

Viviendas decorosas y jardines para obreros responsables

El Barrio número uno del Instituto Nacional de Viviendas Económicas en el Cerro de Montevideo, 1936-1940

Decorous Homes and Gardens for Responsible Workers: The Neighborhood N.º 1 of The National Institute of Economic Housing in the Cerro de Montevideo, 1936-1940

Santiago Medero Queijo

Instituto de Historia, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de la República, Uruguay

Resumen

El artículo explora el primer barrio realizado por el Instituto Nacional de Viviendas Económicas entre 1936 y 1940. Ubicado en la zona obrera del Cerro de Montevideo, el conjunto implicó, por primera vez, la puesta en práctica de una política de vivienda sistemática con el Estado como constructor y gestor. La realización de barrios jardines pintorescos, de viviendas artesanales, compactas y acabadas, similares al caso analizado, marcó las intervenciones del instituto estatal por un decenio y, se sostiene aquí, tuvo como objetivo esencial la realización de una ingeniería social fundada en el decoro y responsabilidad de los sectores subalternos, así como en su progreso económico y cultural.

El barrio jardín ya tenía antecedentes en Uruguay en décadas anteriores. También las tipologías utilizadas contaban con precedentes en otras actuaciones puntuales del Estado. Se afirma en este trabajo que estas intervenciones evidencian una política estatal –en cuya trama participaron técnicos y políticos– que privilegió el asentamiento y reproducción de la familia nuclear. Asimismo, la entrega de las unidades en alquiler se alejaba del modelo comunitario, facilitaba el control de la conducta individual y asumía la movilidad (física y social) de la familia obrera. Sin embargo, la baja productividad que el modelo acarrearaba, llevó a que las políticas de vivienda fueran revisadas a partir de finales de la década de 1940.

Palabras clave: vivienda obrera - arquitectura de Estado - barrio jardín - carácter arquitectónico

Abstract

The article explores the first neighborhood built by the National Institute of Economic Housing (INVE) between 1936 and 1940. Located in the working-class area of Cerro (Montevideo), the complex implied, for the first time, the implementation of a systematic housing policy with the State as a builder and manager. The realization of picturesque gardens suburbs, of handcrafted, compact and finished houses, similar to the case analyzed, marked the interventions of the state institute for a decade and, it is argued here, had as its essential objective the realization of a social engineering based on decorum and responsibility of the subordinate sectors, as well as in their economic and cultural progress.

The garden suburb already had a history in Uruguay in previous decades. The typologies used also had precedents in other specific actions of the State. It is stated in this work that these interventions show a state policy -in whose net technicians and politicians participated- that privileged the settlement and reproduction of the nuclear family. Likewise, the delivery of the rental units moved away from the community model, facilitated the control of individual behavior and assumed the mobility (physical and social) of the working-class family. However, the low productivity that the model brought, led to housing policies being revised from the end of the 1940s.

Key Words: workers' housing - State architecture - garden suburb - architectural character

El artículo explora el primer barrio realizado por el Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE) entre 1936 y 1940. Ubicado en la zona obrera del Cerro de Montevideo, el conjunto implicó, por primera vez, la puesta en práctica de una política de vivienda sistemática con el Estado como constructor y gestor. La primera obra de este organismo, en particular los barrios jardín que se realizaron durante el primer decenio de su existencia y que continuaron el modelo del Barrio n.º 1, no ha sido analizada en los estudios históricos sobre vivienda económica en Uruguay. Es el objetivo de este trabajo, por tanto, comenzar a cubrir esta laguna historiográfica, al tiempo que valorar histórica y críticamente el modelo que seguían estas intervenciones.

