio de política está latente en el nuevo plan de viviendas, el Hábitat implica un territorio, un medio ambiente natural, un espacio económico, una integración social y una identidad cultural.

La política actual del MVOTMA es terminar con la construcción de conjuntos de viviendas ya licitados, como se vino haciendo hasta el momento,

y pasar a ofrecer al conjunto de pasivos con necesidades habitacionales un abanico de opciones mayor que el que hasta hoy han tenido.

Particularizando las características que señala el Arq. Jorge Di Paula ▶ 15 debe tener una política del hábitat Social:

- La intersectorialidad
 - La interdisciplina y el papel de la gestión habitacional
 - La heterogeneidad social de los proyectos
 - La participación
 - El diseño adecuado
- La intersectorialidad

Es deseable ver el problema de los adultos mayores y sus nuevas demandas no solo como un problema del BPS o del MVOTMA sino como un problema de políticas sociales que integre también otros sectores como la salud la cultura, es decir, una política de atención al anciano.

- La interdisciplina y el papel de la gestión habitacional

No menos importante es que el Hábitat del adulto mayor sea definido como integral no admite ni un conocimiento ni una implementación disciplinar sino una transdisciplinar.

La multiplicidad de las disciplinas, de las instituciones, de los estratos sociales y de las

funciones territoriales es el reconocimiento de la complejidad de esta realidad habitacional.

- La heterogeneidad social de los proyectos

Desde el inicio del proyecto se propone considerar la posibilidad de integrar varias identidades socioculturales, etáreas y de género, dejando de lado el concepto de igualdad por pertenecer a una misma franja de ingresos o de edad. Des-estimulando las localizaciones en la periferia o en los barrios con altos índices de riesgos.

Obviamente esto es un desafío para el Estado, que confunde proyectos con programas llevando a asentamientos humanos guetizadores, ya que concentran en edificios a todos los jubilados pobres.

En el nuevo Plan de vivienda se expone: "...En este sentido se busca construir una nueva política habitacional que contemple las formas discriminatorias por raza y/o género y/o generacionales o discapacidades". Es necesario abrir un debate que redefina la falsa contradicción entre lo focal y lo universal ya que existen grupos que históricamente se han encontrado en desventaja, por lo tanto es necesario generar medidas positivas y/o focales que les permitan alcanzar un mismo nivel de oportunidades. Es así como el plan también prioriza: "(los)... proyectos insertos en áreas centrales o intermedias que aprovechen el estoc existente tanto en materia de suelo urbano como de estoc edilicio. Proyectos que favorezcan la integración social en componentes etáreas, de género, económicos y

atendiendo a la diversidad cultural, considerándose fundamentalmente la integración de aquellos sectores con diferentes formas de exclusión".

- La participación

Se acepta la participación en la producción del hábitat pero se deberá construir con los adultos mayores estos espacios para la decisión.

- El diseño adecuado

Por supuesto que en todos los diseños se deberán tener presentes la accesibilidad para posibles sillas de ruedas y distintos grados de autovalidez de los usuarios. Estos deberán participar en la mayor cantidad de oportunidades posibles: en la elección del lugar, en la administración de las viviendas, en el mantenimiento y por sobre todo en el uso de las soluciones habitacionales. En nuestro país existen ejemplos exitosos sobre la participación en la gestión habitacional que pueden dar luz sobre cómo hacer la participación posible, buscando las adecuaciones específicas.

Algunas estrategias que ya propusimos:

Estrategia 1: Compra de viviendas en áreas centrales bien servidas para entregar en usufructo. Así se vincularía al adulto mayor con el entorno.

Estrategia 2: Reciclaje de viviendas, para la cohabitación o no, con otros sectores de la población como estudiantes del interior,

parejas jóvenes, enfermeras o madres solteras.

Estrategia 3: Nuevos equipamientos: adultos mayores con 2 ó 3 dormitorios.

Estrategias 4: Nuevas tipologías: albergues, compartir baños y cocinas ▶ 16.

Sin embargo, a pesar de tener algunas características similares los futuros usuarios, en lo que refiere a edad, etapas de vida similares, es bastante difícil acordar sobre una necesidad tipo debido a las diversas experiencias de vida, a diferencias de cultura, por lo que es realmente complejo.

Contra el aislamiento, la soledad y la baja autoestima, una participación voluntaria y creativa pueden acompañar el proceso de gestión habitacional.

VII. BIBLIOGRAFÍA

CEPAL, "¿Cómo envejecen los uruguayos?", Montevideo, 2000.

DECCA, "Influencia del diseño arquitectónico en el confort térmico y en el ahorro de energía", Facultad de Arquitectura, 1998.

Di Paula, Jorge. Seminario Internacional alternativas de Políticas Habitacionales en América Latina: el caso de Montevideo, Montevideo, 2003.

Di Paula, Jorge. Impacto de las Políticas habitacionales. Avance de Investigación. 2003.

Furman, Charna, "Soluciones de Viviendas alternativas para adultos mayores", UPV, Facultad de Arquitectura, 1996.

INE, Primera fase del censo de 2004, Montevideo, 2004.

López, María, "¿Cómo quieren vivir los adultos mayores?", UPV, 2001.

López, María, Viviendas para jubilados y pensionistas; Revista vivienda Popular Nº 13. Montevideo. 2003.

López, María, Evaluación del comportamiento higrotérmico de las viviendas del BPS-MVOTMA, centrado en la ventilación natural a través de percepción de los adultos mayores. Cuartas jornadas de investigación en Arquitectura. Montevideo. 2005.

Ministerio de Asuntos Sociales- documentos 15/90. "Curso básico sobre accesibilidad al medio físico", España, 1996.

MVOTMA. Plan Nacional de vivienda-2005-2009. Montevideo, 2005.

NNUU, "Informe de la segunda asamblea Mundial sobre envejecimiento", España, 2002.

Paolillo, Felipe. Intervención de Uruguay en la II Asamblea Mundial sobre envejecimiento, Madrid, 2002.

Bibliografía web:

<http://www.ine.gub.uy>

<http://www.monografias.com/trabajos14/viviendafam/viviendafam.shtml>

http://www.mtas.es/insht/ntp/ntp_074.htm