

INSTITUTO DE HISTORIA DE LA ARQUITECTURA
FACULTAD DE ARQUITECTURA - UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL EN EL URUGUAY: 1970 - 1983

MARTA RISSO - YOLANDA BORONAT



R596vi11



FUNDACION DE CULTURA UNIVERSITARIA

MARTA RISSO - YOLANDA BORONAT

**LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL
EN EL URUGUAY: 1970 - 1983**

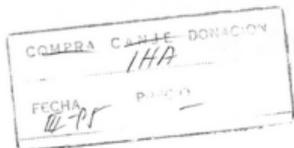
040467

728.1
R596 VJM



FUNDACION DE CULTURA UNIVERSITARIA

1a. edición octubre de 1992.



© FUNDACION DE CULTURA UNIVERSITARIA

25 de Mayo 568 - Tel. 96 11 52

DERECHOS RESERVADOS

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, transmisión o archivo en sistemas recuperables, sea para uso privado o público por medios mecánicos, electrónicos, fotocopiadoras, grabaciones o cualquier otro, total o parcial, del presente ejemplar, con o sin finalidad de lucro, sin la autorización expresa del editor.

Nota Preliminar

El Instituto de Historia de la Arquitectura es el organismo universitario especializado en el estudio de la arquitectura, tanto en sus expresiones edilicias como de organización territorial, en su desarrollo temporal, analizado en el marco de los diversos contextos posibles (el ideológico, el sociológico, el económico, el tecnológico, etc.).

La temática factible de abordar es múltiple pero hay temas que, por su importancia, toman un carácter permanente en los planes de trabajo del IHA. Tal es el caso de la vivienda y particularmente de la vivienda de interés social.

Dicho tema se empezó a estudiar en los años finales de la década del 60 y ello se materializó en un trabajo de la Arq. Nydia Conti de Queiruga que fue objeto de publicación en 1972.

Allí se estudiaba la vivienda de interés social desde la época en que en el país se toma conciencia del problema habitacional de los sectores populares, hasta la aprobación de la Ley Nacional de Vivienda del año 1968.

El tema se mantuvo, luego de esta primer publicación, en la agenda de trabajo del IHA durante los años subsiguientes, para analizar los resultados concretos de la ley antes mencionada.

Dicho estudio estuvo a cargo de las Arqs. Yolanda Boronat y Marta Risso y su resultado es la publicación que hoy se presenta.

En ella se ofrece el registro y análisis de la producción de vivienda de interés social en los tres lustros iniciales de aplicación de la Ley Nacional de Vivienda, es decir desde 1969 a 1983.

En este trabajo, al igual que en el de la Arq. Conti que lo precedió, se usó la metodología de investigación documental que desarrolla el IHA, complementada con los relevamientos de campo que pudieron realizarse.

En la medida que la problemática de la vivienda de interés social permanezca como una constante en los planes de trabajo del IHA, es posible preanunciar que en el futuro, cuando las condiciones del desarrollo histórico lo justifique, habrá nuevas actualizaciones de esa problemática, lo que producirá una colección seriada y abierta de publicaciones referidas a ese insoslayable aspecto en la producción arquitectónica nacional.

Ricardo Alvarez Lenzi

Parte I
**LA VIVIENDA DE INTERES
SOCIAL EN EL URUGUAY:**
1970-1983

Antecedentes

El concepto de **Vivienda de Interés social**, surgió en la década de los años 50, en una toma de conciencia a nivel nacional y fundamentalmente internacional, que se fue desarrollando en congresos, seminarios y conferencias, concretándose en un documento aprobado en la Décima Conferencia Interamericana realizada por el Consejo Interamericano Económico y Social (C.I.E.S.) en 1954 en Caracas. En este documento se enfoca por primera vez el problema desde varios puntos de vista, precisando el alcance del término, en forma clara y concisa. (ver anexo I)

Como consecuencia de la acción de organismos internacionales tales como el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento (C.I.N.V.A.) y la Comisión Económica para América Latina (C.E.P.A.L.), se comenzó a estudiar el problema a nivel nacional, dando como resultado el primer Plan Nacional de Viviendas, formulado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (C.I.D.E.), en 1965.

Dicho Plan formuló una serie de principios y normas para poder abordar el tema y actuar en ese campo que hasta el momento se había manejado sin una legislación que enfocara a nivel general, el problema habitacional.

Intentos aislados, de aproximación al problema a nivel estatal fueron:

- La nacionalización, en 1912, del Banco Hipotecario del Uruguay;
- La Ley 7.007, de 1919, a través de la cual el B.H.U. autorizaba préstamos para construir viviendas en zonas o barrios industriales;
- La Ley de Construcciones Económicas, de 1920;
- La Ley 7.395, de 1921, también llamada "Ley Serrato", que autorizaba préstamos a través del Banco Hipotecario a los funcionarios públicos o privados, con más de diez años de antigüedad, afiliados a las Cajas de Jubilaciones;
- Ley Constitucional de 1934, Art. 44;
- La Ley de creación, del Instituto Nacional de Viviendas (I.N.V.E.) del 19 de Noviembre de 1937;
- La creación en 1946 de la Sección de Viviendas Populares, de la Intendencia Municipal de Montevideo;
- La creación en 1947 del Departamento Financiero de la Habitación en el Banco Hipotecario del Uruguay;
- Y por último, por decreto del 9 de enero de 1962 el Poder Ejecutivo encomendó al Banco Hipotecario del Uruguay y al I.N.V.E., la estructuración de un Plan Nacional de la Vivienda que planificase la política a adoptar para la solución integral del problema de la Vivienda en el Uruguay, el que debería

incluirse como un capítulo dentro de los lineamientos generales de desarrollo que estructuraría la C.I.D.E.

El decreto encomendaba la formulación de un plan a largo plazo (10 años) pero que, reconociendo la necesidad de una acción rápida e inmediata, disponía la elaboración de un plan a corto plazo (2 años) que se debía manejar dentro de las situaciones existentes.

Ese plan a corto plazo tenía que facilitar la preparación y ejecución del programa a largo plazo (10 años), siendo una etapa preliminar de aquél. Con este plan como base, la C.I.D.E. formuló un Plan para conducir los lineamientos de desarrollo del país entre 1965 y 1974, siendo éste el primer intento de unificar la problemática existente.

Los objetivos básicos fueron:

- 1º) El derecho a la vivienda o, en otros términos, el principio de que toda familia, cualesquiera fuesen sus recursos económicos, debería poder acceder a una vivienda adecuada.
- 2º) Que el esfuerzo en el campo de la vivienda estuviera proporcionado a la capacidad económica total del país, y que la política de vivienda fuese planeada y administrada como una pieza inseparable del desarrollo económico general.

En 1968, se sancionó la Ley 13.728 (Ley Nacional de Vivienda), que respondía a los lineamientos de aquel Plan subsanando el caos existente en materia legislativa.

Plan Nacional de Vivienda Ley 13.728

Extracto de la Ley

No se hace aquí un análisis pormenorizado del texto de la ley pues existe una vasta bibliografía especializada al respecto. El objetivo central de esta publicación es el estudio de las realizaciones derivadas del P.N.V. desde el punto de vista arquitectónico-urbanístico, pero es necesario para su mejor comprensión hacer un resumen de la Ley 13.728, extrayendo de la misma, aquellos artículos que son sus pilares fundamentales y reseñar las modificaciones sustanciales que se fueron sucediendo.

Para evidenciar mejor la esencia de la ley, el resumen se hace en base a la transcripción total o parcial de algunos de sus artículos, reuniéndolos según un orden temático que no siempre es coincidente con el que la propia ley presenta.

Principios generales

Dicha Ley parte del concepto de que toda familia debe poder acceder a una vivienda adecuada, cualesquiera sean sus recursos económicos, y que es función del Estado estimular la construcción de viviendas y asegurar que los recursos asignados a este fin, alcancen para satisfacer las necesidades, y no sobrepasen las posibilidades de la economía.

Declara asimismo de "interés general el establecimiento de una política planificada de vivienda, integrada en los planes de desarrollo económico y social, tendiente a atender las necesidades de vivienda de todo el país, que preste preferente atención a los grupos de escasos recursos y evite generar categorías sociales o áreas geográficas privilegiadas". (Art. 3º)

Se encomienda al Poder Ejecutivo, asistido por los organismos existentes o que se crean para atender la problemática de la vivienda, dentro de este marco institucional, la elaboración de un **Plan quinquenal de Vivienda** en cada primer año de gobierno. Estos planes deben elevarse al Parlamento, conjuntamente con el presupuesto.

"Los planes quinquenales y anuales de vivienda fijarán las metas a alcanzar para cada categoría de préstamo, determinando el número de viviendas a financiar por tipo, categoría de ingreso de la familia y ubicación. La reglamentación establecerá un sistema de prioridades que asegure que los recursos no se desvíen del destino pla-

neado en perjuicio de las familias de menos ingresos, o de los programas de Vivienda de Interés Social". (Art. 62)

Como ya se indicó, el texto de la Ley explícitamente declara en su Art. 1º, que toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada, lo que conlleva la necesidad de subsidiar los programas de viviendas destinados a determinadas categorías de beneficiarios.

El subsidio es "todo aporte que un organismo público proporcione en dinero, especie, mano de obra o servicios técnicos o administrativos y que contribuye a financiar el acceso a una vivienda, cuando este aporte no sea reintegrado por el beneficiario". (Art. 64)

Fondo Nacional de Vivienda

¿Cuáles son entonces los fondos para financiar los planes de vivienda?

La Ley estructura para ello, el Sistema Financiero de la Vivienda, creando el Fondo Nacional de Vivienda (F.N.V.) y encomienda su administración al Banco Hipotecario del Uruguay. (Arts. 81 y 89)

Dicho fondo se integra fundamentalmente con recursos provenientes de:

- "Un impuesto permanente del 1% a todas las retribuciones y prestaciones nominales, en efectivo o en especie y sueldos fictos de afiliación jubilatoria, devengados tanto en la función pública como en la actividad privada, que se hallen sujetos a montepío. El impuesto será de cargo del empleador, no pudiendo ser trasladado". (Art. 81-A)
- Un impuesto del 1% a los sueldos y retribuciones a cargo del Fondo de Previsión Social y otros organismos.
- La amortización de los préstamos efectuados con los recursos del F.N.V., y los correspondientes intereses.
- El producto de la emisión y colocación de Obligaciones Hipotecarias Reajustables.
- Préstamos que la rama privada efectúe al F.N.V. por emisión del Banco Central del Uruguay.
- Los depósitos constituidos al amparo del sistema de Ahorro y Préstamo (Ley 10.976 de 1947, y capítulo VIII de la Ley 13.728).
- Los recursos provenientes de los préstamos del exterior que se otorguen con destino a la construcción de viviendas que integren los planes quinquenales y anuales, previa anuencia del Poder Legislativo.
- Legados, donaciones, etc. en favor de la DLNA.VI. así como todo aporte que se asigne, tanto por el sector público o por el sector privado, para el cumplimiento de los fines de esta Ley.

El Banco Hipotecario del Uruguay en su cometido de administrador del F.N.V., distribuye estos recursos según disposiciones que establece la propia legislación, en cuanto a qué tipo de recursos y qué porcentaje de los mismos se vierten en las cuatro cuentas siguientes:

- A) Cuenta de Préstamos,
- B) Cuenta de Subsidios,
- C) Cuenta de Reajustes,
- D) Cuenta de Gastos.

A la vez que la legislación establece el uso y finalidad que se le debe dar a los fondos de cada cuenta, los planes quinquenales y anuales fijan los montos y distribución de los mismos (Art. 62). Así, por ejemplo, el B.H.U. pone a la orden el monto que el plan asigne al Sistema Público de Producción de Viviendas, y distribuye los montos asignados a personas físicas, cooperativas, promotores privados y empresarios que construyan viviendas para sus empleados de acuerdo a las pautas establecidas por el plan anual.

Sistema de ahorro y préstamo

Visto cuales son los recursos que integran el F.N.V., corresponde analizar en qué consiste el Sistema de Ahorro y Préstamo (Arts. 96 a 111) en sus aspectos esenciales y más generales, puesto que las reglamentaciones han variado en toda la década en estudio.

Al B.H.U. se le signa el cometido de regular y dirigir el sistema de ahorro y préstamo con destino a la adquisición de viviendas. Este recibe en el Departamento Financiero de la Habitación (D.F.H.) los depósitos en efectivo, en cuentas de ahorro que gozarán de un interés que fijará el B.H.U. de acuerdo con la DLNA.VI. (Dirección Nacional de Vivienda) y el Banco Central, procediendo además, al periódico reajuste.

Tiene además el cometido de facilitar préstamos a los ahorristas, destinados a la adquisición o construcción de viviendas. (Art. 107)

Para determinar en cada caso las condiciones del préstamo en cuanto a monto, plazo de reembolso, tasa de interés, comisiones y el porcentaje del préstamo sobre el valor de tasación, se tienen en cuenta los siguientes factores:

- A) La antigüedad de la cuenta de ahorro;
- B) La regularidad y permanencia de los depósitos;
- C) El monto acumulado del ahorro;
- D) La capacidad de pago del deudor;
- E) La composición del núcleo familiar;
- F) El tipo de vivienda;
- G) El plan de financiación para cubrir la totalidad del monto de la obra.

También el D.F.H. puede realizar convenios de ahorro y préstamo colectivo con: cooperativas de vivienda, fondos sociales y organismos de derecho público que dispongan de recursos para conceder préstamos para vivienda.

El Art. 177 declara de interés público la creación de un sistema de aporte solidario gremial que se denominó "Fondos Sociales". La formación de estos fondos, su administración y distribución, así como el destino de los mismos, se deben ajustar a las prescripciones de la Ley.

Unidad reajutable

Un aspecto muy importante del Sistema de Ahorro y Préstamo, es el **Reajuste**.

La Ley 13.728 (Art. 38), crea la Unidad Reajutable (U.R.) con un valor inicial de \$ 1.000 (mil pesos m/n)¹ para el período siguiente al 1º de setiembre de 1968. El Poder Ejecutivo debe corregir anualmente el valor de la U.R., de acuerdo a la variación del **Índice Medio de Salarios**, registrado en los doce meses anteriores al 1º de agosto inmediato anterior.

Este índice "deberá ser suficientemente representativo de los ingresos corrientes de los trabajadores comprendidos en los grandes sectores de la actividad pública y privada, que sean remunerados exclusivamente en dinero, excluyendo los regímenes de ocupación estacional o sazonal, los trabajadores rurales y los ingresos por pasividades". (Art. 39)

Es cometido de "la Dirección General de Estadística y Censo del Ministerio de Hacienda la elaboración del Índice Medio de Salarios representativo de las variaciones que se registren en el ingreso de la población activa del país, a partir del mes de setiembre de 1968". (Decreto 26/969 del 14 de enero de 1969)

Con la creación de la U.R. se pretende que las amortizaciones de los préstamos no se vean afectadas por el proceso inflacionario, procurando por medio del reajuste, mantener el poder adquisitivo de la misma.

Todos los valores, que la Ley 13.728 establece, se tendrán que fijar en U.R. Por ejemplo: valores de construcción, monto de los préstamos, valores de tasación, cuotas de amortización, etc.

El Art. 596, de la Ley 14.189 del 30 de abril de 1974, expresa que "la reglamentación podrá establecer a los fines que especifique, reajustes intermedios, hasta por períodos mensuales. Los reajustes intermedios no afectarán ni los depósitos de ahorro, ni las cuotas y saldos de los préstamos, que quedan sometidos solamente al reajuste anual".

Beneficiarios

La Ley clasifica también a los beneficiarios.

Las familias se clasifican en categorías según el nivel de ingresos, entendiendo por familia al núcleo que ha de convivir en la vivienda, estén unidos o no por lazos de parentesco.

Para proceder a esta clasificación la Ley 13.728 define un Nivel Teórico de Suficiencia (N.T.S.), como el menor ingreso nominal familiar que permite adquirir una vivienda mediante un préstamo, y cuyo servicio no afecte más del 20% de dicho ingreso. (Por Ley 13.870 del 13 de julio de 1970, se elevó dicho porcentaje del 20 al 35%).

Las familias se clasifican en categorías A, B y C, etc. según una relación establecida entre el nivel de ingreso del núcleo familiar (F) y el Nivel Teórico de Suficiencia. Estas se esquematizan en el siguiente cuadro:

CATEGORIA A :	F < 1/3 N.T.S.
CATEGORIA B :	1/3 N.T.S. < F < N.T.S.
CATEGORIA B ₁ :	F < 2/3 N.T.S.
CATEGORIA B ₂ :	N.T.S. > F ≥ 2/3 N.T.S.
CATEGORIA C :	N.T.S. ≤ F < 2 1/2 N.T.S.
CATEGORIA D :	F ≥ 2 1/2 N.T.S.

Para las categorías A, B, B₁ y B₂ que no alcanzan el N.T.S., la ley preve un sistema de subsidios.

Mínimo habitacional y áreas máximas de viviendas

Otro aspecto muy importante, que conjuntamente con otras disposiciones normativas a nivel nacional y/o municipal, incide directamente en las realizaciones, es el que se refiere a las condiciones y tipos de vivienda.

En los artículos 17 a 18, la Ley define el mínimo habitacional, de la siguiente manera:

- Superficie mínima habitable para la vivienda de 1 dormitorio: 32 m². Por cada dormitorio adicional se suman 12 m².
Resultando:
- Superficie mínima habitable para la vivienda de 2 dormitorios: 44 m².
- Superficie mínima habitable para la vivienda de 3 dormitorios: 56 m².

Para proceder al cálculo de dichas superficies se suman las superficies correspondientes a todos los ambientes cerrados: dormitorios, baños, cocina, estar, comedor, dispensa, depósitos, circulaciones, etc., incluidos los muros perimetrales y divisorios, hasta el eje medianero.

Se establecen también normas generales, que luego serán específicamente tratadas por las reglamentaciones, de modo de asegurar que las viviendas cumplan con niveles mínimos de confort, aislación térmica e higrométrica, adecuadas condiciones de ventilación e iluminación. Estas normas se refieren también a la calidad y durabilidad de los materiales.

También la Ley dispone que toda vivienda además de los dormitorios debe contar como mínimo, con un cuarto de baño y los ambientes adecuados a las funciones de cocina, comedor y estar.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la definición de las **categorías de las viviendas**. La Ley define las siguientes categorías: vivienda económica, media, de interés social, confortable y suntuaria.

En los Arts. 17 a 19 se definen los mínimos habitacionales y en los Arts. 22 y 25 se establecen los máximos en áreas y costos que pueden alcanzar las viviendas en las categorías Económica y Media. Entre esos toques máximos y mínimos, el B.H.U. define las categorías I, II y III. (Ver cuadro correspondiente en página ..., parte II)

Se entiende por Vivienda Económica (Art. 22), aquella que satisface el mínimo habitacional y cuya área máxima habitable no supere los 40 m² para la vivienda de un dormitorio, pudiendo agregar como máximo 15 m² por cada dormitorio que se

1. Mil pesos (\$ 1.000) M/N, equivalen a partir de 1974 a un nuevo peso (N\$ 1).

adición. Su valor de construcción no debe superar los límites máximos establecidos por la reglamentación.

Se entiende por Vivienda Medía (Art. 25), aquella que satisfaga el mínimo habitacional, pero no exceda de 50 m² para la vivienda de un dormitorio, más 19 m² por cada dormitorio adicional. Su valor de construcción no debe exceder los máximos establecidos por la reglamentación.

La Ley considera la Vivienda de Interés Social (Art. 26), como cualquiera de las viviendas definidas como Económica o Media.

No se considera aquí lo que se entiende por vivienda confortable o suntuaria (Arts. 27 y 28) porque ellas escapan al objetivo de este trabajo.

Finalmente se establece que el Poder Ejecutivo por intermedio de la DLNA.VI., al enviar al Parlamento los planes de vivienda, puede proponer modificaciones a estos límites o agregar especificaciones adicionales.