Se sostienen en este trabajo tres hipótesis fundamentales: en primer lugar, que el modelo urbanístico, arquitectónico y de gestión tuvo como objetivo esencial la realización de una ingeniería social fundada en el decoro y responsabilidad de los sectores subalternos, así como en su progreso económico y cultural. En segundo lugar, que se observa una continuidad coherente en las propuestas tipológicas por parte del Estado desde comienzos del siglo XX, que evidencia una política tendiente a privilegiar el asentamiento y la reproducción de la familiar nuclear, frente a la "gran familia" o familia ampliada dominante en el siglo XIX. En tercer lugar, se afirma que el carácter urbano y arquitectónico, en tanto serie de características formales que particularizan el barrio y la vivienda, jugó activamente en el disciplinamiento de los individuos, tanto como las políticas de gestión (fundamentalmente, la entrega en arrendamiento de las unidades, que facilitaba el control de la conducta individual). Por último, se sostiene, como idea que debe ser ampliada en futuros trabajos, que la baja productividad que el modelo acarrea, y el agravamiento paulatino del problema de la vivienda, llevó a que las políticas fueran revisadas y modificadas en varios aspectos a partir de finales de la década de 1940.

Construir vivienda desde el Estado

La iniciativa de la construcción del primer barrio del INVE surge, de hecho, antes que la propia conformación del organismo, en 1937: fue de su predecesora, la Comisión de Viviendas Obreras (CVO), creada por decreto del Poder Ejecutivo en

diciembre de 1935. Esta Comisión, a su vez, significó la institucionalización de un artículo aparecido en la Constitución de 1934 que rezaba: "La Ley propenderá al alojamiento higiénico y económico del obrero, favoreciendo la construcción de viviendas y barrios que reúnan esas condiciones". Si bien el artículo habla solamente de leyes, el consenso en los sectores dirigentes, a mitad de la década de 1930, era que el Estado debía *construir*, en vistas de que el mercado era incapaz de responder a una problemática que, con el impulso industrializador en el marco de la salida de la recesión económica, se había tornado urgente.

La creación de la CVO y luego el INVE significó estatizar y centralizar la política pública en materia de vivienda por primera vez en el país. Atrás quedaban algunos intentos estatales, como la Ley N.º 7211 de mayo de 1920, que autorizaba al Poder Ejecutivo a realizar un plan de construcciones económicas y el gasto, como primer ensayo, de 200.000 pesos en viviendas en la zona de La Teja (las viviendas se realizaron, pero su valor culminó siendo elevado desvirtuándose sus objetivos), o las incursiones del municipio de Montevideo, de modestos resultados (por ejemplo, el Conjunto Lafayette en el barrio Peñarol). Los intentos por abordar la problemática apostando al capital privado, mediante facilidades impositivas y financieras (por ejemplo, la Ley N.º 7015 de octubre de 1919) tampoco habían dado los resultados deseados, mientras otras leyes generales exitosas, como la N.º 7395 de julio de 1921 ("Ley Serrato"), facilitaron el acceso a la vivienda de los sectores medios, pero no contemplaron ni cubrieron la demanda de aquellos más sumergidos.

Si comparamos la situación uruguaya con los países de la región, especialmente Argentina y Chile, observamos que la nueva institucionalidad de la década de 1930 apareció en forma tardía. En Argentina, la Comisión Nacional de Casas Baratas había sido creada por ley en 1915, mientras que en Chile los Consejos de Habitaciones para Obreros existían desde 1906. De todos modos, cabría no exagerar estas diferencias, dado que también en estos países la producción de viviendas por parte del Estado fue escasa en las primeras décadas del siglo XX y las políticas se destinaron más a orientar al mercado que a resolver el problema mediante la acción directa¹ (Hidalgo, 2001; Ballent, 2004). No

obstante, esta carencia en el caso de Uruguay es bastante llamativa si atendemos al temprano desarrollo de un proto Estado de bienestar desplegado muy especialmente a partir de la segunda presidencia de José Batlle y Ordóñez (1911-1915).

