

# ITU



# 24

**folleto de divulgación técnica**

ÚNICO EJEMPLAR

SUMARIO

## CONCEPTO Y TECNICA EN EL PLANEAMIENTO DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

- El interés social en la vivienda
- La vivienda de los trabajadores
- Desarrollo habitacional planificado
- El Plan Nal. de Viviendas 1963
- Plan de Viviendas para la Unión Obrera del Frig. Anglo
- Apéndice

Para el estudio de los trabajos  
que se publican en este FOLLETO  
DE DIVULGACION TECNICA N° 24.  
han colaborado:

Arq. Carlos Gómez Gavazzo  
Arq. Luis A. Basil  
Arq. Waldemar López  
Bach. Francisco Nogueira


Edición I.T.U.  
Marzo 1964.-

## I N D I C E

- I - EL INTERES SOCIAL EN LA VIVIENDA . . . . . Pág. 1.  
- La Vivienda de Interés Social - Los 4 factores de Desarrollo Habitacional - Planes y Créditos.
- II - LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES . . . . . Pág. 15  
- La Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo: Principios Generales; Sugerencias acerca de los Métodos de Aplicación.  
- Síntesis de la Recomendación N° 115, elaborada por el I.T.U. - Correlación temática de las Recomendaciones formuladas y aspectos Fundamentales de ellas - Observaciones sobre el cuadro de Correlaciones Temáticas - Organos e Instrumentos Nacionales con jurisdicción para operar las Recomendaciones de O.I.T. - Estructura Actual del Crédito Nacional para la Financiación y Ejecución de la Vivienda de Interés Social - Síntesis de la Legislación Positiva Nacional, para la Financiación y Ejecución de la Vivienda de Interés Social - Informe de I.T.U. al Ministerio de Industrias y Trabajo, sobre la posible Aplicación en el Uruguay, de la Recomendación N° 115 de O.I.T.
- III - DESARROLLO HABITACIONAL PLANIFICADO. . . . . Pág. 71  
- Aspectos Programáticos - Evaluación de la Necesidad - La Posibilidad Financiera.

IV - EL PLAN NACIONAL DE VIVIENDAS 1963 . . . . .	Pág. 95
- El Decreto del Consejo N. de Gobierno del 9 de Enero de 1962 - El Plan de Viviendas a Corto Plazo - El Contrato de Préstamo entre el Gobierno y el B.I.D. - La Ley N° 13.229 del 31/XII/63	
V - PLAN DE VIVIENDAS PARA LA UNION OBRERA DEL FRIGORIFICO ANGLO. . . . .	" 127
- Introducción - Relevamiento de Población y Vivienda - Contabilización Sectorial Habilitación Financiera. Ingerencia Muni- cipal.	
VI - APENDICE . . . . .	" 155
- Venta o Arriendo de Viviendas.	




$$+ T = A_F$$

$$T > V$$
$$T = 0 \quad V = A_F$$
$$T < V$$

INTERÉS  
SOCIAL

I

EL

INTERES SOCIAL

EN LA VIVIENDA

## LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

La denominación "Vivienda de Interés Social", aparece en el cuadro de la acción política, en el año 1957, luego de la Primera Reunión Técnica Interamericana de Vivienda y Planeamiento (1), que con el auspicio del C.I.E.S., y adscrita a la X Conferencia Interamericana, se realiza en Caracas el año anterior.

- 1) En realidad, en ese momento, el concepto de Vivienda de Interés Social, sólo cobra estado público, ya que los documentos que la citada Reunión trata, son los informes preparados por la Comisión ad-hoc para el estudio del "Problema de la Vivienda Económica en América Latina", convocada por el CIES en 1953, corregidos y depurados por la División de Vivienda y Planeamiento de la Unión Panamericana y publicados en 1957 en "La Vivienda de Interés Social en América Latina".

A su vez la Comisión ad-hoc, se fundamenta para su informe en los estudios realizados en 1949, por la División de Trabajo e Información Social de la U.P. (F. Violich - Low-cost Housing in Latin America) y en el Censo de las Américas de 1950.

Aún cuando el término parece en esa oportunidad, ajustado exponente de un concepto ya generalizado en el campo técnico y científico, no cobra la suficiencia necesaria para mantener su representatividad en el plano político, puesto que a pesar de recoger la preocupación de los estados miembros de la O.E.A., por mejorar las condiciones habitacionales de los ciudadanos, revelada al convenir la realización de los censos nacionales de 1950, y a pesar de las extensas consideraciones que incluye, sobre orígenes, situaciones, técnicas y posibilidades para resolver el problema, no se aportan definiciones científicas que permitan y comprometan las acciones gubernamentales y/o privadas.

Es así que huérfano de precisiones y por tanto librado a la amplísima interpretación que en cada Estado se usa para el enfrentamiento de sus propios problemas, el término va perdiendo gradualmente su vigencia en el plano político, hasta ser olvidado en el mismo orden internacional.

Sin embargo, no ocurre lo mismo en el plano científico; para éste, la significación del "Interés Social" en la vivienda, constituyó un acertado impacto que permitió desarrollar el impulso investigador, sobre lo que en un primer momento constituyó -al parecer- ya una expresión demasiado franca para la época, de quienes estudiaron el problema, ya una feliz intuición del mismo que permitió superar con el análisis, la naturaleza de los hechos sobre los cuales una conciencia técnica ya se había formado.

Un proceso reversivo de efecto a causa parece así haberse cumplido, de modo totalmente marginal del enfoque político con que se viene tratando de administrar soluciones al problema, sin que por ello pueda decirse que en el campo científico, pueda haberse abandonado la realidad, que siempre ha sido atribuida a la reacción política, tanto más como en el caso, el empirismo es el que ha provisto de los medios necesarios para el gradual ascenso de los escafios científicos.

Por otra parte, la ciencia que ha debido desarrollarse frente al requerimiento de otros problemas de orden económi

co y social, más que los propios gobiernos, en el orden de una toma de conocimientos, preparando el proceso integrador de los acontecimientos humanos, ha ido aportando una luz propia y exclusiva al llamado "problema" de la vivienda de Interés Social, a tal punto que hoy podrá dudarse en el campo de la acción, si en realidad es "problema" y si el problema existe, si es "problema de vivienda", en tanto el concepto de "interés social" no sea definido.

Corresponde pues al orden científico dilucidar este asunto; en efecto: no podrá discutirse que "interés social" posee todo aquello que constituya acto trascendente en beneficio de la sociedad y particularmente en resguardo de su integridad y la de sus componentes. En tal sentido, cualquier acción de efecto social -debido al fenómeno de la interacción-, puede llegar a constituir "interés social"; no obstante este se manifestará en todo caso, de modo relativo a la proyección que predominantemente se estime en una eventualidad, es decir: lo que hoy científicamente se reconoce como relación de necesidad a posibilidad.

Si bien esta relación no ha de constituir conceptualmente hoy una novedad (2), el consecuente análisis realizado sobre el enfrentamiento de dichos términos, ha permitido llevarla a extremos precisos, aún cuando cierto grado de convencionalidad haya debido incluirse para mejor expresar y entender su contenido.

Convenido así que "lo habitacional" incluya una concepción geográfica del uso del espacio en ciertas condiciones favorables para la localización humana, la vivienda constituirá el equipamiento físico, más o menos desarrollado que

---

2) Ya en el Informe de la Comisión ad-hoc de 1953 se establecían: el incremento de la población, el bajo nivel de vida y el alto costo de la construcción, como aspectos técnicos expresivos de la necesidad y posibilidad influentes en el problema, representado por "la escasez de viviendas". (Ver informe citado y Boletín Informativo I.T.U. N° 5. Vivienda - Censo)

permitirá el uso de aquel espacio adecuado al requerimiento físico-biológico-moral de la persona o grupo humano. Desde que este requerimiento hállese naturalmente incluido en el impulso y capacidad productora posible de desarrollar y usu fructuar en un lugar del territorio elegido: al efecto será procedente conceptualizar la relación entre vivienda, trabajo T y afincamiento, N, del siguiente modo:

$$V + T = Af \quad 1)$$

Los valores expresados por esta suma, en realidad están constituyendo una integración de consumos en habitación ó estar, adecuados a un nivel de vida determinado y de producción del trabajo (3), donde este último sumando, puede presentarse con las alternativas:

$$2) \quad T > V \quad 3) \quad T = 0 \quad 4) \quad T < V$$

El primer caso ( $T > V$ ), está representando así la situación emergente de un nivel habitacional dependiente de la producción, tal como ocurre en los afincamientos de explotación rural, donde para diferencias sensibles o evidentes, la vivienda pasa a integrar el equipo de explotación, en tanto que para el área urbana la expresada notación, asigna a V una situación holgada y sin ningún problema que afecte a otro propósito que no sea el meramente individual y sin trascendencia para el interés de la comunidad, siempre que no sea limitativo de ella.

En el segundo caso ( $T = 0$ ), la suma 1) se convierte en  $V = Af$ ; esto es: que inexistente la producción, (4) la vivienda se localizará independientemente del trabajo, representando en la práctica al usuario pasivo sujeto al goce de un derecho social, devengado de una producción anterior.

En tal situación el interés social se derivará de la computación de los derechos que se acuerden en relación al producido y su actualización con el nivel de consumo existente, -aspectos relativos y convencionales que exigirán, consideración especial.

El tercer caso ( $T < V$ ) está representando sin ninguna duda, la impotencia del ingreso para satisfacer el insumo en vivienda, siendo por tanto eminentemente un problema de "Interés Social", desde que ya la insuficiencia o precariedad de aquella siempre obliga a la comunidad para superar la posibilidad individual. Como se manifiesta claramente el problema no será de vivienda, sino de trabajo y esto no es desconocido por el interés social que así viene a concretarse en la relación de ambos sumandos y no, en la consideración de uno y otro independientemente. (Ver definición de "Interés Social" adoptada para el Plan Nacional de Vivienda 1963 - pág. 108.)



- 3) Ver Metodología del Planeamiento Territorial.-El Planeamiento del Territorio - C. Gómez Gavazzo. Ed. Centro Regional de Estudios de Vivienda y Planeamiento. Rosario R. A. 1959.- Pág. 11.
- 4) Como resultado de la explotación del suelo u otra actividad económica localizada, simultánea con el hecho de habitar.

#### LOS 4 FACTORES DE DESARROLLO HABITACIONAL

Definido de este modo el concepto de "Interés Social", la necesidad de viviendas, estimada con arreglo a las condiciones imperantes que limitan la posibilidad de satisfacerla, será fundamentalmente deducida de la capacidad de producción del usuario, el incremento poblacional y la seguridad que el medio le ofrezca para obtener e invertir el ingreso, actitudes que hoy se definen en todo plan de desarrollo, para las situaciones de "interés social, bajo las formas de recuperación y estabilización de la actividad que a ellas les corresponde.

Referidas tales situaciones a la estimación de la necesidad y por tanto a la posibilidad de vivienda, el incremento poblacional requiere la estimación cuantitativa de familias y en su particular, el número de sus integrantes, que será medido en razón de la variación natural de este último aspecto y por tanto, en un ciclo no mayor de 15 años; la re



cuperación de la población, requerirá conocer y/o fijar el monto del ingreso, como base operativa para fijar el costo adecuado de la vivienda, lo que en la actualidad se toma generalmente en forma global y no per cápita como racionalmente correspondería como base o definición de nivel de vida correspondiente al ingreso y que no tiene relación natural alguna con el capital que éste convencionalmente podrá garantizar. (5)

Para el proceso estabilizador, que conduce al requerimiento de cierto nivel de seguridad, relativo al régimen en que aquel se produce, el estado de la vivienda y su tenencia deben ser computadas con los dos aspectos anteriores: el estado, referido a la posibilidad de uso que también naturalmente se halla sujeto a variación en el tiempo, dependiente de la destrucción física, el grado de salubridad y la capacidad funcional y la tenencia, que no significa otra cosa que el grado de permanencia del ejercicio de un derecho que varía entre la propiedad y el arrendamiento, la primera ejerciéndolo con entera disponibilidad del bien hasta para su enajenación, el segundo de igual manera pero sin que esta pueda ejecutarse; en ambos casos variándose gradualmente en tiempos dados la amortización más interés o alquileres, como expresión de un mismo hecho. (6)

Es natural también y la acción así lo demuestra, que los cuatro factores citados, mantienen entre sí una correspondencia, que si bien es la que define un interés individual, en definitiva está caracterizando el interés social, dentro de los períodos de variación relativos y correspondientes a valores iguales o inferiores de  $T = 0$  ó  $T < V$ .

En la lámina 1 se trata de expresar estas relaciones, esquematizando las consideraciones expuestas en base a la variación de tales factores observados a través de repetidos análisis de situaciones reveladas. (7)

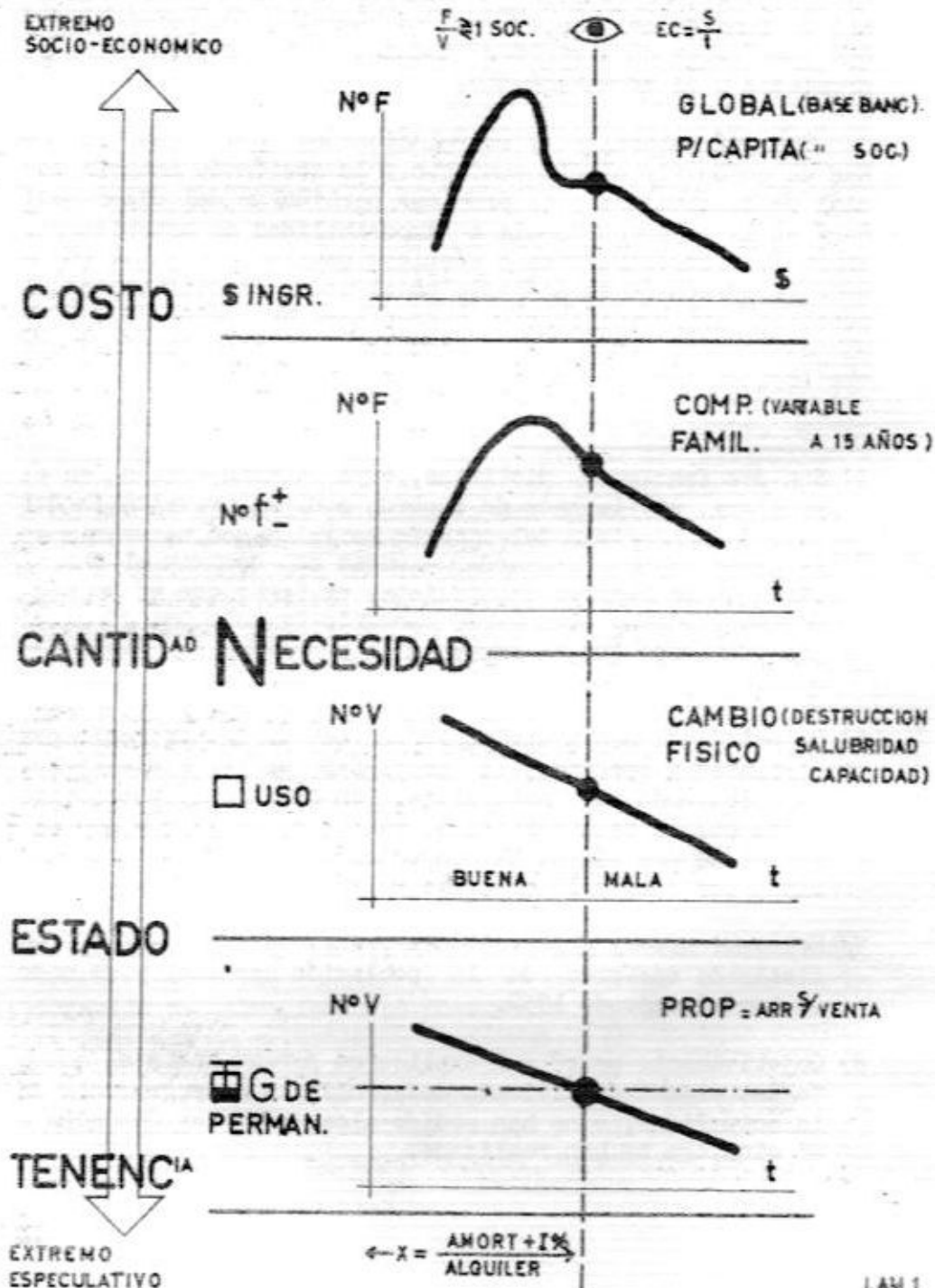
Así cierto nivel de ingresos medidos en una escala monetaria relacionada con escalas reales y uniformes de tiempo, es aproximadamente coincidente con el período de decreci-

miento de la composición familiar, el cambio físico estimable en función del uso, y con el sentido de permanencia, que como valor de seguridad induzca a la opción entre la propiedad y el arrendamiento.

Son así naturales y correlacionados los factores que han de concurrir al planeamiento y la acción de interés social de la vivienda y el problema particular del mismo radicará en la no concordancia o imposibilidad de establecerla entre los procedimientos o técnicas usuales y las que lógicamente surgen de su análisis en el plano científico, a tal punto que inflexibilidades sustentadas en principios o acciones preconcebidas, sólo conducen a incompatibilidades que impiden toda solución. (8)

- 
- 5) Son dos funciones distintas, cuya consideración en el problema, se imponen de acuerdo con la prevalencia del interés bancario o del interés social y que necesariamente deben hacerse concordar -aunque se opongan el uno al otro- en un régimen capitalista, en tanto que en un régimen socialista, el interés bancario es solo una forma de procedimiento que se adecúa a la necesidad de interés social.
  - 6) De este modo uno u otro extremo se darán en regímenes distintos y opuestos, la propiedad en el capitalista, constituyendo por naturaleza, un extremo especulativo desde que la capitalización del bien, es la que aporta seguridad por vía de la enajenación; no así en el socialista por cuanto la vivienda es sólo bien de uso.
  - 7) Relevamientos y observaciones practicadas por I.T.U. en distintos sectores de la población nacional y de modo sistemático desde 1952.
  - 8) Objetivamente podrá así explicarse porque hasta el momento los planes de vivienda desarrollados o programados en la actualidad, o no han podido alcanzar metas deseadas o ni siquiera se han realizado.

# LOS 4 FACTORES DE DESARROLLO HABITACI



La integración de los factores expresados, desarrollados en etapas y en tiempos acomodados al cubrimiento de una necesidad prevista a partir de la que corresponde a la realidad presente, constituye un plan que incluye un desarrollo, desde que con ello se tiende al mejoramiento de la comunidad. (9)

Como la inversión que supone y exige la ejecución del plan, no tiene porque coincidir con el aumento de la necesidad. (10), la esencia misma del instrumento estará en la construcción de una forma variable de inversiones que partiendo de un monto inicial posible, llegue a cubrir gradualmente en tiempo e inversión la necesidad prevista.

Como esta necesidad, crece de acuerdo con la incrementación de la población, adopta un ritmo de variación asemejable a una curva exponencial común a todo servicio y así el plan tendrá necesariamente que constituir entonces un servicio que como el de la vivienda podrá ser operado por el usuario o la autoridad (11)

---

9) Obra citada en (3)

10) Si coincidiera, el plan estaría demás siendo natural el desarrollo y por tanto no habría sub-desarrollo habitacional -ver gráfico final en Folleto de Divulgación ITU n° 19.-

11) En este caso "un servicio público"

Ya pues en forma individual o colectiva, deberán operar se formas de inversión que con arreglo a los ingresos per cápita, en cuanto definen el nivel de vida, los mínimos posibles de ellos en razón de los costos de construcción y los topes de afectación que se estimen de acuerdo con el costo o monto de egresos totales exigidos, se hace necesario el crédito o adelanto de capital.

El crédito pues es la base operativa para la ejecución de la vivienda de "interés social" y por lo tanto el mismo (12) deberá ajustarse a las condiciones que el propósito social inversionista le imponga.

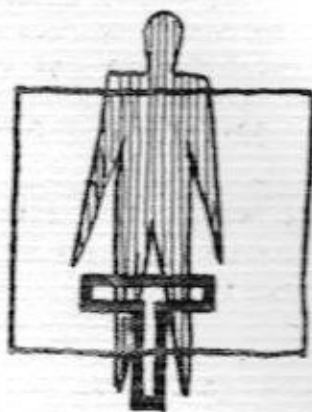
De esta manera, el tope de afectación sobre el mínimo ingreso per cápita garantido, exigirán del plan de interés social, modificaciones y ajustes de la curva de ingresos reales de la lámina 1.

Por otra parte el propio plan, para respaldo del crédito, tendrá que proyectarse, igualmente en el plano físico (proyectos) como en el financiero y el económico, en una acción integral que permita administrativamente ejercer los controles aludidos, lo que supone necesariamente la preponderante intervención de la autoridad.

-.-

- 
- 12) Aún en el caso -como es general- que el crédito sea la base de la actividad bancaria capitalista, por esto es que la base operativa en un régimen socialista, no puede ser otra que la socialización o nacionalización del crédito, a fin de evitar la especulación y para posibilitar lo cual, debe consagrarse el derecho de uso, la capacitación en la técnica y administración del plan y la coordinación orgánica de sus líneas operativas incluyendo control de la especulación, seguro de producción e ingresos, etc.

II



LA VIVIENDA  
DE LOS  
TRABAJADORES



LA RECOMENDACION N° 115 DE LA ORGANIZACION  
INTERNACIONAL DEL TRABAJO.- GINEBRA 1961.

La Conferencia General de la Organización Internacional  
del Trabajo:

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de  
la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en  
dicha ciudad el 7 de junio de 1961 en su cuadragésima  
quinta reunión;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones  
relativas a la vivienda de los trabajadores, cuestión  
que constituye el quinto punto del orden del día de  
la reunión y



Después de haber decidido que dichas proposiciones revisan la forma de una recomendación,

adopta, con fecha veintiocho de junio de mil novecientos sesenta y uno, la siguiente Recomendación, que podrá ser citada como la Recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, 1961:

Considerando que la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo dispone que la Organización deberá fomentar los fines y objetivos previstos en la Declaración de Filadelfia, la cual reconoce la obligación solemne de la Organización Internacional del Trabajo de fomentar entre todas las naciones del mundo programas que permitan suministrar una vivienda adecuada;

Considerando que la Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoce que "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial...la vivienda", y

Considerando que las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo han acordado -según se establece en el programa coordinado de las Naciones Unidas y los organismos especializados en el campo de la vivienda, el urbanismo y la planificación rural, del que han tomado nota en 1949 el Consejo Económico y Social y el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo- que en la esfera general de la vivienda, el urbanismo y la planificación rural, en la que se reconoce un papel directivo a las Naciones Unidas, se atribuye responsabilidad especial a la Organización Internacional del Trabajo en lo que se refiere a las cuestiones relacionadas con la vivienda de los trabajadores.

La Conferencia recomienda a los Miembros de la Organización que apliquen los principios generales siguientes, dentro del marco de su política social y económica general, en la forma que consideren apropiada de conformidad con las condiciones nacionales:

## PRINCIPIOS GENERALES

### I - CAMPO DE APLICACION

1. La presente Recomendación se aplica a la vivienda de los trabajadores manuales y no manuales, incluidos los trabajadores independientes y las personas de edad avanzada, las acogidas al retiro o la jubilación y las físicamente incapacitadas.

### II - OBJETIVOS DE LA POLITICA NACIONAL EN MATERIA DE VI VIRENDA.

2. La política nacional debería tener por objetivo el fomento dentro de la política general relativa a la vivienda, de la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, a fin de garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado. Debería darse prioridad a las personas cuyas necesidades sean más urgentes.

3. Se debería asimismo prestar atención a la conservación, mejora y modernización de las viviendas e instalaciones colectivas conexas existentes.

4. Los trabajadores no deberían pagar por un alojamiento adecuado y decoroso más que un porcentaje razonable de sus ingresos, ya sea por concepto de alquiler o en forma de pagos que deben hacer para adquirir dicho alojamiento.

5. En los programas de construcción de viviendas para trabajadores convendría dejar suficiente margen a la iniciativa privada, a las cooperativas y a las empresas públicas.

6. En vista de que los programas en gran escala de viviviendas permanentes pueden competir directamente con los

programas de fomento y crecimiento económicos -puesto que la escasa mano de obra calificada o semicalificada o los precarios recursos disponibles, o ambos a la vez, pueden necesitarse tanto para construir viviendas como para producir otros tipos de bienes indispensables para aumentar la capacidad de producción-, la política de vivienda debería coordinarse con la política social y económica general, de manera que se pueda dar a la vivienda de los trabajadores cierta prioridad que tenga en cuenta tanto las necesidades en materia de vivienda como los imperativos de un desarrollo económico equilibrado.

7. Cada familia debería disponer de una vivienda separada completa, cuando así lo desee.

### III - RESPONSABILIDAD DE LAS AUTORIDADES PUBLICAS.

8. 1) Las autoridades nacionales competentes, teniendo en cuenta la estructura constitucional del país interesado, debería establecer un organismo central al que deberían estar asociados todos los poderes públicos con alguna responsabilidad en materia de vivienda.

2) El organismo central debería encargarse, entre otras funciones:

a) de estudiar y evaluar las necesidades de viviendas para los trabajadores y de instalaciones colectivas conexas; y

b) de formular los programas de vivienda para los trabajadores, que deberían incluir medidas para eliminar los tugurios y para proporcionar nuevos alojamientos a sus ocupantes.

3) Las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como otras organizaciones interesadas, deberían estar asociadas a las labores del organismo central.

9. Teniendo en cuenta los demás objetivos nacionales y dentro de los límites que determinen las necesidades de vivienda y otras necesidades conexas, los programas nacionales

de viviendas deberían procurar que todos los recursos privados y públicos de que se pueda disponer a estos efectos se coordinen y utilicen para construir viviendas para los trabajadores e instalaciones colectivas conexas.

10. Cuando sea necesario aumentar en forma importante y permanente la capacidad del sector de la construcción de viviendas, para hacer frente de manera continua a las necesidades nacionales de vivienda para los trabajadores, los programas de desarrollo económico deberían incluir -teniendo en cuenta otros fines nacionales- las medidas necesarias para que la industria de la construcción disponga a la larga de la mano de obra calificada, los materiales, el equipo y los recursos financieros que se precisen para la construcción de viviendas.

11. En la medida en que sea necesario y factible, las autoridades públicas deberían asumir la responsabilidad, sea de proporcionar directamente viviendas a los trabajadores, sea de estimular cuanto contribuya a tal fin, ya se trate de viviendas arrendadas o de su adquisición en propiedad.

#### IV - VIVIENDAS PROPORCIONADAS POR LOS EMPLEADORES.

12. 1) Los empleadores deberían reconocer la importancia que tendría para ellos que ciertos organismos públicos o algunos organismos autónomos de carácter privado, ajenos a la empresa, tales como cooperativas y otras asociaciones de construcción, se encargaran de proporcionar viviendas a sus trabajadores en condiciones equitativas.

2) Se debería reconocer que no es generalmente conveniente que los empleadores proporcionen directamente viviendas a sus trabajadores, salvo cuando esto sea necesario por circunstancias tales como, por ejemplo, la de estar situada una empresa a gran distancia de los centros normales de población o cuando la naturaleza del empleo requiera que pueda disponerse del trabajador con poco tiempo de aviso.