El criterio para determinar el área necesaria para cada núcleo familiar, es el siguiente: se adjudica un dormitorio por cada matrimonio que integre el núcleo familiar, al resto de la familia se le asigna un dormitorio por cada dos personas del mismo sexo mayores de 6 años, admitiéndose tres personas por dormitorio si son menores de 6 años. Expresamente la Ley autoriza que la reglamentación pueda establecer excepciones a esta norma. Por ejemplo, en el caso de matrimonios jóvenes, se les puede adjudicar un mayor número de dormitorios, como previsión de futuro.

El Art. 46 establece, que cuando se ha obtenido un préstamo para adquirir en propiedad una vivienda para ser utilizada como residencia familiar permanente, el o los prestatarios estarán obligados a usarla para ese fin, no pudiendo transferir su propiedad, ni ceder su uso a cualquier título, hasta transcurridos 10 años, salvo por causa justificada y con previa autorización del organismo prestamista.

Organización institucional

La Ley 13.728, crea un nuevo organismo: la Dirección Nacional de Vivienda (DLNA.VI.) y determina la participación y actuación que le compete a los organismos existentes, conformando un nuevo marco institucional referido a la problemática de la vivienda.

Dirección Nacional de Vivienda

Se crea este organismo en el Ministerio de Obras Públicas, "para atender todo lo concerniente al planeamiento, promoción, financiación, evaluación y contralor de la acción de los organismos que actúan en el campo de la vivienda, y en general en todo lo atinente al cumplimiento de ésta". (Art. 74)

El Art. 75 define en líneas generales sus cometidos:

- Asegurar el cumplimiento y orientación de los planes aprobados por el Poder Ejecutivo;
- Coordinar la política de vivienda con las decisiones que tomen otros organismos públicos;

- Controlar el cumplimiento de las normas vigentes y evaluar las realizaciones de los planes;
- Promover, orientar y estimular las investigaciones tecnológicas, sociales y económicas, vinculadas a vivienda y locación;
- Promover y asistir a las cooperativas y sociedades sin fines de lucro;
- Reglamentar las condiciones que deben cumplir las áreas urbanas y suburbanas, donde se han de afincar las viviendas, en cuanto a servicios y equipamiento.

Banco Hipotecario Del Uruguay

El Capítulo XII de la Ley 13.728 modifica varios artículos de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario del Uruguay y el Capítulo XIII establece disposiciones transitorias referentes al Departamento Financiero de la Habitación, en el B.H.U.

Este conjunto de artículos da normas en cuanto al funcionamiento del Banco, que no es de interés detallar aquí.

Algunos de sus cometidos ya se indicaron al tratar otros aspectos de la Ley, pero es conveniente reiterarlos a los efectos de ordenar y clarificar la exposición.

Al tratar el Sistema Financiero de la Vivienda, se hizo referencia al Art. 89 que expresa: "El Banco Hipotecario del Uruguay será el órgano central del Sistema Financiero de Vivienda", siendo sus cometidos fundamentales:

- Administrar el F.N.V.;
- Otorgar los préstamos para vivienda a los beneficiarios públicos o privados a que hace referencia la Ley;
- "Elevar a la Dirección Nacional de Vivienda propuestas de planes y reglamentaciones relativos al financiamiento de la vivienda dentro de los plazos que la misma Dirección fije". (Art. 89)

Se vio también que de acuerdo al Art. 96 "Se comete al Banco Hipotecario del Uruguay, las funciones de órgano central del Sistema de Ahorro y Préstamo", pudiendo dictar las reglamentaciones internas que el funcionamiento del sistema exija.

Con el fin de regular y dirigir el Sistema de Ahorro y Préstamo con destino a la vivienda, el B.H.U. puede:

- "Prestar asesoramiento técnico a los órganos operativos del sistema";
- "Cooperar con la Dirección Nacional de Vivienda, en la promoción, asistencia y fiscalización de las entidades sin fines de lucro a que hacen referencia los Capítulos X y XI, cuando persigan la obtención de vivienda mediante la realización del ahorro y el uso del crédito en forma colectiva". (Art. 96)

Sistema público de producción de vivienda

El cuadro de categorías familiares incluido anteriormente, revela que las categorías A y B, B₁ y B₂, no alcanzan el nivel teórico de suficiencia. El Art. 113 establece que el Sistema Público de Producción de Viviendas Económicas, tiene como objetivo el proporcionar viviendas a las familias comprendidas en dichas categorías.

Si bien el objetivo del Sistema Público, es satisfacer las necesidades habitacionales de aquellos niveles, se puede ampliar la acción de los organismos que participan, construyendo viviendas para otras categorías en casos específicos:

- a) Con el fin de "integrar familias de distintos niveles de ingresos en el mismo conjunto habitacional, a los efectos de evitar una segregación social inconveniente";
- b) "Para alojar personal de empresas públicas en lugares donde existen dificultades de alojamiento también para los niveles medios". (Art. 113)

El Instituto Nacional de Viviendas Económicas (I.N.V.E.) (creado por Ley 9.723 del 19 de noviembre de 1937) es el encargado de actuar como órgano central del Sistema Público de Producción de Viviendas. Se le otorga "la responsabilidad del cumplimiento total de los planes de vivienda en la parte correspondiente al sector público y en particular la consecución de las metas, en lo que se refiere a número de viviendas a construir, distribución geográfica y por nivel de ingresos, tipos de vivienda, inversiones, etc.". (Art. 118)

Dentro del sistema Público de Producción de Viviendas, puede actuar todo organismo de derecho público que construya o promueva la construcción de viviendas, ajustando sus programas y proyectos a las normas que establece la Ley. Los mismos deben ser elevados al I.N.V.E. y a la DI.NA.VI.

"Todos los organismos que participan en el sistema público, procurarán la construcción de conjuntos habitacionales, socialmente integrados, dotados de espacios públicos, de servicios sociales, culturales y recreativos y de unidades comerciales y/o de producción artesanal o agraria cuando corresponda". (Art. 114)

El I.N.V.E., con la aprobación de la DI.NA.VI., puede "establecer convenios con otros organismos de derecho público, habilitados legalmente para construir viviendas, o entidades privadas que se obliguen a tomar a su cargo la promoción y/o construcción en forma no lucrativa de conjuntos de viviendas comprendidas en las metas del Plan y sujetas a sus normas". (Art. 119)

Estos convenios pueden limitarse a establecer aportaciones en tierras, urbanizaciones, servicios, dinero, o trabajo, por parte de los mencionados organismos públicos o entidades privadas.

Cooperativas de vivienda

El Art. 130, del Capítulo X, define lo que se debe entender por Cooperativas de Vivienda.

"...son aquellas sociedades que, regidas por los principios del cooperativismo, tienen por objeto principal proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros y proporcionar servicios complementarios a la vivienda".

"Deberán constituirse en documento público o privado y la tramitación de dichos estatutos se hará siempre ante la DI.NA.VI., la cual llevará el registro correspondiente y realizará su contralor". (Art. 132)

Las Cooperativas deben organizarse de acuerdo a ciertos principios y estableciendo estatutos que regulen el funcionamiento de las mismas. Su propósito es de servicio y no de lucro, debiendo suministrar vivienda al costo, no admitiéndose ningún tipo de práctica especulativa. De existir excedentes, se han de distribuir a prorrata entre quienes contribuyeran a crearlos.

"Deberán incluir en su objeto social, el fomento de la cultura en general y en especial el ideario y práctica del cooperativismo". (Art. 131)

"Los derechos y obligaciones de los socios se regularán con sujeción a los principios de igualdad y solidaridad cooperativa. No podrán otorgar ningún tipo de privilegio a asociado alguno". (Art. 131a)

"Serán neutrales en materia religiosa y política". (Art. 131b)

"Las cooperativas de Vivienda podrán utilizar el trabajo de sus socios en la construcción de las viviendas bajo sus dos modalidades, la autoconstrucción y la ayuda mutua". (2)

"La autoconstrucción es el trabajo puesto por el futuro propietario o usuario y sus familiares en la construcción de su propia vivienda". "La ayuda mutua es el trabajo comunitario aportado por los socios cooperadores, para la construcción de los conjuntos colectivos y bajo la dirección técnica de la cooperativa". (Art. 136)

La Asamblea General; el Consejo Directivo; la Comisión Fiscal; y la Comisión de Fomento Cooperativo, son los órganos que deben tener las sociedades cooperativas, establecidos por ley.

Las Cooperativas de Vivienda se clasifican en: Unidades Cooperativas de Vivienda y Cooperativas Matrices de Vivienda.

Ambos tipos pueden integrarse a organismos cooperativos nacionales o internacionales, en acción solidaria.

Cooperativas matrices de vivienda

"Son Cooperativas Matrices de Vivienda aquellas que reciben en forma abierta la inscripción de socios mediante un compromiso de aporte sistemático de ahorro y con la finalidad de asistirlas en la organización de Unidades Cooperativas de Vivienda, en la definición y organización de sus programas; la obtención de créditos; adquisición de terrenos, proyectos, construcción y adjudicación de viviendas y ejercer las funciones que en ellas deleguen a esos fines, las Unidades Cooperativas filiales". (Art. 163)

Las Cooperativas matrices de vivienda deben actuar limitadas a un gremio o a un ámbito territorial determinado, y se denominan respectivamente, gremiales o territoriales.

Unidades cooperativas de vivienda

Se constituyen con un máximo de 200 socios y un mínimo de 10. Tienen por finalidad proporcionar vivienda y servicios complementarios a las mismas, construyendo con este objeto, un inmueble, o un conjunto habitacional, o adquiriéndolo, en los ca-

2. A las cooperativas que no utilizan el trabajo de los socios en la construcción, el B.H.U. las designa "Cooperativas de Ahorro y Préstamo".

sos previstos en el Art. 146, es decir cuando el edificio haya sido construido por un organismo de derecho público; o en el caso de que la cooperativa estuviera formada por inquilinos de un inmueble construido con Permiso de Construcción anterior a la vigencia de la presente Ley.

Las Unidades Cooperativas, pueden ser: de usuarios, o de propietarios.

Cooperativas de Usuarios:

Las unidades cooperativas de usuarios, sólo atribuyen a los socios cooperadores, derecho de uso y goce sobre las viviendas, derecho que se concede sin limitación en el tiempo, se transmite a los herederos y aun puede cederse por acto entre vivos, pero sujeto a las limitaciones que establece la propia ley.

El derecho de uso caduca y se puede rescindir el contrato de "uso y goce" por:

- retiro voluntario del socio o los herederos;
- expulsión;
- incumplimiento en el pago de las amortizaciones;
- falta grave en sus obligaciones de socio;
- disolución de la sociedad.

El contrato de "uso y goce" debe inscribirse en el Registro de Arrendamientos, por lo tanto, en caso de incumplimiento del asociado, los demás socios podrán pedir la rescisión del contrato ante el juez competente. Si no hay lugar a la rescisión el socio recupera plenamente sus derechos. También el asociado puede pedir a las autoridades cooperativas su retiro de la cooperativa, debiendo fundamentar su solicitud. Dicho retiro se podrá considerar justificado o no, lo cual determina si el usuario tiene derecho a percibir un monto de dinero por concepto de reintegro. Cuando no se llega a un acuerdo entre el usuario y la cooperativa, ya sea por la justificación del retiro o por el monto del reintegro, se resuelve por vía judicial ante juez letrado. Si bien el incumplimiento del pago de las cuotas correspondientes a la amortización, puede ser motivo de desalojo, este incumplimiento puede ser por causas no imputables al socio. En esos casos la cooperativa procurará resolver el problema, ya sea gestionando el subsidio oficial o mediante un fondo de socorro, que la cooperativa destina a cubrir las momentáneas dificultades financieras de los socios. (Art. 154)

Cooperativas de Propietarios

"En las unidades cooperativas de propietarios, la cooperativa podrá retener la propiedad de las viviendas mientras dure la amortización de los créditos si así lo establecen los estatutos". (Art. 161)

"A partir del momento en que la cooperativa adjudique en propiedad las viviendas, los socios podrán o no continuar integrando la cooperativa, según lo establezcan los estatutos, pero serán deudores directos por el crédito hipotecario que se les hubiese otorgado". (Art. 161)

Institutos de asistencia técnica

Estos Institutos tienen como cometido: "proporcionar al costo, servicios jurídicos, de educación cooperativa, financieros, económicos y sociales, a las cooperativas y

otras entidades sin fines de lucro, pudiendo incluir también los servicios técnicos de proyecto y dirección de obras". (Art. 171) Gozarán de personería jurídica desde que sus estatutos sean aprobados por el Poder Ejecutivo.

El 17 de diciembre de 1969, por Decreto 633/969, se establecieron normas sobre organización y funcionamiento de Cooperativas de Vivienda e Institutos de Asistencia Técnica.

Déficit de viviendas

¿Qué se entiende por déficit habitacional?

La C.I.D.E. da la siguiente definición: "Es el número de viviendas que deberán construirse instantáneamente para alojar a los que no tienen vivienda o reemplazar las que se consideran inutilizables según los niveles exigibles en el país". (3)

Numerosas son las causas que coadyuvan en originar e incrementar el déficit habitacional. Se debe considerar el crecimiento demográfico, que si bien en nuestro país es bajo, es un factor a tener en cuenta, y la migración del medio rural al medio urbano. Nuestro país está altamente urbanizado, concentrándose en Montevideo el porcentaje mayor de población del país.

Además, al aumento del número de hogares, se suma el deterioro de las viviendas que pasan a considerarse obsoletas. Esto exigiría que el incremento en la construcción de viviendas, acompañara a la demanda. Para que esto suceda debe existir el incentivo necesario de orden económico a la inversión privada para la construcción de viviendas, ya sea para la venta o arrendamiento, o la intervención estatal en la construcción de programas habitacionales.

Volviendo a la definición dada por la C.I.D.E., existen dos aspectos del problema: uno cuantitativo y otro cualitativo.

El primero se relaciona con el número necesario de viviendas a construir y el segundo exige definir los niveles de habitabilidad para que una vivienda sea considerada aceptable.

Establecidos dichos niveles, para evaluar el stock de viviendas, han de considerarse aquellas que, no alcanzando la condición de habitabilidad, son factibles de ser recuperadas.

Se verá en primer lugar el aspecto cuantitativo. Partiendo de los datos del censo de 1975, se establece la existencia de un stock neto de viviendas de 874.000; a este número se le debe restar aquellas viviendas que no están disponibles, tales como:

- a) viviendas en construcción o reparación;
- b) viviendas de temporada;
- c) viviendas irrecuperables;
- d) viviendas mal emplazadas.

Se obtiene así el número de 759.000 viviendas que representa el stock neto disponible de uso permanente.

3. ABELLA TRIAS, J. "La Ley Nacional de Viviendas y la política habitacional", Publicación S.A.U., II Congreso Nacional de Arquitectos, Montevideo, Noviembre 1983.

También a este número habría que restarle aquellas viviendas aceptables, que estuvieran desocupadas por causas diversas, pero pueden ser incorporadas al stock de uso permanente.

Se llega así al número de 743.820, que representa el total de viviendas disponibles hacia 1975.

El mismo censo del año 1975 define y cuantifica el número de hogares en 839.000. La diferencia entre estas dos cifras nos da, para esa fecha un déficit habitacional de 95.180 viviendas.

Según la D.I.N.A. VI se estimó para el período 1975-1982, el crecimiento de hogares en 80.000, el número de viviendas a reparar por obsolescencia en 72.000 y el número de viviendas construidas con destino a uso permanente en 130.157. De esto resulta un déficit aproximado de 117.023 viviendas, para el año 1982. (4)

Pero el problema del déficit habitacional, no queda meramente reducido a cifras.

Todo plan de viviendas, debe atender a la demanda de todos los grupos sociales en relación a los ingresos de los mismos; de otro modo puede suceder que se den soluciones parciales al problema habitacional. La estimación incorrecta de la demanda de un determinado grupo social, puede llegar a crear un superávit en un sector, distorsionando las cifras globales del stock de viviendas, mientras que el déficit real en otros sectores, se mantiene o incrementa. En relación al nivel de ingresos, ha de tenerse en cuenta aquellos grupos de familias, para los cuales el acceso a una vivienda decorosa sólo puede ser posible por medio del subsidio, previsto en la Ley 13.728.

El factor cualitativo, por su parte, exige establecer niveles a los que deben alcanzar las viviendas construidas para ser consideradas habitables. De la definición de esos niveles surge la clasificación de las mismas en: aceptables, factibles de recuperación, e irre recuperables.

En cuanto a las viviendas a construirse, de acuerdo a la Ley 13.728, ésta define los mínimos de habitabilidad y fija los máximos en cuanto a áreas y costos, debiendo estar condicionadas además a las normas municipales vigentes en cada Departamento.

El otro aspecto fundamental es el de la implantación de las viviendas. Si bien las carencias habitacionales se dan en forma más acentuada en los centros urbanos y fundamentalmente en Montevideo, también la crisis habitacional afecta al medio rural, por lo cual, el problema debe ser enfrentado en ambos.

En el medio rural, las soluciones habitacionales deben encararse conjuntamente con la provisión de los servicios necesarios en el lugar de implantación de las viviendas y también en relación a los servicios de los núcleos poblados y centros urbanos que han de servirlos, según la escala y alcance de los mismos.

En los centros urbanos, la solución a la problemática de la vivienda ha de encararse dentro de una planificación urbana general.

La búsqueda de soluciones individuales ante la carencia de vivienda, llevaron a numerosas familias a recurrir a la autoconstrucción, implantando su vivienda en zonas periféricas de los núcleos urbanos, carentes de infraestructura y de servicios cul-

turales, comerciales, asistenciales, etc. La baja densidad de estas zonas urbanas y suburbanas hace altamente onerosa toda solución tendiente a dotar a las mismas de una infraestructura adecuada.

Por lo mismo la producción de vivienda no debería encararse de modo aislado, sino integrada dentro de toda la actividad productiva del país, en relación a los planes y programas de desarrollo económico y social, a nivel nacional, tal como lo prevé la Ley.

040468

4. *Ibidem.*

Las diferentes etapas del Plan Nacional de Viviendas

En el período comprendido entre los años 1968 y 1983, en la aplicación del Plan Nacional de Viviendas, se distinguen tres etapas claramente diferenciadas, jaladas por cuatro hechos que van marcando cambios en la política de viviendas:

1969-1974: Ley 13.728, llamada Ley Nacional de Vivienda (o Plan Nacional de Vivienda) que crea la Dirección Nacional de Vivienda (DI.NA.VI.), como órgano rector.

1974-1977: Ley 14.218, que crea el Ministerio de Vivienda y Promoción Social.

1977-1983: Leyes 14.656 y 14.666, que suprimen varios organismos, redistribuyendo sus funciones entre el Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Difusión (SE.PLA.CO.DI.) y el Banco Hipotecario del Uruguay.

Se analizará en forma sintética cada una de estas etapas, señalando los cambios que se fueron operando en el campo de la Vivienda de Interés Social.

Numerosos decretos y resoluciones van reglamentando y ampliando los alcances de la Ley 13.728, pero se extraerá la esencia de ellos para completar el panorama del período en estudio, profundizando en la parte legislativa sólo en la medida necesaria para visualizar este proceso que será la base de las realizaciones que se estudiarán posteriormente.

1969-1974

Esta primera etapa es la de aplicación estricta de la Ley Nacional de Vivienda. Frente a una inflación cada vez mayor, y a un importante déficit habitacional, surge como una necesidad imperiosa la Ley 13.728. Tiene, entre sus cometidos básicos, movilizar la industria de la construcción, prácticamente paralizada durante los años 1966-1967, y lograr, con el reajuste de los préstamos, hacer frente a la inflación que descapitalizaba los recursos del organismo prestatario.

La DI.NA.VI. dentro de la órbita del Ministerio de Obras Públicas, es el organismo que mayor repercusión va a tener en la casi totalidad del período 1968-1983.

Durante la gestión de la DI.NA.VI., aproximadamente el 70% de la inversión fue destinada a los sectores de más bajos recursos.

Para los grupos de entradas medias, se trató de incorporar la actividad privada, pero a tales efectos el Art. 52 de la Ley establecía: "La Dirección Nacional de Vivienda deberá exigir en forma transitoria o permanente, que se efectúe un control sobre el precio de venta de las viviendas construidas con los préstamos autorizados

por los artículos anteriores. El control será efectuado por el Banco Hipotecario del Uruguay, de acuerdo a reglamentaciones que él mismo dictará".