En todo caso, este es un asunto que no ha sido notado y mucho menos debatido por parte de la historiografía local, ni tampoco por los propios contemporáneos. Cuando a mitad de la década de 1920 la Unión Panamericana hacía un resumen de las políticas de vivienda en toda América, señalaba que en Uruguay se había hecho mucho en relación a la mejoría de las condiciones de habitación. Sin embargo, a la hora de nombrar los aportes concretos, además de las leyes que hemos citado, solamente se mencionan proyectos a futuro y se muestran imágenes de un proyecto privado –mal señalado como público– y de otro que no se realizó (Pan American Union, 1924).

Para la disciplina arquitectónica la vivienda económica o popular recién adquiere cierta relevancia en la década de 1920. Está claro que el reclamo para hacerse cargo de esta problemática no fue parte del conjunto de reivindicaciones profesionales que llevaron a la ruptura con la ingeniería, en la segunda década del siglo XX. La temática aparece ya en el primer Congreso Panamericano de Arquitectos, celebrado en Montevideo en 1920, organizado por la Sociedad de Arquitectos del Uruguay (SAU), al mismo tiempo que desde el Estado y el capital privado se impulsan iniciativas puntuales con participación de arquitectos. En 1926, se creó la Oficina Técnica de Casas Baratas en el seno de la SAU que, aunque no tuvo mayores repercusiones en el plano de las realizaciones, muestra la importancia creciente del asunto para la profesión, que consideraba entonces “llevar la intervención del arquitecto a toda obra que se construya, por modesta y económica que esta sea” (Iniciativas valiosas, 1926, p. 242).

En la siguiente década, como también sucedió en Argentina, hubo una “apelación generalizada a la intervención del Estado” (Ballent, 2004, p. 180). El proyecto para el primer barrio construido por el Estado en el nuevo marco institucional marcó, además, la iniciativa de la CVO y luego del Instituto (creado por ley en noviembre de 1937 como servicio descentralizado del Ministerio de

Obras Públicas), que se centró en la construcción de urbanizaciones tipo jardín durante su primer decenio de existencia. El Barrio n.º 1, inaugurado en su primera etapa el 23 de diciembre de 1937, marcaría las características urbanas de las intervenciones y definiría las modalidades constructivas y algunos de los tipos arquitectónicos con los que trabajaría el equipo técnico del INVE durante los años siguientes.²

Construir para arrendar

La urbanización tipo jardín ya existía en Montevideo desde hacía décadas y, por supuesto, no estaba únicamente asociada a la vivienda económica. Pero en cuanto a ella, se pueden mencionar algunas propuestas y realizaciones previas que adoptaron el tipo. En 1919, la Dirección de Arquitectura del Ministerio de Obras Públicas (MOP) había trabajado en la elaboración de un barrio obrero modelo y en la producción de tipos arquitectónicos acordes. (MOP, 1920, pp. 38-41). Es posible que, tanto el planteo urbano como algunos de los tipos, se pusieran en práctica en el caso mencionado de La Teja, pero, en todo caso, el esfuerzo no parece haber tenido mayor repercusión. Dos años después, la División de Arquitectura del departamento de Montevideo proyectó un barrio jardín de 410 viviendas en la zona del Buceo, del cual solo se realizaron catorce (Pan American Union, 1924, p. 159; Casas económicas del Buceo, 1921). Finalmente, señalamos el caso del Barrio Casabó (1919-1921), un emprendimiento privado de Antonio Casabó y el arquitecto Carlos Pérez Montero, que contó con facilidades impositivas y con la financiación del estatal Banco Hipotecario del Uruguay, y en el cual se construyeron unas 230 viviendas.