3) Cuando las viviendas fueran proporcionadas por los empleadores:

- a) deberían reconocerse a los trabajadores los derechos humanos fundamentales y en particular la libertad sindical;
  - b) la legislación nacional y la costumbre deberían respetarse totalmente al poner término al contrato de alquiler o a la autorización de ocupar una vivienda, en caso de darse por terminado el contrato de trabajo; y
  - c) los alquileres deberían ajustarse al principio sentado en el párrafo 4 y, en todo caso, excluir ganancias exageradas.
- 4) La provisión de alojamiento y servicios comunes por los empleadores en pago del trabajo, debería prohibirse, o reglamentarse en la medida necesaria para proteger los intereses de los trabajadores.

#### V - FINANCIAMIENTO.

13. 1) Las autoridades competentes deberían tomar medidas apropiadas para garantizar que la ejecución de los programas aprobados de viviendas para trabajadores cuente con el financiamiento regular y continuo necesario.

2) A este fin:

- a) deberían proporcionarse facilidades públicas y privadas para la concesión de préstamos a tasas moderadas de interés; y
- b) estas facilidades deberían completarse por otros métodos adecuados de ayuda financiera directa o indirecta, tales como subvenciones, disminución del valor imponible y reducción de impuestos, a favor de los propietarios interesados, ya sean personas privadas, cooperativas o entidades públicas, que reúnan ciertas condiciones.

14. Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían estimular a las cooperativas de construcción y otras entidades análogas con fines no lucrativos.

15. Las autoridades públicas deberían esforzarse para garantizar que los trabajadores que deseen ser propietarios de sus viviendas o construirlas tengan la posibilidad de beneficiarse de facilidades públicas o privadas para la obtención de préstamos en condiciones razonables; deberían tomarse, además, todas las medidas que faciliten la adquisición de la propiedad de la vivienda.

16. En los países donde existen posibilidades de crédito bien establecidas deberían fundarse sistemas nacionales de seguro como garantía de préstamos hipotecarios o debería preverse la garantía de las hipotecas privadas por los poderes públicos a fin de promover la construcción de viviendas para los trabajadores.

17. De conformidad con la práctica nacional, deberían adoptarse medidas apropiadas para:

- a) estimular el ahorro por los particulares, las cooperativas y las entidades privadas a fin de que dicho ahorro pueda servir para financiar viviendas para los trabajadores;
- b) estimular a los particulares, a las cooperativas y a las entidades privadas a invertir fondos en la construcción de viviendas para los trabajadores.

18. Las viviendas de los trabajadores que se construyan con ayuda de fondos públicos no deberían ser objeto de especulación.

## VI - NORMAS DE VIVIENDA

19. En principio, la autoridad competente debería, habida cuenta de las condiciones locales, fijar normas mínimas aplicables a las viviendas, con objeto de garantizar la seguridad de la construcción y un nivel razonable de decoro, higiene y comodidad, y adoptar medidas apropiadas para hacer cumplir tales normas.



## VII - MEDIDAS PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

20. Los gobiernos, en colaboración con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, deberían estimular la utilización más eficiente posible de los recursos disponibles de la industria de la construcción e industrias conexas y, en caso necesario, fomentar el desarrollo de nuevos recursos.

## VIII - LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y LA ESTABILIZACION DEL EMPLEO

21. Los programas nacionales de vivienda deberían elaborarse de modo que la construcción de viviendas para los trabajadores e instalaciones colectivas conexas se pueda intensificar durante los períodos en que decae la actividad económica.

22. Los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían adoptar medidas apropiadas para aumentar el volumen anual de la construcción de viviendas para los trabajadores y de instalaciones conexas reduciendo el desempleo estacional en la industria de la construcción, teniendo en cuenta los principios a que se refiere el párrafo 6.

## IX - URBANISMO Y PLANIFICACION RURAL Y REGIONAL

23. El desarrollo y la ejecución de los programas de vivienda para los trabajadores deberían ajustarse a sanos principios de urbanismo y planificación rural y regional.

24. 1) Las autoridades públicas deberían adoptar medidas apropiadas para impedir la especulación sobre el valor de los terrenos.

2) Las autoridades públicas deberían:

a) estar facultadas para adquirir a precios convenientes terrenos donde construir viviendas



para los trabajadores e instalaciones colectivas conexas;

- b) constituir terrenos de reserva, en sitios convenientes, con objeto de facilitar la planificación de la construcción de dichas viviendas e instalaciones.

3) Estos terrenos deberían destinarse, a un precio razonable, a la construcción de viviendas para los trabajadores y de instalaciones colectivas conexas.

## X - APLICACION DE LOS PRINCIPIOS GENERALES.

25. Al aplicar los principios generales que establece la presente Recomendación, cada Miembro de la Organización Internacional del Trabajo y las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas deberían guiarse, en la medida que sea posible y conveniente, por las sugerencias siguientes acerca de los métodos de aplicación de la Recomendación.

### SUGERENCIAS ACERCA DE LOS METODOS DE APLICACION

#### I - CONSIDERACIONES GENERALES

1. Los programas de vivienda para trabajadores, elaborados y aplicados de conformidad con el párrafo 8 de los Principios Generales, deberían ser de tal naturaleza que conduzcan al máximo mejoramiento de la situación de la vivienda de los trabajadores tan rápidamente como lo permitan los factores pertinentes, tales como los recursos nacionales disponibles, el grado de desarrollo económico, el nivel tecnológico y la aplicación de otras medidas cuya prioridad compita con la de la vivienda.

2. Los programas nacionales de vivienda deberían tener en cuenta muy especialmente, sobre todo en los países en vías de desarrollo, las necesidades que en materia de vi

vienda experimentan los trabajadores ya empleados -o que van a serlo- en industrias o regiones que tengan gran importancia nacional.

3. En el establecimiento y la ejecución de los programas locales de vivienda para los trabajadores convendría dar especial consideración:

- a) al número de miembros de la familia del trabajador, su edad y sexo;
- b) a los lazos de familia; y
- c) a la situación particular de las personas físicamente incapacitadas, las que viven solas y las de edad avanzada.

4. Debieran adoptarse medidas, cuando sea oportuno, para conseguir una utilización más eficaz de las viviendas de alquiler disponibles, estimulando los intercambios de viviendas según las necesidades que se derivan, por ejemplo, del tamaño de la familia o del lugar de trabajo.

5. Las autoridades competentes deberían prestar especial atención al problema particular que plantea el alojamiento de los trabajadores migrantes y, cuando sea necesario, de sus familias, con miras a lograr lo antes posible la igualdad de trato en esta materia entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales.

6. Deberían estimularse la compilación y el análisis de estadísticas detalladas sobre la construcción y la población, así como la realización de estudios sociológicos, como elementos esenciales para la elaboración y aplicación de programas de vivienda a largo plazo.

## II - NORMAS DE VIVIENDA

7. Las normas de vivienda mencionadas en el párrafo 19 de los Principios Generales deberían referirse, en particular:

- a) al espacio mínimo por persona o por familia -teniendo debidamente en cuenta la necesidad de dis-

poner de habitaciones de dimensiones y proporciones razonables -expresado en función de uno o varios de los factores siguientes:

- i) superficie del terreno;
  - ii) volumen; o
  - iii) capacidad y número de habitaciones;
- b) al abastecimiento de agua potable dentro de la vivienda del trabajador, en cantidad suficiente para poder cubrir todas las necesidades personales y domésticas;
  - c) a los sistemas adecuados de alcantarillado y de evacuación de basuras;
  - d) a la adecuada protección contra el calor, el frío, la humedad, el ruido, los incendios y los animales que propagan enfermedades, especialmente los insectos;
  - e) a las instalaciones adecuadas de carácter sanitario, y también para cocina, ventilación, lavado, despensa, luz natural e iluminación artificial;
  - f) a un grado mínimo, por lo menos, de aislamiento e intimidad:
    - i) entre las personas que viven bajo el mismo techo; y
    - ii) para los miembros de la familia a fin de protegerlos contra perturbaciones excesivas causadas por factores externos; y
  - g) a la apropiada separación entre las habitaciones y los locales destinados a los animales.

8. Cuando la vivienda destinada a trabajadores solteros o a trabajadores separados de sus familias sea colectiva, la autoridad competente debería establecer ciertas normas de habitación que dispongan, como mínimo:

- a) que cada trabajador tenga una cama a su disposición para uso individual;
- b) que existan locales separados para hombres y mujeres;
- c) que haya suficiente abastecimiento de agua potable;
- d) que existan adecuadas instalaciones sanitarias y de desagüe;

- e) que existan medios convenientes de ventilación y si fuere apropiado, de calefacción;
- f) que se disponga de comedores, cantinas, salas de descanso y recreo y servicios de salud, si tales servicios no existieren en otra forma en la comunidad.

9. Las normas de vivienda de los trabajadores deberían ser revisadas periódicamente, habida cuenta del desarrollo social, económico y técnico y del aumento de los ingresos reales por habitante.

10. En general, y en las localidades donde las oportunidades de empleo no sean transitorias, las viviendas e instalaciones colectivas conexas deberían ser de construcción duradera.

11. El objetivo debería ser construir las viviendas de los trabajadores, así como las instalaciones colectivas conexas, con los mejores materiales de que se disponga, habida cuenta de las condiciones locales, tales como la probabilidad de sismos.

### III - PROGRAMAS ESPECIALES

12. En los países en vías de desarrollo debería consagrarse especial atención, como medida provisional hasta que se forme una mano de obra calificada y se constituya la industria de la construcción, a sistemas tales como los programas de ayuda en gran escala para la construcción de viviendas provisionales por los propios interesados, que ofrecen un medio de mejorar las condiciones de vivienda, sobre todo en las regiones rurales. Al mismo tiempo, en estos países deberían adoptarse medidas para la formación profesional de obreros sin empleo o sin especialización que puedan ser destinados a la industria de la construcción, aumentándose así la capacidad de construcción de viviendas permanentes.

13. Los gobiernos, los empleadores y las organizacio

nes de empleadores y de trabajadores deberían adoptar cuantas medidas sean apropiadas para ayudar al trabajador a disponer de vivienda propia y, cuando sea oportuno, para fomentar la construcción de viviendas por los propios interesados. Estas medidas podrían adoptar la forma de:

- a) servicios técnicos, tales como los de los arquitectos, y, cuando sea apropiado, una vigilancia de las obras por personal competente;
- b) la organización de la investigación relativa a la vivienda y a su construcción, así como la publicación y distribución de manuales y de folletos ilustrados fáciles de comprender que contengan información sobre planos de viviendas, normas de alojamiento, técnicas y materiales de construcción;
- c) enseñanza de técnicas de construcción sencillas para permitir a los mismos interesados participar en la construcción;
- d) venta o alquiler de equipo, materiales y herramientas a precio inferior al de venta en el mercado;
- e) tasas de interés reducido y otras ventajas similares, tales como subvenciones directas para ayudar a costear el desembolso del capital inicial, la venta de terrenos a precios inferiores al que se obtendría por ellos una vez acondicionados, y arrendamiento a largo plazo a alquileres nominales.

14. Deberían asimismo adoptarse todas las medidas apropiadas, siempre que fuera necesario, para dar instrucciones a las familias en los que respecta a la conservación y el buen uso de las instalaciones de que disponen en su hogar.

#### IV - VIVIENDAS PROPORCIONADAS POR LOS EMPLEADORES.

15. Cuando el empleador proporcione la vivienda, se aplicarán las siguientes disposiciones, a menos que se garantice al trabajador una protección equivalente, ya sea por la ley o por contratos colectivos u otros acuerdos obli

gatorios:

- a) el empleador debería tener derecho a recuperar dentro de un plazo razonable, los locales proporcionados al trabajador, en caso de terminación del contrato de trabajo del trabajador;
- b) el trabajador o su familia deberían tener derecho a continuar ocupando la vivienda durante un período razonable, con objeto de que puedan obtener otro alojamiento satisfactorio cuando el trabajador deje de ejercer su empleo a causa de enfermedad, incapacidad, a consecuencia de un accidente de trabajo o de enfermedades profesionales, de retiro o de muerte;
- c) el trabajador que, por terminarse su empleo, tuviera que desocupar la vivienda, debería tener derecho a recibir una indemnización adecuada:
  - i) por los cultivos que se le hubiera autorizado a hacer en tierras pertenecientes al empleador;
  - ii) por regla general, por todas las mejoras introducidas con el consentimiento del empleador que aumenten de manera permanente las comodidades de la instalación y cuyo valor no estuviera amortizado por el uso.

16. Todo trabajador que habite una vivienda proporcionada por su empleador debería conservar los locales en las condiciones en que los encontró, exceptuado el deterioro normal.

17. Las personas que mantengan relaciones sociales, de negocios o sindicales con un trabajador a quien el empleador proporciona vivienda deberían tener derecho al libre acceso a la vivienda del trabajador.

18. Cuando fuere apropiado, debería examinarse la posibilidad de que las autoridades públicas, otras institucionales o los ocupantes de viviendas proporcionadas por el empleador puedan adquirirlas a precios razonables, salvo cuando tales viviendas se encuentren situadas dentro del perímetro destinado por la empresa a sus actividades de producción



## V - FINANCIAMIENTO

19. Las autoridades públicas deberían financiar, sea directamente, sea por medio de subvenciones, los programas de construcción de viviendas de alquiler, especialmente para determinados grupos de trabajadores como los que acaban de formar familia, los solteros y aquellos cuya movilidad sea conveniente para el desarrollo equilibrado por la economía.

20. Los préstamos otorgados a los trabajadores, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 15 de los Principios Generales, deberían cubrir la totalidad o una parte importante del costo inicial de la vivienda y poder ser reembolsados a largo plazo, a una tasa moderada de interés.

21. Las instituciones de previsión y de seguridad social deberían ser estimuladas a utilizar sus reservas disponibles para inversiones a largo plazo, a fin de dar facilidades de préstamo para la vivienda de los trabajadores.

22. En los casos de préstamos concedidos a los trabajadores para permitirles la adquisición de las viviendas en propiedad, deberían adoptarse medidas adecuadas para proteger al trabajador contra la pérdida del capital propio que haya invertido en su vivienda, debido al desempleo, accidente u otras causas independientes de su voluntad, y, en particular, para proteger a su familia contra la pérdida de dicho capital en caso de defunción del trabajador.

23. Las autoridades públicas deberían proporcionar ayuda financiera especial a aquellos trabajadores que, en razón de los ingresos inadecuados o de los gastos excesivos a que se ven obligados a causa de sus responsabilidades familiares no estén en condiciones de obtener alojamiento adecuado.

24. En los casos en que las autoridades públicas proporcionen una ayuda financiera directa para la adquisición de una vivienda, el beneficiario debería asumir las responsabilidades financieras y de otro tipo respecto a dicha adquisición, hasta donde se lo permitan sus recursos.



25. Las autoridades públicas que proporcionen ayuda financiera para los programas de construcción de viviendas deberían asegurarse de que no se niega el alquiler o la adquisición en propiedad de dichas viviendas por motivo de raza, religión, opiniones políticas o afiliación sindical.

#### VI - MEDIDAS PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

26. Los programas de vivienda para los trabajadores deberían ejecutarse a largo plazo y extenderse durante todo el año, a fin de poder efectuar las economías que permitan trabajos continuos.

27. Deberían adoptarse medidas apropiadas para mejorar y, en caso necesario, desarrollar las posibilidades de formación profesional de trabajadores calificados y semicalificados, personal dirigente, contratistas y categorías profesionales tales como arquitectos e ingenieros.

28. Donde escaseen los materiales de construcción, las herramientas o el equipo, sería conveniente considerar la adopción de medidas tales como la concesión de prioridad a la construcción de fábricas que produzcan dichos bienes, la importación de equipo para dichas fábricas y el aumento del comercio de esos bienes.

29. Habida cuenta de consideraciones de salud, y de seguridad, los reglamentos de edificación y las demás normas aplicables a los planos, materiales y técnicas de construcción deberían formularse de tal modo que permitan utilizar nuevos materiales y métodos de construcción, inclusive los materiales disponibles en la localidad y los métodos empleados para la construcción de viviendas por los propios interesados.

30. Debería prestar especial atención, entre otras medidas, al mejoramiento de la planificación y organización del trabajo en las obras de construcción, a la mayor normalización de los materiales, a la simplificación de los métodos de trabajo y a la aplicación de los resultados obteni

dos en las investigaciones sobre edificación y construcción.

31. Debería hacerse todo lo posible para eliminar las prácticas restrictivas a que pudieran recurrir los contratistas, los proveedores de materiales de construcción y los trabajadores de la industria de la construcción.

32. Se deberían crear y desarrollar instituciones nacionales encargadas de llevar a cabo investigaciones sobre los problemas sociales, económicos y técnicos relacionados con la vivienda de los trabajadores. Se podría recurrir, cuando sea apropiado, a los servicios que pueden prestar los centros regionales de vivienda patrocinados o asistidos por las Naciones Unidas y por otros organismos internacionales apropiados.

33. Debería hacerse todo lo posible para fomentar la eficiencia de los pequeños contratistas de obras, proporcionándoles, por ejemplo, información sobre los materiales y métodos de construcción a bajo costo, creando centros donde puedan alquilar herramientas y equipo, organizando cursos de formación especializada y procurando medios financieros apropiados donde todavía no existen.

34. Las medidas para disminuir los costos de construcción no deberían dar lugar a ninguna disminución de las normas de vivienda aplicables al alojamiento de los trabajadores y a las instalaciones conexas.

## VII - LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y LA ESTABILIZACION DEL EMPLEO

35. Cuando exista marcado desempleo en exceso del desempleo transitorio en la industria de la construcción durante el período que transcurre desde que un trabajador de la construcción cesa en su empleo en una obra y comienza a trabajar en otra, o cuando exista considerable desempleo fuera de la industria de la construcción, el programa de construcción de viviendas para los trabajadores e instalaciones conexas debería ampliarse, cuando fuera apropiado, a

fin de ofrecer empleo al mayor número posible de desempleados.

36. Durante los períodos de disminución de la construcción privada o de la actividad económica en general, y en los casos en que se experimente la necesidad de aumentar el volumen de la construcción, los gobiernos deberían tomar disposiciones especiales para estimular la construcción de viviendas para los trabajadores e instalaciones conexas por las autoridades locales o las empresas privadas, o ambas, por medios tales como la asistencia financiera o la ampliación de sus facultades para la concesión de préstamos.

37. Si fuere necesario, entre las medidas para aumentar el volumen de la construcción privada de viviendas podría figurar la reducción de las tasas de interés y del volumen de los pagos iniciales al contado, así como la extensión del plazo de amortización de los préstamos.

38. Cuando fuere necesario, las medidas para reducir el desempleo estacional en la industria de la construcción podrían incluir:

- a) la utilización de instalaciones, máquinas, materiales y técnicas apropiados para ejecutar los trabajos de construcción de manera satisfactoria, en condiciones de seguridad, y para proteger a los trabajadores durante los períodos que tradicionalmente se consideran desfavorables para realizar dichos trabajos de construcción;
- b) la información de las personas interesadas en cuanto a las posibilidades técnicas y a la conveniencia social de no interrumpir los trabajos de construcción cuando las condiciones climáticas son desfavorables;
- c) el pago de subsidios para compensar total o parcialmente los costos suplementarios que pueda implicar la construcción en tales condiciones; y
- d) el escalonamiento de las diversas operaciones de los programas de construcción de viviendas para los trabajadores y de instalaciones conexas, de manera que contribuyan a reducir el de

sempleo estacional.

39. Cuando fuere necesario, deberían adoptarse medidas apropiadas para garantizar la coordinación administrativa y financiera entre las diversas autoridades públicas, tanto centrales como locales, y entre ellas y las organizaciones privadas, al llevar a cabo cualquier programa de estabilización del empleo que atañía a la construcción de viviendas para los trabajadores y de instalaciones conexas.

#### VIII - POLITICA EN MATERIA DE ALQUILERES.

40. 1) En los países muy industrializados, con un alto y creciente nivel de vida, uno de los objetivos a largo plazo debiera ser que el alquiler, teniendo en cuenta lo establecido en el párrafo 4 de los Principios Generales, cubra los costos normales de alojamiento, pero el propósito general debería ser la disminución progresiva del porcentaje de los ingresos del trabajador dedicados al alquiler, que cubra el costo normal del alojamiento, gracias al aumento de los salarios reales y de la creciente productividad en la industria de la construcción.

2) Ningún aumento de alquiler debiera permitir más que unos réditos razonables de la inversión.

3) Durante los períodos de grave escasez de viviendas deberían adoptarse medidas para impedir el alza excesiva de los alquileres de las viviendas existentes de trabajadores. Cuando la escasez de viviendas disminuye y quedan disponibles suficientes viviendas de calidad adecuada para satisfacer las necesidades de los trabajadores, estas medidas podrán mitigarse progresivamente, donde convenga, ateniéndose, no obstante, a lo dispuesto en este párrafo.

#### IX - URBANISMO Y PLANIFICACION RURAL Y REGIONAL

41. En la medida en que esto sea posible, y habida cuenta de los medios de transporte públicos y privados, las viviendas de los trabajadores deberían estar situadas a proximidad de los lugares de trabajo y en las cercanías de ser

vicios colectivos, tales como escuelas, centros comerciales, lugares y servicios de recreo para personas de distintas edades, centros de culto y servicios médicos, y deberían estar situadas de modo que integren barrios agradables y bien planeados, con espacios libres.

42. Deberían realizarse todos los esfuerzos posibles, en relación con la planificación de viviendas y de nuevas localidades para trabajadores, con objeto de consultar a representantes de los futuros inquilinos que estén en mejores condiciones de juzgar los medios más apropiados para satisfacer sus necesidades en cuanto se refiere a vivienda y medio ambiente.

43. Al escoger los sitios en que hayan de construirse vivienda para los trabajadores debería prestarse atención a la posibilidad de que el aire sea contaminado por fábricas y a las condiciones topográficas, que pueden ser factor importante en la evacuación de las aguas de superficie, de las aguas de albañal y de otros desperdicios.

44. Al constituir viviendas provisionales debería darse particular importancia a la planificación de la comunidad y al control del número de ocupantes.

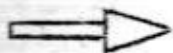
45. Debería adoptarse el principio de prever en las ciudades zonas relacionadas entre sí, tales como zonas residenciales, comerciales e industriales, a fin de garantizar al trabajador y a su familia el medio ambiente más agradable posible y reducir al mínimo el tiempo que invierte el trabajador en ir de su hogar a su lugar de trabajo y en volver de él y los riesgos a que se expone por tal motivo.

46. Con el propósito de luchar contra los tugurios, las autoridades competentes, con la colaboración, cuando fuere necesario, de las organizaciones cívicas y otros organismos interesados, así como con los propietarios y los inquilinos, deberían adoptar toda clase de medidas prácticas para el saneamiento de los barrios insalubres, tales como la renovación y modernización de los inmuebles cuyas condiciones lo permitan, y la conservación de los edificios de

interés arquitectónico o histórico. Las autoridades competentes deberían adoptar también las medidas pertinentes para proporcionar alojamiento en buenas condiciones a las familias que puedan tener que desplazarse temporalmente mientras se llevan a cabo los trabajos de saneamiento.

47. Para descongestionar los grandes centros urbanos, los planes de desarrollo futuro deberían elaborarse sobre una base regional, de manera que se impida toda concentración excesiva de la industria y de la población manteniendo un mejor equilibrio entre el desarrollo urbano y el rural.

SINTESIS DE LA RECOMENDACION N° 115  
ELABORADA POR EL INSTITUTO DE TEORIA  
DE LA ARQUITECTURA Y URBANISMO.(ITU)





## PRINCIPIOS GENERALES

### I CAMPO DE APLICACION

- 1.- Beneficiarios: Trabajadores manuales y no manuales, Independientes; edad avanzada; en retiro o jubilados.

### II POLITICA NACIONAL y III RESPONSABILIDAD DE LA AUTORIDAD

- 2.- 3.- Objetivos: Construcción y reparación de viviendas e instalaciones colectivas, según urgencias
4. - Pago del % razonable del ingreso
5. - Margen para acción de gobierno y acción privada
6. - Coordinación con política social y económica.
7. - Vivienda separada cuando se desee
- 8.1 - Organismo central
- 8.2 - Evaluar necesidades. Eliminar tugurios. Nuevas viv.
- 8.3 - Asociación de Poderes Públicos, empleadores y trabajadores.
9. - Recursos financieros
10. - Calificación de mano de obra, nuevos materiales y equipos
11. - Estímulo a la adjudicación directa de vivienda.

### IV VIVIENDA PROPORCIONADA POR EMPLEADORES

- 12.1- Reconocimiento de cooperativas y organizaciones similares para proporcionar viviendas
- 12.2- Vivienda proporcionada por empleador sólo por razón de distancia o formas especiales de trabajo, condicionada a:
- 12.3- Libertad sindical, respeto a derecho al término de trabajo o alquiler.

### V FINANCIAMIENTO

13. - Facilidades públicas y privadas por préstamos a bajo interés, subvenciones, disminución valor imponible, reducción de impuestos
14. - Estímulo a cooperativas
15. - Tender a la propiedad
16. - Seguro o garantía oficial de préstamos
17. - Estímulo al ahorro e inversiones privadas.
18. - Estímulo a inversiones de fondos públicos no especulativos.

## VI NORMAS DE VIVIENDA

19. - Normas mínimas

## VII AUMENTO DE EFICIENCIA EN INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

20. - Utilización y fomento intensivo de los recursos disponibles.

## VIII CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y ESTABILIZACION DEL EMPLEO

21.- 22.- Incremento de la construcción en períodos de declinación económica y desempleo estacional

## IX URBANISMO Y PLANEAMIENTO RURAL Y REGIONAL

23. - Según planes urbanos, rurales y regionales

24. - Impedir la especulación por el uso y reserva de tierras.

## M E T O D O S     D E     A P L I C A C I O N

### (I) - CONSIDERACIONES GENERALES

- (1) Rapidez en función de: recursos nacionales, grado de desarrollo económico, nivel tecnológico, aplicación de medidas cuya prioridad compita con la de la vivienda
- (2) Adjudicación a trabajadores ocupados o no ocupados, en regiones de importancia nacional.
- (3) Prioridad según: número de miembros, lazos familiares, incapacidad.
- (4) Intercambio de vivienda
- (5) Alojamiento a trabajadores migrantes
- (6) Estudios estadísticos sobre construcciones y población.

### (II) - NORMAS DE VIVIENDA

- (7) Deberán referirse a: abastecimiento de agua e instalaciones, evacuaciones, aislación, separación de animales, independencia.
- (8) En viviendas colectivas: contralor periódico, durabilidad, seguridad, ventilación.
- (9) Revisación periódica de las normas.
- (10) (11) Construcciones durables en localidades no transitorias.

- (III) - PROGRAMAS ESPECIALES
  - (12) (13) (14) Situación económica o familiar especial.
  