Otro mecanismo que introduce la Ley de Vivienda para los grupos sociales de más bajos recursos, es el de las Cooperativas, a las cuales dedica un capítulo especial. El sistema cooperativo fue el que dio mayor impulso a la construcción de viviendas de interés social, en cantidad y calidad, con recursos del Fondo Nacional de Vivienda.

El Art. 171 crea los Institutos de Asistencia Técnica encargados, en líneas generales, de agrupar, asesorar y proyectar, para dichos grupos cooperativos.

En los primeros años de esta etapa, se busca hacer más dinámico el Sistema Público de Producción de Viviendas, coordinado y dirigido por el I.N.V.E., pero los recursos provenientes del Fondo Nacional de Vivienda se vieron resentidos en los últimos años de esta etapa, por el decaimiento en la colocación de las Obligaciones Hipotecarias Reajustables.

Este factor, unido a otros de carácter institucional, hicieron que I.N.V.E. perdiera sobre dicho sistema, las funciones que le había otorgado la Ley.

Fueron muy importantes también, los programas de Erradicación de Agrupamientos Marginales, a cargo de I.N.V.E. y las Intendencias Municipales, estableciéndose tres grupos que correspondían a:

- a) nivel de ingresos;
- b) posibilidades de amortización;
- c) desalojados inscriptos en el Registro de Aspirantes a Vivienda de Emergencia (R.A.V.E.) (Decto. 707/73 y Ley 914.222 año 1975)

Otra experiencia importante, la constituye la acción a través de los Fondos Sociales, obtenidos con el descuento de hasta el 5% de los sueldos y salarios de todos los trabajadores de un gremio, siendo ellos los beneficiarios de dicho fondo para la construcción y conservación de su vivienda propia. (Art. 177 y sgtes.) Los sucesivos congelamientos de salarios, en el período considerado, no hicieron posible un desarrollo más dinámico del sistema.

Ya sobre el final de esta primera etapa, se dicta la Ley 14.219, de Arrendamientos Urbanos, del 4 de julio de 1974, complementada por la Ley 14.220.

Esta ley introduce el principio de la libre contratación, que va a tener grave incidencia en el problema de la vivienda. Los arrendamientos se registrarán por el libre juego de la oferta y la demanda y se fijarán de acuerdo a la voluntad de las partes. Esta situación beneficia al propietario y pretende proteger al arrendatario con la actualización de precio mediante la utilización de la Unidad Reajutable de Alquileres (U.A.).

La misma trajo consecuencias imprevistas:

- 1º) Aumento significativo del porcentaje de afectación del ingreso familiar dedicado al arrendamiento de la vivienda;
- 2º) Crecimiento importante del R.A.V.E., que provoca la necesidad de intervención estatal mediante recursos del Fondo Nacional de Vivienda, el cual no está en condiciones de paliar la situación;

- 3º) Fuerte demanda de adquisición de vivienda, que explica el auge de construcción de la promoción privada, la que llegará a su máxima expresión en la etapa siguiente, generando el llamado "boom" de los últimos años de la década del 70.

Pero ese enorme caudal de construcción, no fue dirigido a sectores de ingresos medios o bajos, sino a los sectores de ingresos medios altos y altos, lo cual trajo como consecuencia, por un lado, una gran cantidad de viviendas vacías, y por otro, que los arrendatarios imposibilitados de adquirirlas y que no podían tampoco hacer frente a los nuevos valores de los alquileres, se vieran desalojados provocando situaciones insostenibles para muchos de ellos, incrementándose los conjuntos de viviendas precarias, conocidos como "cangreñiles" suburbanos.

Una salida a tal situación se buscó con la supresión de lanzamientos, para las familias con ingresos menores de 50 U.R., mediante su inscripción en el R.A.V.E.

Igual beneficio tendrían las familias ahorristas del B.H.U. socios de Cooperativas o Fondos Sociales, con el préstamo en trámite para construir, teniendo ya aprobada la viabilidad del programa. Esto se extendió posteriormente a las Sociedades Civiles.

En esta primera etapa se debe destacar la labor desempeñada por DLNA.VI. en la búsqueda de que el crédito llegara realmente a los estratos de más bajos recursos, fundamentalmente a través de dos líneas sobre las que no había experiencia en el país: la construcción de importantes conjuntos, y el Sistema Cooperativo.

1974-1977

Esta segunda etapa se inicia con la creación del Ministerio de Vivienda y Promoción Social, por Ley Nº 14.218 (11 de julio de 1974) y que marcará una nueva orientación en la política de vivienda.

El Decreto 574/74, le asigna al mencionado Ministerio, las siguientes atribuciones (5):

- 1) La política nacional de la vivienda y de la promoción social;
 - 2) La planificación, promoción, financiación y evaluación de la construcción de vivienda;
 - 3) Coordinación y contralor de la acción de los organismos que actúan en el campo de la vivienda;
 - 4) Promoción, orientación y estímulo de las investigaciones tecnológicas, sociales y económicas vinculadas a la vivienda y locación;
 - 5) Personería jurídica, registro, contralor y asistencia de cooperativas de vivienda, fondos sociales, institutos de asistencia técnica y otras asociaciones sin fines de lucro, que actúan en materia de vivienda;
 - 6) Régimen de arrendamientos urbanos y suburbanos;
- 7-12) Atribuciones en el campo de la promoción social;

5. TERRA, J.P. - CAMOU, J.E. "El proceso de la vivienda de 1963 a 1980", CLAEH, Serie Investigaciones Nº 33, Montevideo 1983, p.p. 83 y 86.

13-20) La Política Nacional sobre la población, la familia, la juventud, la ancianidad y la asistencia alimentaria;

21) Régimen y promoción del cooperativismo.

Bajo su competencia se colocan además: el Banco Hipotecario del Uruguay, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas y la Administración de Obras Sanitarias del Estado (O.S.E.), que tiene como cometido, la aprobación de las redes de infraestructura de los conjuntos de vivienda propuestos por las empresas privadas u otros organismos públicos.

El nuevo Ministerio manifestó gran preocupación por la situación de los grupos marginados, pretendiendo asignar a cada familia una vivienda "mínima", para poder atender la mayor cantidad posible de casos, las cuales se entregarán en propiedad mediante el sistema del subsidio.

Para paliar la situación generada por la citada ley de Arrendamientos Urbanos, se aprobó la Ley 14.261 que permite incorporar edificios de apartamentos al régimen de propiedad horizontal, dándole prioridad a los inquilinos de los mismos para la adquisición de su unidad alquilada. Si bien no fue suficiente, ayudó a solucionar en parte el problema.

Dicha medida se complementó con una prórroga hasta el 30 de junio de 1979 para los contratos de arrendamientos, y con la posibilidad de adquirir apartamentos en edificios en obra, siempre que tuvieran el correspondiente permiso de construcción aprobado por el Municipio y su inscripción en la Dirección General de Catastro. Este sistema se conoció con el nombre de "venta en el pozo" y estimuló la acción de los promotores privados, quienes obtuvieron facilidades para financiar sus programas.

Se origina entonces en el marco de una política económica neoliberal una acción estatal protegiendo los sectores marginados y un desarrollo de la acción privada impulsada, en un principio, por la demanda de los inquilinos afectados por la ley de arrendamientos urbanos y más adelante, por los cambios de política económica producidos en 1975 al otorgar total libertad al promotor privado, para fijar los precios de venta.

En cuanto al Sistema Cooperativo, llega en 1975 a su momento de mayor auge, demostrado por la cantidad de programas en trámite en la Dirección Nacional de Vivienda. Pero a partir de allí, su caída fue muy rápida, anulándose con el cierre de los préstamos en 1977 por la crítica situación atravesada por el Fondo Nacional de Vivienda. (6)

En esta etapa se registran además, importantes cambios institucionales como los son:

- el pasaje de la Caja Nacional de Ahorro Postal, a la órbita del Banco Hipotecario del Uruguay, por Ley 14.659;
- la supresión del Departamento Financiero de la Habitación, por Ley 14.469, que dispuso que su activo y pasivo pasase de pleno derecho al B.H.U.;

6. TERRA, J.P. - CAMDU, I.E. ob. cit. p. 92.

— y, como hecho más trascendente, la Ley 14.656, que suprime el Ministerio de Vivienda y Promoción Social.

Con esta última decisión se dejan de lado gran parte de los principios que aun se mantenían de la Ley de Viviendas, ya que la búsqueda de soluciones para los sectores de menores recursos, se desvirtuó en beneficio estrictamente de la promoción privada.

1977-1983

Esta etapa se abre con la Ley 14.666 que trajo importantes cambios en el plano institucional, ya que dispuso que los aspectos económicos que origina el problema de vivienda, sean tratados a nivel de la política económica nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas.

Suprime además la D.I.N.A.V.I. y el I.N.V.E., trasladando a SE.PLA.CO.DI. las tareas de planificación. Los cometidos de estos organismos que no correspondan a SE.PLA.CO.DI. o al Ministerio de Economía y Finanzas, quedan a cargo del Banco Hipotecario del Uruguay.

En el Art. 10, queda suprimida también la personería jurídica de todos los Institutos de Asistencia Técnica.

Dadas las facultades otorgadas entonces al Banco Hipotecario, éste pasa a ocuparse también de los programas dirigidos a los sectores de menores recursos, atendiendo a partir de ese momento los diferentes sistemas de producción de viviendas: público, promoción privada, cooperativismo, préstamos individuales, etc., y debiendo realizar también la distribución geográfica de la inversión. Esto se debe fundamentalmente a la ausencia de planes quinquenales y anuales, cuya formulación correspondía a SE.PLA.CO.DI.

Con la desaparición del Ministerio de Vivienda y Promoción Social, desaparece también toda forma de promoción social y con ello la concreción de programas dedicados a atender a los grupos marginales de la población.

Como consecuencia de estos últimos factores, el Banco Hipotecario, con la base de los recursos humanos y materiales pertenecientes a I.N.V.E., crea un nuevo departamento: el Sistema Público de Producción de Viviendas, cuya función estará dirigida a atender a los sectores de más bajos recursos, a los inscriptos en el R.A.V.E. y a programas realizados por convenio con las Intendencias Municipales y con Ministerios, tales como el de Defensa Nacional y el del Interior.

En cuanto a las cooperativas, ya se mencionó que en 1977 se suprimen los préstamos para las Cooperativas de Ahorro y Préstamo. En 1979, la Ley 14.804 crea un nuevo tipo de asociación, llamadas Sociedades Civiles de Propiedad Horizontal, abriéndose en el B.H.U. una nueva línea de crédito para atender a las mismas. Por estas razones las Cooperativas de Ahorro y Préstamo se vieron obligadas a transformarse en Sociedades Civiles para poder acceder a los préstamos.

Para las cooperativas de Ayuda Mutua, la situación es diferente. A partir de 1975, sólo se concedieron préstamos a cooperativas en etapa avanzada de tramitación. En 1979 se reabren los préstamos para aquellas que tuviesen personería jurídica otorgada, se elevó además la tasa de interés, y se exigió un ahorro previo en efectivo que restringió considerablemente el acceso al sistema para los sectores más ca-

renciados. El porcentaje de construcción de cooperativas de ayuda mutua en 1981, fue muy poco significativo, alcanzando apenas el 1% del total construido.

Por otra parte se abrió una línea de crédito para los ahorristas del Sistema de Ahorro y Préstamo, para compra de vivienda usada, con fondos del F.N.V., en parte, para dar solución a los litigios producidos entre inquilinos y propietarios motivados por la Ley de Arrendamientos Urbanos y con el fin de que aquellos, pudieran acceder a la compra de su unidad alquilada, con prioridad sobre cualquier otro comprador.

Debe destacarse además la acción desarrollada por el Movimiento de Erradicación de la Vivienda Insalubre Rural (M.E.V.I.R.) organismo paraestatal, que con subsidios y sistemas de autoconstrucción realiza una amplia labor en el medio rural.

También destinada a facilitar la labor en ese medio: 1º) se dicta, en 1979, la Ley 14.872, exonerando a la industria de la construcción de los aportes sociales y 2º) se concretan los préstamos, a través del Banco Hipotecario, con o sin garantía hipotecaria, quedando esto último a criterio del Banco.

Esta ausencia de promoción social y por lo tanto de fomento de la vivienda de interés social, sumada a los factores ya registrados en la etapa anterior explican el auge de la promoción privada que alcanzó un porcentaje aproximado al 50% de las viviendas construidas, destinadas a sectores de población de recursos medios altos y altos, atendiendo a un porcentaje comprendido entre el 15% y el 20% de la población.

Período 1977-1982 (Primer semestre)

Destinatario	Miles de U.R.	%	Cantidad de Viv.	%
Sistema Público	29.546	21	14.096	18
Cooperativas y Soc. Civiles	14.702	11	4.284	5
Prom. Privados	54.232	39	19.399	25
Const. Individual	15.025	11	8.476	11
Adquisición Viv. Usada	25.584	18	32.592	41
	139.090	100	78.847	100

(En el Sector público están incluidos los grandes conjuntos: Euskal Erría: 3.000 viviendas y América: 1150 viviendas)
Fuente: "La Ley Nacional de Vivienda y la Política Habitacional", Anj. Julio Abella Trías.

La Ley 13.728 (Art. 81) estableció que los recursos del B.H.U. fueran recaudados directamente por el Banco, a través de los aportes del 1% a las retribuciones salariales y pasividades, con destino al Fondo Nacional de Vivienda.

En enero de 1980, se derogó el gravamen sobre las remuneraciones personales y fue sustituido por partidas provenientes del Impuesto al Valor Agregado, que, re-

caudado por el Ministerio de Economía y Finanzas (Ley 14.948 de enero de 1980), otorgaba al Banco su aporte correspondiente en el momento que disponía de los recursos.

El otro gran aporte, las Obligaciones Hipotecarias Reajustables, descendieron notablemente en la bolsa.

Esta nueva forma de captación de recursos del Banco Hipotecario, incidió en forma negativa en su política económica.

En julio de 1982, la Ley 15.294, reimplantó el impuesto a las remuneraciones personales, salariales y pasividades, llegando al 2% para más de 3 salarios mínimos nacionales, pero recaudándose también a través de Rentas Generales.

Toda esta situación promovió una revisión, manifestándose la necesidad imperiosa de la acción directa del Estado, en la construcción de viviendas para los sectores más necesitados. Es así que comenzaron a aparecer los grandes conjuntos como el Euskal Erría y el América, construidos por empresas privadas, pero administrados por el Sistema Público, con 3000 y 1150 viviendas respectivamente, para ser adjudicadas fundamentalmente a desalojados inscriptos en el R.A.V.E.

Además se fomenta en esta última etapa, la importación de viviendas prefabricadas, en su mayoría de madera y de procedencia brasilera.

Es una etapa de grandes inversiones, por el papel preponderante de la promoción privada y por la realización de los grandes conjuntos a través del sistema público.

En cuanto a la distribución en el territorio, de las nuevas viviendas, éstas se concentran fundamentalmente en Montevideo, como consecuencia del mayor nivel de ingresos y una mayor proporción en la capital de inquilinos afectados por la ley de arrendamientos urbanos. Predominan en el Interior, los sistemas de autoconstrucción y de vivienda económica, realizada con ahorro propio y generalmente en etapas.

Distribución de las viviendas

	Montevideo	Interior
1979	65%	35%
1980	76%	24%

Fuente: "El proceso de la Vivienda de 1963 a 1980". Juan Pablo Terra - Juan E. Camou.

Interesa ver, con relación a lo actuado en este período de estudio (1970-1983), las conclusiones del II Congreso Nacional de Arquitectos, organizado por la S.A.U. en 1983. ANEXO II

Líneas de crédito

En los capítulos anteriores se mencionó la función del Banco Hipotecario del Uruguay como administrador del Fondo Nacional de Vivienda. Se verán ahora, algunas normas y disposiciones que rigen para las distintas líneas de crédito y que, conjuntamente con las que establecen las Intendencias Municipales, condicionan las soluciones adoptadas en los proyectos.

El B.H.U. establece límites para clasificar a las viviendas en categorías según el área habitable y las terminaciones de las mismas, a la vez que en cada línea de crédito, fija montos topes en U.R. para los préstamos.

Categorización de las viviendas según sus áreas habitables máximas (*)

Categoría	Nº de Dormitorios	Área Habitable (m ²)
I	1	32
	2	44
	3	56
	4	68
II	1	40
	2	55
	3	70
	4	85
III	1	50
	2	69
	3	88
	4	107
IV	1	65
	2	85
	3	105
	4	125

(*) Para determinar el área de las viviendas de más de cuatro dormitorios, en cualquiera de las categorías, se efectúa el siguiente cálculo: el área de la vivienda de cuatro dormitorios, se incrementa en la diferencia de áreas entre la de cuatro y tres dormitorios. Se obtiene así el área de la vivienda de cinco dormitorios. Del mismo modo, sumando a ésta la diferencia de áreas entre la de cinco y cuatro dormitorios, se obtiene el área de la de seis dormitorios y así sucesivamente.

(Se hará mención de cada línea de crédito, sólo a los efectos de respaldar el análisis de los ejemplos).

A) Promotores Privados

El B.H.U. otorga préstamos con garantía hipotecaria reajutable para la construcción de viviendas y su libre comercialización por el régimen de propiedad horizontal (Ley 14.261, cap. III, del 3 de setiembre de 1974).

El destino de estos préstamos puede ser:

- a) para la construcción de edificios nuevos,
- b) para la terminación de edificios en construcción.

Las condiciones de los préstamos varían según la categoría de las viviendas. Así, por ejemplo, para categoría II, el B.H.U. presta hasta el 70% del valor de tasación operativo (7); para categoría III, el 60% y para categoría IV el 25%. Los préstamos que el B.H.U. otorga a los promotores privados, no son sólo para la construcción de viviendas destinadas a la venta; existe también en categoría II, una línea de crédito para la construcción de viviendas para alquilar.

B) Sociedades Civiles

Las sociedades civiles se dividen en dos grupos:

- 1) Sociedades sin ahorro;
- 2) Sociedades con ahorro, las cuales a su vez se dividen en:
 - a) sociedades de ahorristas habilitados,
 - b) sociedades habilitadas.

Sociedades sin ahorro

Son aquellas integradas por personas físicas que representan por lo menos el 75% del capital social, y destinan la respectiva unidad para vivienda propia y permanente, a las que no se les exige afiliación al Sistema de Ahorro y Préstamo del B.H.U.

Sociedades con ahorro

- a) **De ahorristas habilitados.** Son sociedades formadas por ahorristas habilitados que representan, por lo menos el 75% del capital social y cumplen con el Art. 46 de la ley 13.792. ("Se entiende por ahorrista habilitado aquel que durante un año haya registrado un saldo no inferior a 150 U.R. en su cuenta del Sistema de Ahorro y Préstamo del B.H.U. la que no podrá tener una antigüedad menor de 24 meses").
- b) **Sociedades habilitadas.** Se constituyen según la ley 14.804 y se integran por personas físicas que representan como mínimo el 75% del capital social, y que deben iniciar su ciclo de ahorro previo, en forma conjunta, en una cuenta del Sistema de Ahorro y Préstamo del B.H.U.

7. **Valor de Tasación Básico:** (En U.R.) este valor incluye el costo del terreno y todos los rubros de construcción de obras: obras de urbanización, conexiones (U.T.E., O.S.E., colector), leyes sociales, honorarios profesionales y/o de Institutos de Asistencia, cálculo de estructura y subcontratos.

Valor de Tasación Operativo: (En U.R.) incluye honorarios de tasación y tramitación, gastos y honorarios de escrituración del préstamo, intereses, fondo de protección de la garantía hipotecaria, comisión B.H.U. y honorarios de inspección.

Previo a la concreción del préstamo de construcción, debe estar integrada la totalidad del ahorro. A partir de los 18 meses de ahorro, la sociedad puede presentar la viabilidad del programa.