El Barrio n.º 1 del INVE se ubica en la zona del Cerro, al norte de lo que en su origen se llamó Villa Cosmópolis, un pueblo cercano a la ciudad que creció al impulso de los saladeros y luego los frigoríficos. Ocupó un extenso predio, ocho hectáreas, sobre la avenida Carlos María Ramírez y Camino de las Tropas (hoy Santín Carlos Rossi). La primera de ellas, cruzaba el arroyo Pantanos y llegaba hasta la Avenida Agraciada, eje de conexión de la zona oeste de la capital con el centro de la ciudad. Pero más que su conexión con el corazón urbano de la ciudad, es la cercanía con

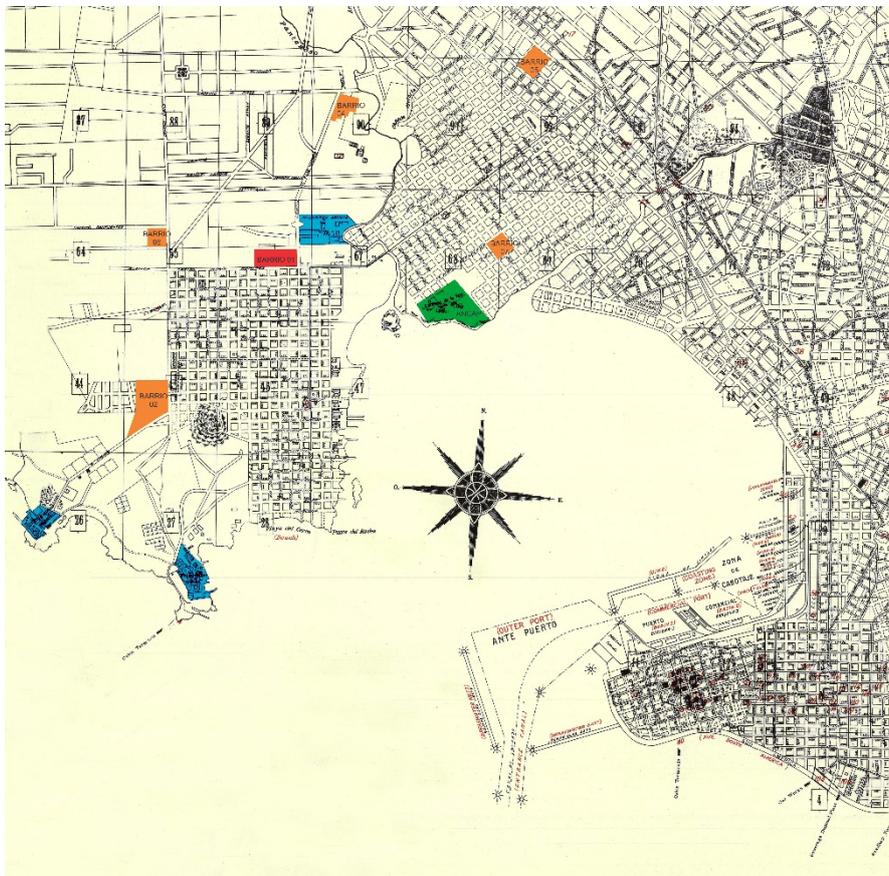


Figura 1. Plano de 1941 del área central y el oeste de Montevideo con la ubicación de algunos de los primeros barrios del INVE señalada en color. Referencias: Barrio n.º 1 en rojo, barrios n.º 2, 4, 5, 7 y 8 en naranja. En azul se referencian los tres frigoríficos existentes en el área (Artigas, Swift y Nacional) y en verde se marca la refinería estatal de petróleo en La Teja. Dibujo del autor sobre Plano original de la Oficina Cartográfica Bemporat. Recuperado de <https://viejosmapas.com>

los centros industriales, fundamentalmente los mencionados frigoríficos, lo que definió su emplazamiento. Todos los barrios construidos en este periodo se concibieron, de hecho, para asiento de una población obrera asociada a sus lugares de trabajo, pero también en permanente movilidad, no asociada de manera estática a un sitio determinado.