- (IV) - VIVIENDAS PROPORCIONADA POR EMPLEADORES
  - (15)a Derecho a recuperar la vivienda
  - (15)b Derecho a continuar usándola un tiempo razonable
  - (15)c Obligación de indenmizar mejoras.
  - (16) Obligación de conservarla
  - (17) Obligación de dar libertad de acceso
  - (18) Derecho a adquirirla cuando no esté en predio de la empresa.
  
- (V) - FINANCIAMIENTO
  - (19) Directo o por subvención a: nuevas familias, solteros, de movilidad conveniente para el desarrollo económico.
  - (20) Préstamos cubriendo totalidad o parte a largo plazo y bajo interés
  - (21) Estimulo a la inversión de reservas de institutos de previsión y seguridad social, igual que (20)
  - (22) Protección contra pérdida del capital propio
  - (23) Ayudas especiales
  - (24) Ayudas oficial directa, con responsabilidad limitada del beneficiario.
  - (25) Ayuda financiera, sin discriminación racial, religiosa, política, sindical.
  
- (VI) - AUMENTO DE EFICIENCIA EN LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION.
  - (26) Programas a largo plazo, en función de economía efectiva.
  - (27) Formación profesional a distintos niveles.
  - (28) Prioridad a la construcción de fábricas productoras de bienes de construcción
  - (29) Estimulo a la utilización de recursos industriales disponibles.
  - (30) Organización y planificación más racional del trabajo, en cuanto a: normalización de materiales, simplificación de métodos, etc.

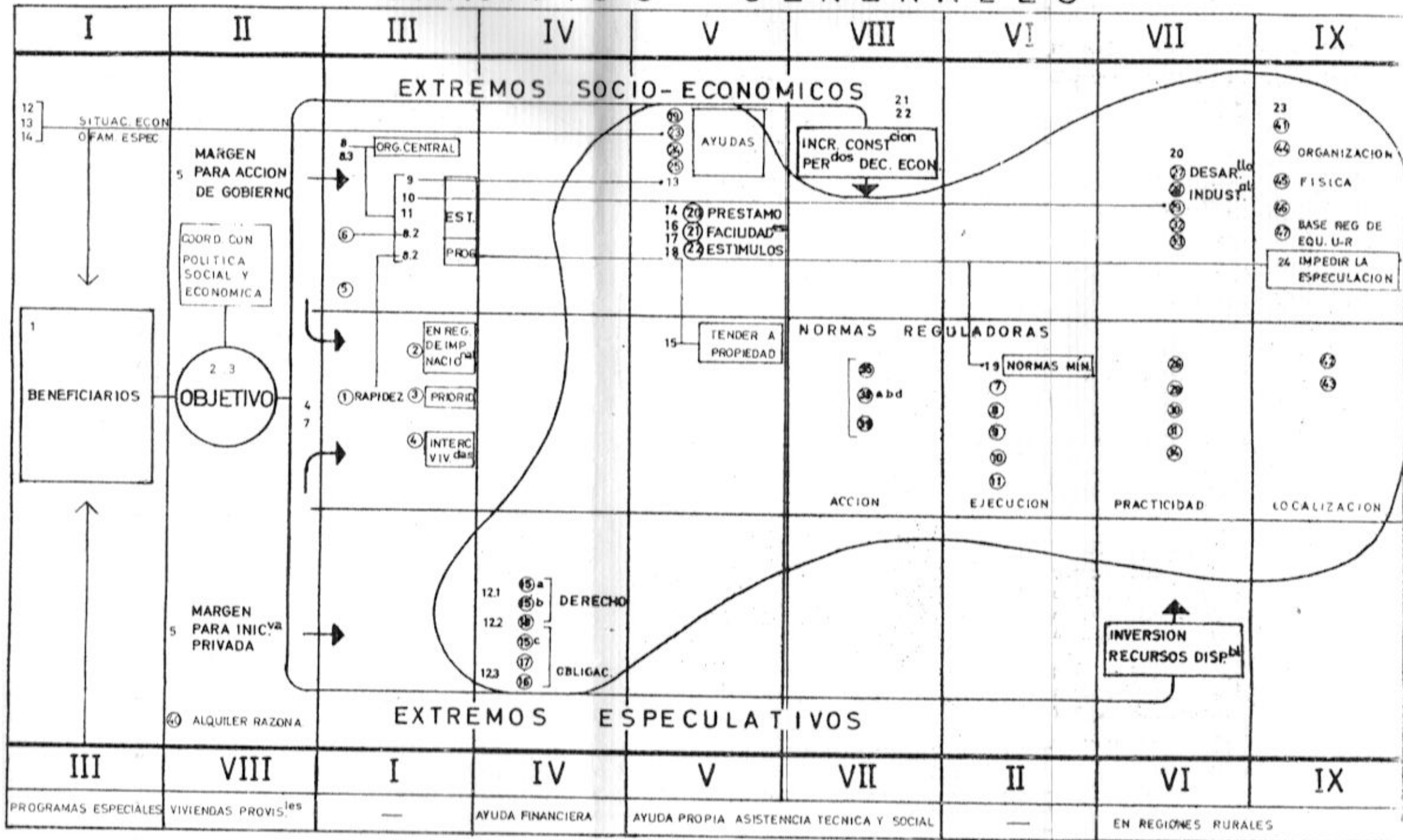
- (31) Eliminación de medidas restrictivas que puedan usar contratistas, proveedores de materiales y trabajadores de la industria de la construcción.
  - (32) Desarrollo nacional de la investigación técnica, social y económica.
  - (33) Fomento de eficiencias de las pequeñas empresas.
  - (34) Reducción de costos sin desmedro de las normas de vivienda.
- (VII) CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y ESTABILIZACION DE EMPLEO
- (35) Ampliación de programas en épocas de desempleo.
  - (36) Ampliación de asistencia y préstamo a empresas en épocas de paralización.
  - (37) Reducción de tasas y extensión de plazos para pagos
  - (38)a Maquinización y seguridad del trabajo
  - (38)b Continuidad de obra
  - (38)c Subsidios compensatorios de aplicación. (38ab)
  - (38)d Escalonamiento de obras
  - (39) Coordinación entre: diversas autoridades públicas y entre estas y empresas privadas.
- (VIII) POLITICA DE ALQUILERES
- (40) Alquiler razonable, regulable en función de: cantidad de vivienda, disminución del % del ingreso destinado a vivienda y aumento del salario real, producción industrial.
- (IX) URBANISMO Y PLANEAMIENTO RURAL Y REGIONAL
- (41) Proximidad al trabajo y servicios comunales
  - (42) Consultas a futuros ocupantes
  - (43) Elección de lugares incontaminados u otros que permitan saneamiento eficaces
  - (44) Organización de comunidad y control del número de habitaciones en viviendas provisionales
  - (45) Zonización integral y transporte
  - (46) Saneamiento de barrios insalubres y alojamiento temporario a desplazados
  - (47) Equilibrio urbano-rural.

CORRELACION TEMATICA DE LAS RECOMENDACIONES  
FORMULADAS Y ASPECTOS FUNDAMENTALES DE ELLAS

El numerado corresponde al de las recomendaciones, sin ( ) a "Principios Generales" y con ( ) a "Métodos de Aplicación".

Los recuadros y demás líneas de correlación, responden a la observación de I.T.U.

# PRINCIPIOS GENERALES



## METODOS DE APLICACION



OBSERVACIONES SOBRE EL CUADRO  
DE CORRELACIONES TEMATICAS.

I. El documento producido por O.I.T. no tiene carácter técnico, aunque por la naturaleza del tema general que desarrolla, no puede sustraerse a una forma de presentación que aparentemente lo sindica como tal.

Por tanto su texto original sólo puede ser observado como una simple relación ordenada de aspiraciones, en que la lógica y la visión singularmente completa de su contenido complejo, para ser entendido, haya exigido una subdivisión clasificatoria de aquella.

Es por tal circunstancia, que en el presente estudio se haya pretendido reportar -con el presente cuadro- la referida relación temática a un ordenamiento correlacionado de sus puntos; a fin de establecer con la mayor precisión posible, la esencia de su contenido y los alcances de los

principios y métodos formulados; proveyéndose de este modo la posibilidad de estimar la orientación y forma de sus proyecciones prácticas en el medio nacional.

Por medio del expresado análisis, se pretende así reportar la Resolución N°115 al plano técnico, desde el cual procesos técnicos también puedan ser deducidos.- A tales efectos y bajo el requerimiento de correlaciones temáticas, así como de esenciales conceptualizaciones vertidas en diferentes partes de la Resolución, han sido transpuestas y ordenadas con los mismos nominativos usados en aquella u otros que a juicio de I.T.U. fueron requeridos para la conducción científica y objetiva del análisis.

II. El fundamento de la Resolución se establece en la definición de "Beneficiario".- Esta se expone con la máxima amplitud del concepto de "trabajador", a tal punto que puede llegar a concebirse el documento, como una aspiración general para encarar el llamado "Problema General de la Vivienda"; tanto más cuanto por la definición se entra a considerar formas técnicas diversamente requeridas por programas normales, especiales y provisionales, en relación a objetivos de obtención a corto y largo plazo, definidos también con la máxima amplitud, aunque condicionados enfáticamente a una razón de "urgencia".

Desde luego que se supedita la obtención de los objetivos, a la coordinación de la acción con la política social y económica del país, principio básico éste, en el cual entendiéndose fundamentar toda posibilidad ulterior a corto y largo plazo; en el primer caso, por cuanto es precisamente sobre aquella acción, que por proceso de tal naturaleza deberán evaluarse los márgenes para la acción gubernamental y para la iniciativa privada y en el segundo, porque luego relaciona a ello, la regulación del "alquiler razonable", de vigencia inmediata.

III. En ambos casos, factores de principio y procedimiento son señalados especialmente y lógicamente comprendi-

dos entre extremos socio-económicos y especulativos, que pueden referirse a la oportuna y conveniente aplicación de ellos (incremento de programas en períodos de depresión económica) e inversiones de recursos disponibles, respectivamente.

Así se destaca en primer término la necesidad de la celeridad en los procesos de cumplimiento de estudios y programas y de sus ejecuciones discriminadas a la aplicación en regiones de "importancia racional", prioridades y posibilidades de intercambio eventual de viviendas, regulado todo por un organismo central cuya necesidad de creación se destaca.

Obvio es decir que "acción de gobierno" y "acción privada", aunque no se exprese claramente en el documento, toman los extremos señalados como puntos de partida opuestos para cubrir teóricamente todo o parte del campo inverso.

IV. A partir del capítulo "VIVIENDA PROPORCIONADA POR EMPLEADORES", hasta el final del documento, todo este es un relato de aspiraciones, que traducidas en normas reguladoras de la acción en distintos aspectos, reclama derechos y obligaciones de trabajadores y empleadores, formas diversas y corriente de ayuda financiera en base a préstamos, facilidades y estímulos, de origen gubernamental, así como otras enunciadas siempre con restricciones en cuanto provengan de la iniciativa privada.

En todo caso una tendencia a la obtención de la vivienda "en propiedad" no se oculta, reclamándola expresamente en la recomendación V - 15.

VI. El resto de las normas se refiere por un lado, a la correlación de los procesos planificadores de la acción con el del desarrollo industrial y por otro, a seguridades eventuales de la acción, características físicas de la construcción, practicidad de su ejecución y condicionantes para localizarla; destacándose el énfasis impuesto en la necesi

dad de impedir -de algún modo- la especulación por el uso y reserva de tierras, modo que aparenta apoyarlo a través de reclamos de "organización de comunidad" y control del número de habitaciones (44) y de un programado equilibrio de estructuras urbano-rurales.

V. De los análisis del documento, ya dentro de una sistematización técnica de lo expresado, puede inferirse:

- 1°. Que el "problema de la vivienda del trabajador" que aborda, está dado por una serie de aspectos críticos de procesos que han recrudecido para los sectores de población de economía más reducida y no especulativa, a los que se pretende amparar, ya que en ellos radica toda la población trabajadora que se define como "beneficiaria".
- 2°. Que hay urgencia de proveer soluciones al efecto, lo que sólo podrá ocurrir dentro de un régimen conducido por una fuerte y definida concepción del problema, basada en un reconocido predominio de los extremos socio-económicos sobre los especulativos; vale decir: de la prevalencia del poder público sobre el poder privado.
- 3°. Que en tal sentido se hace obvia la necesidad de coordinar los planes de vivienda en todos sus aspectos, con la política general del país, necesitándose así el cuerpo administrador que debe cumplirla.
- 4°. Que en razón de las actuales limitaciones de recursos y formas programáticas, cuya acción conjunta no podrá acelerarse si no es paralelamente al desarrollo orgánico de los caracteres socio-económicos del país, los planes deberán ser limitados en razón de prioridades para la necesidad y posibilidad mayores y relativas presentes, incrementándolas gradualmente de acuerdo con el alcance y desarrollo de nuevas posibilidades científicas, técnicas, administrativas, económicas y financieras.

- 5°. Que las normas reguladoras de los programas, aparte de aquellas que configuran formas de confort e higiene mínimas a la que naturalmente aspira todo integrante de la condición humana, constituyen en general formas de defensa de intereses sociales y/o económicos de impotencia ejecutiva.

Incluido en esas formas puede también considerarse el deseo de obtener la vivienda en propiedad, desde que conjuntamente con ello, se reclama la posibilidad del "intercambio de viviendas", que de otro modo constituiría contradicción evidente con aquel.

Así como se reclama también, recursos para impedir la especulación sobre tierras, que sólo es posible, cuando éstas están ocupadas en propiedad.

- 6°. Que tales cuestiones analizadas desde el punto de vista económico y financiero, reclaman no sólo una unidad de criterio como base del aspecto social en que aquel mismo debe fundamentarse, sino también una coordinación y correlación de las estructuras crediticias, notoriamente variables en la actualidad, desde que se apoyan en extremos especulativos, tales como: propiedad raíz, solvencia económica, competencia de réditos, etc., no siempre compatibles con el "interés social".

- 7°. Que aquella unidad de criterio sobre la conformación de lo que constituye materia de "interés social", para dar cabida a la aplicación de las aspiraciones formuladas en la Resolución 115 de O.I.T., reclamaría en primera instancia el acuerdo sobre los tres puntos siguientes:

- . DERECHO DEL TRABAJADOR A VIVIENDA
- . INSTITUCIONALIZACION DEL CREDITO SOCIAL
- . SEGURIDAD Y PERMANENCIA DE TRABAJO

ORGANOS E INSTRUMENTOS NACIONALES CON  
JURISDICCION PARA OPERAR LAS RECOMEN-  
DACIONES FORMULADAS POR O.I.T.

EJECUCIONES O FOMENTO A TRAVES DE:

- . Instituto Nacional de Viviendas Económicas (I.N.V.E.)
- . Banco Hipotecario del Uruguay
- . Banco de la República O. del Uruguay
- . Gobiernos Departamentales
- . Institutos de Previsión Social.
- . Entes Autónomos: Usinas y Teléfonos del Estado.  
Instituto N. de Colonización
- . Ministerio de Defensa Nacional.
- . Entidades Privadas:  
Fundación N. Amigos del Niño del Campo  
Estancia Cerros Colorados

PROGRAMAS EVENTUALES:

- . (I.N.V.E.) Leyes Especiales
- . Gobiernos Departamentales (Plan Damnificados 1959)
- . Comisión Nacional Pro-Damnificados.
- . Universidad de la República. (Plan de Recuperación de  
Poblaciones Damnificadas e Indigentes)  
Depto. de Extensión Universitaria.

OTRAS INICIATIVAS:

- . Legislación no sancionada: Comisión de Legislación del  
Poder Legislativo.
- . Congreso de la Crisis de la Construcción 1961.



ESTRUCTURA ACTUAL DEL CREDITO NACIONAL  
PARA LA FINANCIACION Y EJECUCION DE LA  
VIVIENDA DE INTERES SOCIAL.

En el cuadro precedente se reseña una nómina de órganos e instrumentos existentes en el país, que podrían operar las recomendaciones formuladas por la O.I.T.

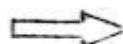
En la referida nómina se han incluido instituciones oficiales y privadas que desarrollan sus actividades específicas determinadas por la ley, al amparo de ellas o por propia iniciativa, naturalmente comprendida en el segundo grupo que se se menciona.

En cualquiera de los casos, tales actividades han llegado por lo menos a concretar sus propósitos y/o bosquejar iniciativas siempre aportadoras de rica experiencia y expresivas de lo que en el medio nacional puede hacerse, así como de la orientación que para ello se ha definido; es decir: de la política que ha presidido la acción desarrollada, tanto en programas permanentes como de aplicación eventual.- Entre los primeros surgen nítidamente las actividades oficiales, en cuanto se han dado a la construcción del régimen vigente y entre los segundos, los provenientes de iniciativas ejecutivas y asesorales, que han permitido tentar modificaciones y extensiones a ese régimen, en cuanto se han fundamentado en análisis objetivos y prácticos de situaciones creadas y a la luz de la investigación y la técnica. (1)

---

1) Ver "Informe para la Redacción de una Ley de Recuperación de poblaciones indigentes.- Folleto de Divulgación Técnica I.T.U. N° 19.-

SINTESIS DE LA LEGISLACION POSITIVA  
NACIONAL, PARA LA FINANCIACION Y  
EJECUCION DE LA VIVIENDA DE INTERES  
SOCIAL.



No se pretende aquí, analizar cada una de estas acciones sino completar una visión general de la estructura que ellas han venido formando, como consecuencia de un proceso complejo, exigente de necesidades muchas veces urgentes, aún sujeto a presiones especulativas y cargado de influencias tradicionales sostenidas generalmente por la falta de enfoques metodizados e integrales del problema.

Claro está, que el propósito referido pudo conseguirse tal vez, por muy distintas vías, desde que la materia que trata puede llegar a cubrir totalmente el campo amplio de proyecciones en el que hoy se le examina. (2)

No obstante, para los presentes objetivos, se ha elegido aquí su análisis a través de la estructura legal que -a nuestro entender- se ha venido constituyendo, ya porque natural y técnicamente la ley fija siempre la condición imperante reconocida, ya porque la ley también, por lo menos con cita a la definición de conceptos y criterios, que luego habrán de traducirse en el orden técnico y en el administrativo, aún cuando no se haya ajustado su contenido al más reconocido pragmatismo científico.

No sería impedimento para ello el chocar con una compleja técnica legislativa -fruto también de este proceso acelerado y a veces confuso- que usa de referencias dispositivas "en cascada", no siempre con la correspondencia y claridad necesarias y aún aprovechando de ello para modificar

---

2) Técnico, social, económico, político, legal, administrativo.

LEY N°	BHU	DF	BR	CAP	IC	CE	RD	CB	CU	JM	FM	INV	MDN	BENEFICIARIO		CAPITAL		CREDITO											
														NATURALEZA	FUNCIONAL	R%	r%	i/c	t	\$In	\$I	\$C%	AF%	I	T				
L.O.	.														P	-	(-)	INTEGRACION	R%	r%	i/c	t	\$In	\$I	\$C%	AF%	I	T	
9385	.														1) E / Jub. y J/10ayCOOP	-	(-)	TH (F	x	6	1/c	30	F	-	50/75	-	X	X	
9618	.														EMPRES. CONSTR. VIV.		(-)	15% SOB. IC (EF	y	x+y	i	30	F	-	15/70	0.33	X	X	
9719	.														J y PEN. IC	-		TH+F+D (EF	5	5-3(2)	i	30	-	E	-	0.3(3)	X	X	
9723	.														E y OB. A -" "	-	(-)		3	3	i	30	-	E	-	0.3(3)	X	X	
10341	.														FUN /SUELDO F BR	-		F (EF	-	y	i	-	-	F	03/05	-	X	X	
10976	.														AHORRISTA BHU y P	-		AH+25%UT+ EF	y	y	i	30	F(A)	-	-	-	X	X	
11026	.														OB. y EM. EA y CD	-	(-)	TH	x	x-y	c	30	-	-	90	-	-	X	X
11302	.														FUN /+5a EX y J BHU	-			x-2		i	30	F	-	100	0.35	X	X	
	.														" " " " CE	-		TH	x	x-2		30	F	-	100	0.35	X	X	
	.														PROFES. UNIVERSITARIO				x-y								X	X	
	.														FUN /+5a EX y J. PL			TH + D (EF		x-2							X	X	
11563	:														" " CAP			3% INVERS.	x	x-y	i	30	F	-	100	0.35	X	X	
	.														OF. /+10a FA			TH+23% EF		x-2		(5)					X	X	
12088	.														AFIL. /+10a y JUB CB			25% INGR.+10% F	-	5	i	30	F	-	100	0.35	X	X	
12108	.														FUN y EX/+5a de JM			3% "									X	X	
	.														" " " de RD. CE			3% " +COOP									X	X	
	.														" " " " MIP	-		3% " + "	-	3	i	-	F	-	100	0.35	X	X	
	.														" " "+DySNdeIC			5% "									X	X	
12531	.														" - " " CU			SEGUN PRES. F	x	x							X	X	
	.														CIUDADANOS BARRIO S.	-		F	-	-	i	-	-	E	-	0.20E(3)	X	X	

OPERACION: financ. • (1) Extensible a: 9385 y 11563  
 técnic. •

incluyen:  
 - ampl. BHU-Banco Hipotecario del Uruguay  
 - modif. BR- " República  
 - anul. CAP-Caja Ahorro Postal  
 CB- " Bancaria  
 CU- " Profesionales Universitarios  
 CE- " Civil y Escolar  
 DF-Departamento Financiero (BHU)  
 INV-Instituto Nacional de Viviendas Económicas.  
 JM-Caja Jubilaciones Militares  
 IC- " Industria y Comercio  
 MDF-Ministerio de Defensa Nacional  
 FM-Caja de Pensiones Militares  
 RD- " Rural y Domésticos.

(1)- Incluye OF. FA  
 A-En Actividad  
 CD-Concejos Depart.  
 CEL-Corte Electoral  
 D-Directores  
 EA-Entes Autónomos  
 E-Empleados  
 FA-Fuerzas Armadas  
 FUN-Funcionarios  
 JUB-Jubilados  
 MIP-Minist. Instr. Pól.  
 OB-Obreros  
 OF-Oficiales  
 P-Propietario  
 PEN-Pensionista  
 PL-Poder Legislat.  
 SP-Supernumerario

Individ. direct. (-)  
 indirect.

1) x/TH=5%+1% por prima de canje  
 2) /emisión

AH-Ahorros  
 EF-En efectivo  
 F-Fijo  
 UT-Utilidades  
 TH-Título hipot.  
 x-A fijar  
 y-A tomar por instituc. Benef.

1) Para ingr. 20% sueldo, jubil. pen.  
 2) 2% a cargo del P. Ejecutivo.  
 3) Limitada entre máx. y mín.  
 4) Entrega >15% In.  
 5) Ejecutivo 20 años

AF/I - Afectación sueldo  
 E - Por escala  
 F - Fijo  
 \$C - Tope crédito  
 \$In - " costo inmueble  
 \$I - " ingreso global per cápita.  
 i - individual  
 c - colectivo  
 t - Plazo amortización (años)  
 T - Tenencia arrendamiento propiedad

o desviar genuinos propósitos establecidos, y que con ello se dá noticia sobre la naturaleza de una estructura que hoy se clama para ordenar.

## LAS LEYES BASICAS

Con esta posición circunstante es que se ha optado por reseñar la situación existente en base a la observación del contenido de la legislación positiva; tomando de ella -a su vez- los cuerpos básicos de la misma, pero dando por incluidos en ellos, las ampliaciones, modificaciones, sustituciones o anulaciones, que con precedencia les han afectado.

La complejidad señalada de la técnica legislativa, desde luego que no ha permitido llegar por esta vía -en la dimensión de este estudio- a exponer una nómina exhaustiva, pero si, lo suficientemente veráz -salvo error u omisión- como para obtener un panorama cierto de lo que ocurre, en tanto nuevos y más minuciosos estudios puedan realizarse, - Por lo menos, así con el presente preténdese dejar abierta una vía de observación y dentro de ella, algunas precisiones se entienden básicas para toda ulterioridad en la materia.

En el cuadro adjunto se relata sintéticamente y en forma comparada el contenido de las leyes vigentes, que rigen las instituciones operantes. (3)

Estas instituciones son de carácter financiero, técnicas o técnico-financieras no en todos los casos, ya que un complicado sistema interfuncional las relaciona -unas sí y

---

3) En el cuadro no figuran las disposiciones especiales decretadas para I.N.V.E., así como la ley N° 12.710 (ayuda a los damnificados de 1959) por cuanto en ambos casos, se trata de acciones notoriamente eventuales, aún cuando en la aplicación de la ley citada, pueda observarse un sentido de promoción orientado prácticamente a las acciones y cometidos de I.N.V.E. y los Concejos Departamentales.

otras no- denotando ya una amplitud casuística, que sólo sirve para acelerar el trámite legislativo, pero complicar en extremo el operativo. (4)

Con todo, se hace notoria la persistencia de un criterio afirmativo, que desde un punto de vista general, se sustenta sobre la actividad y orientación del Banco Hipotecario del Uruguay, emanada de su Ley Orgánica, su posterior concreción en la n° 9.385 (5), la n° 9.723 (6), abriendo el crédito especial a beneficiarios de escasos recursos, luego la n° 10.976 fundamentando en el ahorro las operaciones crediticias hipotecarias, la n° 11.026 de espíritu netamente descentralizante y por último, las que especializan aquellas extendiendo y ampliando beneficios por intermedio de las Cajas de Jubilaciones.

Es así evidente, que sustentado el crédito para vivienda en la operación hipotecaria y discernido aquel en función de topes adecuados, son instituciones rectoras del financiamiento y ejecución de viviendas: el Banco Hipotecario y el Instituto Nacional de Viviendas Económicas.

Este criterio ha persistido en toda la legislación que afecta a estas instituciones, especialmente en cuanto ha venido formando la base operativa en la cual reposa la situación actual, donde juegan los aspectos substanciales de las posibilidades a que se aspira en la Recomendación 115 de O.I.T. y que son: Beneficiario, Capital y Crédito, ya que varias otras aparecen como condicionantes de tales aspectos.

## LOS BENEFICIARIOS

Claro está, que la modalidad, evolución o cambio de la institución operante, estando íntimamente relacionada con las necesidades reales o potenciales de la población, ha constituido en cierto modo al beneficiario de la ley, en un objetivo social.

Es por tanto este beneficiario, como entidad o institu-



ción individual o colectiva, así como por su naturaleza funcional concebida dentro del marco de los derechos reconocidos, un factor preponderante de la orientación administrativo-legal.

Aún prescindiendo del juego político que pueda haber influidido para concretar los acuerdos sobre tales derechos, será siempre de interés observar como se ha venido cubriendo el campo de la posibilidad otorgada al beneficiario, tanto más cuanto por esta vía, podrá advertirse ya un principio de oposición entre los aspectos u orientaciones sociales y financieras de la acción.

En efecto: basado el crédito hipotecario en la solvencia reconocida por el valor de la propiedad raíz, será desde luego el "Propietario", el natural y primer beneficiario reconocido por la ley, no obstante extenderse luego este criterio al "propietario potencial" que reconoce la ley n° 9.385, en base a la solvencia que garantizan los ingresos individuales provenientes del Estado y/o controlados por el mismo.