Según el tipo de Sociedad Civil, varían las condiciones del préstamo.

Por ejemplo: en las sociedades de ahorristas habilitados o sociedades habilitadas, el máximo del préstamo para construir en la categoría II, puede alcanzar un 80% para los ahorristas, mientras que para las sociedades sin ahorro, éste puede alcanzar un máximo del 75% para la misma categoría.

C) Fondos sociales

El Art. 117 de la ley 13.728 define así los Fondos Sociales: "Cuando una organización representativa de trabajadores establezca en un convenio colectivo o se disponga en éste o en un laudo de Consejo de Salarios, la inclusión de un aporte por sector o mixto para constituir Fondos Sociales, se entenderá que el mismo adquiere carácter definitivo y obligatorio para todos los trabajadores y/o empleadores del grupo de que se trata. Este aporte estará destinado a la construcción y conservación de viviendas propias y permanentes de los partícipes".

Las comisiones administrativas de Fondos Sociales de Vivienda que hubieran obtenido personería jurídica y celebrado convenio de ahorro y préstamo con el B.H.U., pueden solicitar autorización para la realización de viviendas financiadas con fondos propios y/o gestionar la ayuda de F.N.V.

Los programas pueden optar por:

- a) la construcción de viviendas, incluyendo la ejecución de obras de urbanización y la construcción de edificios y servicios de uso comunitario;
- b) la adquisición de inmuebles o conjuntos habitacionales construidos por los organismos de derecho público a que se refiere el Art. 112 de la ley 13.728;
- c) la adquisición de vivienda usada de acuerdo a lo previsto en el Art. 51 del Decreto N° 68,971 y en las condiciones que a tales efectos se establezcan.

D) Sistema público de producción de viviendas

Organismos que integran el sistema público

Según la ley 13.728, todo organismo de derecho público que construya o promueva la construcción de viviendas, integra el Sistema Público de Producción de Viviendas.

Por la misma ley el B.H.U. tiene la facultad de:

- a) Establecer convenios con organismos de derecho público;
- b) Establecer convenios con empresas privadas que construyan viviendas destinadas a uso personal;
- c) Administración de obras por acción directa.

Convenios con organismos de derecho público

Varios organismos públicos han realizado obras por convenio con el B.H.U., entre ellos, las Intendencias Municipales, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Justicia, etc.

El organismo público tiene que hacer un aporte no inferior al 15% del costo del programa, el cual puede hacerse efectivo con materiales, terrenos, obras de infraestructura, etc. Estos aportes al programa pueden tener carácter de subsidio, en este caso los mismos no integran el costo de la vivienda, o pueden entregarse en carácter de préstamo, en las mismas condiciones crediticias que establece el B.H.U. El resto del aporte al programa lo realiza el B.H.U. en carácter de préstamo con fondos del F.N.V., estableciéndose en el mismo convenio las condiciones de dicho préstamo.

La adjudicación debe efectuarse de acuerdo a lo que se establezca en cada programa, con relación a los destinatarios, ya sea en régimen de compraventa o arrendamiento.

Convenios con empresas privadas

El Banco Hipotecario puede suscribir convenios con empresas privadas que construyan viviendas para su personal.

En dichos convenios se establecen los aportes de ambas partes. Las empresas privadas pueden hacer su aporte en forma de subsidio, beneficiando al adjudicatario ya que no se incluyen en el costo de la vivienda, o en carácter de préstamo en las mismas condiciones crediticias establecidas por el B.H.U., documentándose en calidad de segunda hipoteca.

Administración por acción directa

A partir de la creación del Departamento de Producción de Viviendas del B.H.U., es este el que se encarga del estudio de los programas, dentro de las pautas que establece el directorio de dicho organismo. Determina la localización de los mismos en el territorio, procede a la elección de los predios de implantación y realiza generalmente los proyectos, que incluyen además de las viviendas los servicios comunes y la infraestructura.

Posteriormente define la forma de adjudicación de las obras.

Estas formas pueden ser por:

- I) Decreto 104/68
 - I.a) Licitación pública;
 - I.b) Licitación restringida;
 - I.c) Concurso de precios.

II) Administración delegada.

Se delega la construcción a una empresa, la cual recibe un porcentaje por concepto de "administración y beneficio", de acuerdo a un tope de inversiones. Pasado ese tope, dicho porcentaje va disminuyendo hasta que queda congelado en una cifra que sólo cubre "Gastos de Administración".

III) Ayuda Mutua

El estado proporciona los recursos para la adquisición de materiales y mano de obra especializada, incluyendo dirección técnica.

La construcción es efectuada por los interesados con mano de obra bévola.

IV) Concurso-Licitación

El B.H.U. formula el programa y las especificaciones constructivas, llamando posteriormente a concurso del proyecto arquitectónico y licitación de precios.

E) Cooperativas de vivienda

En cuanto a la definición y tipos de cooperativas, el tema fue tratado en los primeros capítulos.

Las normas que se refieren a áreas máximas de las viviendas y valores de tasación, son las mismas que para promotores privados.

Existen sí algunas disposiciones especiales para las cooperativas de Ayuda Mutua.

- Mientras que las cooperativas de Ahorro y Préstamo financian la adquisición del terreno con el ahorro previo realizado, las cooperativas de ayuda mutua reciben del B.H.U. financiación para la adquisición del terreno, en las mismas condiciones que para la construcción.
- Para la realización del proyecto y dirección de las obras las cooperativas de Ayuda Mutua pueden contratar los servicios técnicos necesarios, pero la construcción de las obras se debe realizar de acuerdo con la resolución de la D.I.N.A.VI., del 1º de julio de 1970 (Reglamento de trabajo).

A los efectos de visualizar mejor las condiciones que rigen para los préstamos, y poder establecer algunas comparaciones entre las distintas líneas de crédito, se resumen éstas en el cuadro N°1.

Cuadro Nº1

C	Promotoras privadas				Sec. Civiles				Cooperativas				Fondos sociales				Stat. Public.						
	nº D	AH	VTB	VTO	PM	I	VTO	PM	I	PM	I	PM	I	VTO	PM	I	AH	VTB	I	AH	VTB		
I	1																				32	1170	
	2																				44	1480	
	3																				56	1780	
	4																				68	1970	
II	1	40	1710	1865	70	10	1865	75	9	80	6	1750	85	6	1575	85	6	40	1750	85	3	40	1710
	2	55	2280	2485	70	10	2485	75	9	80	6	2330	85	6	2100	85	6	55	2330	85	3	55	2280
	3	70	2810	3060	70	10	3060	75	9	80	6	2870	85	6	2585	85	6	70	2870	85	3	70	2810
	4	85	3300	3600	70	10	3600	75	9	86	6	3370	85	6	3035	85	6	85	3370	85	3	85	3300
III	1	50	2290	2605	60	12	2605	70	9	80	7	2440	85	6				50	2440	85	5	50	2290
	2	69	3050	3325	60	12	3325	70	9	80	7	3120	85	6				65	3120	85	5	69	3050
	3	88	3750	4090	60	12	4090	70	9	80	7	3830	85	6				80	3830	85	5	88	3750
	4	107	4450	4850	60	12	4850	70	9	80	7	4550	85	6				95	4550	85	5	107	4450
IV	1	65	3280	3425	25	12	3425	66	12	66	12												
	2	85	4100	4290	25	12	4290	66	12	66	12												
	3	105	4890	5105	25	12	5105	66	12	66	12												
	4	125	5560	5805	25	12	5805	66	12	66	12												

C. Categoría Nº D: Número de domicilios A.R.: Área habitable
 V.T.B.: valor de tasación básico en U.R. V.T.O.: Valor de tasación operativa en U.R.
 P.M.: Préstamo mutuo: % sobre V.T.O. I: porcentaje interés.



Parte II **REALIZACIONES**
1970-1983



SECTOR PÚBLICO
I.N.V.E. - I.M.M. - B.H.U.



Conjunto Habitacional "Piloto 70"

La importancia de este conjunto, radica en que, fue el primer proyecto "piloto", concebido para dar viviendas de tipo medio a un número importante de familias, socialmente integradas, con servicios comunitarios y una importante infraestructura que incluía además del aprovisionamiento de agua potable, energía eléctrica, saneamiento y un depósito único de supergás, que obviaría el uso de garrafas.

El lugar destinado para su emplazamiento, era el predio que ocupara el ex-Hospital Fermín Ferreira, delimitado por la Av. Luis A. de Herrera, y las calles 26 de Marzo, Tezanos, Bustamante y Miguel Grau.

El Concurso Público de Anteproyectos, fue convocado por la Dirección Nacional de Vivienda y el programa exigía la inclusión de un total de 1800 viviendas, el diseño específico de numerosos edificios de carácter general: nursery, jardín de infantes, escuela, liceo y el de varios centros: comunal, comercial, asistencial, y la implantación de diversos servicios urbanos.

El equipo ganador del concurso, estaba integrado por los siguientes arquitectos: Margarita Chao, Federico A. Daners, Felicia Gilboa, Rodolfo Mato y Carlos Reverdito.

Conceptualmente, por ser un plan piloto, el equipo entendió que debía ser posible extraer de él generalizaciones normativas válidas para la zona y/o para otros planes de desarrollo urbano, sometido a condiciones geográficas similares.

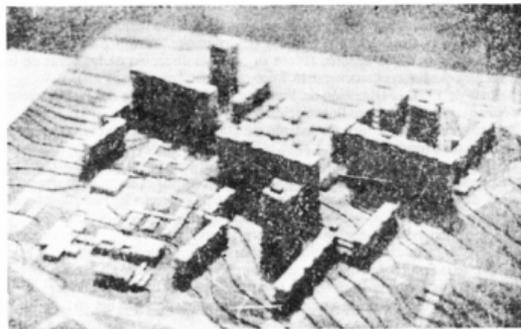
Las determinantes del proyecto a nivel urbano provienen de:

- 1) Las condicionantes geográficas de implantación al medio;
- 2) Los vínculos del predio:
 - a) con la estructura urbana general;
 - b) con el área circundante, fundamentalmente por la presencia en el predio, de elementos importantes, como lo son escuela y liceo.

A nivel edilicio, se planteó la necesidad de obtener un módulo especial, capaz de integrar y agrupar los distintos tipos de viviendas que la ley prevé. Dicha integración la plantearon a través de una articulación espacial, de modo de lograr "una graduación de escalas de relación entre la célula-vivienda y los espacios comunitarios, que nuclean a los 8.000 habitantes del conjunto habitacional". (8)



1. Conjunto «Piloto 70». Planta general
2. Conjunto «Piloto 70». Maquette.



3 y 4. Conjunto «Piloto 70». Maquette.

El pasaje de la vivienda a los espacios comunitarios se realiza a través de ámbitos de relación que definen sub-centros de menor escala y permiten la construcción en etapas.

El proyecto definitivo de los edificios comunitarios, fue realizado por el equipo ganador del concurso, pero los bloques de habitación fueron proyectados por I.N.V.E., organismo que también tuvo a su cargo la dirección de las obras de infraestructura que fue concretamente lo único que se realizó. (Figs. 1 a 4)

A fines de 1973, la Dirección de Vivienda resolvió excluirlo del Plan Nacional de Vivienda, promoviendo su financiación con inversión privada.

En agosto de 1974, se hizo un llamado a licitación para obtener ofertas nacionales, pero no tuvo resultado.

Luego de haberse realizado la costosa obra de infraestructura, y de estar totalmente prontos todos los recaudos necesarios para construir el resto, el programa se paralizó, dándose como explicación, que su erogación superaba las posibilidades del Plan Nacional.

Muchas versiones se manejaron al respecto, pero lo único cierto, es que una vez más, primaron factores externos o intereses personales, sobre las necesidades habitacionales de la familia "media" y de una comunidad que no está en condiciones de gastar sus pocos recursos en obras tan onerosas, que terminaron siendo asiento de un Shopping Center, destinado a grupos sociales con mayores privilegios.

La obra del sector público

El Art. 1º de la Ley 13.728 dice: "Toda familia cualesquiera sean sus recursos económicos debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla con el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho".

Si bien se establece que toda familia tiene derecho de acceder a una vivienda adecuada, no todas las familias alcanzan el Nivel Teórico de Suficiencia que la propia Ley define; recae entonces en el Estado la función de proporcionar vivienda a las familias de menores recursos que no pueden acceder a las otras soluciones habitacionales que ofrece el P.N.V.

El interés de este estudio se centrará en algunos aspectos de la obra realizada por el Sector Público, analizando aquellos factores que han tenido un rol relevante en la definición de los proyectos desde el punto de vista arquitectónico-urbanístico.

No se abordará el aspecto cuantitativo de la producción de viviendas, ya que el mismo ha sido tratado en numerosos trabajos que se indican en la bibliografía.

I.N.V.E.

Este organismo comenzó a actuar en 1937, y hacia el año 1942 había construido unas 1.200 viviendas en "Barrios de Viviendas Individuales", dotadas de jardín y huertas.

A fines de la década del 50 con la estructuración del Plan Director para la ciudad de Montevideo, se incorpora como base de la planificación de viviendas el concepto de Unidad Vecinal. A partir de esta definición teórica, el I.N.V.E. propuso para los conjuntos habitacionales, la inclusión de servicios necesarios para las viviendas, quedando muchos de ellos inconclusos por falta de recursos.

En aquellos programas que fueron financiados por el B.I.D., el préstamo debía ser exclusivamente destinado a la construcción de viviendas, no contándose entonces con recursos para la construcción de los servicios.

Se adoptó en esa misma década el tipo de viviendas agrupadas en bloques, que perduró sin mayores variantes hasta la década del 80, en la obra del Departamento de Producción de Viviendas del B.H.U.

En el interior del país, siguieron predominando las soluciones de viviendas individuales, aunque en algunos departamentos se construyeron conjuntos habitacionales, siguiendo las mismas pautas que las adoptadas en Montevideo. Por ejemplo, en la ciudad de Paysandú.

El I.N.V.E. cumplió también funciones como administrador de los fondos provenientes de préstamos otorgados por el B.I.D., actuando en convenio con otros organismos estatales o paraestatales.

A partir de la década del 70, el I.N.V.E. estuvo abocado a terminar las obras que habían quedado inconclusas del período anterior, a la vez que debió poner en marcha, nuevos programas de viviendas en el marco del P.N.V.

Fue de competencia de su Departamento de Planeamiento, la elaboración y evaluación de los planes y programas de la obra ejecutada por el Sector Público. En la elaboración de los planes, la concreción de los convenios y la organización de cooperativas, intervino un equipo interdisciplinario. (9)

Previamente a la elaboración de un plan, el Departamento de Planeamiento, realizaba una investigación con el propósito de evaluar las necesidades de cada localidad y la capacidad financiera de las familias que aspiraban a las viviendas, comprendiendo el estudio la selección de los predios.

Uno de los problemas más graves para llevar adelante todo plan de viviendas es la no disponibilidad de tierras.

Si bien hacia 1970 se inició un ritmo importante de expropiaciones de tierras, dispuestas por la D.I.N.A.V.I., no se pudo contar con ellas en lo inmediato. Por lo tanto el I.N.V.E. debió recurrir a los terrenos de su propiedad para la implantación de conjuntos habitacionales, terrenos que, generalmente estaban deficientemente ubicados con respecto a los servicios urbanos.

En particular para Montevideo, sin correspondencia con las previsiones del Plan Director de Montevideo.

Cuando el I.N.V.E. (u otro organismo público actuando en convenio) llamaba a aspirantes para la adjudicación de viviendas, las familias interesadas debían anotarse en lista de espera. Posteriormente se procedía a la clasificación de las mismas por sus ingresos y por otros requisitos estipulados en el programa. En esa clasificación se le otorgaba a cada familia un puntaje o calificación. Sucedió generalmente que el número de familias calificadas superaba el número de viviendas a adjudicar, por lo tanto fue habitual recurrir al sorteo público para definir las adjudicaciones.

La familia adjudicataria podía acceder a la vivienda en calidad de arrendataria o propietaria mediante un préstamo del B.H.U., según las condiciones particulares del programa.

Además, dentro de la problemática habitacional del país, surgió la necesidad de crear programas especiales para dar solución a situaciones particulares, como por ejemplo la necesidad de dar vivienda a familias damnificadas por catástrofes climáticas (inundaciones, tomados, etc.).

Surge también en esta década, la preocupación por los grupos marginales.

En la ejecución de los programas de viviendas para marginados, el I.N.V.E. cumplió solamente el rol de administrador de los recursos otorgados por el F.N.V.

Según lo visto, los beneficiarios de los programas del Sector Público deben ser familias cuyos ingresos no alcanzan al N.T.S., y no pueden amortizar mediante un

pago mensual, el costo total de la inversión. Por lo tanto la construcción de sus viviendas debe ser subsidiada.

La financiación de estos programas debió ser efectuado en su totalidad con fondos del F.N.V., incluidos los subsidios, excepto en algunos casos en que el I.N.V.E. actuó en convenio, quedando a cargo del otro organismo actuante las partidas por concepto de subsidios. Las mismas consistieron, generalmente, en la donación de los terrenos.

Es evidente que abaratar los costos de construcción es otro de los problemas más importantes.

Consecuentemente, ese fue el objetivo principal de los estudios realizados por el Departamento de Obras del I.N.V.E.

Se abordaron para ello, dos aspectos fundamentales interrelacionados: el análisis de los sistemas constructivos y el diseño de las viviendas.

En relación a los sistemas constructivos, se propuso sustituir la utilización de las estructuras de hormigón armado por muros portantes de cerámica armada; techar las viviendas con losas inclinadas de hormigón armado y sobre cubierta de fibrocemento; simplificar las instalaciones sanitarias y eléctricas; utilizar nuevos materiales en las terminaciones, de modo de obtener insumos y costos de construcción menores.

En cuanto al diseño de las viviendas, se comenzó por replantear los tipos utilizados con anterioridad y se disminuyeron las áreas, fundamentalmente destinadas a circulación. Pero también se buscó la economía a partir del diseño de nuevos tipos de viviendas y se llegó a la conclusión de que la solución de mejor rendimiento sería la vivienda duplex agrupada en "tiras", tomando en consideración la menor incidencia de rubros, tales como: cimentación, cubierta, desarrollo de fachadas, etc.

Se analizarán los tipos de vivienda utilizados por el I.N.V.E. a través de algunos ejemplos, que se circunscriben en su mayoría al departamento de Montevideo.

Bloque "doble crujía"

La economía de este tipo de planta se basa en aspectos del diseño: mejor rendimiento del área destinada a circulación y accesos a las viviendas, ya que una misma escalera sirve a cuatro unidades en cada nivel; y modulación de la planta, lo que posibilita simplificaciones en el sistema constructivo e instalaciones.

El agrupamiento básico consta de una planta de cuatro viviendas que se repite en cuatro niveles (Figs. 5 y 6). El bloque se conforma por la adición de estos agrupamientos básicos, generalmente en un número no mayor de dos.

La organización interna de las viviendas, como se ve en las figuras, es muy simple.

En la planta baja, en parte del módulo central se desarrolla el "palier" que da acceso a cuatro viviendas de dos dormitorios cada una. En las plantas altas, el área correspondiente al palier de planta baja, se anexa a una de las viviendas y se obtiene así una unidad de tres dormitorios. Este último queda anexo al estar, lo que desvirtúa el esquema funcional inicial, pero si esta área se considera de uso opcional, resulta interesante la posibilidad de incorporarla al estar o de destinaria a lugar de trabajo dentro de la vivienda.

9. Datos obtenidos en entrevista con el Arq. J. García Mantegazza, funcionario del Dpto. de Producción de Viviendas del B.H.U.

Una variante que se realizó de esta planta, consistió en incrementar el área destinada a los estares (Fig. 7).

En cuanto a la volumetría lograda es simple, solo el avance de las terrazas, o terrazas y estares con respecto al plano dominante de fachada rompe la rigidez prismática absoluta del bloque (Fig. 8).

Se puede citar como ejemplo de este tipo, las viviendas del conjunto N° 22, ubicado en Camino Maldonado y Bulevar Aparicio Saravia.

Bloque "Este-oeste"

Esta planta también está modulada y como en el caso de los bloques "Doble Crujía" los baños y cocinas se reúnen en un núcleo de servicios.