La Comisión Honoraria del INVE, encargada de dictar sus políticas, defendía la idea de construir para arrendar y no para convertir a los obreros en propietarios. En la *Memoria del Instituto Nacional de Viviendas Económicas*, publicada en 1942, se exponen sus razones y una de ellas, fundamental, es esta relación entre la vivienda y el lugar de trabajo. De acuerdo a la dinámica del mercado de trabajo y la propia aspiración de progreso por

parte del obrero, no había ninguna razón, a juicio de la Comisión, para pretender como condición de partida un asentamiento duradero o permanente en la vivienda. (Instituto Nacional de Viviendas Económicas [INVE], 1942)

En acuerdo con estas ideas, el segundo barrio del INVE también se ubicó en el Cerro, en este caso, muy cercano al frigorífico Swift (el n.º 1 se encontraba a pocos metros del “Artigas”), mientras las siguientes intervenciones se encuentran en lugares estratégicos, cercanos tanto a las vías de estructuración de la ciudad como de centros fabriles, curtiembres y otras industrias. Estas definían el lugar y ello dio como resultado un abanico de barrios situados fuera del “casco urbano” de la ciudad, en contextos suburbanos de baja densidad. Las intervenciones del INVE

mantuvieron las características de densidad de los suburbios de Montevideo y del tipo de barrio jardín, con algo más de veinte viviendas por hectárea, pero agregaron señales distintivas de articulación y organización urbana. Es decir: *carácter*.

La puesta en arrendamiento de las viviendas era también una manera de garantizar estas características urbanas al poseer el INVE el control, no solamente sobre la materialidad y forma arquitectónica, sino sobre los propios comportamientos de sus habitantes. De esta manera, se explicitan los objetivos de disciplinamiento de la población obrera, llamada a vivir en sintonía con el decoro que proponían las pequeñas casas de revoque blanco, sus veredas arboladas y los jardines y huertas urbanas. El obrero prototípico, jefe de familia y trabajador responsable debía abandonar los ranchos indecorosos y carentes de higiene para vivir en un entorno que promoviera la buena conducta, explicitada, por si quedaran dudas, en reglamentaciones de uso de las viviendas y el equipamiento público (INVE, 1942), consejos sobre el buen uso y disposición de las viviendas (INVE, 1946), premios al orden y el aseo y vigilancia de la concurrencia de los niños a la escuela (INVE, 1947).

Construir barrios y viviendas caracterizados y acabados

Había también un argumento económico para la creación de estos barrios. Según consta en la mencionada *Memoria* (1942), los precios bajos de los terrenos periféricos habilitaban a su compra por parte de las "clases modestas" que allí instalaban ranchos de lata o madera. El problema, a juicio de la Comisión Honoraria, es que la mejora en las condiciones del contexto, especialmente en lo que refiere a saneamiento y vías públicas, llevaba inevitablemente a un aumento en el costo de mantenimiento de la vivienda y ello a la imposibilidad de mejorarlas. La solución era brindar una vivienda en alquiler (evitando así el pago de sobrecuotas) con todos los servicios y completa: no existía la menor intención de permitir la autoconstrucción y la mejora del obrero estaba implícita en la movilidad que permitía la oferta global de arrendamientos.

Intervenciones como el Barrio n.º 1, por tanto, no solamente proponen crear núcleos periféricos sino *sustituir* la forma de crecimiento basada en el loteamiento del suelo rural y su venta a sectores humildes por parte de especuladores urbanos, por intervenciones planificadas, caracterizadas y acabadas.³ En cada intervención anida la matriz de una nueva ingeniería social, fundada tanto en la vivienda como en su entorno. La debilidad de esta política, vista en perspectiva histórica, fue no poder aplicar estas ideas, por diversos motivos, a una escala masiva que transformara el contexto y fuera una opción real para el conjunto de los sectores asalariados más deprimidos.

El barrio se define como un gran rectángulo de unos 200 por 400 metros, subdividido por trece manzanas de formas cuadradas, rectangulares y en forma de "L". En el lado oeste cuenta con una tira que comparte la manzana con otras intervenciones posteriores. Este recurso, de delimitar los barrios con tiras de viviendas, se utilizó en varios conjuntos y evidencia la importancia que adquiría la definición de la calle. La variedad de tamaños y formas de las manzanas, por otra parte, permite la creación de cierta diversidad de ambientes urbanos en el marco de un lenguaje común.