A partir de entonces, es que empiezan a notarse las reales posibilidades de éstos; actitud que queda patentizada bajo tres formas u orientaciones que implican sendas tipificaciones de beneficiarios a través de las leyes n°s. 9.618; 9.723 y 10.341, que reconocen respectivamente al beneficiario-empresa, al beneficiario-insuficiente y al benefi-

- 
- 4) Bastará recordar el complejo organograma funcional del trámite, ofrecido en las bases para el concurso de ante proyectos, para edificio del Banco Hipotecario, o leer las últimas disposiciones acordadas en la ley, en beneficio de las operaciones de inversión para la Caja de Jubilaciones de Profesionales Universitarios.
  - 5) Sustitutiva de la ley n° 7.395 (Ley "Serrato" ), donde aparece el crédito condicionado al ingreso.
  - 6) Creación del Instituto N. de Viviendas Económicas.



ciario-autónomo, distinguiéndose de este modo, el beneficio directo del indirecto.

Obviamente el beneficiario-empresa es la empresa constructora de vivienda y lo limitado de las proyecciones de la ley (7) no le hace aquí motivo de exclusión porque siempre constituye un antecedente que puede abrir camino a nuevas formas del desarrollo industrial, particularmente con atención a lo que al respecto señalan las recomendaciones de O.I.T.

En lo referente al beneficiario-insuficiente, la definición del mismo, aunque con eventuales variantes, se mantiene aún fundamentada en la condicionalidad del crédito y las formas particularizadas de su administración que luego se comentarán; no obstante, ahora débese señalar la aplicación que para ello se ha hecho del concepto de crédito social (sobre la necesidad) como sustitutivo del especulativo (sobre el capital), que dió lugar a la creación de la institución operante especializada: I.N.V.E.

En cuanto al beneficiario-autónomo, debe inferirse el propósito de extender los beneficios del crédito social hasta el beneficiario-insuficiente relacionado directamente con el ente oficial de autonomía constitucional, aún cuando éste pueda ampararse en los beneficios directos de la ley n° 9.723; ya que iniciado en un principio por el Banco de la República para sus funcionarios de bajos ingresos, se consagra luego, con la inversión -aunque limitada- de títulos hipotecarios en créditos globales a Entes Autónomos y Concejos Departamentales, por medio de la ley n° 11.026

Esta modalidad puede verse como de excepcionales proyecciones, en tanto las entidades beneficiarias se habiliten técnicamente para cumplir con las atribuciones que les compete, especialmente los Concejos Departamentales por su notoria incidencia en los problemas relativos a vivienda-comunidad. (8)

Es así mismo importante destacar el sentido cooperario que en la ley se esboza por vía de las formas condicionan-

tes del crédito.

Los dos tipos restantes de beneficiarios que reconoce la legislación nacional hasta el momento, son: el beneficiario-ahorrista y el afiliado a cajas jubilatarias. (9)

El beneficiario-ahorrista constituye una forma de combinación de las demás leyes que operan el B.H.U. y el I.N.V.E en sus propósitos finalistas, con una base de ahorro que se completa por aquellas vías; su eficacia queda pues relacionada a la posibilidad de que éste pueda ser constituido y que también se constituya propiedad, siendo en general los demás aspectos definitorios del tipo, de carácter técnico y/o administrativo.- De esta manera el beneficiario-ahorrista existe mientras exista aquella posibilidad, hecho éste, sólo garantizable en su permanencia por imposiciones que forzosamente obligan al beneficiario a mantenerse en "categoría", cuando suceden momentos críticos de su economía privada.

El beneficiario-afiliado -por último- aún cuando se define ya por una tendencia homogeneizante de naturaleza fun

- 7) Ley vigente aunque en desuso por falta de capital y de interés del beneficiario privado, presuntamente ante el contenido casuista de la misma.
- 8) En el momento, incapacidades en los órdenes financiero, administrativo y técnico, así como otros aspectos, políticos y sociales, atribuibles tanto a la parte operante como a la beneficiaria, han paralizado los beneficios reportables de la mencionada ley; no obstante, la acción que en la materia cumplen los Concejos Departamentales, con aportes presupuestales y bienes propios y en lo posible, relacionada con la compleja función municipal, con ser reducida, no deja de ser mencionable, tanto más cuanto en esencia debería considerarse como inductora del desarrollo municipal.
- 9) Leyes N°s. 10.976 y 11.302 y subsiguientes en el cuadro.

cional, ratificada por la universalidad reconocida del derecho jubilatorio y tentada en la similitud de capital y créditos a través de sucesivas leyes complementarias, en la práctica se desdibuja bastante, en razón de las diferentes y/o eventuales posibilidades operativas que ofrecen las instituciones a que pertenecen

Observado en conjunto el panorama así expuesto, puede decirse que por lo menos teóricamente, todo trabajador (10) que da comprendido en los beneficios de la legislación nacional, aunque no se acusen en la práctica, exponentes de iguales beneficios ante iguales derechos, desde que distintos potenciales operativos radicados ya en los beneficiarios como en las instituciones, los respaldan.

De ese modo, no podrá computarse la tipificación, como ordenamiento real de la acción, en tanto la oportunidad y el casuismo que la han impulsado, no lleguen a borrarse de la actual estructura legal.

## EL CAPITAL

Observada la forma de integración del capital nacional destinado a vivienda de interés social, de modo correlativo a las que se han venido exponiendo con respecto a instituciones y beneficiarios, debe expresarse -aunque ello sea notorio- (11), que la base se halla en la emisión de títulos hipotecarios, lo que de acuerdo a la Ley Orgánica del B.H.U corresponde hacerlo a esta Institución.

Sin embargo, estando regulado el monto nominal de la emisión, por la capacidad o interés de absorción acusado en plaza por el capital privado, sólo una parte de aquel es invertido por ley en vivienda de interés social.

La limitación impuesta a sus fines (12), en la elaboración del presente estudio, excluye la necesidad de considerar cifras ilustrativas al respecto, no así la naturaleza fija de éstas, lo que ha demandado su ajuste en repetidas oportunidades. - Tales ajustes, dados en sucesivas leyes o decretos

tos, alcanzan también -y en casos, por vía reglamentaria- al interés o rédito de tal capital.

En cualquiera de los casos, estos valores aparecen indistintamente determinados por la enunciación del monto fijo tope o por la porcentuación de la emisión correspondiente.

Probablemente, las fluctuaciones a que se ha visto sometido este régimen, han constituido motivación importante para complicar el sistema, desde que consecuentemente con la disminución del impulso inversor, el aumento de los costos obra y la exaltación de la imposibilidad financiera del beneficiario (13), el capital inicial se verá luego en la necesidad de incrementarse con aportes en efectivo, ya proporcionados por el beneficiario (ahorros), ya por porcentajes de capital destinado a otras operaciones (jubilaciones) oficiales o de montos en giro de otra naturaleza, para cubrir las diferencias ocasionadas por la depreciación del título hipotecario y subsecuentemente el aumento del crédito para responder a la exigencia total de la necesidad.

No obstante, el distinto potencial económico-financiero de las instituciones operantes, aún cuando a los efectos mencionados se haya pretendido obtener de ellos, una uniformidad estructural y constitutiva del capital, ha conducido a una sensible diferenciación a través de la fijación de los porcentajes de afectación de ingresos, inversiones, utilidades, etc., lo que dá a aquella, el carácter casuístico de la acción y al que ya oportunamente se ha hecho referencia.

---

(10) Según definición de O.I.T.

(11) Científicamente, la notoriedad no excluye la mención, por razones metodológicas fundamentales.

(12) El de comparar la estructura del crédito nacional, con las aspiraciones formuladas por O.I.T.

(13) Traducida en la concepción de "vivienda de interés social".

Es así mismo oportuno aquí, destacar la relación que se constituye entre la naturaleza directa o indirecta del beneficiario, con la forma de integrarse el capital y del interés que a éste se le fija.

En tal sentido debe señalarse, que aún siendo notoria la influencia tradicionalista del rédito asignado al título hipotecario, en las operaciones oficiales similares, su fijación definitiva queda siempre supeditada a la decisión del poder autónomo conferido a la institución operante y que cobra singular importancia para su consideración, en cuanto afecta al crédito individual, sea éste otorgado directamente por aquella o por intermedio de la entidad autónoma beneficiaria.

## EL CREDITO

Es así que el crédito individual adquiere, cuando se otorga directamente, una forma de uso real o de uso subvencionado; produciéndose de un modo o de otro, cuando el interés del crédito es el mismo del capital o cuando parte de aquel que da a cargo del Estado, en beneficio de la institución operante intermediaria.

De este modo, se ha operado una tentativa hacia la reducción del interés del crédito, para lo cual ha sido guía fundamental el tope fijado por la ley n° 9.723. (14)

Aún cuando el bajo interés del crédito haya constituido incentivo para su solicitud y tanto más cuando se le ha subvencionado, en realidad, las disposiciones que lo establecen no parecen haber perseguido este propósito sino de modo secundario ante la persistencia de una correlación con el interés corriente de capital; siendo así, que el subvencionismo estatal puede ser considerado como una forma administrativa que encuadrada dentro del marco capitalizante, aborda este aspecto exigido por la necesidad social de la vivienda como problema particular, coadyuvante y limitado del régimen.- Esta consideración podrá aclararse más, en tanto se observe la persistencia en inducir o condicionar

a la obtención del bien por tenencia en propiedad, las condicionantes limitativas por los montos y las relaciones que corrientemente se establecen entre éstos y los ingresos.

En muy pocos casos se utiliza el monto del ingreso para fixar el tope operativo, ya que tan solo y según escalas, ello se ha aplicado en las operaciones asignadas a I.N.V.E tomando como base la afectación del ingreso mensual integrado o global.

Es de hacer notar así mismo, el sensible cambio producido con la modificación del sistema de topes, al cambiar el criterio de afectación del ingreso global, por el de ingreso per cápita incluido en la ley N° 12.531, de contenido más realista, aunque exigente de mayores seguridades técnicas para fundamentarlo.

Por lo demás, el tope operativo queda fijado por lo general, según cantidades fijas en cada ley, establecidas al arbitrio de apreciaciones oportunas del costo del inmueble, lo que constituye en la realidad, un panorama difuso y no muy definido ante la necesidad de interés social.

Por la misma razón puede decirse algo similar sobre el exiguo uso del ingreso per cápita, aunque ello sea en el momento una novedad para la legislación de la vivienda en el país.

Habiéndose dado preferencia a los topes porcentuales del costo del inmueble para la limitación del crédito, las formas arbitrarias aplicadas para la fijación de este, se trasladan al monto del crédito, aún cuando ello no se refleja claramente en la estructura que se analiza, pero si implícito en el gradual aumento porcentual hasta el total del valor del inmueble.

Es obvia -en todo caso- la importancia que debe de asignarse

(14) En el cuadro que se comenta, se puede apreciar claramente la aceptación del criterio establecido en la ley 9.723 que fija el interés del 3%.



narse en el proceso inversionista a la forma y plazos de amortización.

Aunque hasta el momento no ha ocurrido variación alguna en estos últimos (15), manteniéndose la apreciación trienaria de garantía que puede o se estima ofrecer el bien hipotecado, será siempre de interés constatar, a través de las distintas condicionantes del crédito comentadas, la tendencia hacia la modificación del "crédito bancario" sustentado en la mejor inversión de capital garantido, hacia el "crédito social", aún no definido en la legislación positiva nacional, pero que sin lugar a duda, ya se manifiesta en ella a través de condicionalidades que lo sustentan directamente en la necesidad y la posibilidad del individuo, como en la necesidad y posibilidad de la comunidad a que pertenece.

Constituyendo tales aspectos, formas resultantes o inducidas de otros caracteres básicos, que mueven a uno y otra con dinámicas hoy científicamente conocidas (16), la legislación vigente, con cubrir todos los campos esenciales de la necesidad, puede afirmarse que aún no ha llegado a abrir la puerta de la posibilidad real y en este sentido y sin perjuicio de las observaciones que se le pueden hacer y que aquí se han señalado, se estima, altamente beneficioso su confrontación con el documento de O.I.T.

---

(15) Un proyecto de ley, actualmente en discusión, reduce sensiblemente el plazo de amortización hipotecaria, a 15 años, plazo recomendable por cuanto se ajustaría al de la natural evolución del beneficiario y de su economía privada, si se acompañara con el ajuste correlacionado de la amortización en función del ingreso relativo.

(16) En el capítulo I de esta publicación, ya se han mencionado los cuatro aspectos dinámicos básicos, que fundamentan el concepto de "vivienda de interés social".

INFORME DE I.T.U. AL MINISTERIO DE INDUSTRIAS  
Y TRABAJO, SOBRE LA POSIBLE APLICACION EN EL  
URUGUAY, DE LA RECOMENDACION N° 115 DE O.I.T.

CONSIDERACIONES GENERALES

A juicio de este Instituto, la Recomendación Nro. 115 de O.I.T., constituye un importante documento, que a través de una exposición ordenada de todos sus puntos, puede conformar una firme base técnica, singularmente orientadora, para arribar en nuestro medio a una correcta correlación de las disposiciones vigentes, facilitando así, la formulación de un Código de la Vivienda, documento éste que unificaría positivamente la dividida y dispersa legislación actual.

DE LA POSIBILIDAD DE APLICACION

En términos generales, el conjunto de disposiciones comprendidas en la Recomendación Nro. 115, están contempladas implícita o explícitamente en nuestra legislación o en las disposiciones que constituyen materia fundamental de los órganos político-administrativos, afectados al problema de la vivienda.

En consecuencia puede afirmarse que con exclusión de los organismos centrales de que se habla en Principios Generales III - 8, el conjunto de la recomendación puede encontrarse casi totalmente dentro de las disposiciones que rigen u operan nuestras actuales instituciones.

Del estudio del articulado de la Recomendación Nro. 115, cuyas principales orientaciones y disposiciones se han graficado en el organograma que acompaña este informe, se desprende una relación directa entre los problemas planteados y la realidad perteneciente a países de estructuras y grado de desarrollo distintos al nuestro, ver principios generales IV.12.1-V.17 a y b VIII.21.22. (Ver cuadro en pág. 53).

A pesar de ello se entiende conveniente destacar la inclusión de algunos conceptos sostenidos por este Instituto a lo largo de su trabajo docente y de aquellas actividades relacionadas con los asesoramientos prestados a organismos Estatales y/o Departamentales.

#### DE LA NECESIDAD DE COORDINACION

La recomendación Nro. 115 establece (Principios Generales II.6) que, "En virtud de que los programas en gran escala de viviendas permanentes puedan competir directamente con los programas de fomento y crecimiento económico, puesto que la escasa mano de obra calificada o semicalificada o los precarios recursos disponibles, o ambos a la vez, pueden necesitarse tanto para construir viviendas como para producir otro tipo de bienes indispensables para aumentar la producción, la política de vivienda debería coordinarse con la política social y económica general". . . .

Este principio de carácter general adquiere mayor relevancia en países que como el nuestro, presentan un deficiente desarrollo de sus recursos, y en los cuales el problema de la vivienda, en sus distintos niveles, supera el aspecto locacional para proyectarse sobre aquellos otros que en relación al afinamiento humano, vinculan estrechamente a la habitación con la actividad productiva.

En resumen, el problema de la vivienda no es un mero problema de habitación, sino de habitación y trabajo. Para países como el nuestro, de subdesarrollo económico, la insuficiencia del mercado de mano de obra, los bajos ingresos individuales de la población, van indisolublemente ligados a

los problemas de la "Vivienda de los trabajadores"

Hoy más que nunca se hace imposible encarar el problema, de la vivienda, independientemente de la "política social y económica general". Esta premisa tiene, por lo tanto una traducción técnica, en la afirmación de que el estudio sobre problemas referentes a la vivienda de los trabajadores, es un capítulo de un planteo más general, que debe atender a la formulación de las bases técnicas y científicas previas e indispensables a un intento de planificación nacional.

#### DE LOS ORGANISMOS DE ACCION

Aceptando lo antedicho, es posible comprender la importancia de la creación de organismos centrales (Principios Generales III. 8) que relacionen a "todos los poderes públicos con alguna responsabilidad en materia de vivienda".

Estos organismos centrales, habilitan a la adopción de criterios generales y comunes para el enfoque del problema, evitando así los vicios que, derivados de aspectos relacionados con la formación y actividad de los organismos existentes, se expresan en enfoques disímiles y/o encontrados que restan efectividad al trabajo.

Por otra parte la existencia de organismos de limitados recursos presupuestales, hace necesaria de por sí, la coordinación de actividades a fin de que el esfuerzo y los recursos comunes se concreten en trabajos de envergadura.

El organismo central esbozado en la Resolución N° 115, debería nuclear además de los órganos relacionados directamente con el problema de la vivienda, a aquellas instituciones estatales o departamentales que atiendan o tengan relación con los servicios complementarios de la vivienda.

La incorporación de la Universidad de la República, en dicho organismo, encuentra su fundamentación en el hecho de constituir el ente que la Constitución y la práctica desta-

can en condición de afrontar los estudios científicos y los trabajos de investigación que conduzcan a los "sanos principios de urbanismo y planificación rural y regional", a que hace mención la Recomendación en Principios Generales IX.23

El capítulo que hace referencia a "Sugerencias acerca de los métodos de aplicación" contiene en general normas o consideraciones de manejo corriente en nuestro medio, a través de experiencias propias (Concejos Departamentales, INVE, Facultad de Arquitectura, Instituto de Teoría y Urbanismo) o por contactos con estudios realizados por entidades de carácter internacional (Unión Panamericana, CINVA, UIA, etc).

Es de destacar el título "Programas Especiales", no por considerarse aporte, sino porque planteos similares realizados en nuestro medio, no han encontrado acogida favorable por parte de las autoridades, en la mayoría de los casos por incomprensión técnica del problema.

La Universidad de la República y particularmente este Instituto, han elevado propuestas que pueden considerarse comprendidas en el espíritu de la Recomendación N° 115, tal el caso del "Plan inicial de recuperación de poblaciones damnificadas o indigentes" (año 1959), y el "Informe para la redacción de una ley de Recuperación de Poblaciones Indigentes" (año 1961), elaborado a pedido del Consejo Nacional de Gobierno por una comisión integrada entre otros, con tres técnicos pertenecientes a este Instituto.

#### DE LOS MEDICOS

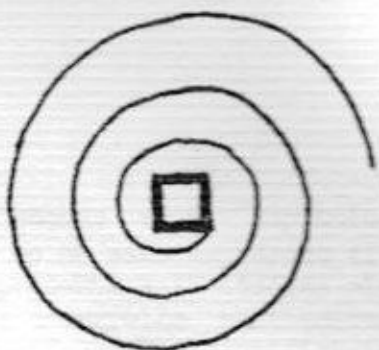
Como complemento y forma de objetivar cuales son las posibilidades de emprender una empresa de la envergadura que plantea la Resolución N° 115, se acompaña un cuadro en el que se incluyen los organismos estatales y departamentales afectados directa o indirectamente al problema de la vivienda, las disposiciones legales que los rigen y algunas de las características más salientes de su acción. (Ver pág. 50)

Dada las características de diversidad y dispersión de nuestra legislación en materia de vivienda y las múltiples dificultades de acción denunciadas por la experiencia, se entiende de gran interés toda sugerencia o proposición que aporte a la coordinación de servicios.

Esta coordinación de servicios puede en algunos aspectos considerarse iniciada, con la actividad de la Comisión de Inversiones para el Desarrollo Económico (CIDE), no obstante estimarse necesaria una revisión de la misma, para pensar en que forma y medida ese organismo estaría habilitado para cumplir lo que la Recomendación N° 115 propone.



**III**



DESARROLLO  
HABITACIONAL  
PLANIFICADO

De las consideraciones hechas en el capítulo I, será muy fácil deducir, si allí no ha sido expresado claramente, que el problema que se le presenta a la técnica planificadora para formular un plan de desarrollo habitacional, queda en líneas generales configurado en la identificación de la necesidad con la posibilidad, cuyos respectivos aspectos será necesario analizar, y será de este análisis de donde surgirá el cúmulo de dificultades que impiden o se oponen a las soluciones efectivas y prácticas, a que en todo momento se vuelcan todas las aspiraciones.

Tal vez por el deseo de llegar por vía practicista a tales metas, se incurre en error de partida cuando se valida el supuesto de la incommovilidad de determinados principios para orientar la acción planificadora. Sin duda que los principios son siempre requeridos para ello, pero siempre que puedan ser objetivamente reconocidos dentro de la lógica que la propia naturaleza del problema exige; será pues bueno o saludable, recorrer el campo real donde esos principios actúan, a la luz de un propósito simplemente ordenador de sus caracteres y valores relativos, antes de, y para poder estimar con claridad los factores reales en juego.

Partiendo de una supuesta identidad entre necesidad y posibilidad, a los efectos de radicar en ella el punto relativo de comparación, débese advertir que derivando la primera en una acción natural de la estructura humana, no siempre ésta, y en la generalidad de la situaciones lo es, corresponde a la reacción política, artificialmente producida y que abre el camino de la posibilidad.

Por otra parte, técnica científica y técnica administrativa, o simplemente: técnica y administración, se desarrollan también no siempre concordantemente para proveer ambas el conocimiento de la necesidad y la efectuación de las normas y disposiciones a regir en el campo ejecutivo de la acción; sea esta, natural o política.

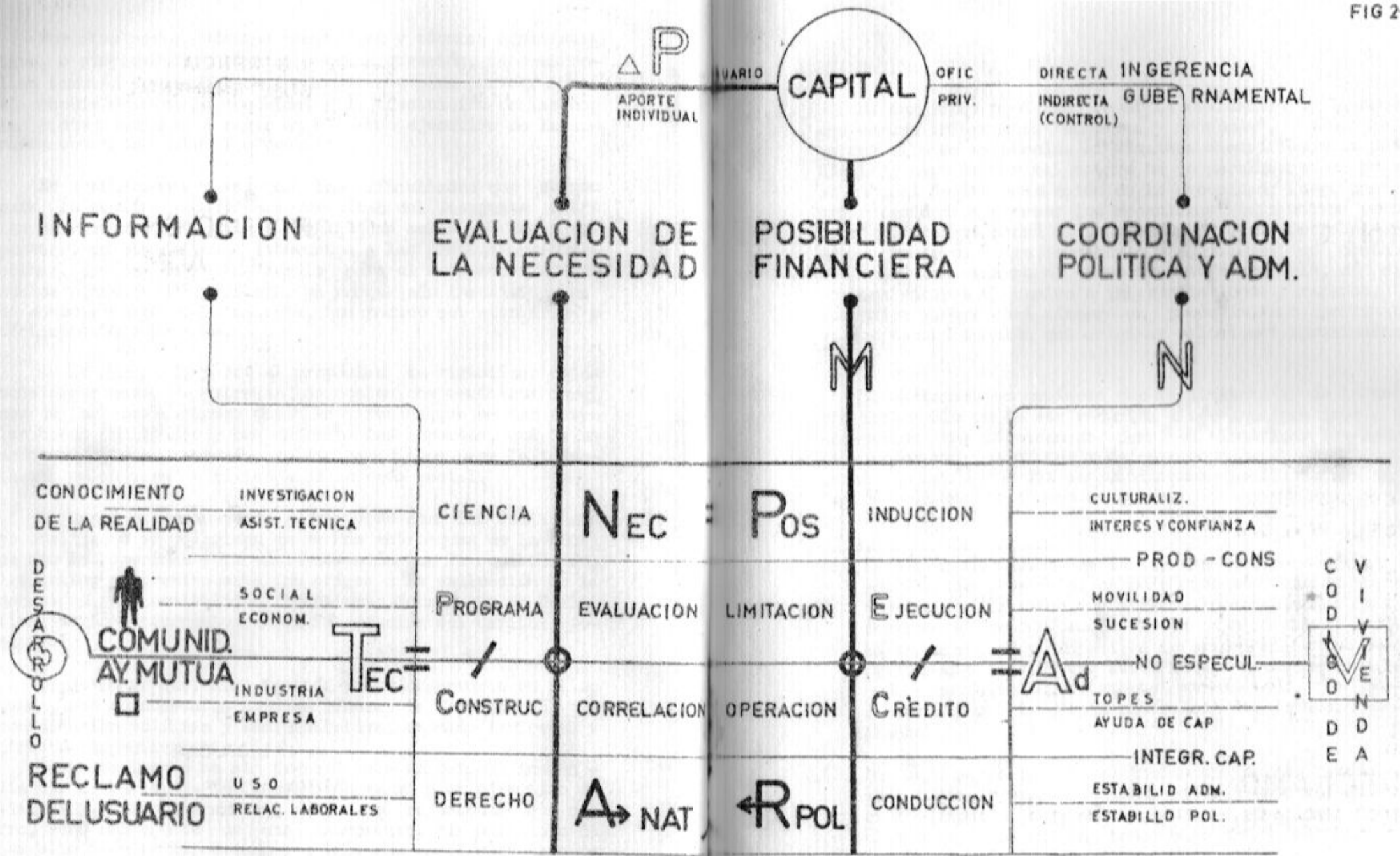
Es precisamente pues, que las dificultades que surgen para la acción planificada, resultan del desajuste entre las estructuras actualmente organizadas sobre las bases expuestas, ya por defectos inherentes a las propias organizaciones, que han dejado de servir para el enfrentamiento de nuevos planteos del problema, ya por que aún insuficiencias de conocimiento en la materia, han podido ser científica o técnicamente superadas.

En la figura 2, y con el propósito de sintetizar estas consideraciones, se expresan los contenidos temáticos surgidos de las combinaciones posibles y reales, que se dan entre las bases analizadas y que definen los aspectos, que de un modo o de otro, tendrán que ser estudiados para la formulación de un plan de vivienda de interés social.

En dicho esquema puede advertirse como las dualidades ya analizadas se polarizan en sendos entronques de la técnica con la necesidad y la administración con la posibilidad, los cuales respectivamente dan origen a la evaluación de la necesidad y la posibilidad financiera; formas que en definitiva, serán concurrentes en la integración del Capital operativo.

Desde luego que, como también puede observarse en el esquema, son concurrentes a tales líneas, la información y la coordinación política y administrativa, de modo indirecto y directo respectivamente.

Sustancialmente no se tratará pues en primera instancia por lo menos, de la formulación de un plan ejecutivo de viviendas, como generalmente ocurre o se pretende que ocurra, sino del ajuste de una estructura, sin perjuicio de que ello se vaya impulsando y orientando en el ejercicio de la acción, siempre que se advierta y se establezcan las formas fundamentales de aquella.



ESTRUCTURA PROGRAMATICA PARA LA FORMULACION DE UN PLAN DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL  
 PAG 76

## EVALUACION DE LA NECESIDAD

Es corriente pretender basar la evaluación de la necesidad en una información "completa y ordenada", cuando se sabe que ello no es técnica ni siquiera científicamente posible (1), pero no por tal motivo ha de paralizarse el proceso natural de incrementación de la necesidad; luego pues habrá necesidad de proveer los mecanismos sustitutivos pertinentes y aquí ya podrá plantearse un problema sobre el criterio que se usa para concebirlo y aplicarlo; no obstante será por mucho tiempo el único recurso disponible, aún cuando abra siempre el camino a interpretaciones y reparos. De cualquier manera será siempre un procedimiento aproximativo que tendrá también que originar soluciones aproximadas.