En cuanto a las circulaciones y accesos a las unidades, cada escalera sirve en cada nivel a dos viviendas.

Esta solución es interesante por el particular encastramiento que presentan las unidades, que permite con gran flexibilidad lograr agrupamientos de viviendas de uno a tres dormitorios en un mismo bloque (Figs. 9 a 11).

Esta planta presenta, además de la doble orientación de cada vivienda, otro logro importante, y es la posibilidad de independizar y/o integrar áreas de estar, comedor y cocina, según las necesidades y forma de vida de cada familia.

Las figuras 12 y 13 muestran vistas de un conjunto realizado con el agrupamiento de viviendas analizado. Aún con la preocupación de abatir los costos, este conjunto presenta un buen nivel en las terminaciones.

Viviendas duplex

Como resultado del estudio efectuado por el Departamento de Obras del I.N.V.E., se llegó al diseño de una vivienda duplex.

Las figuras 14 y 15 muestran las plantas de las viviendas. En su mayoría estas son de dos dormitorios. En algunos proyectos se introdujeron variantes: la escalera se diseñó en un solo tramo y el único baño se ubicó en planta baja, conformando con la cocina un núcleo de servicios, lo que contribuyó a disminuir los costos de las instalaciones.

Estas viviendas se agrupan en tiras. Cuando se disponen tiras de duplex sobre duplex el número de viviendas llega a cuatro en cada nivel de acceso. A las del nivel superior se accede por un corredor y una única escalera en un extremo del bloque.

La vivienda duplex fue empleada en numerosas realizaciones. En Montevideo se pueden citar como ejemplo los conjuntos ubicados en las calles Chimborazo y Melendez, Camino Cibils y San Fuentes, en las calles Cotopaxi y Acosta, etc. Un ejemplo en el interior del país es el "Barrio I.N.V.E." construido en Paysandú sobre Avda. Italia. (Figs. 16 a 19 y 22 a 25)

Ya se vio que la selección de los predios se hacía entre los terrenos disponibles de propiedad del I.N.V.E., o de otros organismos públicos actuando en convenio con ese instituto.

Esto determinó que el número total de viviendas a construir dentro de un programa, se distribuyera en agrupamientos de magnitudes variables, que oscilan entre las 50 y 200 unidades, en función del área de los predios.

En Montevideo, la ubicación de conjuntos habitacionales se dio en áreas periféricas y en forma dispersa.

Los proyectos a nivel urbano tienen un alto grado de definición a priori, dado por la tipología preestablecida.

Nunca se partió del estudio del entorno urbano para realizar el proyecto de un conjunto habitacional.

Se puede afirmar que a partir de la definición del número de viviendas a construir dentro de un programa, de la tipología a utilizar y de los terrenos donde construir, la composición urbanística se limitó a disponer los bloques en el predio siguiendo ciertas pautas generales.

Estas fueron:

- 1) obtener el máximo aprovechamiento del terreno, lo que significa lograr la mayor densidad posible de viviendas;
- 2) dar a las fachadas longitudinales de los bloques el mejor asoleamiento, lo que define una direccionalidad preferencial, N-S para la disposición de los mismos. En algunos casos se pretendió tomar en cuenta el trazado vial preexistente ubicando bloques paralelos u ortogonales a las vías principales.

La trama de circulaciones internas y espacios libres de los conjuntos se resuelve entonces como consecuencia de las pautas preestablecidas para la implantación de los bloques. (Figs. 20 y 21)

Intendencia Municipal de Montevideo

Las intendencias municipales, pueden como organismos de derecho público, promover la construcción de viviendas. Lógicamente será de interés de cada administración municipal reclamar los recursos que correspondan a tal fin, persiguiendo generalmente un objetivo político: mostrar una gestión administrativa que contempla las necesidades comunales.

Se hará referencia en particular a las realizaciones de la I.M.M., recordando previamente en que sentido había orientado ese organismo la construcción de viviendas.

En el año 1945 se crea la Sección de Viviendas Populares, impulsando la modalidad de la autoconstrucción para quienes quieran construir en terrenos de su propiedad ubicados en zonas preestablecidas por la Intendencia. Estos pueden solicitar el denominado Plano de Vivienda Popular, se les brinda asesoramiento técnico y se les exonera de determinados tributos.

Esta modalidad no solo prosperó en Montevideo, sino también en las ciudades del interior del País.

La segunda modalidad para dar impulso a la construcción de viviendas, fue la de promover la construcción de conjuntos habitacionales dentro del Sistema Público de Producción de Viviendas.

A partir de 1955 la I.M.M. elaboró sus propuestas habitacionales en función de la estructuración del Plan Director para la ciudad de Montevideo. Los proyectos se basaron en el concepto teórico de Unidades de Habitación distribuidas en las Unidades Vecinales, de acuerdo a las nuevas propuestas urbanas. Al igual que en el caso del I.N.V.E. y por las mismas razones, la I.M.M. debió recurrir a terrenos de su propiedad para la construcción de los conjuntos, tratando en lo posible atender a las propuestas del Plan Director.

Las realizaciones de la I.M.M. de la década del 70 corresponden a proyectos de los años anteriores que fueron licitados entre 1969 y 1971. Entre estos se citan los conjuntos Rond Point Centenario, Unidad de Habitación Nº 4 Centenario y Barrio Sur.

A partir de 1973 la mayor preocupación y actuación de este organismo se centró en la construcción de viviendas para marginados.

Conjunto Centenario: Rond Point Unidad de Habitación Nº 4

Estos dos conjuntos se encuentran ubicados: uno en Avda. Dámaso Larrañaga e Himalaya y el otro en calle Londres próximo a Avda. Dámaso Larrañaga. (Figs. 26 a 29)

Los proyectos fueron realizados en las oficinas técnicas del I.N.V.E.

El tipo utilizado es la de viviendas agrupadas en bloques, teniendo cada vivienda doble orientación.

Esta solución logra agrupar, en cada unidad básica de cuatro niveles, viviendas de uno a cuatro dormitorios.

En planta baja se dispone, una unidad de tres dormitorios y otra de cuatro dormitorios. En cada uno de los tres niveles superiores, se organizan tres unidades, de uno, dos y tres dormitorios. (Figs. 30 y 31)

En la resolución de estas viviendas, no existió un estudio serio de las necesidades de las familias y las áreas necesarias para las distintas funciones. Es así que se incrementa el número de dormitorios, sin tener en cuenta la relación que existe entre ese número y las áreas destinadas a servicios y espacios de relación.

Esta carencia es frecuente en la mayoría de los proyectos, no solo del sector público sino también de los sectores privados.

Para la composición de los conjuntos, las pautas seguidas son las mismas que se expusieron en relación a la actuación del I.N.V.E., pero tanto de la observación de las plantas, como de los recorridos por los mismos, se evidencia una mayor preocupación por la estructuración de los bloques construidos y los espacios exteriores.

Son interesantes los logros espaciales obtenidos con escasos recursos: un buen aprovechamiento de los espacios exteriores en cuanto a circulaciones vehiculares y peatonales, estacionamientos, lugares de juego y recreación. La caminería es una trama ortogonal coherente con la disposición de los bloques, que va recorriendo el conjunto y desembocando en interesantes plazuelas.

La buena calidad constructiva conjuntamente con el buen mantenimiento de la caminería y enjardinados, provoca al recorrer el conjunto cierto agrado y la impresión de viviendas muy decorosas, impresión que se refirma al acceder a los bloques.

Más allá del juicio actual que se puede formular sobre la doctrina del C.I.A.M. y los criterios que de la misma se adoptaron en nuestro medio, estos conjuntos representan un buen ejemplo del espíritu que debió animar a la realización de estos proyectos.

Unidad de Vivienda Nº 5 "Barrio Sur"

Este conjunto se inserta dentro del proyecto de remodelación de una parte de la Zona Sur de la ciudad de Montevideo, que abarca la extensión aproximada de 14 has. comprendida entre la Rambla República Argentina y las calles Río Negro, Durazno, Ejido y Carlos V. Viana.

Los seis bloques proyectados de 15 pisos cada uno, se implantan sobre la Rambla República Argentina entre las calles Paraguay y Carlos V. Viana. (Fig. 32)

La inclusión de estas viviendas dentro de un tipo de planta claramente definido es difícil. El bloque se divide en dos alas, y en cada una de ellas la disposición de las viviendas es similar a la de una torre, pero con la reunión de ambas por un núcleo de circulación vertical se conforma un bloque de "doble crujeña". (Fig. 33)

Esta solución es bastante objetable, ya que frente al núcleo de circulación vertical se conforma virtualmente un pozo de aire y luz abierto en la línea de fachada.

Las condiciones de vinculación de las viviendas con el entorno no son equivalentes para todas; las unidades que tienen sus estares hacia el pozo de "aire y luz" pierden su vinculación directa con el mismo.

Es evidente también en este ejemplo, la falta de proporcionalidad entre el área destinada a los servicios y el número de dormitorios.

Viviendas para marginados

Los programas para dar viviendas a la población marginada fueron impulsados por el Poder Ejecutivo y la D.I.N.A.V.I., que actuaron por medio de convenios con las Intendencias Municipales y el I.N.V.E. Los fondos provinieron del F.N.V. y fueron administrados por el I.N.V.E. y generalmente las Intendencias aportaron los terrenos donde se construyeron las viviendas.

En enero de 1973, se creó la comisión Honoraria de Coordinación y Promoción de Acción social de la Vivienda. Su acción estuvo dirigida a los destinatarios de las viviendas construidas por el sector público, cumpliendo una tarea de orientación en materia de educación cultural, social, alimentaria y sanitaria, a través de equipos técnicos interdisciplinarios. La acción de esta comisión se centró fundamentalmente en el realojo de los grupos marginales.

En 1972 se aprobó un convenio entre el I.N.V.E. y la I.M.M. para construir las primeras 1044 viviendas destinadas a sustituir los llamados "Cantegiles".

Se construyeron 540 en la Unidad Nº 2 Casavalle y 504 unidades en la Unidad Nº 3 Cerro Norte.

Se verá el ejemplo correspondiente al programa ubicado en Camino Casavalle y la calle Burgues.

Las viviendas son de uno, dos y tres dormitorios, con un pequeño estar-cocina, un patio con pileta y un baño con inodoro y ducha (Figs. 34 y 35)

Estas se agrupan en tiras constituyendo bloques de dos plantas. Los bloques se alinean en forma paralela, procurando un máximo aprovechamiento del terreno y un buen aislamiento. (Figs. 36 a 39)

El planteo fue el de construir el mayor número posible de viviendas al más bajo costo. El agrupamiento de las mismas no presenta ninguna preocupación desde el punto de vista urbanístico.

Estas viviendas solo atienden en forma deficitaria el alojamiento de la población marginada. Si bien se mejoraron las condiciones de higiene, en comparación con las viviendas construidas con materiales de desecho, estas viviendas no responden de modo adecuado a una forma de vida que es consecuencia de una problemática socioeconómica, para la cual, no se elaboraron programas que propusieran soluciones de fondo.

Banco Hipotecario del Uruguay

A partir de 1977, el B.H.U. pasó a ser el organismo de mayor ingerencia en la planificación de viviendas. La ley 14.666 estableció que "...el Poder Ejecutivo por medio del Ministerio de Economía y Finanzas debía fijar la Política Nacional de viviendas, evaluando los aspectos económicos y financieros en el contexto de la Política Económica Nacional". La misma ley también estableció los cometidos de SE.PLA.CO.DI. en el Sector vivienda, pero de hecho, fue el B.H.U. el que distribuyó los recursos del F.N.V. en las distintas modalidades de la producción de viviendas: promotores privados, cooperativas, sociedades civiles y el Sistema Público de Producción de Viviendas.

Con las disposiciones de la ley 14.666 (que como se recordará también suprimió el I.N.V.E.) y la ley 14.983, que estableció que todos los bienes inmuebles y bienes muebles que habían sido adquiridos por la DI.NA.VI. fueran transferidos de pleno derecho al B.H.U., este quedó en posesión de ellos y de recursos humanos, (se transfirieron al B.H.U. la mayoría de los funcionarios del I.N.V.E.) que constituye la base para crear por O/S 645 el departamento encargado del sistema público de producción de viviendas.

Inmediatamente que dejó de actuar el I.N.V.E., el B.H.U. se encargó de terminar las viviendas comenzadas por dicho organismo, pero no se elaboraron nuevos planes que incluyeran a los sectores de menores recursos.

Entre los años 1973 y 1983 el B.H.U. dio prioridad a la financiación de programas de viviendas propuestos por los sectores privados: promotores, cooperativas y sociedades civiles, fomentándose la inversión de la promoción privada en la construcción de viviendas destinadas a satisfacer la demanda de la población de recursos medios y altos.

Recién en los últimos años del período estudiado, el B.H.U. encaró la problemática de la vivienda con la finalidad de atender la demanda de los sectores de menores recursos, siendo la más imperante en el momento, la de los inquilinos afectados por los desalojos y que se encontraban inscritos en el R.A.V.E.

En esta nueva etapa el B.H.U. trabajó bajo el sistema de Acción Coordinada, esto es, en convenio con otros organismos, o bajo la forma llamada de Acción Directa, encargándose el Departamento de Promoción Pública de todo lo referente a la producción de viviendas.

Al inicio de la década del 80, el panorama que se presenta en relación a los programas habitacionales propuestos por aquel Departamento es variado. Va desde proyectos de pequeños agrupamientos de apenas unas quince viviendas en algunas localidades del interior y proyectos de pequeños y medianos conjuntos de cincuenta a cuatrocientas viviendas en varias ciudades del país, hasta las propuestas de los grandes conjuntos de tres mil viviendas para Montevideo.

En cuanto a los tipos de viviendas adoptados en estos proyectos no presentan variantes importantes con respecto a los ya vistos a través de las realizaciones del I.N.V.E.

En los aspectos constructivos tampoco se hicieron importantes innovaciones. Se recurrió tanto a los procedimientos tradicionales de muros portantes o estructuras de hormigón armado, como también a la utilización de sistemas basados en el reuso de encofrados metálicos para estructuras de hormigón armado, conjuntamente con el empleo de elementos prefabricados. Entre la variedad de soluciones se llegó a importar de Brasil viviendas prefabricadas de madera. (Figs. 40 a 47)

El énfasis se puso en lograr un mayor abatimiento de los costos. Se opta entonces por los grandes conjuntos, tratando de lograr dicho abatimiento en función no solo del diseño de la vivienda y sistema constructivo, sino también en función de un mayor rendimiento dado por la construcción de un considerable número de viviendas. Se propusieron para Montevideo dos grandes conjuntos de tres mil viviendas cada uno: el Euskal Erría y el Boiso Lanza y un tercero, el conjunto América de mil ciento sesenta y ocho viviendas. (10)

Conjunto América

El procedimiento seguido por el B.H.U. para la ejecución de este conjunto fue el de concurso licitación.

El predio donde se construyó está ubicado en el barrio Colón limitado por Camino Durán y la calle Yegro, y calles 1 y 2. Su extensión es de há 14,5 aproximadamente. (Fig. 48)

Por convenio, correspondió adjudicar del total de viviendas: 1024 al B.H.U., 96 a la D.G.S.S. y 48 al B.S.E.

La planta tipo de este conjunto, presenta forma de "H". El agrupamiento básico está constituido por cuatro viviendas en cada nivel repetidas en un total de cuatro niveles. La escalera central, constituye el nexo entre las alas de esa H, y en cada ala se disponen dos viviendas aparedas por los núcleos de servicios.

El diseño de las plantas de las viviendas posibilita múltiples combinaciones de las mismas. (Figs. 49 a 52)

10. B.H.U. al principio de la década de los años 80, suspendió la construcción del Conjunto Boiso Lanza, dentro del marco de una nueva política referida a la problemática de la vivienda.

Las combinaciones de las viviendas en cada torre, se definió por dos factores fundamentales: la cantidad de viviendas a construir de uno a cuatro dormitorios y el plan de reuso de encofrados.

A este respecto es interesante destacar la flexibilidad de los encofrados metálicos que con mínimas variaciones replantean la totalidad de la planta de todas las unidades.

Por esta razón, las combinaciones de las viviendas y las secuencias del proceso de construcción, estuvieron condicionadas al reuso de los encofrados. Esto llevó a que todo el proceso de ejecución de la obra fuera planificado conjuntamente con la definición del proyecto.

Estos encofrados replantean la totalidad de la planta, salvo los tabiques de los núcleos de servicios, los que se realizaron en mampostería. En el interior de los encofrados se colocó la malla metálica y en los correspondientes a los muros exteriores se agregó el aislante térmico.

Los entrepisos se construyeron con losas de hormigón armado prefabricadas, de dimensiones considerables, aproximadamente de tres por tres metros de lado.

En cuanto a la composición general, para la conformación de los bloques se adicionaron desde dos hasta cuatro de los agrupamientos básicos. La posibilidad que presentó esa conformación en "H", de poder adicionarse por distintas partes de las alas, fue aprovechada creando desfazajes que rompen con una alineación rígida de los bloques dispuestos siguiendo una direccionalidad N-S. La trama circulatoria acompaña esa direccionalidad. El claro ordenamiento de los bloques paralelos, que se observa en la planta, en el sitio no es de percepción inmediata, debido en parte a esos desfazajes. Esto podría haber contribuido en gran medida a la diversificación de las perspectivas y al logro de interesantes recorridos, pero el resultado es contrario debido a las grandes distancias que separan entre sí los agrupamientos de bloques.

Las inmensas explanadas tienen una falta total de escala humana, que se acentúa por la ausencia total de elementos de equipamiento de esos espacios, mediante los cuales pudieran recuperarse esos enormes vacíos. (Figs 53 a 55)

Conjunto Euskal-Erría

Con esta denominación se construyeron tres conjuntos habitacionales, con un total de 3.644 viviendas ubicados en la zona "Malvín Norte", entre Rambla Euskal-Erría, camino Carrasco e Hipólito Irigoyen (Euskal-Erría: CH 70, CH 71 y ampliación Euskal-Erría). (Fig. 56)

Los conjuntos fueron realizados para familias de bajos recursos, pero aun incluidos en una categoría de ingresos que les permitió acceder a estas viviendas. En la adjudicación se dio preferencia a los inscriptos en el R.A.V.E.

Se retomó la utilización del tipo bloque "doble crujía" ya utilizado por el I.N.V.E. En este caso se redimensionaron las plantas en función de la utilización de encofrados metálicos. (Figs. 57 a 59)

En algunos bloques altos (P.B. y 10 pisos altos) se dispusieron exclusivamente viviendas de cuatro dormitorios, en los otros se combinaron viviendas de dos y tres

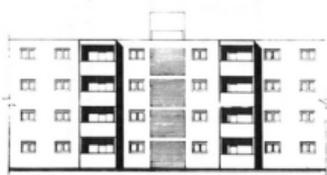
dormitorios. En los bloques bajos (4 pisos) se dispusieron las viviendas de uno y dos dormitorios.