En el posterior Barrio n.º 2, situado en la falda del Cerro, sobre la costa, la propia topografía funcionó como un estímulo para la disposición de las viviendas. No en vano, en la *Memoria* publicada en 1942 se dice que es "el más pintoresco y agradable de los núcleos constituidos". A falta de estos desniveles topográficos marcados, el Barrio n.º 1 suplió la "deficiencia" creando no solamente diversidad de formas y tamaños sino también ciertas sutiles inflexiones, como la curva creada sobre la calle Bogotá. La irregularidad y las curvas van a estar más acentuadas incluso en barrios posteriores, como el n.º 3, en La Unión, o el n.º 8, también en el Cerro.

El conjunto total es de 186 viviendas, todas ellas apareadas (agrupadas de a dos), que se realizaron en dos etapas de 80 y 106 unidades respectivamente. Al interior del conjunto, rodeadas de viviendas, dos de las manzanas se destinan a plazas, una de ellas para prácticas deportivas de adultos, y otra para público infantil. Además de las plazas, se realizaron otras construcciones auxiliares: se construyó un salón de actos con

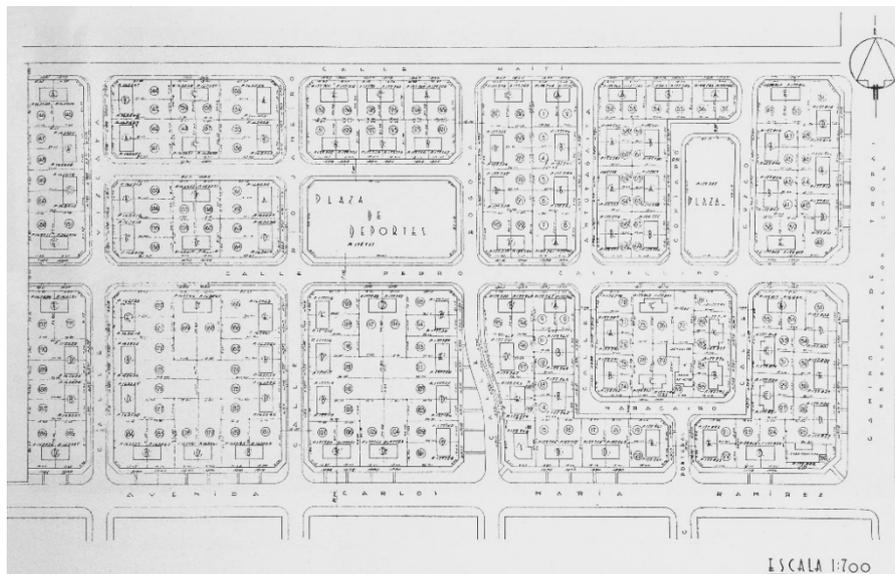


Figura 2. Plano del Barrio n.º 1. Instituto Nacional de Viviendas Económicas (1956), p. 2.



Figura 3. Plano del Barrio Casabó, 1919. En el plano se ven 341 viviendas, pero solo se construyeron 230. En los padrones del sector suroeste del plano —orientado al norte— ubicó años después el Barrio n.º 2 del INVE. Archivo de la Biblioteca Nacional, Uruguay.

biblioteca pública, un salón de expendio de artículos de primera necesidad con vivienda anexa, mientras dos de las viviendas se destinaron a policlínica (INVE, 1946). La voluntad de crear servicios recreativos, sociales y culturales colectivos acerca a estos barrios al concepto de "unidad vecinal". De hecho, así se los llama en la presentación del organismo realizada en la revista *Arquitectura* n.º 217, de finales de 1947.