(2)

No obstante, se entiende que la limitación de la materia informable puede ser reducida a términos precisos y significativos que técnicamente permiten sintetizar los hechos sin que ocurran omisiones y de este modo hacer que pocos o parciales datos, puedan ser utilizados positivamente en relación a la escala en que se opere.

---

(1) La evolución rápida de la ciencia socio-económica en los últimos tiempos no ha permitido aún asentar conceptos y procedimientos más allá de lo establecido "provisoriamente" basados muchas veces en hipótesis y a título experimental y aún así, la información -aunque cuantitativamente exacta- que pueda relevarse, lo será en relación a un medio supuestamente estabilizado, lo que se contradice con la propia naturaleza del problema que se plantea.

(2) Por otra parte la natural incidencia de los nuevos programas que se operen tenderán siempre -por vía de inducción o impulsos creados- a provocar reacciones favorables o no, pero que en todo caso podrán cambiar sensiblemente el ámbito en que se opera, más allá de toda previsión y proporcionalmente a la intensidad de la acción.



Así, con las salvedades expuestas, podrá obtenerse una visión global del país, con la estimación provisoria de necesidad actual, hecha por estudios demográficos de la C.I.D.E.; que arroja 100.000 viviendas ocupadas por 400.000 personas, integrando formas de bajo nivel de vida, rurales y urbanas, lo que de acuerdo siempre a la misma fuente, representarían el 16% del total de viviendas existentes (3), distribuidas del siguiente modo:

	N° viv.	N° habts.
Urbanas	40.000	160.000
Rurales (rancheríos)	60.000	240.000
Totales	100.000	400.000

y que se incrementaría anualmente en 16.000 viviendas estimando que de acuerdo a la tasa probable de crecimiento poblacional actual de 1.3% acumulativo, corresponderían 36.000 habitantes por año y 9.000 viviendas nuevas ocupadas siempre por un promedio de 4 personas. Con el desarrollo de una ecuación lineal para la absorción del deficit en un supuesto plan a 10 años se necesitarían construir entonces 26.000 viviendas por año (4)

Aún cuando el proceso seguido para obtener estos resultados, pueda ser discutido, y que en general se haya procedido partiendo de las mismas fuentes informativas o datos básicos ya estimados por otros sectores técnicos, lo cierto es que los resultados son sensiblemente coincidentes y mientras la aplicación de ellos no conduzca a variarlos sensiblemente, habrá necesariamente que adoptarlos.

Es claro que de centralizado el sistema computador, a los efectos de obtener información y evaluar la necesidad, con vistas a planes restringidos, objetivos y procedimientos cambiarán ante la posibilidad de obtener prácticamente un conocimiento más exacto de la situación usuaria. (Ver capítulo V)

Será posible considerar entonces, como y en que medida estos planes restringidos formulados sobre bases precisas, puedan quedar comprendidos en un plan racional asentado sobre información supuestamente aproximada. Tal problema parece



ce no tener en el momento otra solución que la de operar por vía de planes locales e integrarlos progresivamente en el plan nacional, no sólo para la coordinación general de la acción sino para constatar y aproximar gradualmente las estimaciones y planteos globales. (5)

- (3) Estimando la población total del país en 2:550.000, con 635.000 viviendas ocupadas por 4 personas en cada una, estimación que si bien concuerda con las cifras de población conocidas en el censo nacional de 1963, no puede afirmarse de que este, por la técnica usada para su ejecución sea más exacto que otras basadas en estudios estadísticos y que hacen ascender la cifra hasta superar los 3:000.000 de habitantes. De cualquier manera, la estimación del déficit de 100.000 viviendas, concuerda igualmente con las calculadas por I.T.U., aunque pueda variar su distribución y ocupación del siguiente modo:

	N° viv.	N° habts.
urbanas	82.000	338.000.
rurales (rancheríos)	18.000	72.000
<b>Totales</b>	<b>100.000</b>	<b>410.000</b>

- (4) De un ajuste en el cálculo del crecimiento vegetativo y reposición de viviendas podría conducirse a una evaluación de la necesidad anual de 20.500 unidades, cifra que aún llegaría a mantener la validez de la estimada por C.I.D.E.
- (5) Este punto de vista ha ido elaborándose en I.T.U., a través de la naturaleza y forma de trabajo impuesta para su labor docente, así como de sus resultados integrales, aplicados en el campo de la síntesis y de los estudios globales. En la actualidad puede ello ser expresivo del concepto descentralizante que en el Instituto se estima necesario adoptar por los órganos y estructuras ejecutivas, para abordar los problemas de los desarrollos nacional, regional, zonal y local.

En cualquiera de ambos casos, no parecen existir inconvenientes técnicos mayores, ya que la metodología es bastante sencilla y por vía de depuraciones y ajustes sucesivos se ha llegado a sintetizar y abreviar los procesos; sin embargo en el sector de la apreciación global es corriente que se siga insistiendo en limitar el proceso evaluador de la necesidad, a la sola computación de lo que el usuario aspira, o de lo que estimado desde ángulos excesivamente teóricos, como es el establecido con el criterio de "lo que se debe aspirar", omitiendo de este modo la medida de la posibilidad, sobre la cual realmente debe sustentarse la aspiración de la necesidad. (6)

Para poder operar con precisión, deberá requerirse entonces de la información, que provea sobre la realidad y potencialidad financiera del usuario a efectos de fijar el aporte individual, y es precisamente aquí, donde empezará a entrar en el juego planificador el verdadero y práctico sentido del "interés social", así como el criterio con que oportunamente se lo maneje. (7)

Tal coyuntura es de proyecciones capitales en cuanto al alcance del objetivo final del plan, por cuanto la omisión apuntada, deberá luego ser sustituida por algún otro proceso, -generalmente artificioso- como lo es el de la medición de la situación a través del crédito bancario, que por lo menos en la actualidad se concibe bajo las formas garantizantes del capital.

Como consecuencia de ello debe apuntarse que el procedimiento seguido hasta el momento en la nueva tentativa de planificación habitacional actual, es realmente contradictorio con los objetivos perseguidos, desde que, -como podrá observarse en el cuadro ya aludido- la dualidad Técnica-Administración, constituida en 2 polos de la estructura, en lugar de correlacionarlos operativamente, distorsiona las formas de ejecución del programa, por vía de la utilización de un tipo de crédito que no cubre las exigencias mínimas de la construcción, aunque sus condicionantes satisfagan los impuestos por el capital.

Es pues el aporte individual, que ligado íntimamente

al ingreso y por lo tanto al trabajo, el que deberá ser usado para medir no sólo su suficiencia, sino también el cuanto de la posibilidad financiera. (8)

## LA POSIBILIDAD FINANCIERA

Sabido son la cantidad de factores concurrentes para definir este fundamental aspecto de la planificación, tanto más cuanto los planes de hoy, dirigidos en vista de mejores condiciones de vida y limitados a afectar a los sectores de población de más bajos ingresos se encuadran lógicamente en el plano de la imposibilidad.

Y es por tanto la reacción a ella lo que los provoca.

Algunos de estos aspectos, que podrían llamarse reales, constituidos por la necesaria identidad del crédito con el costo de obra, la definición y constitución del capital y su amortización, el aporte individual posible, así como los aportes de capital provenientes de otras fuentes, son fácilmente contabilizables, pero otros no menos necesarios, que pueden ser reconocidos como aspectos inducidos, no son posibles apreciarlos tan fácilmente, como ocurre con el interés de la población usuaria, la comprensión del problema por parte de la comunidad y en particular de su autoridad, la disposición proclive a la coordinación de la acción y la confianza; aspectos que nunca surgen "por decreto" como los primeros, sino que son el resultado o reacción a cada eta-

(6) "Metodología del Planeamiento Territorial". El Planeamiento del Territorio - Objetivos - C. Gómez Gavazzo - Rosario.- R.A.- 1959.-

(7) En el Censo Nacional de 1963, se ha omitido deliberadamente el relevamiento de los ingresos, prefiriéndose medir la capacidad operativa del usuario, a través del uso que éste hace del crédito, establecido en forma presuntiva de una posible necesidad y no de una necesidad posible como del otro modo hubiera resultado.

pa que se cumpla y generalmente dependientes del acierto con-  
ductivo o política de la autoridad

Desde el punto de vista global, radicado en el polo ad-  
ministrativo, la posibilidad, -aunque con las reservas que  
se han señalado anteriormente- es medida por la capacidad  
de inversión del crédito o dicho de otro modo, de la inver-  
sión para vivienda.

De los ensayos realizados al efecto por la C.I.D.E. en  
el año 1963, sobre determinación del monto de inversiones  
en vivienda; durante el período 1955 - 1961, se exponen a  
continuación las siguientes cifras, que aproximadamente re-  
presentan el 6% del producto bruto interno (PBI) (9)

SECTOR	ESTRUCTURA OPERATIVA	INVERS. TOTAL EN VIV. (miles)	% del P.B.I. (59.486:)		
			PARC.	GLOB.	/SECT
PRIVADO	Directa	3.106:100	4.30	4.30	
	B.H.U	985:900	1.35		6.55
	Indirecta			2.25	
	D.F.H	67:500	0.90		
PUBLICO	Concejos Depart.s	43:300	0.06		
	I.N.V.E	56:300	0.08	0.20	0.20
	Com. Damnifis. 1959	45:000	0.06		
T O T A L E S		4.304.000	6.75	6.75	6.75

Por otra parte si de la misma fuente se extracta la can-  
tidad de construcción realizada en el mismo período, se ten-  
drá:

SECTOR	M <sup>2</sup> CONSTRUIDOS		N° VIVIENDAS CONSTRUIDAS	
	/U	TOTAL	FROM. ANUAL	TOTAL 7 AÑOS
PRIVADO	90	6:996.300	Directo 7.728	54.096
			Indirecto 3.386	23.702
PUBLICO	50	237.000	796	5.572
T O T A L	-	7:234.000	11.910	83.370

donde se ve que el promedio anual total cubre sólo el 50% de las viviendas necesarias ya estimadas y aparentemente se encuentra dentro de la normalidad inversionista permitida

(8) Debe agregarse aquí, que la posibilidad financiera, depende a su vez del grado de necesidad variable que surge de la evolución en el número de componentes del grupo y que puede ser fijado como fenómeno natural en períodos de 15 años.

(9) "Medida del valor de la producción -libre de duplicaciones- realizada en el territorio de un país, en un período determinado"...."incluye la provisión de mercancías y servicios que se destina al mercado, la producción de alimentos y otros productos primarios destinados a autoconsumo, las construcciones y obras realizadas por cuenta propia, el valor imputado a los alquileres de viviendas habitadas por sus dueños y el de los servicios bancarios sin pago explícito. Siguiendo las convenciones más aceptadas, se excluyen los servicios de los bienes duraderos de consumidores, los de las amas de casa y los que las personas se prestan a sí mismas". Cuentas del Producto y del Ingreso de la R.O. del U.- Banco de la República - Departamento de Investigaciones Económicas - 1963.

por el régimen vigente desde que también se considera normal el porcentaje de afectación del P.B.I. (10)

Una comparación entre la cantidad de construcciones e inversiones realizadas, permitirá observar, que de acuerdo a los objetivos definidos por la acción pública (sector público) las 5572 viviendas se comprenden dentro del "interés social" y han insumido \$ 144:600.000 arrojando un costo promedio por unidad de \$ 26.000 aproximadamente, en tanto que en el sector privado la inversión indirecta usando el crédito hipotecario y sus formas combinadas con ahorros de \$. 1053:400.000 invertidos en 23.702 viviendas, arroja un valor promedial de \$ 45.000 por unidad.

Del mismo modo, si se consideran las cifras totales que expresan obras e inversiones para sectores de bajos ingresos, se habrían construido anualmente 4182 viviendas con una inversión de \$ 1198: cubriendo solo el 16% de la necesidad estimada (26.000 viviendas) a un costo aproximado por unidad de \$ 40.000.

En definitiva se necesitaría una inversión mínima anual de \$ 1040: para cubrir la necesidad en un supuesto plan a 10 años.

Si a título de comparación con las cifras del cuadro dado sobre inversiones totales en vivienda se fija entonces la cantidad a invertirse en 7 años, se requerirían \$ 7280: de la que deducidos \$ 1.198: correspondientes a la inversión hecha por el sector público y el privado indirecto, quedaría un saldo de \$ 6.082: o sea el doble de lo que fue la inversión del sector privado.

De estos resultados, deducidos así en el orden de una visión macroeconómica, puede inferirse lo lejano de la posibilidad financiera sin la intervención del sector privado directo, el que podrá responder sólo si su ingreso o producción se lo permite. (11)

Ello es posible?:

Por principio deberá contestarse que sí, desde que a nada conduciría lo contrario ya que el incremento de la necesidad no se detiene.



Analizando el problema con vistas al objetivo fundamental que será siempre el equilibrio del costo de obra (vivienda, tierra y servicios) con el monto de afectación del ingreso, destinado a la inversión y amortización de capital, deben hacerse algunas precisiones sobre el aporte del usuario, la integración de capital y la coordinación de la acción en el plano político y administrativo.

Atendiendo a la caracterización de toda realidad micro-económica, reconocida en la actualidad, a través de la consideración de estos tres aspectos, la fórmula generalmente sostenida para la solventación del costo de obra, no pasa de ser una mera aspiración ya que no otra cosa representa la igualación entre el ingreso total disponible para vivienda y el costo de esta, desde que ambos valores son cambiantes y de tendencias variables, necesariamente opuestas. (12)

De este modo podrá contarse con un efectivo aporte del usuario, siempre que este devenga de un concepto estable y que solo podrá derivarse de su caracterización socio-económica.

- (10) En comparación con la misma relación de inversión en vivienda, en otros países que arrojan 2 a 5% en América Latina y 3 a 6% para Europa.
- (11) Ya en 1959, la Dirección del I.T.U exponía ante una Comisión de la Junta Departamental de Montevideo, que sólo para resolver el problema habitacional de interés social en el departamento era necesario aumentar las entradas familiares en un 40% aproximadamente, lo que suponía elevar a más del doble el ingreso nacional estimado para 1948.
- (12) Aún cuando el empleo de nuevas técnicas de construcción tiendan a reducir el costo de obra, por cuanto sin la necesaria estabilización de mercado, el beneficio es absorbido en la realidad por la empresa a título de cobertura de su acción experimental.

Desde el punto de vista económico, tal concepto no parece concretarse, si no es por medio de una unidad relativa porcentual del ingreso o sea un valor de ingreso operativo, el que naturalmente no podrá superar el 20% del ingreso total. (13)

Desde el punto de vista social esta capacidad operativa ya no podrá medirse sobre el ingreso total, dado que la variabilidad en la composición del núcleo social usuario para mantener idéntico nivel operativo, exigirá la adopción de la unidad "per cápita".

Por tales razones aparece así identificadas en el costo de obra, el ingreso operativo per cápita y la igual posibilidad familiar, como expresiones constantes y permanentes sustitutivas de las variables antes expresadas.

Claro está que tales expresiones no constituyen un valor único de comparación, sino una escala de valores o topes operativos válidos en intervalos definidos por la posibilidad de caracterizar la acción dentro de condicionantes vitales homogéneas y que en definitiva constituyen o definen distintas líneas de crédito.

En la figura 3, se expresa la variación de los ingresos ya expuesta en la lámina 1, modificada por exigencias de un plan ajustado a topes mínimos y máximos correspondientes a diversos intervalos de crédito, siendo observable la importancia fundamental que adquiere el tope socio-económico del crédito para la construcción de la curva planificada, (línea punteada), así como la fijación del punto de partida de la curva o tope mínimo, compatible con la mínima exigencia de la posibilidad familiar en el intervalo más bajo de la escala económica.

En tales condiciones la alternativa de suficiencias o insuficiencias del ingreso operativo hace evidente que las últimas sólo podrán ser superadas por vía de la integración de un capital subsidiado, de amortización no contabilizable en cuenta bancaria alguna y si a título de "interés social" en tanto que las primeras podrían serlo, en la medida que se reconocieran con un mínimo de respaldo para la inversión

88

# INGRESOS OPERATIVOS PER CAPITA

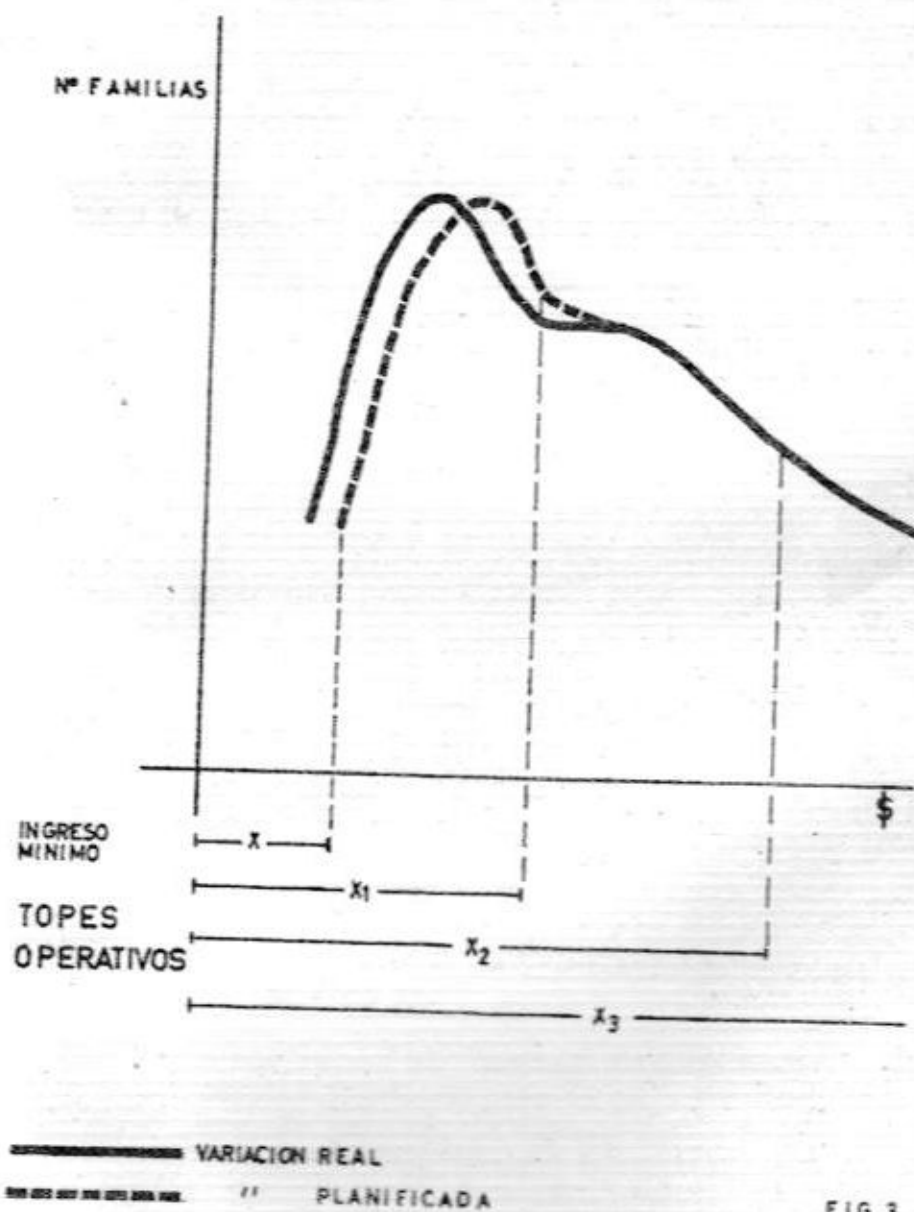


FIG 3  
PAG 89

Suficiencia o insuficiencia del capital usuario y la correspondiente necesidad de integrarlo llega a ser así el problema substancial para resolver la posibilidad financiera (14), y es precisamente el origen del capital integrado, el que por su naturaleza, podrá o no facilitar la operación: cuando es público, extraído de créditos oficiales, permitiendo la consolidación de su inversión según los topes que de acuerdo con el interés social se estimen convenientes y si es privado, en la medida que el "interés social" se acomode a la seguridad y conveniencia de su inversión.

Científicamente no puede descartarse que en algún momento pueda darse una seguridad y conveniencia inversionista privada acorde con el interés social, pero en el momento ello no puede merecer sino un supuesto teórico, desde que toda inversión de capital privado -no usuario- en fines no reproductivos, está siempre impregnado de propósitos especulativos directa o indirectamente vinculados a su permanencia y desarrollo; no obstante ser útiles cuando bajo forma de aportes inducidos y debidamente controlados puedan ofrecerse.

El aporte inducido cobra aquí entonces singular importancia en un momento de descapitalización de la banca o fuente oficial de recursos, ya que el capital privado al cual se debe recurrir, entra en competencia con sus propios controles de inversión -a falta de confianza- imponiendo condiciones al crédito oficial y por su intermedio al propio capital usuario al que en definitiva pretende integrarse.

- (13) Valor límite natural de afectación de un todo, permaneciendo tal como es.
- (14) Tanto más cuanto el capital usuario necesita siempre del capital integrado para el pago inmediato del monto de obra, lo que en la actualidad se ha tratado de resolver por vía del "ahorro" o capitalización de economías, procedimiento éste sólo practicable cuando T deja de ser  $< V$  (Ver cap. I. El interés social en la vivienda) o sea que no existe el "problema" de la misma.

No cabe otra interpretación a la tendencia inversionista del capital privado hacia la financiación de viviendas de "categoría" y en muy inferior grado hacia aquellas que hoy el Estado cree proteger, manteniendo el fedito en el llamado índice normal, así como también la limitación del capital foráneo a su inversión en viviendas de cierto nivel económico. (15)

La insistencia acusada hasta el momento en formular planes sobre tales bases, se muestra así tan absurda y contradictoria como atractiva por la forma aparentemente simple con que se presume resolver el problema y si en realidad ello ya no ha sido objeto de severa crítica es sin duda por cuanto no sólo el tal problema -según hasta hoy se le reconoce- ha sido circunscripto a la necesidad susceptible de ser financiada de ese modo (16), la posibilidad que por éste se ofrece, siempre es muy inferior a la necesidad real de interés social y porque se tiene conciencia de que las dificultades políticas y administrativas y aún filosóficas supone un adecuado proceso organizador y coordinador sustentado en la estructura descentralizante de la legislación nacional.

Quizás este último aspecto de la cuestión, sea el que se ha mencionado menos y también por ello el de proyecciones mayores.

(15) El Banco Internacional de Desarrollo ha admitido inversiones sólo en operaciones que devenguen interés aceptable, subvencionado o no, pero en ningún caso para planes de recuperación económica y social, aunque en ellos, la vivienda constituya valor esencial, interviniendo así a lo más, del mismo modo que cualquier institución hipotecaria actual.

(16) Este es sólo el aspecto nuevo del problema, porque la necesidad en los niveles de escasos o nulos recursos, siempre existió, como lo prueban las innumerables tentativas para enfocar las situaciones urbanas y rurales de indigencia.

Olvidado en la emergencia el proceso descentralizante de la estructura constitucional, como forma impulsora y de contralor de la acción, salvo casos de excepción (17), sólo se le ha rozado y negado posibilidades, al dejar sin recursos a leyes como la n° 11026 tendientes a una verdadera oficialización del crédito para vivienda de interés social a cargo de los gobiernos Departamentales, cuando es siempre en el plano local donde el aporte inducido de confianza puede ser movido y conducido bajo las formas organizadas de la comunidad, hasta para la inversión segura del capital local en cualquiera de los aspectos de ella.

Será pues en esta vía no practicada hasta el momento, en la que en adelante deberá trabajarse; no en balde por otras y desde bastantes años atrás no han aparecido soluciones satisfactorias.

Ya no cabe ninguna duda desde el punto de observación científico, que el problema de vivienda y de desarrollo de comunidad es uno sólo y así como ésta en el plano local lleva el sello de una forma cooperaria integral conducida y orientada por la acción de su gobierno (entidad constituida para ese fin y emanada del mandato popular) así, en el caso particular de la vivienda, como podría ser también en cualquiera de otros aspectos de interés local, gobierno y usuario deberán integrar su cooperativa comunal, al menos como primera etapa para la creación de un banco municipal de desarrollo.

Como se puede observar, no quedará excluido el capital privado (18) de esta forma coordinada de la acción, ya que también por la misma vía cooperaria y de la imprescindible

---

(17) Préstamos internacionales a los gobiernos municipales de Montevideo, y Soriano a través del B.I.D.

(18) La existencia del capital privado local, está probada por la constante apertura de sucursales de instituciones bancarias del interior, aún en la capital, así como del capital privado nacional por el mismo hecho, para incentivar los "préstamos de consumo".



confianza en la estructura; hará posible su integración con el aporte oficial y el del capital usuario.

Por otra parte el crédito oficializado para vivienda, siendo de interés social, y por lo tanto no especulativo deberá ser siempre forma y norma impositiva de inversión, como de otro modo lo son aquellas que gravan el uso y abuso del "mayor valor".

Todo podrá pues andar sin que formas nuevas perturben la tranquilidad mental de nadie, pero siempre que las usuales y convenientes se apliquen con sentido definido y no discriminatorio.

Y esta será la unidad que en fines y procedimientos dará definición a un verdadero plan de desarrollo habitacional.

IV



EL PLAN  
NACIONAL DE  
VIVIENDAS 1963

EL DECRETO DEL CONSEJO NACIONAL DE  
GOBIERNO DEL 9 DE ENERO DE 1962.

Se dispone que el Banco Hipotecario del Uruguay y el Instituto Nacional de Viviendas Económicas, estructuren un Plan Nacional de Viviendas que regule y solucione los problemas en el país, y de un plan de emergencia para su inmediata aplicación.

Ministerio de Obras Públicas  
Ministerio de Hacienda

Montevideo 9 de enero de 1962.

VISTO: que es esencial para una acción consistente y eficiente de todo Gobierno, el establecer, entre los diversos fundamentos de su acción pública, un Programa Nacional de la Vivienda, que tienda a resolver los problemas críticos de las grandes masas de la población complementado ello con programas de acción social que aceleren el proceso de recuperación del sector de la vivienda y los servicios comunales, estimule la acción privada y la formación de asociaciones financieras de ahorro y préstamos a la vivienda de las clases empleadas y obreras del país, y provea facilidades mínimas para la población que carece de adecuadas e higiénicas viviendas.

CONSIDERANDO: que es impostergable el coordinar los diversos programas e iniciativas públicas nacionales y municipales, así como las que contempla la empresa privada, en un esquema flexible pero dinámico y encuadrado dentro de las líneas de acción del futuro Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, actualmente en estudio, de acuerdo con los postulados de la Alianza para el Progreso:

CONSIDERANDO: que los programas de emergencia mencionados deben ser evaluados y, una vez aprobados y aceptados sus fuentes de financiamiento, puestos en práctica sin dilación, simultáneamente con el comienzo de los estudios básicos para la formulación del Plan de largo alcance para la Vivienda;

CONSIDERANDO: que dicha complementación debe ser hecha en una forma sistemática, planificada y continua;

CONSIDERANDO: que el Programa Nacional de la Vivienda en forma general contendría por lo menos los capítulos siguientes:

### I. Objetivos y Metas

Su concordancia con los lineamientos generales de los estudios del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social en preparación por el CIDE y de acuerdo con la Alianza para el Progreso.