En cuanto al planteo urbanístico, una vez más se partió de una distribución de bloques en el predio, articulándose el espacio urbano como consecuencia de la implantación de los mismos. En cada conjunto se definió una trama circulatoria interna, decididamente ortogonal, en correspondencia con las calles preexistentes y con la ubicación del centro comunal. (Figs. 60 a 63)

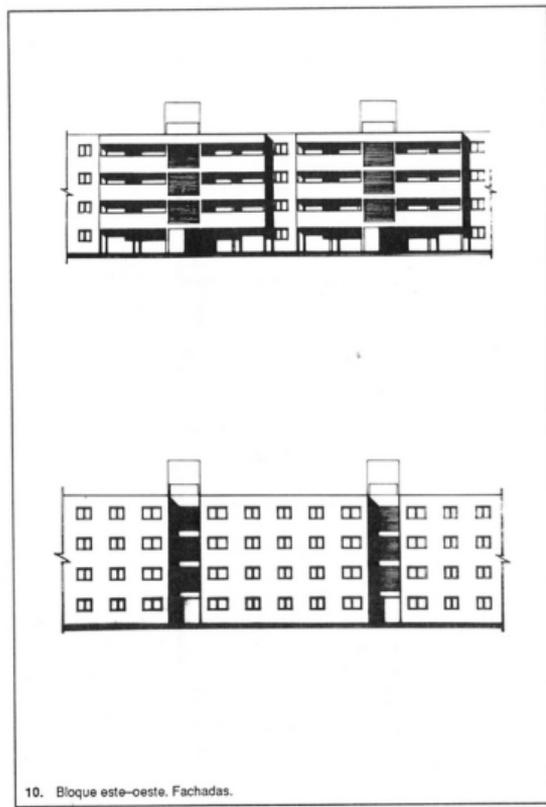
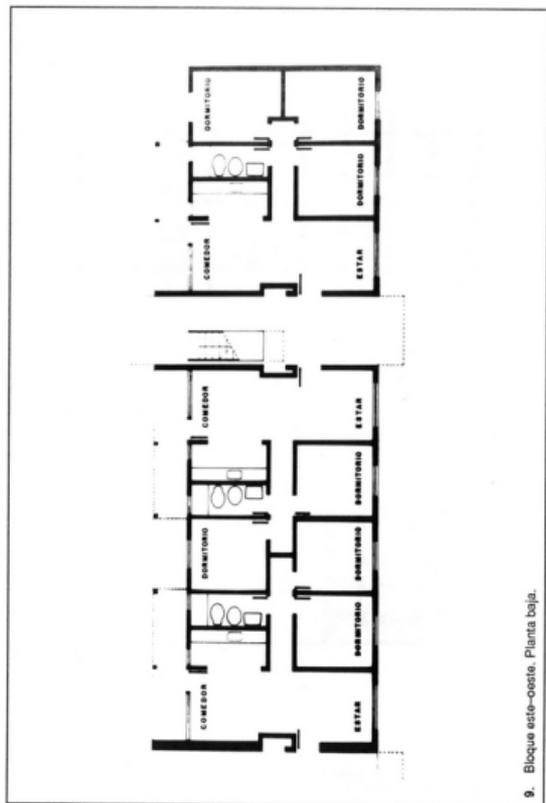
De acuerdo a las necesidades previstas, se dejaron áreas de reserva para la construcción de servicios, por ejemplo: escuela, zona de deportes y recreación, etc. necesidades contempladas en el programa pero no financiadas por el F.N.V. En estos programas, la construcción de los edificios y la provisión del equipamiento necesario para desarrollar esas actividades, quedó a cargo de otros organismos por ejemplo Ministerio de Educación y Cultura y/o Ministerio de Transporte y Obras Públicas.

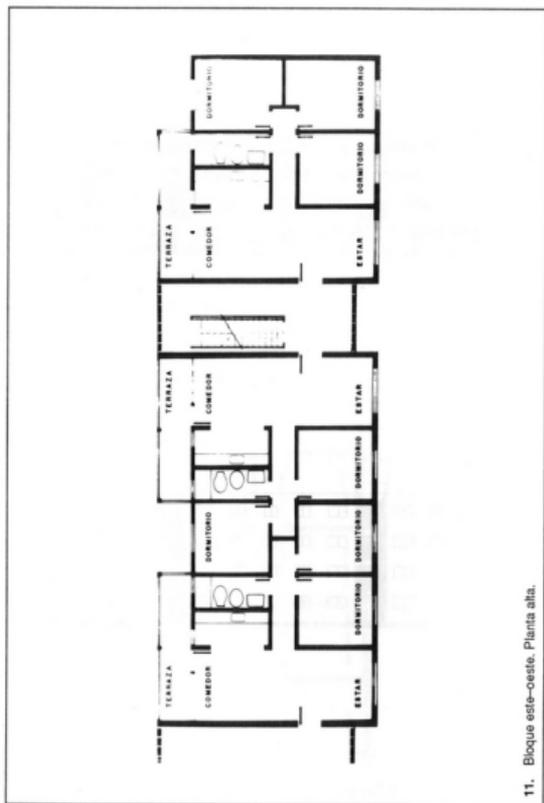


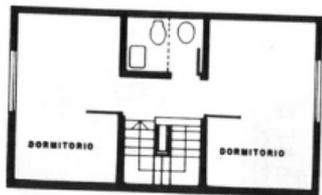
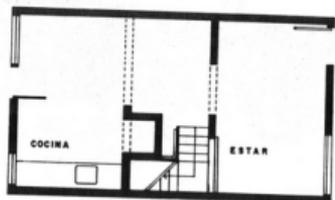
5. Bloque doble crugia. Planta baja.
6. Bloque doble crugia. Planta tipo.



7. Planta tipo doble crugia. Variante.
8. Bloque doble crugia. Fachada.



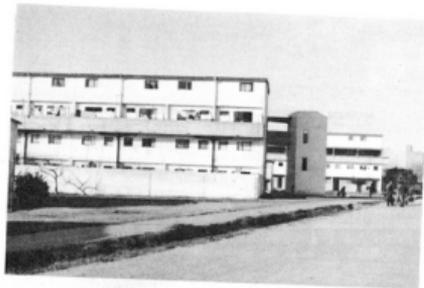




14. Viviendas duplex. Planta baja.
 15. Viviendas duplex. Planta alta.



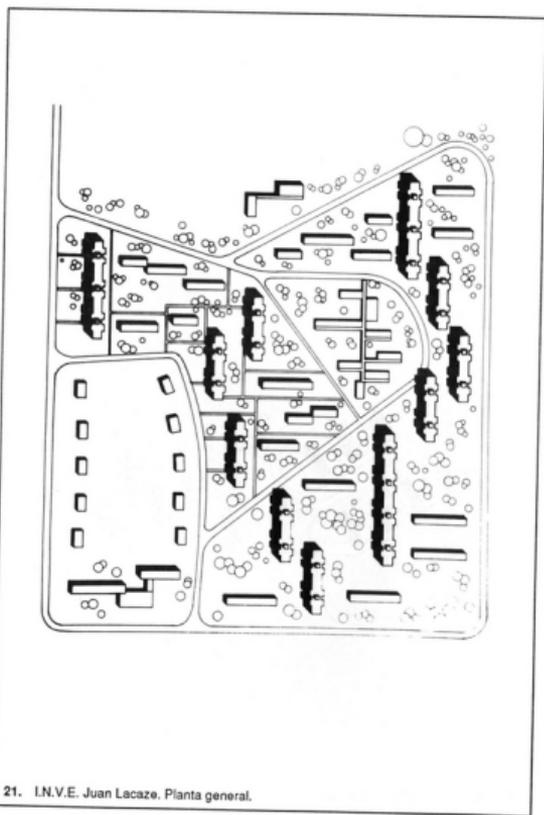
16 y 17 I.N.V.E. Conjunto ubicado en Juan Acosta y Chimborazo.



18. I.N.V.E. Conjunto ubicado en Juan Acosta y Chimborazo.
19. I.N.V.E. Paysandú.



20. I.N.V.E. Barrio Nº 22. Planta general.



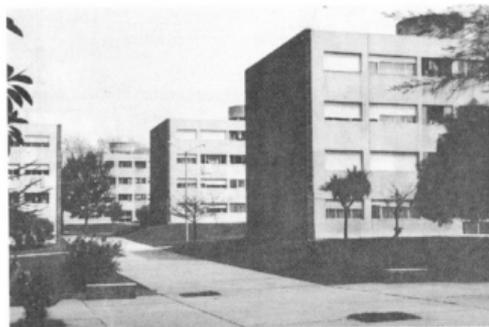
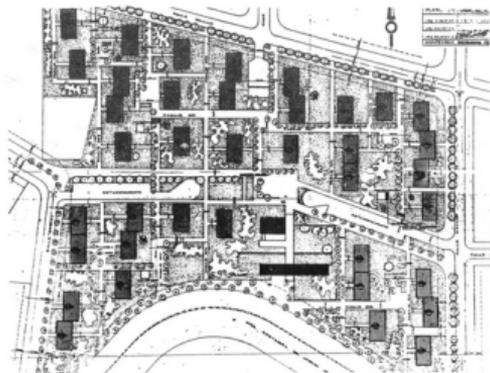
21. I.N.V.E. Juan Lacaze. Planta general.



22 y 23 I.N.V.E. Paysandú.



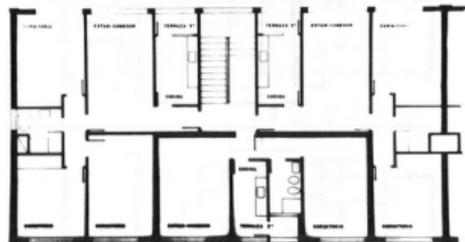
24 y 25. I.N.V.E. Paysandú.



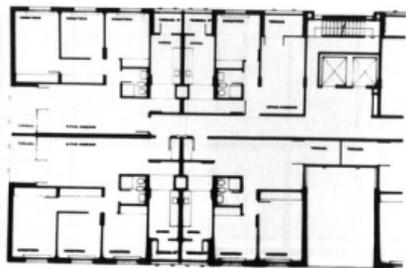
26. Unidad de Habitación Nº 4. Rond-point Centenario. Planta general.
27. Unidad de Habitación Nº 4. Rond-point Centenario.



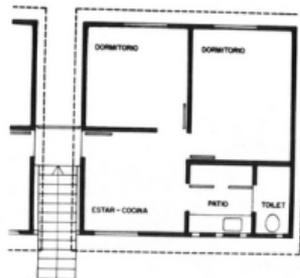
28 y 29. Unidad de Habitación Nº 4, Rond-point Centenario.



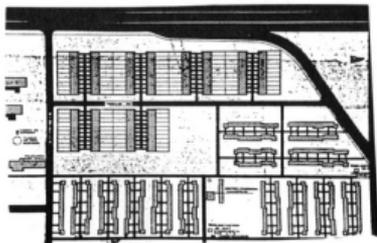
30. Unidad de Habitación Nº 4, Rond-point Centenario, Planta baja.
 31. Unidad de Habitación Nº 4, Rond-point Centenario, Planta tipo.



32. Conjunto «Barrio Sur». Vista desde la Rambla.
 33. Conjunto «Barrio Sur». Planta tipo.



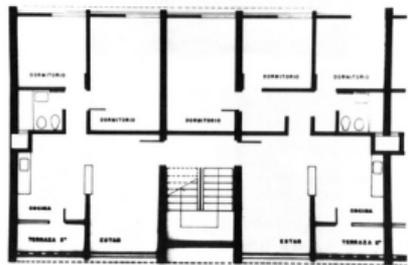
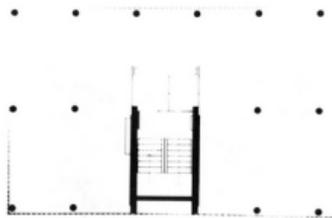
34. I.M.M. Erradicación de cantegriles. Tipo de 3 dormitorios.
 35. I.M.M. Erradicación de cantegriles. Tipo de 2 dormitorios.



36. I.M.M. Erradicación de cantegriles. Plano de ubicación.
37. I.M.M. Erradicación de cantegriles.



38 y 39. I.M.M. Erradicación de cantegriles.



40. B.H.U. Tipo de bloque con planta baja libre.
41. B.H.U. Planta tipo.



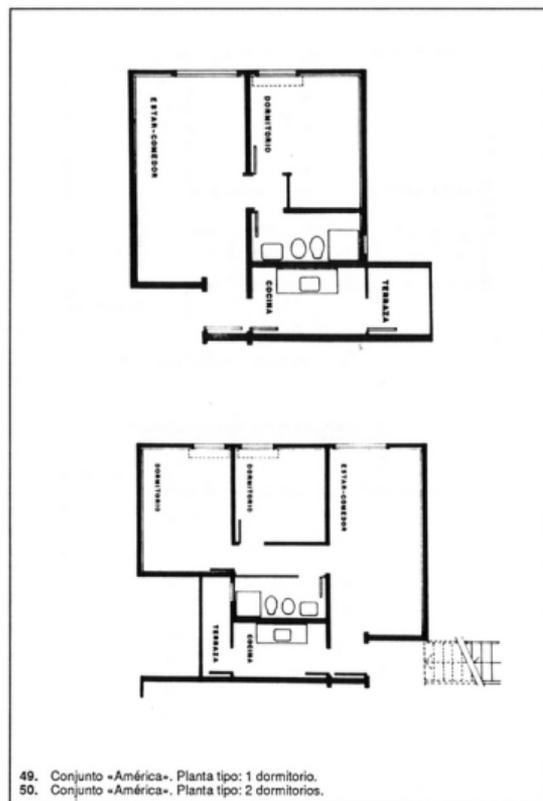
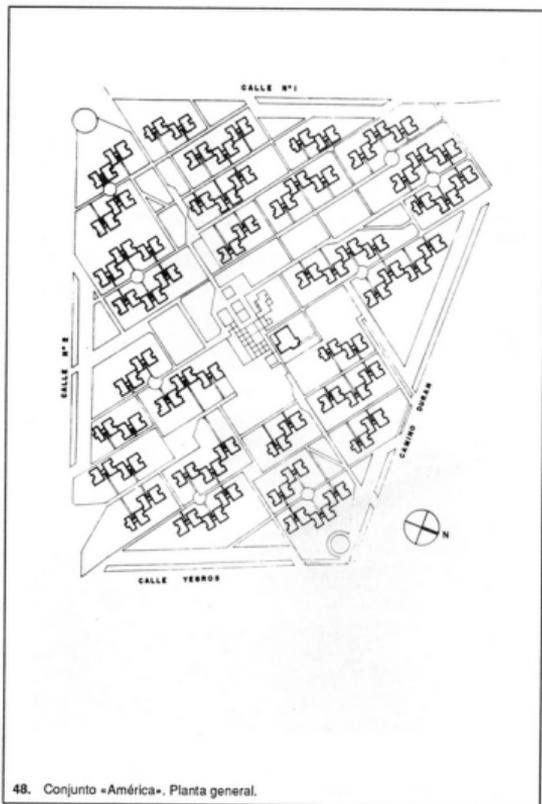
42. B.H.U. Paysandú. Zorrilla de San Martín y Barón de Mauá.
43. B.H.U. Fray Bentos. Camino a Las Cañas y Calle Young.

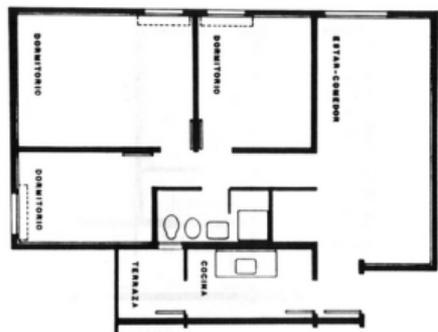


44. B.H.U. Fray Bentos. Calle Zorrilla y Las Piedras.
 45. B.H.U. Fray Bentos. Convenio B.H.U. e Intendencia Municipal de Río Negro.

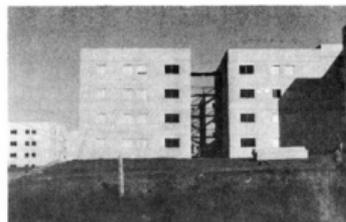


46. B.H.U. Viviendas prefabricadas de madera. Cno. Casavalle y Cno. Volpe.
 47. B.H.U. Viviendas prefabricadas de madera. Calle Artigas y Cayambé.

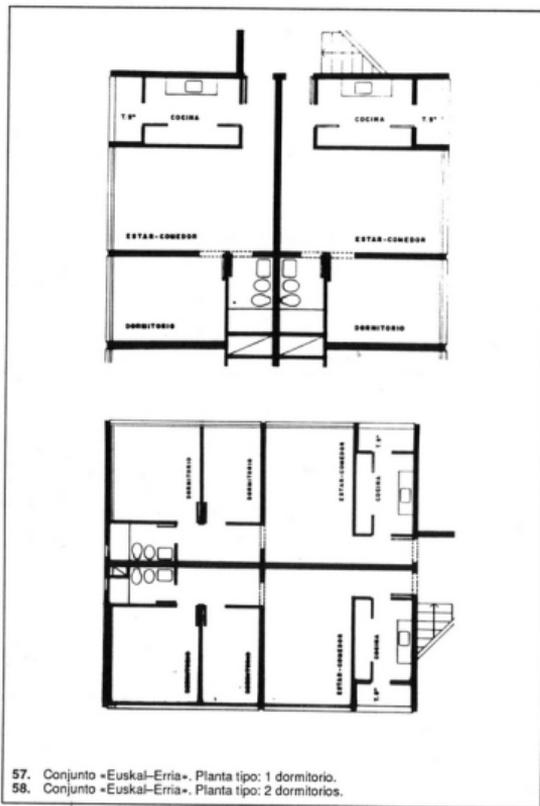
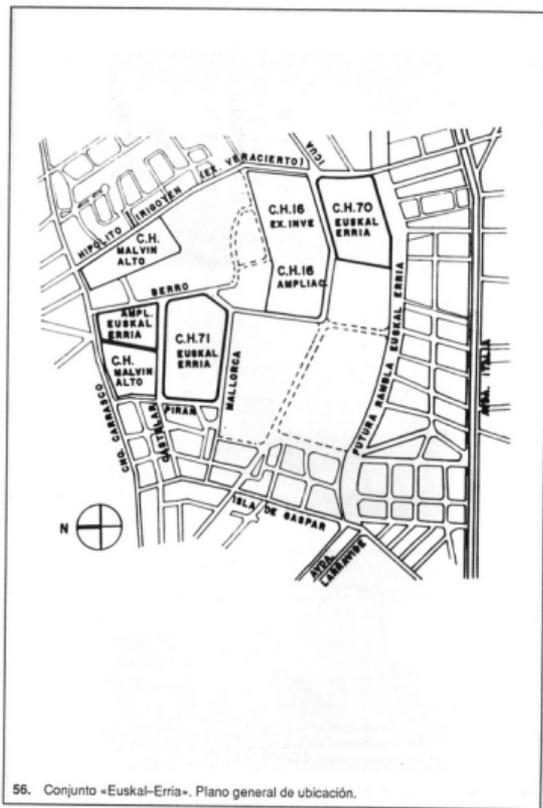


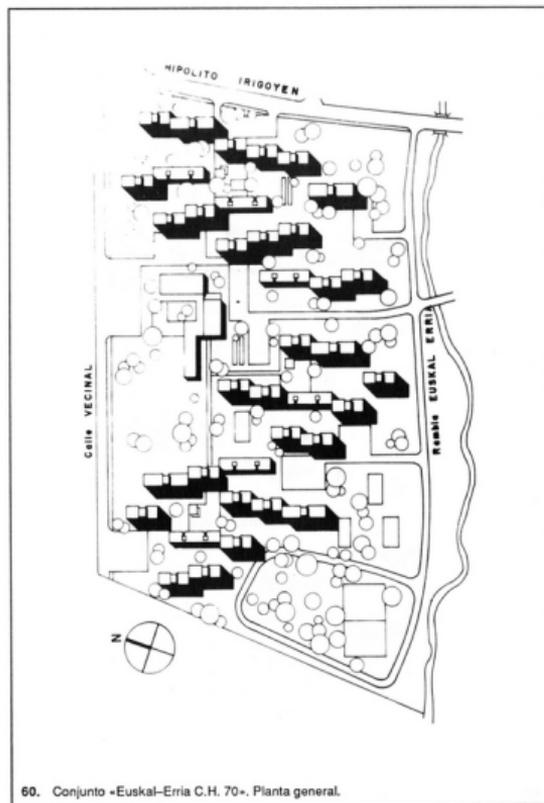


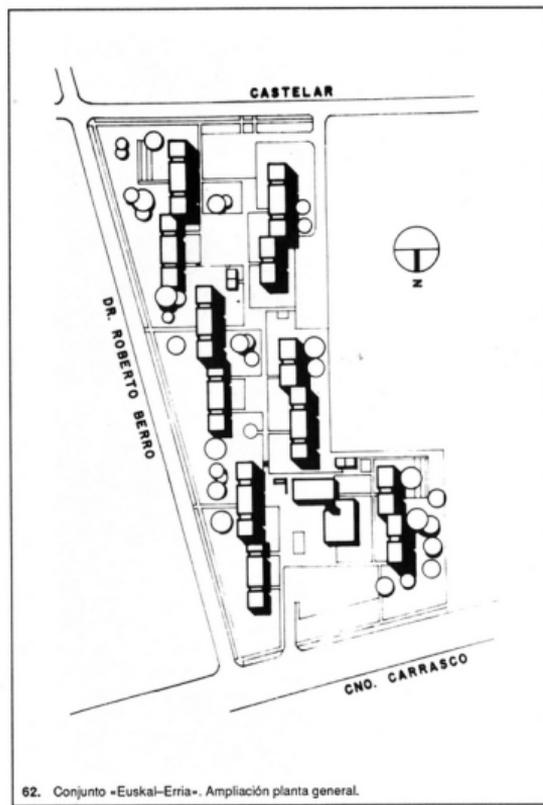
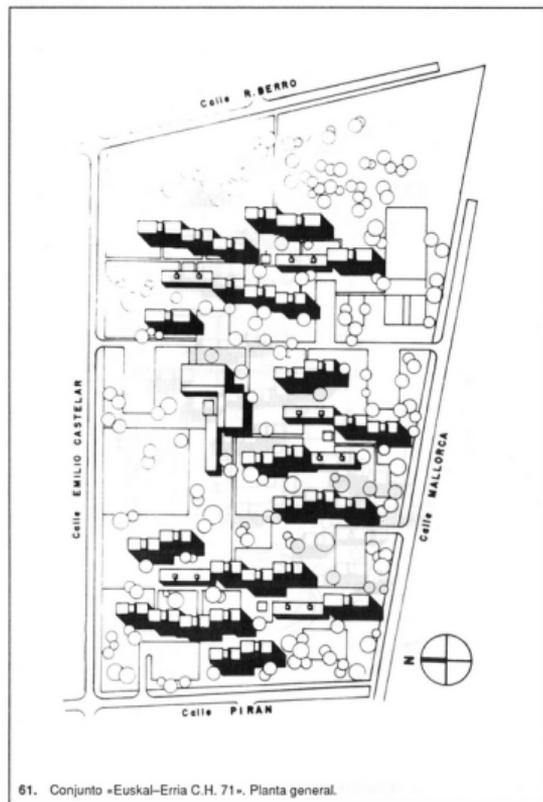
51. Conjunto «América». Planta tipo: 3 dormitorios.
 52. Conjunto «América». Planta tipo: 4 dormitorios.