La subdivisión en padrones del Barrio nos muestra terrenos de entre 250 y 400 metros cuadrados, de

unos doce metros de frente en promedio y veinte a treinta metros de profundidad. Si lo comparamos con el mencionado barrio Casabó, notaremos dos diferencias fundamentales: un conjunto más abigarrado en función de frentes más angostos y un eje lineal o calle principal sin existencia de espacios "interiores" al barrio, aunque Casabó sí contaba con plazas y también contó con servicios e incluso una escuela asociada. En definitiva, la planta del INVE denota su realización urbana y catastral por fuera de las exigencias del mercado,

hecho que también se evidencia en la factura y las dimensiones de las viviendas.

Al igual que la vivienda, los barrios fueron pensados como unidades acabadas. La conexión a saneamiento, provisión de agua, pavimento, veredas, arbolado e iluminación debían quedar completados junto con las viviendas. El paisaje urbano creado queda claro en la descripción de un corte transversal a la vía pública: La calle es de hormigón y mide once o diecisiete metros, según sea principal o secundaria. El ancho de las veredas es variable, en aquellas más amplias cuenta con una franja de pavimento (de hormigón o baldosa de hormigón) contra el límite del padrón que, de manera espaciada y más o menos regular, se extiende hasta el cordón de la vereda, dejando islas de césped donde se plantan árboles. También en la propia franja se plantan árboles, de menor porte que, junto con los arbustos y plantas que definen la propiedad, dan como resultado la cantidad y variedad de verde típica de los barrios jardín. Sobre el límite de propiedad, postes de electricidad, luminarias adosadas y pequeños muretes revestidos en piedra que ya anticipan la hechura artesanal de la vivienda.

Situadas en un retiro que va de los tres a los cinco metros, las viviendas presentan la misma cualidad del barrio, al combinar un aspecto distintivo y homogéneo con diferencias más o menos sutiles que brindan variedad. El propio INVE, en 1947, lo explicaba en estos términos:

[Se debe evitar] la monotonía, en la que es tan fácil incurrir en las realizaciones económicas, dotando a las viviendas, sin destruir el equilibrio arquitectónico del Barrio, de elementos de caracterización individual, con lo que contempla la psicología social de nuestra población. (INVE, 1947, s.p.)

La variedad se consigue en la disposición de la vivienda frente a los ejes cardinales (norte-sur o bien este-oeste en el Barrio n.º 1), la relación de esta con el terreno, la alternancia de los cinco tipos utilizados y, por supuesto, el arreglo de los jardines frontales, a criterio de los propios usuarios, aunque seguramente asesorados por los técnicos del Instituto. Algunos elementos que se repiten en casi todas las viviendas, sirven, no obstante, para otorgar un carácter distintivo al conjunto, como es el caso de los pequeños porches de acceso y las tejas sobre la cubierta.

Construir casas artesanales

La imagen global no ofrece ningún elemento rupturista. Al parecer, el argumento de la "psicología social" se utilizaba para crear una imagen tranquilizadora —la vivienda como casa, hogar y refugio de la familia— al mismo tiempo que connotaba deliberadas asociaciones de clase. La sobria simplicidad debía ser el tono de la vivienda, "tenida en cuenta la posición social del



Figura 4. Fotografía del Barrio n.º 1. INVE, 1942, p. 21.

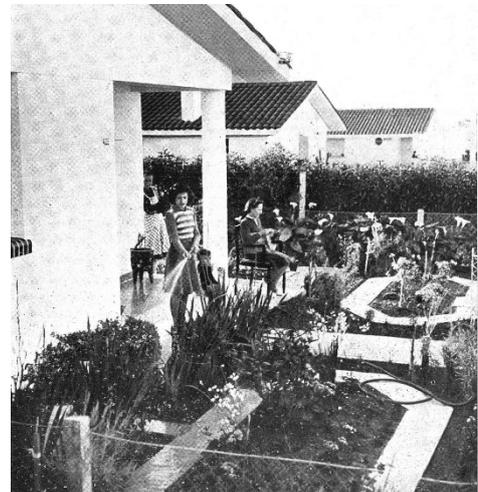


Figura 5. Fotografía del Barrio n.º 1. INVE, 1942, p. 27.

interesado" (INVE, 1942, p. 23). La imagen de pequeñas construcciones blancas con techos inclinados, de hecho, no era ninguna novedad a finales de la década de 1930. En el citado Barrio Casabó ya se utilizaban, pero las podemos encontrar más atrás aún, por ejemplo, en la propuesta del arquitecto Alfredo Jones Brown para la Granja Modelo de Sayago, del año 1909.