### II. Determinación del Déficit de Vivienda.

- A) Por la situación actual. Censos de la Vivienda. Diagnóstico;
- B) Por el crecimiento demográfico;
- C) Por desgaste;

- A) En la zona metropolitana de Montevideo;
- B) En las áreas urbanas del interior;
- C) En las zonas rurales y caseríos;

### III. Determinación de los niveles de ingresos familiares aceptables.

### IV. Determinación de los diversos programas a desarrollar en áreas metropolitanas, urbanas y rurales.

#### A) Programas a corto plazo (2 años)

- 1°- Plan de construcción de casa para familias de infraconsumo (Viviendas Económicas);
- 2°- Plan de construcción de casas para familias de bajos ingresos;

- 3°) Plan de construcción de casas para familias de ingresos medios;
- 4°) Rehabilitación de lotes y servicios;
- 5°) Programas de ayuda mutua y esfuerzo propio;
- 6°) Programa de asistencia técnica;
- 7°) Determinación y estudios de costos;
- 8°) Financiación del Plan de Ayuda externa y contribución interna. Creación de Asociaciones de Ahorro y Préstamos para la Vivienda y Cooperativas.

B) Programa a largo plazo (10 años)

Simultáneamente con el anterior, será necesario preparar un plan a largo plazo, lo que supone un programa de investigación de recursos para la vivienda, las necesidades diagnosticadas, las soluciones propuestas, incluyendo la reserva u obtención de tierras (canjes, con propiedades del Estado en otros organismos, donaciones o compra) para los años futuros, y luego un programa para solucionar el problema general de la vivienda en sus aspectos integrales, viviendas en sí, facilidades comunales y servicios sociales, viviendas públicas y actividad privada.

- 1°-Investigaciones sociales y económicas.  
Financiación de la vivienda. Asociaciones de crédito, cooperativas, seguridad social, mutualismos, otras;
- 2°-Investigaciones tecnológicas.  
Nuevos sistemas constructivos. Industria de la construcción y derivadas;
- 3°-Investigaciones legales;
- 4°-Investigaciones Especiales;
- 5°-Programa de adiestramiento;
- 6°-Estimación de las inversiones necesarias. (Coordinación con los estudios del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del CIDE)
- 7°-Estimación de los programas a llevarse a cabo por la obra privada y de las inversiones privadas necesarias de acuerdo con los estudios del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social en preparación por el CIDE;
- 8°-Programas de renovación urbana;
- 9°-Costos de la vivienda;

CONSIDERANDO: que es conveniente que el referido Plan sea estructurado por el Banco Hipotecario del Uruguay y el Instituto Nacional de Viviendas Económicas;

CONSIDERANDO: que la citada Institución Bancaria aceptó intervenir en el Plan de referencia:

EL CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNO

DECRETA:

Artículo 1°.- El Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) y el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) estructurarán, dentro de un plazo de 120 días, un Plan Nacional de Viviendas que regule la política a seguir para solucionar en forma integral, el problema de la vivienda en el Uruguay. Dicho Plan incluirá, fundamentalmente, normas sobre los puntos previstos en los "Considerandos" del presente decreto.

A los fines establecidos en este artículo las oficinas dependientes del Poder Ejecutivo prestarán el asesoramiento que se les requiera y efectuarán los estudios parciales que les soliciten los organismos encargados de la redacción del Plan; éstos, a su vez, podrán requerir, cuando lo estimen conveniente, la colaboración de los Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Universidad de la República.

Artículo 2°.- El plan a que se refiere este decreto, se incluirá como un capítulo dentro de los lineamientos generales de desarrollo que estructure la Comisión de Inversiones y de Desarrollo Económico (C.I.D.E.). A estos efectos el Banco Hipotecario del Uruguay y el I.N.V.E. actuarán coordinadamente con dicha Comisión.

Artículo 3°.- A).- El Banco Hipotecario del Uruguay tendrá la administración de los fondos provenientes del exterior de acuerdo a los objetivos de la Alianza para el Progreso, en la parte en que los mismos se destinan a la construcción y mejoramiento de la vivienda en el Uruguay;

B).- La evaluación y prioridad de los programas correspondientes a los planes será establecida por una Comisión integrada por un delegado de C.I.D.E., un Director del Banco Hipotecario del Uruguay y un Director del INVE y previo informe del C.I.D.E. se someterá a la aprobación del Poder Ejecutivo.



Artículo 4°.- Los organismos públicos y privados que deseen hacer uso de los créditos del exterior con destino a vivienda deberán presentar al Banco Hipotecario del Uruguay los planes concretos que formulen, los que deberán incluir sus objetivos, los beneficiarios, los aspectos constructivos y las fórmulas de financiamiento a los efectos de su tramitación.

El Banco Hipotecario del Uruguay con I.N.V.E. determinará si los mismos se ajustan al Plan Nacional de Viviendas a que se refiere el artículo 1°. Podrán también efectuarse observaciones y reservas y proponer enmiendas o modificaciones, recabando, en este último caso, la conformidad de los organismos interesados; a tal efecto podrán contar con la Asistencia técnica de ambos organismos. Aquellos planes que cuenten con la opinión favorable del Banco Hipotecario del Uruguay y del INVE, una vez aprobados por el Poder Ejecutivo serán remitidos al Organismo internacional correspondiente .

Artículo 5°.- Durante el lapso de aplicación del Plan, los ajustes periódicos se proyectarán mediante los mismos procedimientos indicados en el artículo 1° e inciso "B" del artículo 3°

Artículo 6°.- En un plazo de 30 días el Banco Hipotecario del Uruguay y el INVE estructurarán un plan de emergencia para su aplicación inmediata en el que se considerará los proyectos que ya estén concretados. Dicho Plan será sometido por intermedio del CIDE a la consideración del Poder Ejecutivo.

Artículo 7°.- Derógase el decreto de fecha 16 de noviembre de 1961.

Artículo 8°.- Comuníquese, publíquese, etc.

#### OBJETIVOS DEL PLAN

La presentación fiel del decreto del 9/1/63 que antecede, parecería excesivo para los fines de esta publicación; no obstante el contenido bastante explícito de sus considerandos, así como naturalmente el de su parte expositiva lo justifica, desde que -como se verá- ello ha influido poderosamente en el estudio del plan a corto plazo o de "aplicación inmediata", elaborado por la Comisión Mixta constituida por el artículo 6° del documento. (1)

Así el Plan de Viviendas a corto plazo, surgido de este decreto, fué concebido como una etapa inicial de una acción permanente encaminada a modificar la situación de la vivienda en el país y con carácter experimental en cuanto a procedimientos en una acción coordinada, para la ejecución de proyectos ya elaborados y concretos, lo cual aunado a los alcances sociales y económicos previsibles, le permitirán establecer las necesarias prioridades en función del interés práctico y de los recursos disponibles; aún cuando tales circunstancias exigibles por el decreto, condujera a "invertir los términos del problema desde que lo normal sería que los proyectos surgieran en función justamente del plan".

De este modo el Plan se constituye en una formulación de principios y normas para la aplicación de conceptos y procedimientos vigentes ya establecidos por la legislación positiva o reconocidos por el uso y la costumbre y agrega a ello sugerencias que extrae del dictado experimental, pero siempre en el encuadre de las estructuras existentes; lo cual limita sus proyecciones en cuanto a su prudencial enfoque de nuevos aspectos que se obliga a tratar, aún cuando así, pretenda "perfeccionar los procedimientos en acción, pero fundamentalmente abrir nuevos caminos y crear una experiencia en que basar la acción futura mediata", en los 3 grupos sociales que fija el Poder Ejecutivo: infraconsumo, bajos ingresos e ingresos medios.

- 1) Ya por decreto del 28/I/60 el Consejo N. de Gobierno había instalado otra comisión que produjo un "Informe para la redacción de una ley de recuperación de poblaciones indigentes; que debió luego coordinarse con la Comisión Mixta y cuyas recomendaciones fueron recogidas por esta, para la consecución de su cometido en lo pertinente. Ver Folleto de Divulgación I.T.U. n° 19.-

## DIRECTRICES DEL PLAN A CORTO PLAZO

Partiendo de la base de que para cubrir el déficit habitacional (estimado empíricamente), se exigirá un programa nacional de largo alcance, para el cual ni para el de corto plazo los recursos disponibles alcanzarán, concibe un "programa reducido y de ejecución inmediata" a través de las directrices siguientes:

- 1- Prioridad para los proyectos ya estudiados; en razón de economía de tiempo y esfuerzo.
- 2- Fuentes de financiamiento adecuados; porcentuando lógicamente las inversiones nacionales e internacionales.
- 3- Racional distribución por área y por niveles de ingresos definiendo:
  - a) el infraconsumo como nivel de ingreso que no basta para cubrir necesidades vitales de alimentación, ropa y sanidad;
  - b) el bajo ingreso, cuando cubriendo aquellas necesidades, alcanza para pagar un alquiler subsidiado inferior al corriente de mercado.
  - c) el ingreso medio, cuando con idénticas posibilidades, permite capacidad de ahorro para coadyuvar a su intensa aspiración de la "casa propia", pero sin posibilidades para ello en las condiciones del mercado inmobiliario corriente, ni aún con créditos especiales.
- 4- Carácter experimental del Plan; tanto para el infraconsumo de "típico interés social" a cargo exclusivo del sector público como en los otros niveles donde debe incentivarse la participación económica del sector privado.
- 5- Estímulo a la acción privada; principalmente por la incentivación industrial hacia la producción de viviendas de mayor déficit
- 6- Ejecución inmediata de proyectos; fijando exigencias mínimas en razón del destinatario; su radicación geográfica y características constructivas.

- 7- Utilización de las estructuras institucionales, legales y financieras actuales; con el aditamento en las últimas del aporte exterior, INVE como organismo especializado en la construcción de viviendas de bajos ingresos e infraconsumsi (2), el BHU como organismo de crédito hipotecario directo, financiero para ingresos medios e intermedio en el mercado bursátil con el sector privado, así como de respaldo del Ahorro-préstamo, operado por su Departamento Financiero con el mismo destino y los Consejos Departamentales para el bajo ingreso e infraconsumsi. (3)

#### POSIBILIDADES DE REALIZACION

El plan considera que las mencionadas estructuras, así como las normas constitucionales y legales que las rigen, (4) los recursos financieros de que disponen y la idoneidad técnica de que están dotadas, las habilitan para ejecutar suficientemente la acción que se programa a corto plazo: el INVE por las leyes N° 99723, 12.528 y 12.531; el B.H.U por su constante y renovada acción desde su creación en 1912 (Ley 4005 y las leyes N° 9385 y 9560) y desde 1947 (Ley n° 10.976 y 12.011) por el Departamento Financiero de la Habitación y los Concejos Departamentales en tanto deben ejercer la integración de la vivienda en el medio municipal.

Desde el punto de vista financiero, el Plan a corto plazo estima los recursos de fuentes nacionales para el rubro vivienda, según provengan de las tres vertientes principales, recursos fiscales, asignaciones presupuestales y canalización de crédito y ahorro privado, del siguiente modo:

- 2) Aún cuando I.N.V.E no haya actuado todavía como le corresponde en este sector.
- 3) Excepción del de Montevideo que cuenta con medios técnicos y concurrentes, los demás -en distinto grado- deben adaptar sus medios a tal fin de acuerdo con sus estructuras institucionales
- 4) Ver cuadro en el cap. II. pág. 53

a) Recursos fiscales:

Adjudicados a INVE por leyes N° 10.837 ( impuesto al mayor valor sobre la plusvalía en la transferencia de dominio a título oneroso de los bienes inmuebles) (5), n° 11.924 (impuesto 6% sobre transferencia de fondos al exterior, en pagos de mercaderías o servicios relativos a su importación) y n° 13032 (impuesto a los televisores) con exclusiva inversión para "rancheríos" en el interior del país.

b) Asignaciones presupuestales.

Originados en y para programas de construcción de viviendas por los Concejos Departamentales, acrecentadas en forma real pero difícil de evaluar, por la cesión de firmas, obras de urbanización, aportes directos de maquinaria y mano de obra.

c) Canalización del crédito y ahorro privado;

Tarea principal del B.H. y su D.F.H. el primero emitiendo títulos y obligaciones cotizables en la Bolsa de Valores y el segundo, recaudando ahorro efectivo regular y constante.

Para el bienio 1962-63, existen recursos disponibles, que constituirán el aporte nacional a sumarse al extranjero para la ejecución del Plan, estimados en la siguiente forma

5) El producido de este impuesto fué afectado por sucesivas leyes, -en forma parcial- a otros destinos, congelando así la obra de INVE; no obstante últimas disposiciones prevén un aumento gradual de su rendimiento, aunque no en la medida acorde con la magnitud del problema a resolver.

6) Ajustes a esa cifra, aunque no pueden concretarse exactamente, podrían formularse, agregando por liberación de gastos de conservación y reparación y valor de predios propiedad del Instituto, algo más de \$ 10.000.000

7) Entre 40% y 50% del total.



INVE -	-----	\$ 48:300.000 (6,
	Disponibilidad actual por remanente de ejer- cicios anteriores:	\$ 19.000.000
	Ingresos normales li- quidos, deducidas las partidas de gastos	\$ 29:300.000
CONCEJOS DEPARTAMENTALES.	-----	\$ 39:000.000
	Según planes parciales:	
- Soriano	\$	<u>9:157.250</u>
172 viviendas		5:056.000
Urbanización		1:135.000
50% saneamiento		806.250
Tierras		2:060.000
- Montevideo		<u>30:000.000</u>
B.H.U. - D.F.H.		\$ <u>70:000.000</u>
Emisión de títulos y recursos propios.	TOTAL	\$157:300.000

En cuanto a los recursos de fuente internacional se ha tomado como base, la disponibilidad de US\$10:000.000 o sea \$ 110:000.000 al tipo de cotización del dólar en el mercado libre a la fecha, cumpliéndose así en la adecuada proporcionalidad con el capital nacional postulado en principio por las Agencias Internacionales (7)

#### DISTRIBUCION DE RECURSOS Y AVALUACION DE PROYECTOS

Para estos efectos se han definido dos coordenadas fundamentales: a) "el alcance social y económico de los proyectos, habida cuenta del nivel social de sus respectivos destinatarios"; b) el valor experimental de la acción en la promoción de la iniciativa individual e industrial hacia la vivienda de "interés social".

En base a la primera, se postula la prioridad de atención del bajo nivel de ingresos siempre que se asentaran los programas en financiación correcta, pero teniendo presente la aleatoriedad de esta condición, particularmente en:

el grupo de infraconsumo, así como la de evitar que se distorsione el mercado industrial por una aportación masiva de capitales públicos; -en cuanto a la segunda, una "experiencia-piloto" del B.H.U. por medio de "proyectos-licitación"

Aquí se hace hincapié "para evitar equívocos y disipar errores", en que "si bien las Agencias Internacionales excluyen el auxilio financiero para viviendas que no sean de interés social, por otro lado conceden préstamos a instituciones que financien a largo plazo y se dediquen a la mobilización de recursos internos para ese fin, que es el aspecto que se procura atender con el Plan; del mismo modo entra a definir "una concepción dinámica y adulta del concepto de "interés social", expresando que ese tipo de vivienda es el de "toda aquella que de una u otra forma, trata de resolver el problema de la habitación para familiar que no están en condiciones de hacerlo por sí mismas, en las situaciones corrientes del mercado inmobiliario" (8), para fundamentar luego el ingreso medio, que fija como tope "flexible y sistemático" para su aplicación práctica.

Considerando a la luz de estos conceptos los diversos programas que el Plan comprende, según la naturaleza de los grupos beneficiarios y las técnicas a aplicarse, se incluye para el nivel de infra-consumo las proposiciones y estimaciones ya hechas por la Comisión N. para la Recuperación de Poblaciones Indigentes, con los rubros que INVE dispone aumentado con parte de lo asignado a Soriano; las aportaciones de Montevideo y Soriano conjuntamente con INVE para el nivel de bajo ingreso; y la aportación del B.H.U. para el ingreso mediano, a aplicarse del modo que se expresa en el cuadro adjunto.

8) Ver y comparar con lo expresado en el capítulo I de este Folleto "El interés Social en la Vivienda"

R E C U R S O S ( \$ millones ) a invertir en 3 años							VIV I E N D A S
INSTITUCION	Nac. 50% TOTAL	Intern.	TOTAL	%			
				nac.	int.		
INVE Infracons. (B. ingre)	6: 32:5	9: 32:5	15: 65:	48.12 (2)	51.88	(3) 1224	
C. D. Montevideo (5) (B. Ingre.)	18:5	18:5	37:	50	50	1554 (7)	
C.D. Soriano (6) Infracons. (B. ingre)	3: (1) 6:	10:	3: 16:	47.37	52.63	645 (7)	
B. H. U. Ingr. medio	70:	40:	110:	63.64	36.36	2.000 (4)	
T O T A L E S	136:	110:	246.	55.28	44.72	5423	

- (1) % limitado a las posibilidades financieras municipales
- (2) hasta el 60% para infra consumo
- (3) según plan de desarrollo integral progresivo de comunidades
- (4) localizadas según convenio con los Concejos Departamentales
- (5) Programa seleccionado por ofrecer mayor garantía técnico-económica.
- (6) Programa seleccionado por ofrecer mayor concreción en su estudio
- (7) Posible realización por INVE siempre que se ajusten a directivas y tipos exigidos por el nivel de bajo ingreso. - Según convenio con los C. Departamentales.-
- (8) Posible convenio con el M.D.N. para la ejecución del proyecto del 3° del Ing. y Arq. Militar.

## DIRECTIVAS Y NORMAS PARA LOS PROYECTOS ARQUITECTONICOS

Se apoyan en dos proposiciones básicas: coordinar técnicamente las diversas instituciones involucradas en el Plan y evitar la dilapidación de recursos, que se trasuntan en los propósitos de adecuar los núcleos de vivienda a la escala económica y social de los grupos a que se destinan, la obtención del máximo rendimiento de las sumas invertidas y la unificación de los proyectos con vistas a la ejecución de un plan de largo alcance.

En tal sentido se recomienda las directivas siguientes:

- a) reglamentarias: unificar las ordenanzas municipales.
- b) conceptuales-arquitectónica; lograr el mayor número de viviendas, correctamente terminadas, sin elementos superfluos y un mínimo de habitabilidad de acuerdo a un cierto nivel de costo adecuado al grupo económico a que están destinadas.
- c) urbanísticas; con sujeción a planes reguladores y el mínimo de servicios públicos exigible, todo ajustado al mismo criterio sustentado para la vivienda.
- d) edilicias; normalizando y tipificando áreas, locales servicios y formas constructivas.

### DETERMINACION DE LOS NIVELES DE INGRESOS MAXIMOS POR GRUPO SOCIAL.

En este punto y a los efectos de situar el pasaje del bajo ingreso al ingreso medio (9) el Plan afirma el concepto de "ingreso neto familiar" acuñado en las leyes vigentes y que se define como la estimación controlada de la situación patrimonial real dada por el ingreso total (por todo concepto) y el número de componentes (incluyendo bajas autorizadas) (10); forma que se preconiza para todos los grupos o niveles, partiendo del tope vigente para el de bajos ingresos operado por INVE y aumentados para los de ingresos medios en 20%, 30% y 40%, según se trate de viviendas en zonas urbanas de población reducida, de mayor importancia y

metropolitana respectivamente, sin perjuicio de ulteriores ajustes, por el mecanismo que la ley prevé (n° 12.531)

#### ADJUDICACION DE VIVIENDAS

El sistema a emplearse debe ser abierto (sin prioridad o privilegio) (11), no uniforme para los distintos grupos, estimando desaconsejable la aplicación sistemática de la adjudicación "en propiedad", señalando que si bien en un régimen privatista es fácil observar ventajas, en la inversa, "no puede discutirse que una aplicación dogmática del precepto conduce a antinomias insalvables e incluso contraría principios básicos de adecuada política económica y social"

Así establece los siguientes regímenes por grupo:

- a) Infra-consumo = disponiendo en arrendamiento un predio individual y una vivienda unifamiliar, con derecho a propiedad, luego de 10 años, reducible a 5 en algún caso y siempre que se hayan cumplido con las demás obligaciones del Plan.
- b) bajos-ingresos = arrendamiento o venta = INVE dentro de los márgenes que la ley le fija y el Consejo Departamental con análoga flexibilidad.
- c) ingresos medios = en propiedad ya por las leyes del B.H.U. o del D.F.H., sugiriéndose la adopción inflexible de un plazo mínimo para usar la vivienda en esa forma.

En todo caso, el procedimiento de adjudicación se establecería en base a lo dispuesto para INVE (Ley n° 9723) con la máxima uniformidad posible.

- 9) Se excluye el límite del infraconsumo ya que de acuerdo con el plan de recuperación que lo trata, (ya citado) es este aspecto queda cubierto por el sentido docente que involucra la acción.
- 10) Una versión del ingreso "per cápita"
- 11) Salvo en los programas de ayuda mutua o de afiliación al D.F.H.

## DIRECTIVAS Y NORMAS DE NATURALEZA FINANCIERA

Interés de capital = entre el 2% y 3.5% (Tasa corriente en países desarrollados para estímulo de la vivienda de "interés social")

Plazo = 30 años, pudiendo reducirse cuando así se ajustare a los planes de los organismos interesados.

Plazo de carencia = congelación eventual de amortizaciones para el sector de bajos ingresos especialmente.

Amortización = interés sobre el saldo y amortización acumulativa periódica con posibles amortizaciones anticipadas.

Interés del Crédito = El más bajo posible, inferior al 7.5%.

Servicio de interés y Amortización = Cuota móvil posible de calcular en base a un incremento fijo establecido, un incremento variable de acuerdo con el aumento de los ingresos familiares o un incremento variable, adecuado a la cotización de la divisa extranjera. En cualquier caso este punto deberá ser detenidamente estudiado y/o experimentado. (12)

Plazo de amortización: máximo 30 años

### Ejecución del Plan

De acuerdo al siguiente "modus operandi"

- 1°) Aplicación inmediata = una vez aprobado por el Ejecutivo y obligatorio para todo proyecto que reclame financiamiento internacional, por intermedio del Gobierno de la República.
- 2°) Normalización en la presentación de proyectos; para facilitar su estudio.
- 3°) Estudio y aprobación de Proyectos; por delegados del B.H.U., INVE y CIDE
- 4°) Flexibilidad en la distribución de recursos: por vía de convenios entre organismos, operados por intermedio de la Comisión a que se refiere el art° 3° del Decreto 9/I/62.
- 5°) Contralor de la ejecución de los proyectos: en el orden financiero por el B.H.U.; en el orden técnico, una fiscalización rigurosa según compete.
- 6°) Revista del Plan; por los organismos previstos en el Decreto 9/I/62 (art° 6°)



## RECOMENDACIONES

- 1.- Sobre incidencia en las obras del Plan en el mercado, la coordinación de la ejecución de proyectos, selección de lugares y cronología, entre los organismos públicos, para evitar superposiciones.
- 2.- Sobre política de crédito industrial, revisar y/o ampliar el actual del Bco de la República, coordinado con la política de crédito del Plan de Desarrollo Económico (CIDE)
- 3.- Sobre suministro de materiales, precisar la cooperación de instituciones arogadas al Plan en la materia.
- 4.- Sobre política anti-trust, estudiar la aplicación del "mercado común latinoamericano"
- 5.- Sobre organización tributaria y administrativa: crear una Comisión Nacional de delegados de organismos recaudadores y de previsión social, interés obreros y patronales y del P.E. para buscar fórmulas que abatan el costo de la seguridad social y simplifiquen los trámites administrativos y fiscales.
- 6.- Sobre coordinación Institucional; instar a las instituciones autónomas que prevean la prestación de servicios para la más rápida habilitación de los núcleos habitacionales.

(12) No se descarta así mismo, la necesidad de auxilio extraordinario del Estado.

Con fecha 22/III/62, el Poder Ejecutivo aprobó el Plan Nacional de Viviendas formulado por la Comisión Mixta, con arreglo al decreto de 9/I/62

El referido Plan -como ya se ha visto- constituye, un documento cuando menos normativo, para regular la acción del Estado en la materia y desde que ello lo hace en función de las estructuras actuales y a título de experiencia que debe se suponer técnica y administrativa fundamentalmente para la coordinación de los programas e instituciones operantes, deja un tanto de lado el aspecto de la complementación financiera del capital extranjero, el que aprecia o supone para responder al propósito del Poder Ejecutivo.

Es improbable que el tal propósito preconcebido haya surgido totalmente de la estimación de necesidad y posibilidad, desde que como inicialmente se manifiesta en el Plan, tales estimaciones no corresponden en el primer caso y para el segundo se hacen con amplitud y suficiencia al evaluar los recursos de que INVE dispone.

No ocurre lo mismo con las disponibilidades estimadas del B.H.U. y Concejos Departamentales, la que si bien aparentan cierto grado de suficiencia, no se sustentan en pro-

EL CONTRATO DE PRESTAMO ENTRE  
EL GOBIERNO Y EL B. I. D.

cesos reales como los empleados para INVE, ya que tales evaluaciones son consignadas por estimaciones indirectas y de no total seguridad.

Por lo expuesto, más pareciera que la introducción financiera del capital extranjero en la financiación del Plan se debiera a condicionantes políticas (1) que no son del caso analizar, pero que aún así débese anotar, que han influido para aceptar el plan como base estimativa para fundamentar y garantizar la inversión.

Y ello queda traducido en el contrato de préstamo de fecha 21/V/63, entre el Banco Internacional de Desarrollo (B.I.D.) y el Poder Ejecutivo "ad referendum" de la sanción legislativa, así como en los ajustes introducidos al Plan, luego del cumplimiento del expresado trámite.

- 1) Por un lado los compromisos internacionales surgidos de las cartas de Bogotá y Punta del Este, y por otro, la necesidad de recapitalizar el B.H.U., aunque más no sea, para dar andamiento a las solicitudes de préstamos determinadas, cuya demanda insumiría de inmediato una suma aproximada a los \$ 80.000.000

A continuación se informa sobre las características principales del préstamo, del modo siguiente (2):

Sec. 1 - El préstamo y su objeto.

U\$S 8:000.000 con cargo a los recursos del Fondo Fiduciario de Progreso Social, para contribuir al financiamiento del Programa comprendido en el Plan Nacional de Viviendas, integrado por proyectos específicos del B.H.U., INVE y Concejos Departamentales de Montevideo y Soriano, según anexo A

Sec. 2 - Amortización, Comisión de servicio e interés.

Pagos : En tipo de cambio libre a mayor precio del dólar U.S.

Cuotas: 51 semestrales consecutivas a partir la primera del 18/V/64

Las primeras 4 U\$S 20,250, 5° a 10° U\$S 40.000 - saldo en 39 iguales.