53, 54 y 55. Conjunto «América».









63. Conjunto «Euzkai-Erria». Vista general.



COOPERATIVAS

Cooperativas de vivienda

Introducción

El cooperativismo mantiene como rasgo definitorio, su capacidad de reunir los esfuerzos solidarios de un determinado grupo humano, para la satisfacción de todas sus necesidades.

Para ilustrar la actividad del sistema cooperativo, se tomaron ejemplos entre las realizaciones de los Institutos C.C.U. y CEDAS, por ser los de mas vasta experiencia en el campo cooperativo, y el ejemplo particular de la Cooperativa Malvín Norte, no solo por su calidad arquitectónica, sino por ser una cooperativa organizada como se verá, en convenio con organismos internacionales, lo cual es un hecho atípico en nuestro país.

La elección de los ejemplos, no significa que en todos los casos sean los más relevantes desde el punto de vista arquitectónico; lo que interesa mostrar aquí es la relación entre las concreciones, y el diverso panorama operativo del Sistema Cooperativo en todas sus modalidades, del cual se vieron ya los principios generales previstos por la Ley.

Centro Cooperativista Uruguayo (C.C.U.)

Fue fundado en 1961 y obtuvo su personería jurídica en octubre de 1962. En 1965, comenzó sus trabajos en el sector vivienda, creándose un equipo interdisciplinario, integrado por arquitectos, ingenieros y asistentes sociales entre otros, para desarrollar programas cooperativos de vivienda, en la búsqueda de soluciones a los problemas habitacionales, relacionados fundamentalmente con los sectores de menores ingresos, a través del sistema cooperativo en sus dos formas: ahorro y préstamo y ayuda mutua.

Las cooperativas reciben "...la asistencia técnica del C.C.U., quien se obliga a prestarla y se encargará de los estudios de viabilidad financiera, de promoción de la cooperativa, de educación cooperativa de los miembros de la misma, de la asistencia social y legal a la cooperativa, de la organización del trabajo de ayuda mutua, confeccionará al efecto los proyectos de urbanización y vivienda, realizando la dirección y administración de las obras..."

La labor del Instituto se extiende desde la asistencia en el momento en que el grupo se inicia hasta la posesión de la vivienda.

Esta asistencia incluye el análisis socio-económico de cada una de las familias, realizado por asistentes sociales, el cual servirá posteriormente para elaborar la fac-

tividad de los programas habitacionales a que se aboque la cooperativa. Sin embargo el asistente social, no puede reemplazar al psicólogo o al sociólogo, los que deben en definitiva evaluar los datos que el asistente social recoge, en el trato directo con el futuro usuario.

Este tipo de organización de los sectores más necesitados de la población, hace que aumente la capacidad de enfrentar sus problemas vitales, lo cual no significa solucionar solamente el problema vivienda, sino encararlo de manera global y abarcar, desde los aspectos financieros de ella, hasta los de servicios anexos: comercios, nursery, policlínica, etc.

Las cooperativas de ayuda mutua, se integran por personas de menores recursos, siendo en Montevideo COVIMT 1, la primera por este sistema, perteneciente a los trabajadores textiles. (figs. 64 a 66)

Las cooperativas de ahorro y préstamo, se desarrollan fundamentalmente en Montevideo, integradas generalmente por familias de recursos medios.

De acuerdo al número de viviendas que reúne cada agrupamiento, se pueden clasificar en pequeños, medianos y grandes conjuntos.

Los pequeños conjuntos, comprenden entre 12 y 20 viviendas. Sus programas se diferencian de los no cooperativos en que pueden incluir servicios tales como salón comunal, nersery, cocina colectiva, etc.

Los conjuntos medianos no se diferencian mucho de los anteriores, agrupan entre 20 y 170 viviendas aproximadamente, los servicios que se incluyen están en correspondencia con el número de viviendas y con las necesidades que el grupo cooperativo decide satisfacer con los mismos.

Los grandes conjuntos comprenden cooperativas que nuclean entre 170 y 330 familias. Agregan a sus programas, además de los servicios ya mencionados, servicios comerciales y comunales de mayor magnitud. La concentración de servicios baja los costos para el usuario, o para el Estado, en los casos en que dependan de éste.

En estos últimos el sistema de ayuda mutua se da en mayor proporción porque posibilita el acceso a la vivienda a grupos de más bajos recursos, permitiendo además, la formación de conjuntos intercooperativos que promedialmente son de 350 viviendas cada uno.

Estos programas, por su magnitud, permiten llegar a niveles de tecnificación importantes y a realizar estudios de proyectos de modo de sistematizar al máximo el proceso constructivo, para que el aprendizaje de la mano de obra no especializada, se haga con la menor cantidad posible de dificultades. Esto llevó a pensar en formas de prefabricación parcial que incluye: láminas de entropiso y cubierta, viguetas, piezas especiales de terminación, etc.

En cuanto a los tipos de viviendas, preferentemente para los medianos y grandes conjuntos, se propone: vivienda duplex, en "tiras" de 2 o 3 niveles.

En los planteos de dos niveles se ubican en planta baja, el estar comedor y cocina y en el primer piso, dormitorios y baño. La célula puede ser de 2, 3 y 4 dormitorios, permitiendo crecimientos futuros.

La solución en tres niveles, admite en planta baja, la ubicación de locales comerciales o vivienda mínima de un dormitorio, ampliable a dos. En los dos niveles altos, se ubica la célula duplex que ya se describió.

Ejemplos de conjuntos intercooperativos son los MESA 1, 2, 3, 4 y 5 por el sistema de ayuda mutua y el Complejo Bulevar Artigas por el sistema de ahorro previo.

El C.C.U. en el Interior del País

Desde que se formó el sector vivienda, el C.C.U. dio una atención preferencial al problema habitacional del interior. (fig. 67)

Los primeros programas se realizaron en las localidades de 25 de Mayo, Salto y Fray Bentos, todos por el sistema de ayuda mutua.

Se propuso incluso el estudio del diseño de viviendas para cooperativas de mínimos recursos, cuyo objetivo fue: máxima economía, sistematización constructiva, máxima densidad, mínima infraestructura, flexibilidad en el esquema de servicios, crecimiento y diversificación de las plantas. (Figs. 68 a 70)

Los conjuntos en pequeñas poblaciones (1.000 a 5.000 habitantes), están compuestos por 15 a 30 unidades. Son viviendas de un nivel, sobre predios individuales de 300 m² de superficie.

El sistema constructivo es en base a muros portantes de mampostería de bloques de hormigón (fabricados por los propios cooperativistas) y cubierta compuesta de vigas de hormigón prefabricado a pie de obra que sostiene losetas de cerámica armada, también prefabricadas por los cooperativistas. Como elemento aislante de la humedad y acondicionador térmico, se usó el fibro-cemento en chapas onduladas, conformando una cámara de aire sobre la cerámica, proporcionando así una mayor aislación térmica.

Los conjuntos tienen además de los espacios propios de cada vivienda, espacios exteriores de uso común y un local comunal para actividades sociales, culturales, etc.

En poblaciones intermedias (10.000 a 50.000 habitantes), la disponibilidad de la tierra es diferente, cambian las condiciones funcionales y por lo tanto los tipos. Se dan dos variantes: viviendas de un nivel y viviendas duplex.

Ejemplo del primer caso, es el barrio "Exodo de Artigas" en la ciudad de Fray Bentos.

Consta de 25 viviendas y fue proyectado en el año 1969. Se concibió como una primera etapa de un conjunto mayor, y se concretó entre los años 1972 y 1976. El sistema constructivo es similar al descrito anteriormente para pequeñas poblaciones, con algunas variantes. Los muros portantes son de ladrillo de campo con cámara de aire y las ventanas tienen los elementos fijos de hormigón y los móviles de perfiles de hierro. (Figs. 71 a 74)

Las viviendas duplex permitieron composiciones más densas y compactas, como por ejemplo los conjuntos CO.VI.SAN. (Cooperativas de Vivienda Sanducera), en la ciudad de Paysandú. (Figs. 75 a 87)

Este "tipo" de composiciones, responden a la incidencia del costo de los terrenos, sobre el costo total de la obra. No son, por lo tanto, las soluciones adecuadas

para el tipo de vivienda de la familia del interior, donde son muy importantes los espacios exteriores de carácter individual.

Conjunto Habitacional Mesa II – Ayuda Mutua

Dentro del grupo que comprende los grandes conjuntos, por el sistema de ayuda mutua, el Centro Cooperativista realiza una serie de ellos, con características urbanas, edilicias y constructivas similares; Conjuntos MESA 1, MESA 2, MESA 3, MESA 4 y MESA 5.

Se tomará como ejemplo el MESA 2 que se encuentra ubicado en Camino Casavalle y Cnel. Rafz. Fue realizado el proyecto entre los años 1969 y 1971 y su construcción entre 1971–1975. Es un conjunto intercooperativo formado por 5 cooperativas.

El programa consta de 381 viviendas de 1 y 2 niveles; 19 locales comerciales; escuela y sala de usos múltiples. El tipo es duplex: duplex sobre vivienda de un nivel con 1 dormitorio y duplex sobre locales comerciales o módulo libre. Las viviendas poseen estares comedores doble orientación y admiten por lo tanto, diferentes organizaciones internas. Este tipo tiene también la posibilidad de crecimiento de 2 a 4 dormitorios, ampliándose proporcionalmente los lugares de estar.

El sistema constructivo se adaptó a la posibilidad de absorber mano de obra no especializada, ya que la misma era la de los cooperativistas. En función de ello, se construyeron plantas de prefabricación a pie de obra produciendo elementos normalizados de hormigón armado.

Es importante señalar que las cooperativas de ayuda mutua, han venido buscando desde su inicio, sistemas de prefabricación, para adecuarse a los reducidos ingresos de sus socios y simplificar los procedimientos constructivos para facilitar la aplicación de mano de obra inexperta en la industria de la construcción.

En la organización del trabajo, se admitió la mano de obra femenina, en un gran porcentaje.

También se buscó, desde el punto de vista de la vivienda en sí, una simplificación del diseño, facilitando su ejecución masiva.

Se construyeron así, entresijos y techos de losetas pre-fabricadas de hormigón armado pretensado, de 0.75 m y de 0.375 m de ancho y largo variable entre 1.50 y 5 m; vigas U; tramos de escalera; marcos de puertas y ventanas y terminación de muretes de hormigón armado prefabricados, siendo los muros portantes de cerámica prensada.

A nivel urbano se propuso que el conjunto habitacional se integrase a la zona a través de la densidad y altura. La trama vehicular se complementa con una trama de calles peatonales de acceso a las viviendas.

Se propusieron también, espacios de transición de acceso a las mismas, integrados a las calles peatonales, y espacios exteriores de uso privado, ubicados en los fondos de las viviendas.

Estos conjuntos constituyen verdaderos barrios en sí mismos, con una intensa vida interior, que se ve tanto a nivel de calles, como de los distintos espacios, que

nuclear actividades diferentes: comerciales, lúdicas o de recreación y descanso. (Figs. 88 a 95)

Con los mismos criterios, se llegaron a construir conjuntos de 2 y 3 niveles, pero en el MESA 5, se incluyeron bloques de 4 niveles, o sea, duplex sobre duplex. (Figs. 96 y 97)

Conjunto Habitacional Bulevar Artigas – Ahorro Previo

Otro de los grandes conjuntos realizados por el C.C.U., es el Complejo Bulevar Artigas, ubicado entre las calles: Bulevar Artigas, Caribes, Quijote y Montevideo.

Es también un conjunto intercooperativo, formado por tres cooperativas gremiales y una territorial. La diferencia con los conjuntos MESA, es que éste pertenece, dentro del Plan Nacional de Vivienda, a las cooperativas de Ahorro Previo.

Se proyectó en el año 1971 y su construcción tuvo lugar entre los años 1972 y 1974.

El programa consta de 332 viviendas de 1, 2, 3 y 4 dormitorios, discriminadas de la siguiente manera:

viviendas tipo económico	304 unidades,
viviendas tipo medio	28 unidades,

y servicios comunes que comprenden: guardería, lavadero, 12 locales comerciales y 2 salones de uso múltiple.

Su densidad es de 638 hab./ha.

A nivel urbano, la zona en la cual se ubica el conjunto, no presenta características bien definidas y se ubican en ella actividades muy heterogéneas. El centro comercial existente, se encuentra a 300 metros, en las calles Bulevar Artigas y Garibaldi.

Teniendo en cuenta las características del entorno, se buscó que el proyecto se convirtiera en el centro dinamizador del área circundante, con un esquema abierto, de modo que en el futuro, se integrase al desarrollo de la ciudad. Actualmente, otros conjuntos se han ido formando en la zona, activando el centro comercial creado, todo lo cual nos lleva a comprobar que realmente el Complejo Bulevar fue el germen para la revitalización del área.

El gran centro comercial y de actividades comunitarias, es al mismo tiempo una calle peatonal al servicio del barrio, que lo vincula a los 4 bloques del conjunto. (Fig. 98)

Dicha circulación peatonal, está perfectamente diferenciada de la circulación vehicular.

En relación al agrupamiento de las unidades en bloques, se logró tener la posibilidad de combinar distintas plantas de viviendas. Estas podían ser elegidas por los cooperativistas de acuerdo a sus necesidades, entre 42 soluciones planteadas; la elección se hizo con el asesoramiento de asistentes sociales.

El agrupamiento en bloques, consta de elementos constantes y de elementos variables.

Elementos constantes:

- circulación horizontal y vertical que se acusa claramente en fachadas (acceso a medio nivel desde el ascensor)

- doble orientación para las viviendas,
- doble entrada a la vivienda,
- núcleo de servicios (baño y cocina).

Elementos variables: diferente organización de las viviendas.

El conjunto, teniendo en cuenta los elementos descritos, muestra una imagen distinta, por la conformación de los bloques, en los cuales, a diferencia de lo corriente, se han ubicado en los pisos superiores, las unidades de mayor número de dormitorios, lo cual va dando un escalonamiento en altura que les quita rigidez y va dejándola la estructura al desnudo. (Fig. 99)

Se sacó un excelente partido del criterio de "calle corredor". (Fig. 100) Sin embargo se podría objetar, que como sucede en todas las soluciones en altura, se pierde, al llegar a determinado nivel, el contacto con el suelo, y no se logra lo que realmente se busca, incorporar los espacios libres, como parte integrante de la vivienda. (Fig. 101)

Observando el conjunto, esto se hace notorio ya que esos espacios abiertos no se ven usados como se supone fueron pensados.

A pesar de ello, es un excelente ejemplo de la arquitectura de los años 70 desde el punto de vista formal y por el exhaustivo estudio realizado tanto a nivel urbano como a nivel social, para llevar a cabo la concreción de la Cooperativa de Ahorro y Préstamo más grande del país. (Fig. 102)

Conjunto Habitacional CUTCSA I - Fondos Sociales

Antes de sancionarse la ley 13.728, algunos gremios, entre ellos el del transporte colectivo de pasajeros, se habían unido con el fin de solucionar el problema de vivienda, creando los llamados Fondos Sociales.

La Ley Nacional de Viviendas, los incluye entre los beneficiarios de los préstamos por la vía de los convenios colectivos de ahorro y préstamo con el Banco Hipotecario del Uruguay.

Los mismos se financian a través de aportes obreros y patronales y son administrados por Comisiones Honorarias, integradas por representantes de ambos sectores.

El Centro Cooperativista Uruguayo, asesoró al Fondo Social de CUTCSA y el conjunto fue realizado entre los años 1972-1975.

Se encuentra ubicado en la Avenida Suárez casi 19 de Abril, en un predio de 3615 m². (Fig. 103)

Los tipos y cantidad de viviendas están discriminados de la siguiente manera:

2 dormitorios:	25 unidades
3 dormitorios:	17 unidades
4 dormitorios:	8 unidades
Total de viviendas:	50, Categoría II
Densidad neta:	550 hab./há.

A nivel urbano, el espacio público y el privado se funden visualmente, conformando una unidad en la cual los árboles, la vegetación y la ausencia de medianeras, son elementos caracterizadores.

A nivel edilicio, el costo del terreno exigió la propuesta de 50 viviendas y la conformación social del fondo, planteó programáticamente el predominio de las de 2 y 3 dormitorios.

Se propuso, más que un "edificio de apartamentos" un ámbito de aprehensión colectiva formalizada por las construcciones de diseño muy simple.

Se construyeron viviendas duplex, utilizándose "corredores" para relacionar dichas viviendas con las circulaciones verticales, cuyas ubicaciones relativas al conjunto, intentan reforzar la idea básica.

La ubicación y altura de los volúmenes respondió a la intención de obtener la máxima cantidad de viviendas, compatible con el uso más eficaz de los espacios exteriores y conservar los valores urbanos de la zona.

En un predio, de proporciones tan apaisadas, tal vez técnicamente la mejor solución hubiera sido en altura, para lograr mayor área de espacio libre. Sin embargo, la solución adoptada no solamente fue más válida porque desde el punto de vista económico se adaptó más a los recursos del Fondo porque elimina ascensores, sino porque en un entorno de características y encanto tan particular, el conjunto se adapta a él en proporciones, altura y color.

Además la articulación de los volúmenes, busca la conformación de espacios diferenciados que permiten su uso en diferentes horas del día, para el juego infantil, el esparcimiento, o simplemente el goce visual de una naturaleza privilegiada. (Figs. 104 a 106)

Edificio COFVI

Realizado y construido entre los años 1971-1975, forma parte de los llamados conjuntos medianos del Centro Cooperativista Uruguayo. Es una cooperativa, del sistema de ahorro y préstamo.

Se encuentra ubicado en la calle Missisipi casi Rivera, y consta de 50 viviendas tipo media de 1, 2 3 y 4 dormitorios, en uno y dos niveles.