Interés: 1½%, sobre saldos deudores, más ¾ % de comisión.

Sec. 3 - Condiciones Previas, métodos de desembolso y cancelación.

Recepción de opinión jurídica por el Administrador (3)

Celebración de convenio entre la República y el B.H.U., y designación de personas para representar los.

Cumplimiento a satisfacción del BID sobre:

- formulación de programa de adquisiciones, proyectos de contrato de construcción y suministros y transportes.
- presentación de procedimientos y bases de licitación
- reglamentación sobre financiamiento y adjudicación de viviendas.
- información jurídica sobre cumplimiento y validez de acciones jurídicas y trámites administrativos.

Posibilidad de redistribuir fondos en caso de imposibilidad de algún organismo participante.

Disponibilidad para el B.H.U. de fondo rotatorio

con cargo al préstamo.  
Utilización mínima de U\$S 3: al cabo del per. año.

Sec. 4 - Incumplimientos . .

La suspensión parcial o total del desembolso por desde el retardo en los pagos, a cualquier clase de incumplimiento incluso el retiro de la República como miembro del B.I.D., sin que afecte a compromisos ya contraídos.

Sec. 5 - Ejecución del programa

Garantía de la República por el cumplimiento de los organismos participantes y contralor técnico del Administrador sobre cambios importantes de planes y/o programas, con arreglo al anexo A.

Empleo de la licitación pública con arreglo a las leyes nacionales, cuando el monto excede de U\$S. 20.000 y bases aprobadas por el Administrador.

Utilización de los fondos del préstamo sólo para el pago de bienes o servicios procedentes de E.E.U U. o de procedencia local, salvo autorización expresa para los de otros países miembros del B.I.D.

Transporte mínimo de 50% de adquisiciones por el préstamo, por vía marítima; en barcos mercantes de bandera norteamericana de compañías privadas.

Publicidad con claridad en las obras de participación del B.I.D. y en función de la "Alianza para el Progreso".

Inversión nacional : 52,6%

Exclusión del fondo: para adquirir terrenos, rehabilitar viviendas, refinanciar deudas, construir para arrendar, ni costear gastos de organismos participantes

Cobro al prestatario por interés y comisión, tasas anuales razonables no superiores al 25% de sus ingresos mensuales.

2) Del informe de la Com. De Obras Públicas de la Cámara de Representantes.- Rep. n° 400 - nov. 1963.

3) El B.I.D.

Créditos en plazos no mayores de 25 años, con garantía adecuada.

Reorganización del INVE

Utilización de U\$S 100.000 para Asistencia Técnica destinada a sistemas de esfuerzo propio y ayuda mutua.

Iguales derechos de contralor para organismos participantes y administrador.

Celeridad en la utilización del Préstamo.

Sec. 6 - Disposiciones varias

Preferencia del cumplimiento del contrato sobre todo gravámen futuro sobre bienes o rentas.

Pagos sin deducción ni gravámen alguno.

Sec. 7 - Arbitraje

Con tribunal integrado por la República, el Administrador y el Dirimente, este último designado -si hubiera lugar- por el Secretario Gral. de la O.E.A.



PLAN NACIONAL DE VIVIENDAS A  
CORTO PLAZO (2 años)  
(Ejecución de Proyectos Específicos)



ANEXO A - Programa

Org. Particip.	Área m2	n° dorm	N° VIVIENDAS		Ingr. máx. (U\$S)	COSTO		
			Parcial	Total mín.		/U (1)	Total (estim miles)	
INVE	<u>44</u> 55	≥ 2	800	1.900	135	1.800	6:472	
	<u>43</u> 65	≥ 3	1000		-	4.100		
	-	-	100 (2)		-	1.000 (2)		
	-	-	-		-	-		
B.H.U	<u>45</u> 80	2 4	-	1.000	190	5.000	4:540	
	CONC. DEP.	M°	<u>45</u> 55	≥ 2	300	73	4.400	2:922
<u>52</u> 72			≥ 3	500	118 (3)			
S°		<u>44</u> 55	≥ 2	175	400	55	4.100	1:366
		<u>48</u> 65	≥ 3	225		136		
TOTAL		-	-	4.100	-	-	15:300 (4)	

- 1) Incluye terreno urbanizado - Valor ajustable desde el 1er. semestre de ejecución, pero sin exceder de U\$S 5.000
- 2) Esfuerzo propio y ayuda mutua, desarrollado por la Asociación Pro-Mejores viviendas - Cifras no especificadas, pero deducidas de los totales asignados a INVE.
- 3) Mayor de 54
- 4) Al tipo de cambio convertido: \$ 250:000,000

ANEJO B - Aportación de capital

Proyectos	Aportes %		Financiamiento (U\$S)		local miles \$
	BID	local	préstamo	local	
INVE	54.1	45.9	3:500	2:972	48:000
BHU	47.4	52.6	2:150	2:390	40:000
C.D.M°	54.7	45.3	1:600	1:322	22:000
C.D.S°	54.9	45.1	750	617	9:000 (1)
TOTAL	52.6	47.4	8:000	7:301	119:000

(1) más 50% Saneamiento MOP, llegan a 120:000

ANEJO C - Calendario de Ejecución

SEMESTRES	N° de VIVIENDAS TERMINADAS	utilización del préstamo (U\$S) miles.
I	800	1:500
II	950	1:850
III	1.100	2:150
IV	1.250	2.500
2 años	4.100	8:000

LEY N° 13229 del 31/XII/63  
APROBANDO EL CONTRATO DE PRÉSTAMO  
Y DIVERSAS DISPOSICIONES PARA LA  
EJECUCION DEL PLAN DE VIVIENDAS A  
CORTO PLAZO

Art. 1° - Apruébase el Contrato de Préstamo suscrito por el Gobierno de la República con el Banco Interamericano de Desarrollo, el 21 de Mayo de 1963, por el cual se concierta un préstamo de U\$S 8:000.000 (ocho millones de dolares) de Estados Unidos de América, destinados a contribuir al financiamiento de un programa de viviendas comprendido dentro del Plan Nacional de Viviendas estructurado por el Banco Hipotecario del Uruguay y el Instituto Nacional de Viviendas Económicas aprobado por resolución del Poder Ejecutivo de fecha 22 de marzo de 1962.

Art. 2° - El servicio de comisiones, intereses y amortización del préstamo a que se refiere el artículo anterior, se atenderá con cargo al ítem 23.01 del Presupuesto General de Gastos. (1)

Los organismos Participantes reintegrarán a Rentas Generales, por intermedio del Banco Hipotecario, las sumas que se abonen por dicho concepto. Sin embargo, la cuantía de las obligaciones que los organismos Participantes contraen para con Rentas Generales, estará limitada al monto de la moneda nacional que efectivamente reciben del Banco de la República, más los intereses y comisiones calculados sobre la expresada suma, aplicando las tasas estipuladas en el Contrato a que se refiere el artículo 1°.-

1) Rentas Generales.

Art. 3° - Autorízase al Poder Ejecutivo a modificar, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, los costos máximos de las viviendas indicadas en el Anexo A del presente contrato, en mérito a las modificaciones de los precios de plaza.

Art. 4° (2) - Los convenios que se ajusten entre el Banco Hipotecario y los Organismos Participantes (Sec. 1.02), a que se refiere la Sección 3.02 literal (a),,, del Contrato de Préstamo, se registrarán en cuanto a las garantías, reembolsos y obligaciones de dichos Organismos Participantes, por el sistema legal establecido en las Leyes N° 8.594 de 23 de diciembre de 1929 y 11.026 de 9 de enero de 1948.

Art. 5° (2) - A los fines del cumplimiento de este Plan, autorízase al Banco Hipotecario para adquirir tierras por vía amistosa o por expropiación, para dividir las, enajenar las o construir en ellas casas -habitación y locales para arrendarlos, venderlos o prometerlos en venta. Para la adquisición por compra directa y enajenaciones de tierras, se requerirán cuatro votos conformes del Directorio, siendo la adjudicación de viviendas por el régimen de sorteo, con libre acceso de todo postulante que se ajuste a las normas jurídicas establecidas o que se establecieren.

Declárase de utilidad pública, a los efectos de su expropiación, los inmuebles que por su ubicación y características resulten aparentes para este propósito, quedando autorizado el Banco para ejercer las acciones respectivas, de acuerdo con las Leyes N° 3.958, de 28 de marzo de 1912; y 10.247, de 15 de octubre de 1942.

El Poder Ejecutivo, los Municipios, los Entes Autónomos y los servicios Descentralizados podrán ceder, donar y vender al Banco los inmuebles de su propiedad, con destino a los fines previstos por esta Ley.

Art. 6° (3) - Facúltase al Instituto Nacional de Viviendas Económicas, a realizar convenios con personas públicas u organizaciones privadas con personería jurídica, para cons-

2) Solicitada su inclusión por el B.H.U.

3) Solicitada su inclusión por INVE.

truir y adjudicar viviendas a sus afiliados, empeados u obreros. En tales casos, la contribución del Instituto Nacional de Viviendas Económicas no podrá exceder del 50% (cincuenta por ciento) del costo de obra (4).

Para convenios con organizaciones privadas con personalidad jurídica, el Instituto no podrá destinar más del 15% (quince por ciento) de los recursos que obtenga por el préstamo a que se refiere el artículo 1°, y requerirá cuatro votos conformes.

En el caso previsto en el inciso anterior de este artículo, el sorteo será restringido al grupo estipulado como beneficiario en el respectivo convenio.

El Poder Ejecutivo reglamentará, previa iniciativa del INVE, el presente artículo.

Art. 7° (3) - Cuando el Instituto Nacional de Viviendas Económicas construya viviendas por cuenta de promitentes compradores o propietarios de terrenos, u otorgue préstamos para la construcción de viviendas, de conformidad con lo dispuesto en los incisos D) e I) del artículo 2° de la Ley N° 9.723, de 19 de noviembre de 1937, el monto máximo de dichas operaciones y la tasa del interés, serán fijados anualmente por el Poder Ejecutivo a iniciativa fundada de la Comisión Honoraria de INVE.

Quedan derogados, en lo referente a montos máximos de estas operaciones, los artículos 3° de la Ley N° 10.837, de 21 de octubre de 1946 y 14 de la Ley N° 9.723 de 19 de noviembre de 1937.

4) Los parágrafos 3° y 4°, que siguen, sustituyen a los siguientes propuestos por el P.E.: "Facúltase, a sí mismo, para construir o colaborar en la construcción de viviendas para ser adjudicadas a integrantes de grupos sociales cuya difícil situación económica y social u otras razones de interés superior lo aconseje". "En los casos previstos en el inciso 1° de este artículo el sorteo será restringido al grupo titulado como beneficiario en el respectivo convenio; y en los casos previstos en el inciso 2° no regirá el sorteo".

Art. 8° (5) - Facúltase al Instituto Nacional de Viviendas Económicas para abonar con cargo a sus fondos propios, horas extras a los funcionarios que actualmente forman parte del mismo, cuando las circunstancias exigieran su utilización fuera del horario habitual de trabajo, y conforme a la reglamentación que, a iniciativa de INVE, apruebe el Poder Ejecutivo.

Facúltase así mismo para contratar, con cargo a los mismos fondos, cuando la ejecución del contrato así lo requiera, el personal técnico y especializado que sea estrictamente indispensable.

Art. 9° - Ampliase el artículo 4° de la Ley N° 3.958, de 28 de marzo de 1912, incorporando las siguientes disposiciones

"Los inmuebles necesarios, para la ejecución de programas de viviendas o la formación de centros de industrias o poblados a crearse por iniciativa nacional o departamental."

"Los inmuebles necesarios para la urbanización de las áreas ubicadas dentro de las zonas urbanas y sub-urbanas, con arreglo a los planes oficiales de amansamiento, remodelación o parcelamiento."

Art. 10° - Facúltase al Gobierno Nacional, ó a los Gobiernos Departamentales, para enajenar o arrendar a particulares las superficies de los centros o áreas urbanizadas, a que se refiere el artículo anterior.

Art. 11° - Las enajenaciones que se efectúen al amparo de esta ley estarán exoneradas del pago de papel sellado, impuesto a las transferencias de inmuebles y derechos de los Registros Públicos de la Propiedad.

Art. 12° - Para el pago de las cuotas y demás prestaciones relativas a la enajenación de viviendas que efectúen los organismos Participantes y Gobiernos Departamentales, se pro-

5) Solicitada su inclusión por INVE



cederá al descuento de los importes correspondientes a los sueldos, jornales, comisiones, jubilaciones o pensiones que disfrute el beneficiario o sus herederos. Los Institutos del Estado, Municipios y patronos particulares, quedan obligados bajo su responsabilidad solidaria, a efectuar dichas retenciones a simple requerimiento de los Organismos Participantes y Concejos Departamentales.

Art. 13° - Tratándose de viviendas construidas total o parcialmente con fondos provenientes del Plan que se aprueba, el Instituto Nacional de Viviendas Económicas podrá prescindir del término de arriendo establecido en el artículo 10 de la ley N° 12.528, de 23 de setiembre de 1958. Igual facultad tendrá, tratándose de viviendas construidas por el sistema denominado de autoconstrucción.

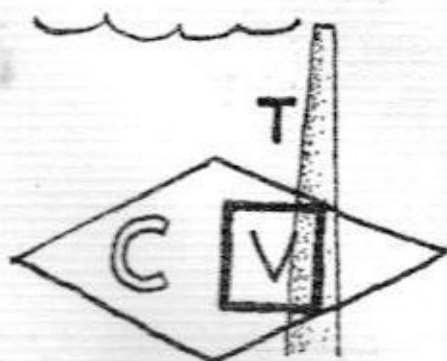
Art. 14° - Modifícase el artículo 48 de la ley N° 9.723, de 19 de noviembre de 1937, que quedará redactado en la siguiente forma:

"Artículo 48. El Poder Ejecutivo, los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales, y las personas públicas no estatales, podrán ceder, donar, vender o permutar al Instituto Nacional de Viviendas Económicas, los inmuebles de su propiedad con destino a los fines previstos por esta ley".

Art. 15° - Comuníquese. etc.

- . -

V



VIVIENDA - TRABAJO  
COMUNIDAD

PLAN

DE VIVIENDAS

PARA LA UNION OBRERA  
DEL FRIGORIFICO ANGLO

El presente Plan tiene su origen en la aspiración formulada a I.T.U. por la "Unión Obrera del Frigorífico Anglo" (1), de orientar e impulsar soluciones adecuadas -de carácter individual y/o colectivo- para dotar a sus miembros de mejores viviendas.

Naturalmente que tal programa, plantado sobre una realidad de requerimiento inmediato, hubo de ser formulado:

- 1° - Consultando la posibilidad de atención financiera de los organismos operantes en la materia, de acuerdo con las características económico-sociales de los presuntos beneficiarios y las establecidas en las leyes vigentes.
- 2° - Proponiendo un sistema financiero y técnico para solventar la necesidad de aquellos usuarios que no se encontrasen amparados por las líneas de crédito, correspondientes a ninguno de los organismos operantes referidos en 1°

(1) Esta Institución gremial, que agrupa a la totalidad del personal obrero del citado establecimiento solicitó oportunamente la colaboración de I.T.U. por su doble carácter de organismo docente y asesor del Concejo Departamental de Río Negro. (Ver "El Planamiento Territorial en el Departamento de Río Negro", ed. ITU. 1963)

En todo caso, cualquiera de las soluciones que se obtuvieren de acuerdo con los dos principios mencionados deberían ser operados -pero siempre de modo directo o indirecto contando con la intervención del Gobierno Departamental, ya como iniciador o impulsor de la acción, ya como regulador o integrador de la misma, al complejo comunitario que representa. (2)

El punto primero, no significa otra cosa que una verdadera evaluación de la necesidad actual del problema habitacional, observada en razón de las posibilidades que para resolverlo ofrecen el Banco Hipotecario del Uruguay y el Instituto Nacional de Viviendas Económicas, en tanto el segundo, la formulación de un mecanismo posible de operar por la vía del Concejo Departamental, aún en forma combinada con las mencionadas instituciones.

El Plan que aquí se presenta, constituye pues, el mecanismo general que debiera aplicarse, para atender los requerimientos de cada situación habitacional usuaria, lo que su pone:

- a) el conocimiento de la situación individual de cada grupo familiar. (Relevamientos de población y vivienda.)
- b) la clasificación de estos por sectores homogéneos, dados en función de las características, exigidas por las instituciones operantes (contabilización sectorial)
- c) la definición de las posibilidades financieras que estas, actualmente pueden ofrecer para la cobertura de la necesidad en el plano operativo (Habilitación financiera)
- d) la determinación del grado de ingerencia municipal para controlar y/o regular la ejecución del Plan en función de los intereses comunales.

---

(2) En este caso: la ciudad de Fray Bentos y su área de influencia local - Ver obra citada en (1), cap III - "Planificaciones Urbanas - Plan Director para la ciudad de F. Bentos- "La extensión desmedida de la población y de

## RELEVAMIENTO DE POBLACION Y VIVIENDA

Por razones de índole práctica, el relevamiento de la población usuaria fué confiado a la propia institución gremial beneficiaria, según ficha e indicaciones aportadas por I.T.U.

Dada la forma de efectuarse el relevamiento, fichas e indicaciones, fueron así estudiadas para restringirlas a su mayor simplicidad y efectividad, reduciéndose a la información sobre los aspectos necesarios para definir las cuatro coordenadas básicas (3) y desde luego su imprescindible localización:

---

"los servicios necesarios no sólo no permite establecer una situación general, sobre la que se haga posible definir acciones inmediatas o mediatas de contralor, sino que también actúa estableciendo exigencias de obras tales como: pavimentos, alcantarillado, abastecimientos de agua y luz, servicios de atención social, etc., cuyo costo desborda ampliamente las posibilidades financieras del Concejo Departamental y aún del Gobierno Nacional..... En el Plan Director, se ha considerado esta situación y en ese sentido ha atendido la necesidad de reconocer hechos tales como: baja densidad de población en áreas centrales, presencia de baldíos, formación de núcleos o zonas de habitación con sentido urbano fuera de las áreas prescriptas para ese uso, fraccionamientos incorrectos y al margen de la ley con los mismos destinos, exceso de áreas de circulación, etc. ...."

- (3) Ver Cap. I de este Folleto. "El Interés Social en la Vivienda. Los 4 Factores de Desarrollo Habitacional".

De este modo fué solicitado, la ubicación, el ingreso mensual global, la integración del núcleo familiar (número de componentes), y el estado de la vivienda. Así mismo fué agregado el egreso mensual por concepto de vivienda, a fin de medir y fijar la capacidad individual financiera.

En el aspecto de la clasificación de la vivienda, la operación fué cubierta por personal técnico de I.T.U., y del Centro de Salud, quienes actuaron en los planos físico y sanitario respectivamente (4)

En el gráfico de la lámina 4, puede observarse la localización de las 382 fichas relevadas, de las cuales 346 están situadas dentro de la planta urbana de F. Bertos y sólo 36 en núcleos sub-urbanos o ejidales (5).

(4) A tales efectos, se procedió con el siguiente criterio: La insalubridad de la vivienda está condicionada a:

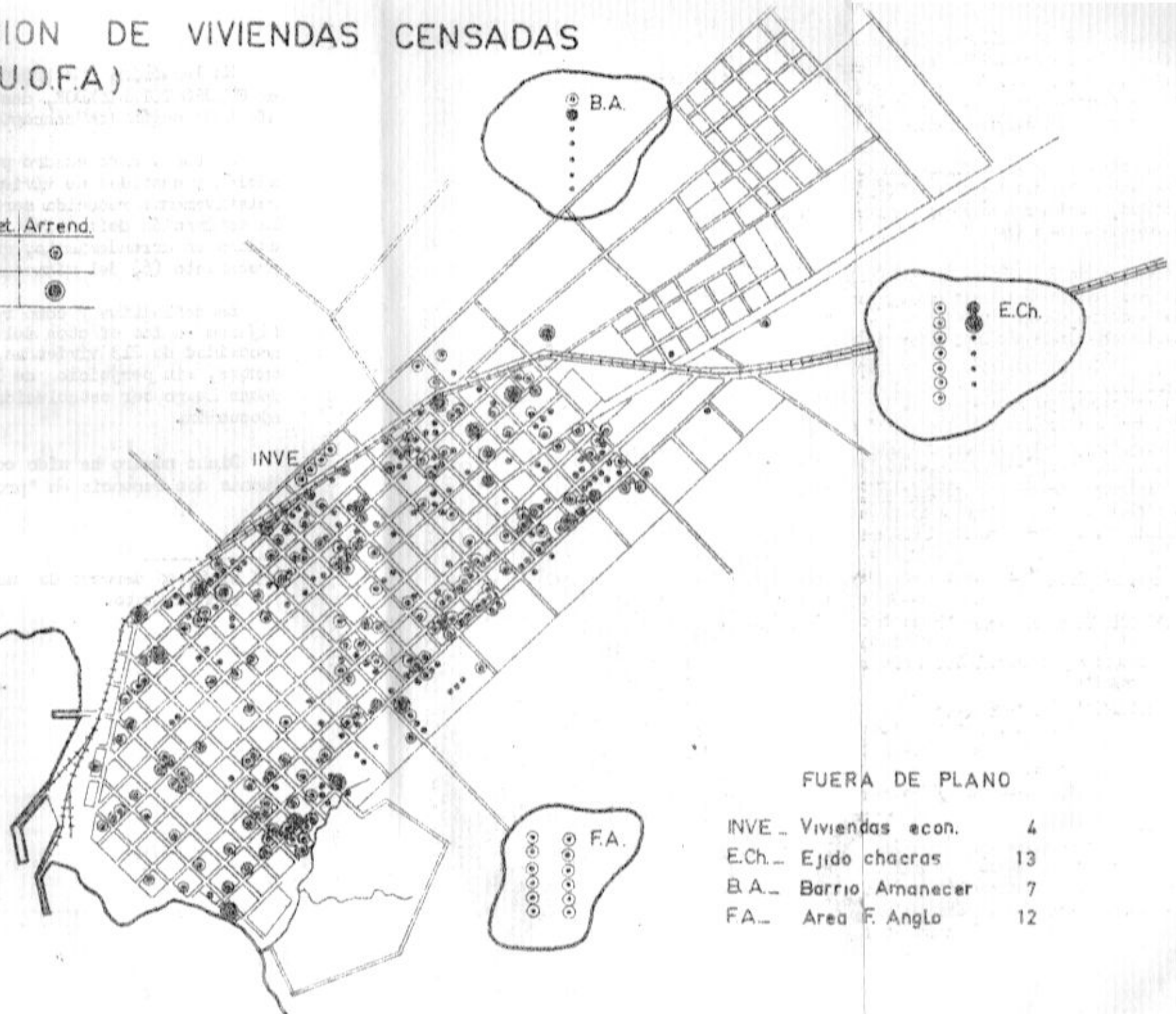
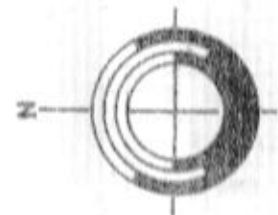
- a) Promiscuidad = incompatibilidad distributiva con la necesidad de la familia según su composición, el hacinamiento es un grado o modalidad de ella, traducido en una expresión cuantitativa. Puede haber promiscuidad sin hacinamiento.
- b) Implementación: falta de servicios esenciales: agua, evacuaciones, luz.
- c) Inseguridad física: precariedad del material y/o deficiencia constructiva: estabilidad, cerramiento, humedad. (estado de conservación).
- d) Inseguridad del sitio:
  - 1) falta de servicios públicos esenciales, por desarrollo urbano incipiente.
  - 2) Humedad y/o contaminación del suelo.

(5) En realidad entre unas y otras sólo pudieron computarse 349 fichas en razón de que para las 33 restantes no pudo completarse la información por ausencia de ocupantes; no obstante se aceptó aquella cifra como significativa ya que la diferencia no alcanza al 10% del total.



# LOCALIZACION DE VIVIENDAS CENSADAS (Obreros U.O.F.A)

	Propiet.	Arrend.
Viv. buena	•	⊙
Viv mala	●	⊗



## FUERA DE PLANO

INVE	- Viviendas econ.	4
E.Ch.	- Ejido chacras	13
B.A.	- Barrio Amanecer	7
FA.	- Area F. Anglo	12

En la lámina 5 se resume el resultado de la encuesta en el CUADRO TOTALIZADOR, destacando el "área" de población afectada según los conceptos expuestos.

En uno y otro cuadro puede también observarse la localización y cantidad de viviendas "malas" que aunque en número relativamente reducido será siempre factor influyente para la estimación definitiva de la necesidad, lo mismo que las usadas en arrendamiento, que buenas o malas, obran por su precariato (6) del mismo modo:

En definitiva y como resultado de tal operación deberá fijarse -a los efectos del aspecto financiero del Plan-, una necesidad de 213 viviendas, para una población de 741 habitantes, sin perjuicio de la limitación por prioridades que deban luego ser establecidas, como formas progresivas de su ejecución.

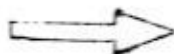
Dicho número ha sido computado excluyendo las viviendas buenas con tenencia en "propiedad".

---

(6) Limitado derecho de uso, al plazo y condiciones del arrendamiento.

-.-

C U A D R O  
TOTALIZADOR





En primer término deberán fijarse los campos o sectores operacionales de la población beneficiaria, los que en la práctica, -como ya queda dicho- estarán determinados por las leyes vigentes que operan INVE y el B.H.U; teniendo presente los diferentes criterios sustentados en ellas, que diferencian substancialmente los objetivos y procedimientos caracterizantes de cada institución. (7)

Sin embargo tales diferencias deben ser obviadas, por cuanto de otro modo sería imposible coordinar una acción (Plan) que permitiera tratamientos uniformes de la necesidad sin perjuicio de la natural proporcionalidad que el problema individual exige. (8)

Ha sido pues, propósito de este Plan, el de formular una forma condicente a ello y en este sentido se ha tomado como base de clasificación de la población, los topes vigentes para el sector INVE y los que resultarían analogamente: de las condicionantes del crédito hipotecario del sector B. H.U., ambos traducidos en el ingreso "per cápita". (9)

- 
- (7) Ya se ha tratado tal tema en distintas partes de esta publicación, particularmente en cuanto a las diferentes interpretaciones del concepto de "Interés Social" y sus condignas traducciones en la definición y fijación de los topes operacionales del crédito.
- (8) Desde que concepto social y concepto especulativo entrarían a actuar distintivamente independientemente de situaciones análogas sólo diferenciadas por los ingresos globales.
- (9) Base del "interés social" definido por I.T.U.

## Sector INVE

Está delimitado por las escalas que establece el decreto del Poder Ejecutivo de fecha 21/IX/61, teniendo en cuenta la "composición familiar" (10), a los efectos de la aplicación de la Ley n° 9.723 (Ley Orgánica) y que son: aproximadamente:

N° DE COMPONENTES DE LA FAMILIA	TOPE MÁXIMO DE INGRESOS FAMILIARES NETOS	INGRESOS PER CAPITA RESULTANTES
1	607	607
2	708	354
3	809	270
4	1.012	253
5	1.214	243
6	1.336	223
7	1.497	214
8	1.695	212
9	1.821	202

TABLA

1

En la lámina 5 se ha representado el área de los ingresos per cápita expresados en el cuadro, por el sector de necesidad que limita la línea punteada, lo cual permite deducir que las cantidades de beneficiarios que estarían en condiciones de operar en el sector, serían las siguientes:

N° COMPONENTES:	1	2	3	4	5	6	7	8	9	TOTAL
N° VIVIENDAS:	18	10	23	39	28	14	10	9	72	158
N° HABITANTES	18	20	69	156	140	84	70	72	63	692

TABLA

2

(10) Base del "interés social" inserta en la ley n° 12.531. (Barrio Sur)



## Sector B.H.U.

En este caso, la ley aplicable es la n° 9.385 y desde luego sus modificativas, pero que en todo caso condicionar el crédito a un máximo global y a la máxima afectación del ingreso neto del 35% (11), sin que para ello, intervenga de modo alguno, ni el número de componentes familiares ni menos, el ingreso "per cápita". (12)

Para salvar este aspecto disgregante de la posibilidad, se propone que el por ciento legal se aplique sólo en los casos en que el "sueldo" exija una cuota de amortización e interés, que afecte hasta el 20% (13) de los ingresos per cápita comprendidos en el intervalo dado para cada grupo según n° de componentes, del núcleo familiar.

De este modo, sería posible ajustar las actuales formas crediticias del B.H.U. a una escala de topes, de idéntica concepción a la fijada por INVE, resultando -en la práctica- una verdadera continuación de ésta, y por lo tanto, integrando una sola estructura de base social.

A estos efectos, partiendo de una cuota de \$ 600., resultante del máximo del préstamo que el B.H.U. actualmente otorga y del ingreso de \$ 1.750.- del cual aquella sería el 35%, se han construido los siguientes intervalos de ingresos "per cápita", cuotas del mismo orden y préstamos máximos correspondientes:

- (11) Máximo que se puede elevar hasta el 45% cuando el ingreso se eleva con entradas adicionales al sueldo, caso no considerado en el estudio de estas bases, sin perjuicio que el BHU pueda hacerlo obrar en o/caso part.
- (12) En el Plan de Viviendas 1963, se recomienda la aplicación de topes calculados con un aumento porcentual sobre los establecidos por INVE, para cubrir la necesidad crediticia en el sector de bajos ingresos, lo que requeriría una modificación legislativa.
- (13) Afectación prudencial límite de gravitación sensible en el presupuesto de gastos familiares.



INGRESOS PER CAPITA AJUSTADOS A LA LEY N° 9.385 TABLA 3

N° COMPONENTES FAMILIARES		1	2	3	4	5	6	7	8	9
INGRESOS LIMITES	SUP	285	142.5	95	71	57	47.5	41	35.5	32
	INF	1750	875	583	437	350	292	250	219	194

CUOTAS PER CAPITA SEGUN N° DE COMPONENTES Y PRESTAMOS MAXI  
NCS. TABLA 4

1	2	3	4	5	6	7	8	9	PRESTAMO
100	50	33.3	25	20	16.6	14.3	12.2	11.05	17.500
150	75	50	37.5	30	25	21.4	18.7	16.7	26.500
200	100	66.6	50	40	33.25	28.6	25	22.2	35.000
250	125	83	62.5	50	41.6	35.6	31.25	27.7	44.000
300	150	100	75	60	50	43	37.5	33.25	53.000
350	175	117	87.5	70	58.5	50	43.7	39	61.500
400	200	133	100	80	66.5	57	50	45	70.500
450	225	150	112	90	75	64.5	56	50	79.500
500	250	167	125	100	83.5	71.5	62.5	55.5	88.000
550	275	183	137	110	91.5	78.5	68.5	61	97.000
600	300	200	150	120	100	86	75	66	105.000

N° COMPONENTES FAMILIARES	INGRESOS (\$)	
	Mínimos	Máximos
1	450	800
2	225	750
3	150	510
4	113	390
5	90	321
6	75	265
7	115	250
8	56.2	177
9	46.5	190

TABLA  
5

Teniendo en cuenta así mismo que de acuerdo con el relevamiento censal efectuado en F. Bentos, los ingresos per cápita máximos y mínimos son (Ver área de casos reales en la lám. 5) los expresados en la Tabla 5, púédese observar que todos estos quedan comprendidos dentro de las posibilidades operativas calculadas para el B. H. U.

En el mismo gráfico de la lámina 5, se pueden distinguir fácilmente las áreas de necesidad y posibilidades estudiadas, destacándose los topes que según el ingreso per cápita, habilitarían el beneficiario, para pasar del "sistema INVE" al "sistema B.H.U", computándose para este últimos las siguientes cifras:

Nº. COMPONENTES	1	2	3	4	5	6	7	8	9	TOTALES
Nº VIVIENDAS	13	11	22	3	2	2	2	-	-	55
Nº HABITANTES	13	22	66	12	10	12	14	-	-	149

TABLA

6

Para determinar este fundamental aspecto del Plan, será necesario estimar no sólo el costo global de la inversión, sino también la capacidad del aporte individual para financiarlo.

En el sector INVE y de acuerdo a la Tabla 2 se tendría:

COSTOS DE OBRA: INVE

Tabla 7

COMPOSICION FAMILIAR	1	2	3	4	5	6	7	8	9
N° VIVIENDAS	18	10	23	39	28	14	10	9	7
AREA VIVIENDA /COMP.FAM (14)	40 m2		60 m2				80 m2		
AREA TOTAL DE VIVIENDAS	(28 x 40) 1120 m2		(104 x 60) 6.240 m2				(26 x 80) 2080 m2		
COSTO DE OBRA Y TERRENO CON SERVICIOS DE URBANIZACION \$1250/m2 (15)	(1240x1250) 1:425.000		(6240x1250) 7:800.000				(2080x1250) 2:600.000		
	\$ 11: 825.000								
COSTO APROX. MEDIO/VIVIEN.	<u>11:825.000</u> 158		\$ 75.000						

HABILITACION FINANCIERA

POTENCIAL FINANCIERO PARA VIVIENDA: INVE. TABLA 8

COMP. FAM.		1	2	3	4	5	6	7	8	9
ING. GLO.	MIN	450	450	450	452	450	450	805	450	419
	MAX	607	708	810	1012	1215	1338	1498	1416	1746
	PR.	528	579	630	732	833	894	1151	933	1082
Nº VIV.	18	10	23	39	28	14	10	9	7	
ING. GLO.	PAR	9504	5790	14490	28548	23324	12516	11510	8397	7574
	TOT	\$ 121.653 mensuales								
POD. INV. VIV. 20% ING. GLO	\$ 24.330 mensuales									
P.I/VIV.	$\frac{24.330}{158} \approx 154$ mensuales									

(14) Areas fijadas en el Plan de viviendas 1963 a corto plazo para el sector INVE.

(15) Costo estimado en el Plan de Viviendas 1963 a corto plazo, para el sector INVE., comprendiendo:

costo de construccion	40%	\$ 550/m <sup>2</sup>
" de terreno y urbaniz.	60%	700/m <sup>2</sup>
	100%	\$1.250/m <sup>2</sup>

El programa INVE exigiría pues -sobre tales bases- la disponibilidad de los citados recursos, para entrar a aplicar la ley vigente en todos sus términos, (E° 9723 y su decreto reglamentario del 18/XII/37), aún cuando el sistema exigido de "sorteo abierto" para la adjudicación de viviendas puede llegar a limitar eventualmente la cantidad de beneficiarios pertenecientes a la entidad obrera del Frigorífico Anglo.

No obstante, el hecho de que toda la población interesada pueda operar con el B.H.U., abre la vía para poder compensar tal situación, lo que deberá tenerse en cuenta para las estimaciones financieras de este otro sector, ya que la relación entre la población obrera del Anglo y la total de Fray Bentos, es fácilmente estimable, desde que cubre destacado porcentaje de ella.

Sin embargo y aún cuando así no fuera, el propio sistema de adjudicación de viviendas expresado, de emplearse con los resultados limitantes que se prevén, al acrecentar el número de presuntos beneficiarios con otros pertenecientes a distintos sectores de población -agremiados o no- conducirán siempre a la inclusión dentro de los programas que se estudian, fórmulas flexibles que permitan la opción al uso de las respectivas líneas de crédito, bajo el denominador común de una misma escala de posibilidades financieras.

En ese sentido, el ámbito más extenso y flexible que podrá ofrecer al B.H.U., desde que por lo menos cubre el total del área beneficiaria del Anglo, será más propicio para que conjuntamente con la incrementación de núcleos beneficiarios, no sólo se garantice la atención del grupo promotor de este Plan, sino la extensión probable del mismo, en la medida que nuevos interesados se vayan presentando.

En el sector B.H.U., procediendo entonces de manera análoga a la expuesta, se tendrían las condiciones, limitadas a una composición familiar de 7 personas, desde que las escalas mayores quedarían en principio incluidas en el sector INVE: así, del propio cuadro totalizador de la lámina 5 y de acuerdo a la Tabla 6, se extrae la distribución siguiente para las 55 viviendas correspondientes.

N° COMPONENTES	1	2	3	4	5	6	7
N° VIVIENDAS	13	11	22	3	2	2	2
TOPES REALES DEL INGRE. FAMI. P/CAP	250					1	2
	300		15	1	1	1	
	350		2	1	1		
	400	7	2	1			
	450	1					
	500	1	3				
	550						
	600						
	650	1	1				
	700						
750	8	1					
800	4						
AREA DE VIV. /COMP. FAM.	40 m <sup>2</sup>		60 m <sup>2</sup>				80 m <sup>2</sup>
AREA TOTAL DE VIVIEN.	(40x24) 960 m <sup>2</sup>		(29x60) 1740 m <sup>2</sup>				(80x2) 160 m <sup>2</sup>
COSTO OBRA	(250x960)		(1250x1740)				1250x160
ETC.	1:200.000		2:175.000				200.000
(Ver tabla 7)			3:575.000			(16)	
COSTO APROX. medio/vivien.	$\frac{3:575.000}{55} =$		65.000				

(16) Según nota (15), este monto comprendería:

- |                  |           |                    |
|------------------|-----------|--------------------|
| 1 - Viviendas    | 1:430.000 | 40%                |
| 2 - Tierras      | 1:716.000 | 48%                |
| 3 - Urbanización | 429.000   | 12% (20% de 2 + 3) |

Total 3:575.000



A) PODER DE INVERSION DEL BENEFICIARIO

TABLA 10.

COMPOSICION FAMILIAR		1	2	3	4	5	6	7
INGR. GLOB.	MIN	667	708	810	1.012	1.215	1.338	1.498
	MAX	800	1.500	1.530	1.560	1.605	1.590	1.750
	PRO	704	1.104	1.170	1.286	1.410	1.464	1.624
N° VIVIENDAS		13	11	22	3	2	2	2
INGR GLOB	PARC.	9.152	12.144	25.740	3.858	2.820	2.928	3.248
	TOT.	\$ 59.890 mensuales						
PODER INVERS/ VIV/ 20% INGRES. GLOB.		\$ 11.978 mensuales						
P.I./VIVIEND.		$\frac{11.978}{55} \approx \$ 257$						

B) PRESTAMOS

TABLA 11.

CREDITO/ COMPOSIC. FAMILIAR	TOPE INGR FAMI	N° VIV	CUOTA MENSUAL			PRESTAMO (17)			
			20% TOPE	AJUSTE	TOTAL	UNITARIO	TOTAL/ N° V.	TOTAL/ COMP.FAM	TOTAL
C1	650	1	130	150	150	18.300	18.300	237.900	
	750	8	150	150	1.800	18.300	146.400		
	800	4	160	150	640	18.300	73.200		
C2	800	7	160	150	1.050	18.300	128.100	244.000	
	900	1	180	200	200	24.400	24.400		
	1000	1	200	200	200	24.400	24.400		
	1350	1	270	250	250	30.500	30.500		
	1500	1	300	300	300	36.600	36.600		
C3	900	15	180	200	3.000	24.400	366.000	585.600	1:415.200
	1050	2	210	200	400	24.400	48.800		
	1200	2	240	250	500	30.500	61.000		
	1500	3	300	300	900	36.600	109.800		
C4	1200	1	240	250	250	30.500	30.500	103.700	
	1400	1	280	300	300	36.600	36.600		
	1600	1	320	300	300	36.600	36.600		
C5	1500	1	300	300	300	36.600	36.600	79.300	Prestamo Pro/ viv.
	1750	1	350	350	350	42.700	42.700		
C6	1550	1	250	300	300	36.600	36.600	79.300	costo medio
	1800	1	360	350	350	42.700	42.700		
C7	1750	2	350	350	700	42.700	85.400	85.400	c/u (Tabl.9)

(17) Según escala ajustada a la ley N° 1.385, considerando incluido en la cuota, un interés de 5.5% anual más amortización de 1% de cuota en un plazo de 15 años.

CUOTA	PRESTAMO
100	12.200
150	18.500
200	24.400
250	30.500
300	36.600
350	42.700
400	48.800
450	54.900
500	61.000
550	67.100
600	73.000

Comparando los resultados promediales de las Tablas 10 y 11: relativos al potencial financiero ( $PI_p$ ) y al poder de inversión del beneficiario ( $PI_B$ ) se obtendrá:

$$PI_B = PI_p \cdot \frac{x}{1000}$$

$$257 = 34,356 \cdot \frac{x}{1000}$$

de donde  $x = 7.5$  : monto aproximado al del préstamo usual B.H.U. a 30 años.

Así mismo si se compara la suma de los montos de cuotas mensuales de la tabla 11 (\$11,640 mensuales), con el valor del poder inversor mensual de la tabla 10, se verifican cantidades sensiblemente iguales que redondeadas en \$ 12,000-mensuales, significarían el pago de una deuda hipotecaria de \$ 2:000.000 en 14 años, o sea una cantidad mayor que la que se necesita según la tabla 11, con un aporte global de cuota anual igual a \$ 144.000, y cuyo excedente debe preverse para atender algunos créditos para beneficiarios asignados al sector INVA que eventualmente pudieren operar en el sector BHU.

La insuficiencia del resultado es bien notoria desde que según la tabla 9, el costo de obra estimado sería de \$3.575 requiriéndose por tanto cubrir la diferencia de \$ 1:575.000 cantidad ésta que siendo sensiblemente igual al asignado por tierras (ver nota 16), la solución financiera podría aparecer con la intervención del Gobierno Departamental, que las posee.

- . -

En los cálculos que anteceden se han considerado una serie de variables, todas condicionadas por el INVE y el BHU, dentro de un régimen común, examinado desde un punto de vista global y formulado en base a dos normas esenciales para la aplicación del concepto de "interés social" = el ingreso "per cápita", y la afectación limitada del presupuesto familiar.

No obstante, otras variaciones podrán producirse desde el punto de vista individual, algunas obligadas por las estructuras legales vigentes, otras por las propias necesidades y posibilidades económico-sociales del beneficiario individual, por las reacciones inmediatas o mediatas que surjan como consecuencia de la propia aplicación del Plan y por aquellas que se constituyan como resultado de combinaciones de todas ellas; así el poder inversor individual podrá ser o llegar a ser -en un momento dado- insuficiente, o sobrante; la estructura legal del crédito también insuficiente o al menos inconveniente para ello; la retracción o extensión del interés frente al desarrollo del Plan en contraposición con las limitaciones que la estructura impone; la integración o desintegración de obras y localizaciones humanas a las exigencias espaciales de comunidad; etc.

Todas estas nuevas variables, no serán -en muchos casos- otra cosa que condicionantes para la aplicación de las que resultan de las normas básicas, particularmente aquellas que se derivarán del estado social y económico del beneficiario en el momento de solicitar el beneficio y que en

tal oportunidad deberán ser considerados por la correspondiente institución financiera operante; tal el caso p.e: el del beneficiario poseedor de inmueble ocupado o a ocuparse, el aumento o disminución del número de componentes del núcleo familiar, etc; pero en otros casos y aún en los citados, el mantenimiento o desplazamiento de las localizaciones; la disposición aislada o nucleada de ellas, las distancias convenientes desde cada vivienda al lugar de trabajo y a los propios servicios comunales, ya constituyen aspectos que no sólo requieren formas de aplicación controlables y orientadas hacia las metas más elementales de "interés general", sino también un grado de posible movilidad espacial del usuario, que le permita adecuar los caracteres de modo oportuno y conveniente a los de los de la natural evolución de la estructura individual de su unidad familiar.

En cuanto al aspecto que afecta al "interés general" local, la Constitución y la ley son bien explícitas para otorgar las funciones competentes al Gobierno Departamental y en lo referente a relativa movilidad locacional del usuario, todo depende del régimen jurídico de adjudicación que se sustente en el objetivo político definido para la materia, que -como se sabe- en la actualidad es netamente privatista (18), la que se confirma desde que sugiriéndose sólo en el Plan Nacional de viviendas, las condicionantes a que el régimen debiera someterse para alcanzar tal finalidad, frente a las leyes vigentes y relativas a la aplicación del préstamo internacional, luego se introducen las modificaciones de ellas para afirmarlo (19)

Tal situación como la insuficiencia del crédito hipotecario por ley N° 9.385, ya demostrado, alejan la posibilidad de usar hoy -por lo menos los créditos financiados con capitales foráneos- en programas flexibles en cuanto a las exigencias naturales de la comunidad.

Tratándose pues de obtener entonces una fórmula que a la vez de proveer una solución financiera deba substituir el precariato locacional del arriendo, las inconveniencias de la amovilidad y la posibilidad especulativa, características de la propiedad privada, la forma de la propiedad cooperativa aparece como aconsejable desde que con ella se obtendrían no sólo soluciones para los aspectos de "interés"

general" y movilidad relativa señaladas, sino también los necesarios recursos financieros que el Consejo Departamental y el propio BHU -por intermedio de aquel- aportarían de sus propios recursos de presupuesto, tierras y servicios el primero, y de la capitalización de la ley N° 11026 el segundo, siempre que:

- a) El Concejo Departamental se constituyera en entidad cooperativa "con rentas y recursos propios, autorizados para atender los servicios del préstamo", con el sector usuario, al que naturalmente representa como integrante de la comunidad departamental, dándose la forma que estime, en uso de su autonomía.
- b) El Concejo Departamental acuerde con el sector usuario no enajenar los bienes comprados, construidos, ampliados o mejorados, por ningún título o modo a favor de éstos, como se impone en la ley citada (20)
- c) El B.H.U., disponga de algún modo, para satisfacer la necesidad del crédito, ajustando la actual política, con los indiscutibles postulados de la acción cooperativista y el precepto constitucional de la autonomía municipal. (21)

(18) Ver Apéndice : "VENTA O ARRIENDO DE VIVIENDAS".

(19) Ver en pág. 121, Ley del 30/XII/63 - art. 13, así como la sección 5:02 (ii) del contrato con el BID ("No se podrán utilizar los fondos del Préstamo para.....la construcción de viviendas para alquilar...etc.). También el reciente programa conjunto del B.H.U., con la agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.) exige la venta ya en propiedad horizontal o aislada.

(20) Lógicamente hasta cubrir la deuda hipotecaria.

(21) Violado abiertamente cuando el prestamista condiciona las formas de uso a modo de garantía de la inversión.



A - LA "COOPERATIVA" MUNICIPAL

Se integraría con el Concejo Departamental y representación de los beneficiarios, aportando el primero, las tierras necesarias (22) y las obras de urbanización, así como el crédito hipotecario de \$ 2:000.000 y los segundos la misma cifra que en 14 años acumularían en cuotas de \$ 12.000 mensuales, distribuidas por la entidad según ingreso per cápita.

La Entidad Cooperaria podrá así, aportar al Concejo Departamental los recursos para amortizar la deuda hipotecaria en 14 años haciéndose propietaria del bien en su conjunto, en ese lapso, o en 24 años, reintegrando -con las cuotas- el valor de la tierra y servicios de urbanización para invertir en nuevas operaciones similares (23) el monto de \$ 1:716.000 correspondiente.

B - LA PROPIEDAD "COOPERARIA"

Tanto en un caso como en otro, la Entidad podrá -luego que se cancela la deuda hipotecaria, y de haberse cumplido la experiencia- transferir la propiedad a cada beneficiario o mantener el régimen de la propiedad común bajo el impuesto "derecho de uso" e "intercambio de vivienda según las necesidades que se deriven por ejemplo, del tamaño de la familia o del lugar de trabajo". (24)

C - EL CREDITO HIPOTECARIO

La exclusión de la aplicación de la ley N° 9.385 por las razones ya expuestas, no impide que pueda operarse con el B.H.U., por el mismo monto de \$ 2:000.000 conforme a la ley N° 11.026, cuyas condicionantes se tienen en cuenta para la presente sugerencia, ya que en el aspecto que aquí se

(22) Algunos beneficiarios ya poseen tierras en propiedad, de las que podrían hacer uso integrándolas en el capital cooperario.

(23) Otras entidades gremiales se han manifestado interesadas en planes de este tipo.

(24) Recomendación N° 115 de O.I.T., pág. 26, numeral 4.

trata, dicho monto es siempre menor que el máximo de 90% sobre el valor de viviendas y tierras, que en aquella se fija.

No obstante y aún teniendo en cuenta el valor de la tasa que a sus efectos se consigna como resultante de los aportes calculados para operar con el B.H.U., se podrá ofrecer la alternativa de sustituir a éste, con una institución privada de crédito local, que por tal característica, debiera estar o "inducirse" en interés de cooperar con el plan, aún como forma de propiciar la estabilización económica y social necesaria para el mejor giro del "capital productor"

En cualquier caso debe advertirse que de la obtención de resultados favorables a la iniciativa que aquí se expone, el desarrollo de la acción, podrá llegar a requerir la formación de una Caja o Banco Municipal de Desarrollo, para operar inicialmente en vivienda, y posteriormente en otros aspectos de interés municipal, que se deben incluir en el respectivo Plan Director, el que su formulación y aplicación se descuenta, para estos fines (25).

No puede desconocerse ni se ha tratado de ocultar en este estudio, aún por su forma objetiva de exponerlo, el sentido demostrativo de la posibilidad y conveniencia de un "cambio de estructura" en la materia, para poder resolver el "problema de la vivienda de interés social", así como tampoco el carácter tentativo y experimental en que se sus-

---

(25) Dado que un "plan de viviendas" en estas condiciones es parte capital de la ejecución de un Plan Director.

tenta, coincidentemente con variados puntos ya tratados en los diferentes capítulos de esta publicación, no ya en aspectos conceptuales sino también en el terreno de las aspiraciones y procedimientos.

Es así que la presente proposición hecha a la Unión Obrera del Frigorífico Anglo y presentada simultáneamente al Concejo Departamental de Río Negro, no pretende ser "nada nuevo", pero sí, un impulso librado a la inquietud de beneficiarios y gobernantes y del que naturalmente no se excluye el de nuestra misión universitaria.

**VI**



APENDICE

VENTA O ARRIENDO  
DE VIVIENDAS?

En distintas partes de esta publicación, se consideran y cuestionan las formas de adjudicar las viviendas, en tanto ello constituye modo y muchas veces, objetivos de la acción.

El tema -como no hubiere podido ser de otra manera- mereció tratamiento in-extenso, en el estudio del Plan Nacional de Viviendas 1963, cuya síntesis ocupa el capítulo III de este Folleto, donde el modo adoptado para expresarlo, obligó a usar solamente citas de su contenido.

Sin embargo, la importancia que se le atribuye al tema y la forma como ha sido desarrollado por la Comisión Mixta en el citado Plan, lo lleva más allá de una simple cita, que siempre hubiere debido relacionarse repetidamente con el texto; por ello se ha considerado de interés, presentarlo aquí textualmente, a modo de apéndice y con titulado de I.T.U.

En el Plan Nacional de Viviendas 1963 - cap. VII del Plan se expresa:

"Las Agencias internacionales postulan la prioridad de la venta sobre el arrendamiento. En un régimen privatista es fácil señalar las ventajas del primer sistema sobre el segundo, singularmente la actitud psicológica de defensa y cuidado más adecuada en quien vive en casa propia sobre quien habita en casa ajena; pero aún en este plano, no puede discutirse que una aplicación dogmática del precepto conduce a anomalías insalvables e incluso contraría principios básicos de una adecuada política de viviendas en sus aspectos económicos y sociales.

"En efecto: la casa propia impone obligaciones superiores al arriendo, pues mientras este último representa sólo un módico interés sobre el capital invertido en las construcciones, en las adquisiciones se agrega a estas las cuotas de amortización del precio, amortización de seguros y los gastos inherentes al mantenimiento y conservación. Para contrarrestar estos efectos, se suele recurrir a una excesiva contribución del erario público.

"El efecto indeseable de una persistente política de este tipo asistencial que reclama el auxilio de la colectividad para el otorgamiento de una vivienda en el régimen privatista de la propiedad individual, es el de mal educar a los beneficiarios haciéndoles concebir un erróneo concepto de las obligaciones del Estado para con ellos sin la contrapartida de las condignas obligaciones. El principio normal de la adjudicación de la propiedad es el de la "capacidad de pago", es decir, que el aporte estatal se limita al contralor de las inversiones, a la fiscalización de los costos y a la planificación constructiva, todas en vista de evitar dilapidación de recursos, pero una vez obtiene una vivienda de un costo inferior al corriente del mercado, el adjudicatario para transformarse en propietario, debería estar en condiciones de absorber siquiera en parte la renta económica, o sea el interés normal del capital invertido en vivienda. No se descarta desde luego, la posibilidad de subsidiar esa renta del capital, vale decir, que el Estado absorba y pierda parte de la misma teniendo en cuenta el precio corriente del dinero en el mercado de capitales, para posibilitar el acceso a la vivienda propia de grupos con ingresos más reducidos; pero a la vez se señala el hecho de que la cuantía de ese subsidio tiene que tener un límite para que no se transforme en una canongía, en una donación y porque además las inversiones de fondos públicos en viviendas de interés social, de llevar a extremos contraindicados la colocación por debajo de una renta mínima, opera el efecto indeseable de paralizar o restringir la realización ulterior de nuevas obras mediante la reinversión de las sumas acumuladas por los servicios de amortización e interés.



"Por otro lado, aunque no sea enteramente descartable la posibilidad de un adecuado contralor público sobre las viviendas adjudicadas en propiedad privada, es evidente que en las otras formas la adjudicación en cuanto confieren al tenedor un derecho precario y revocable por naturaleza, las funciones de disciplinamiento y control pueden ejercitarse de una manera mucho más directa y eficaz. Y en lo que se refiere a los grupos de más bajo nivel, ese contralor y la asistencia social paralela es absolutamente indispensable, dado el carácter integral de los programas que para ellos están previstos y porque en este sector, es más indiscutible que en cualquier otro la validez de la reflexión de Shavigny (no basta habitar una casa higiénicamente concebida y construída, es necesario saber usarla) y es esta una educación mental que sólo puede adquirirse con pacientes esfuerzos". (Shavigny - "Psicología de l'Higiene").

EDICIONES

**ITU**

F. DE A.