Incluye como servicio comunitario, un salón de usos múltiples. Allí se realizan reuniones para tratar los temas de interés cooperativo, fiestas, entretenimientos, etc., todo lo cual contribuye a estrechar más los vínculos entre los copropietarios.

Su organización planimétrica es una "L" articulada, que conforma un espacio libre interior, visualizable desde la calle, orientado al norte, en el cual, una serie de desniveles van dando movilidad en su recorrido mostrando detalles del conjunto, que solo recorriéndolo, es posible captar.

Todo el edificio, es de gran riqueza formal y espacial, con un excelente movimiento de planta que se acompaña en cada una de sus fachadas, conformando espacios enjardinados menores que van sirviendo de transición, entre el edificio y la calle, manteniendo así las características generales del entorno en que se inserta.

Es muy importante destacar, el empleo de los materiales y la utilización de las formas.

El material predominante es el ladrillo, que con su color y textura, sumado a la vegetación existente, hace que el conjunto se destaque, sin agredir el entorno, sino que por el contrario lo enriquece. Los volúmenes salientes en las fachadas, los huecos dejados exprofeso, los planos inclinados, la búsqueda de un lenguaje arquitectónico diferente, aun con los métodos tradicionales, sin caer en simples formalismos, hacen de este edificio un valioso aporte: hacer vivienda media, no es sinónimo de mediocridad.

Se debe destacar también, el empleo de materiales como el fibrocemento, que en nuestro país no se explota en todas sus posibilidades, sobre todo como material de revestimiento. En este caso se sacó un buen partido de él, aún en los corredores, donde el perfil angular se muestra "al natural", llevando al interior la vibración que agita al conjunto. (Figs. 107 y 108)

Edificio CIVIS

Dentro del grupo de los pequeños conjuntos, se verá como ejemplo este edificio, ubicado en la calle Rafael Pastoriza y Méndez Núñez.

Es también una cooperativa de Ahorro y Préstamo formada en su mayoría por profesionales universitarios.

Es un edificio en altura con trece viviendas de un nivel, incluyendo como servicios comunes: lavadero, guardería, jardín y como elemento muy particular, cocina con personal para la elaboración diaria de las comidas, que se distribuyen a las viviendas por el sistema de "viandas", y despensa que abastece a los usuarios. Sus características son similares a las de los demás edificios del C.C.U.: volumetría articulada, ladrillo a la vista, jardines y desniveles, que lo hacen agradable y variado, sobre todo si se observa desde el jardín interior. A él se vuelcan no solo las viviendas, sino también la guardería, sirviendo como lugar de esparcimiento y de juegos, para los niños. (Figs. 109 y 110)

(Interesa mostrar otros ejemplos del C.C.U. a través de las figuras 111 a 118.)

Instituto de Asistencia Técnica: CEDAS

Fue creado como tal, el 26 de enero de 1971. A sus objetivos generales agregan la prestación de un nuevo tipo de asesoramiento: "...a cooperativas que han finalizado sus obras, en todo lo concerniente a su funcionamiento como barrio, recreación, abastecimiento, administración, etc."

Se trata de lograr que el individuo, no solo mejore su vivienda sino su vida en general. De ahí que, superando los límites de la legislación, que prevé el asesoramiento solo en las etapas de formación, tramitación y construcción, el CEDAS continúa trabajando con los cooperativistas una vez terminada la obra, o sea, en la etapa más larga y difícil de la cooperativa, como lo es la de la convivencia.

Para la concreción de esos objetivos es necesaria la formación de equipos interdisciplinarios, con una participación muy activa de asistentes sociales, que actúen como nexo entre el técnico y el usuario.

Sobre la función realizada por los asistentes sociales, vale la misma acotación que se hizo, con referencia al C.C.U.

La actividad del Instituto CEDAS está dedicada exclusivamente a las Cooperativas de Ayuda Mutua, lo cual implica:

- a) La investigación y utilización de tecnologías constructivas que cumplan tres requisitos:
 - 1º) ser posible de realizarse con mano de obra no idónea;
 - 2º) resultar sumamente económicas;
 - 3º) exigir el mínimo posible de horas de trabajo para aliviar el sacrificio del trabajador.
- b) Un mejoramiento general en la vida de esos cooperativistas.

Es preciso para ello, partir del conocimiento del grupo humano para el cual se van a construir las viviendas, y un proceso de participación constante entre las partes: técnico-asistente social-usuario, que abarca dos instancias entre las cuales se desarrolla: el momento inicial de la formación del grupo y la etapa de la construcción de las viviendas.

Dice el CEDAS en su Informe N°9:

"Concebimos la participación social, como un proceso de participación técnico-social, apoyado en una labor educativa, generadora de conductas positivas, solidarias y orientadas al desarrollo de una mayor conciencia social en los individuos. Dicho proceso se convierte a su vez, en una fuente de investigación de la realidad, mediante lo cual es posible conocerla, llegándose de este modo a la elaboración de un programa de vivienda y su ejecución. Pero además, es a través de ese proceso, que el individuo va adquiriendo una capacitación que hará posible un uso más adecuado de su futura vivienda".

En este proceso de participación el CEDAS destaca tres etapas fundamentales: 1) administrativa; 2) programación del conjunto habitacional; 3) construcción del conjunto.

La etapa administrativa se inicia con el deseo de los futuros cooperativistas, de llegar a constituirse en tales, para construir su vivienda propia.

A su vez la Ley, exige determinados requisitos administrativos que es necesario cumplir: elaboración del estatuto; reglamento de ayuda mutua; estudio socio-económico. Estas exigencias son el comienzo de la participación. Es la primera forma de relación técnico-usuario, y de un gran número de trabajadores entre sí, que se reúnen en torno a determinadas tareas específicas. Esto les da además una conciencia de su capacidad de movilización y de trabajo, desarrolla aún más la organización cooperativa y los pone en contacto directo con la incidencia de la problemática nacional, en sus aspiraciones.

Para llegar a la segunda etapa, es preciso poseer un conocimiento de los modos de vida de los integrantes del grupo.

La programación del conjunto habitacional busca fomentar el desarrollo de formas de vida, que la enriquezcan, a través de las interrelaciones humanas.

Esto significa, que no es solo satisfacer el problema vivienda del usuario, sino buscar la superación de sus modos de vivir en todos los aspectos, teniendo muy en cuenta las dificultades que plantea la vida comunitaria.

El conocimiento de esa realidad social, se hace a través de reuniones grupales y no solo con cuestionarios, ya que de esa manera se fomenta una mayor comunicación y una mayor riqueza en la diversidad de respuestas. Estas reuniones son conducidas por asistentes sociales, los cuales orientan el diálogo hacia lo que realmente quieren saber: alimentación, descanso, higiene, relaciones e integración familiar, actividades laborales, situación económica, etc.

En cuanto a la concreción física de la vivienda, se buscó un diseño flexible, que haga posible las adaptaciones más particulares.

A través de todo este proceso, el futuro usuario va logrando una mayor comprensión de lo que será su nueva vivienda, identificándose así con el problema, lo cual facilita la adaptación a su vida futura, que seguramente será muy diferente, sobre todo desde el punto de vista social.

En la tercera etapa, la participación se orienta más a la realización de los trabajos de construcción. Se apoya en un sistema organizativo, para asegurar que los trabajos se hagan con continuidad cumpliéndose los plazos legales.

Es muy importante en este tipo de trabajos, el no caer en individualismos, o en situaciones caprichosas, derivadas de voluntades personales.

El logro de las metas propuestas, es el mejor incentivo para el grupo, para sus relaciones de vida futura en el conjunto habitacional y para el Instituto de Asistencia Técnica, para emprender la formación de nuevos grupos.

El ejemplo más importante de este Instituto, por su volúmen es el Conjunto Habitacional "José Pedro Varela", la cooperativa de ayuda mutua más grande, no solo del país, sino de Sudamérica, en el momento de su realización.

Conjunto Habitacional José Pedro Varela - Zona 3

Este conjunto, forma parte de un conjunto mayor, proyectado para 3.500 viviendas. Están actualmente construidas la ZONA 1 (Felipe Cardozo y Pitágoras); la ZONA 2 (Cno. Carrasco y Oncativo) y la ZONA 3 (Av. Bolivia y Cno. Carrasco). Esta es la que se analizará. Se ubica en un predio de 11 hás. 8911 m², con una densidad promedio de 268 habitantes por hectárea. (Fig. 119)

El conjunto, agrupa un total de 839 viviendas, número que importa a los efectos de cuantificar el esfuerzo de una cooperativa de ayuda mutua, fundamentalmente por la coordinación de la mano de obra especializada, con la de los socios cooperativistas, la mayoría de los cuales no tenían experiencia en la industria de la construcción.

Además, en este sistema, el abatimiento de los costos, es condición indispensable.

Teniendo en cuenta estas condicionantes, el sistema constructivo se realizó en base a elementos prefabricados y construcción tradicional.

La planta de prefabricado de todo el conjunto José Pedro Varela, se ubicó en el predio de la ZONA 3, sobre Av. Bolivia. El mayor volúmen de su capacidad, fue destinado a la producción de viguetas de entrepiso, pero los elementos a producir

son muy variados: vigas zancas, frontales, escalones y descansos, escaleras interiores, marcos, cámaras, etc.

Las viguetas tipo, fueron diseñadas para salvar luces de hasta 3.65 mts. y recibir una carpeta de hormigón de 0.03 mts., no requiriendo para su montaje ningún tipo de encofrado ni apuntalamiento. Tienen 0.40 mts. de ancho, 0.145 mts. de alto en los nervios y un espesor promedio de 0.03 mts.

La cara vista sale totalmente terminada del molde, por lo que no requiere revoque, ni otras formas de terminación.

La capacidad de la planta, se previó para una producción diaria de 117 viguetas (137 m² de losa); o sea el equivalente al techo de dos viviendas de 3 dormitorios cada una, por día.

Estos sistemas, en base a la prefabricación de elementos seriados, solo es posible en el marco de grandes conjuntos habitacionales, donde la demanda continua y en grandes cantidades permite, no solo elevar el nivel tecnológico, sino además un considerable abatimiento de costos y tiempo.

Desde el punto de vista urbano, la composición parte de una calle a modo de espina dorsal, caracterizada en importancia por su mayor ancho, por los locales comerciales y por la ubicación de los volúmenes más altos que la respaldan. Las alineaciones de estos volúmenes, avanzan y retroceden, dándole una perspectiva zig-zagueante, que se acentúa con un cambio de dirección al comienzo y al final de la misma. (Figs. 120 y 121)

Próximo a Av. Bolivia, se ubican tiras de viviendas de dos niveles; en el tramo central, bloques de cuatro niveles; y al final se encuentran los locales comunitarios, incluida la escuela. (Ver planta Fig. 119)

Las calles vehiculares secundarias cruzan ortogonalmente a la calle principal y las tiras de viviendas se ubican paralelas a la calle principal (a excepción de algunas que se ubican perimetralmente) presentando todo el conjunto, una orientación predominante este-oeste.

Sin embargo, la regularidad del trazado en planta no es impedimento para que existan variadas perspectivas y una clara caracterización de los espacios a nivel urbano. Esto se ha logrado, en primer lugar, por la implantación de los bloques, que aún siguiendo una misma orientación, presentan sus fachadas principales no alineadas en un mismo plano, sino que se van desplazando, avanzando unos bloques con respecto a los otros, quebrando la alineación dominante, conformando en muchos casos verdaderas plazuelas, centro de manzanas, equipadas y diseñadas por los propios cooperativistas. (Fig. 122)

Desde el punto de vista arquitectónico existe una hábil combinación de unidades, lo que permitió, usando un sistema constructivo modulado y genérico, alternar soluciones de viviendas desarrolladas en una sola planta y viviendas en duplex. Así se encuentran bloques de cuatro niveles, con viviendas en un solo nivel en cada una; tiras de duplex, y bloques de duplex sobre duplex.

Es interesante destacar las soluciones de los accesos a las viviendas, factor importante que contribuye a lograr variedad de perspectivas para quien recorre el conjunto. (Figs. 123 a 125)

Como se aprecia en las figuras, es un conjunto muy variado en soluciones arquitectónicas, característica que no es común encontrar en la mayoría de los conjuntos que agrupan bloques de viviendas, lo cual es, como se dijo al hablar del I.A.T. CE-DAS, una forma de adaptar distintas formas de vida, derivadas del elevado número de copropietarios, que reunidos en un mismo "barrio", vienen de diferentes lugares, con distintas costumbres.

Los espacios comunes, tal como lo expresaron los técnicos del Instituto, no son el mero resultado de la ubicación de los bloques, sino que existe una interrelación entre lo construido y el espacio libre, pensado en función de los distintos usos que puedan tener, como así también en la gente que los usará: niños, jóvenes, adultos, ancianos. (Fig. 126)

Sin embargo, el conjunto José P. Varela, no se integra al entorno, sino que conforma un hecho aislado, desdibujándose la calle y peor aún, dando una imagen, a la vista del peatón, de aislamiento y "tugurización".

Cooperativa "Malvín Norte"

Es una cooperativa del sistema de ahorro y préstamo, pero con características organizativas muy particulares.

En este plan participaron diversos institutos: D.I.N.A.VI., que promovió el programa; la A.I.D. (Agencia Interamericana de Desarrollo), que a través del B.H.U. proporcionó los fondos; el B.H.U., que actuó como órgano administrador del programa y el I.N.V.E., que tuvo a su cargo la inspección técnica de las obras.

Desde que se inició este plan, a fines de 1964, contó con la participación y asistencia del Instituto Americano para el Desarrollo del Sindicalismo Libre (I.A.P.S.L.), habiendo realizado el presidente y el prosecretario de la Cooperativa, un curso en Estados Unidos, para la Federación de la Vivienda, auspiciado por este Instituto.

La financiación de las viviendas se realizó con fondos de la Alianza para el Progreso, a través de la A.I.D.. La administración de esos fondos la realizó el B.H.U., el cual actuó por convenios realizados entre ambos organismos.

Integraron esta unidad cooperativa, funcionarios de varias empresas: C.U.T.C.S.A., R.A.U.S.A, ITALCABLE, Aluminio del Uruguay, U.T.E., etc.

El núcleo habitacional, se levantó en un predio de 48.000 m², ubicado en Camiño Carrasco, Oficial 5º, calle Pirán y Continuación Castelar.

Dicho predio fue adquirido por I.N.V.E. al B.H.U., siendo en realidad los 2/3 aproximadamente de un terreno mayor, pero el Banco retuvo para sí el tercio restante, con miras a una ampliación futura del conjunto que no se construyó.

El proyecto original se realizó entre los años 1970-1971, y constaba de 1.000 viviendas, de las cuales se construyeron 410.

El programa incluyó viviendas individuales de cuatro dormitorios, resultas en dos plantas, con un dormitorio en planta baja y viviendas colectivas de 2 y 3 dormitorios. Dentro de este último grupo, se hizo un estudio muy exhaustivo de los tipos, teniendo en cuenta la integración familiar. Se da así lo siguiente:

	Familia 3 Personas - 2 DORM. y Living Chico
Vivienda 2 dorm.	
	Familia 5 Personas - 2 Dorm. y Living Grande
VIVIENDA COLECTIVA	
	Familia 4 Personas - 3 Dorm. y Living Chico
Vivienda 3 dorm.	
	Familia 6 Personas - 3 Dorm. y Living Grande

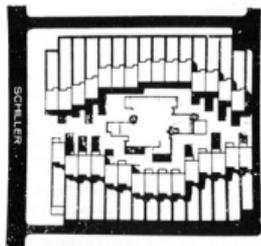
Los servicios comunes incluyen: escuela, policlínica, gimnasio cerrado, supermercado, (servicios que no se realizaron en su totalidad) y una plaza central con servicios comunitarios menores, como farmacia, kiosco, mercería, bar, etc.

Desde el punto de vista constructivo tiene un sistema tradicional racionalizado, pero incorpora como novedad el muro portante para cuatro plantas, con bloques de 12 cm.

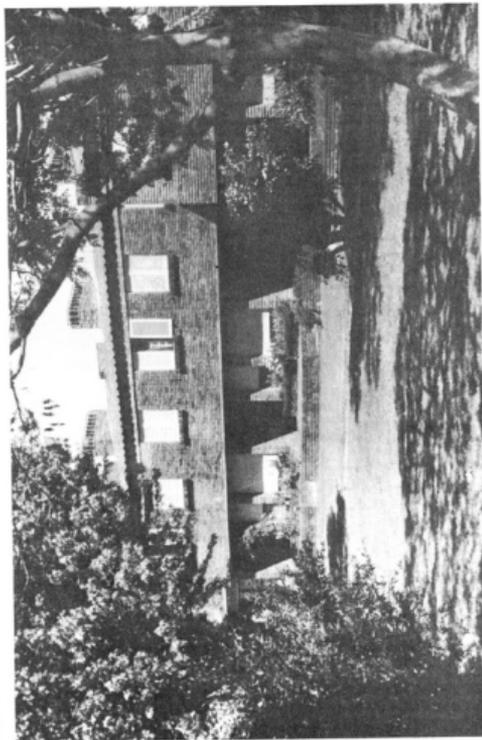
Las instalaciones eléctricas y sanitarias son prefabricadas.

Desde el punto de vista urbano-arquitectónico, es uno de los mejores conjuntos realizados, por la riqueza espacial que posee. Es realmente un placer recorrerlo, ya que las calles interiores se abren formando espacios diferentes, con variadas perspectivas. Son además sumamente acogedores, contribuyendo a ello, el color rojizo del ladrillo, el tono oscuro de la madera y el impecable estado de mantenimiento de los jardines.

Los bloques de apartamentos y las viviendas se integran perfectamente, agrupándose las viviendas individuales en el centro y los edificios en la periferia. (Figs. 129 a 134)



64. COVIMT 1. Planta general.
65. COVIMT 1

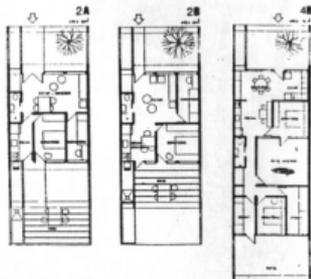
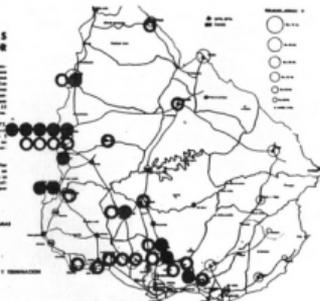


66. COVIMT 1

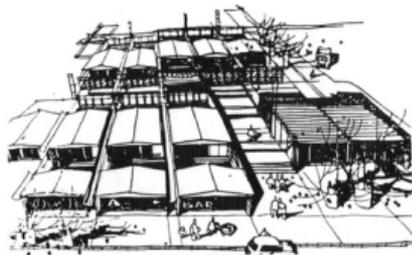
**PROGRAMAS
EN EL INTERIOR**

Se han hecho un estudio de los programas de uso de los edificios de la C.C.U. en el interior. Se han estudiado los programas de uso de los edificios de la C.C.U. en el interior. Se han estudiado los programas de uso de los edificios de la C.C.U. en el interior. Se han estudiado los programas de uso de los edificios de la C.C.U. en el interior.

INDICACION DE LOS PROGRAMAS
 ○ DE REUNIONES
 ○ DE PLAZAS
 ● DE CONSTRUCCION Y RECONSTRUCCION

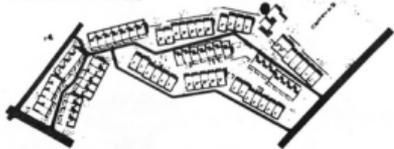


67. Programas del C.C.U. en el interior.
 68. C.C.U. Plantas tipo.



69 y 70. C.C.U. Perspectiva.

COOP. EXODO DE ARTIGAS



71. Fray Bentos. Cooperativa -Exodo de Artigas-.
72. Cooperativa -Exodo de Artigas-.



73 y 74. Cooperativa -Exodo de Artigas-.



75. Paysandú COVISAN 1. Vista del conjunto.
76. COVISAN 1



77 y 78. COVISAN 1