Los materiales utilizados para la vivienda nos hablan de su carácter artesanal y la búsqueda de durabilidad. Las tejas coloniales se apoyan sobre una cubierta inclinada de hormigón armado; los muros y tabiques son de ladrillo con revoque (30 cm de espesor en los exteriores y 15 cm en interiores), y las aberturas –de proporción vertical– son de madera de cedro con postigos y persianas exteriores también de madera y pintadas de verde para que contrasten con el blanco de los muros y el rojo de la cubierta. Los pavimentos se hicieron con baldosas hidráulicas –es decir, baldosas de cemento realizadas de manera artesanal– de una sola tinta, y las viviendas se entregaban con mesadas de mármol en la cocina, instalación de agua caliente (calentadores a alcohol) y piletas de lavado exteriores (INVE, 1942).

El desarrollo local de la industria de la construcción era coherente con las decisiones de proyecto. Un emprendimiento como el Vibro-Econo, un sistema prefabricado de viviendas creado por el arquitecto Julio Vilamajó en 1935 y comercializado sin éxito por la firma Debernardis, era un caso excepcional en el panorama uruguayo. También eran excepcionales las grandes firmas contratistas, como las alemanas encargadas de importantes obras de arquitectura e ingeniería civil en hormigón armado, y lo que predominaba eran pequeñas empresas nacionales con un personal muy calificado en tareas de acabado artesanal. Este modelo de producción entró definitivamente en crisis a finales de la década de 1940. Por un lado, por la creciente concentración de capital promovido por leyes como la de Propiedad Horizontal (1946), por otro, por la paulatina desaparición de los artesanos más adiestrados y la imposibilidad de las escuelas industriales de impartir los conocimientos equivalentes (Medero et al, 2019).

El despliegue de la actividad del INVE coincide, además, con ambiciosos planes de obra pública. Desde mediados de la década de 1930 se evidencia un importante impulso, que se tradujo,

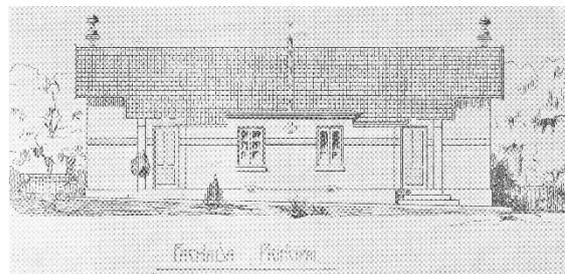
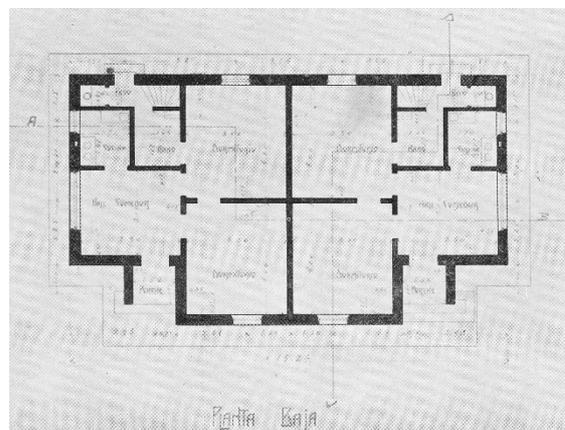


Figura 6. Fachada de la vivienda económica. Jones Brown, A. (1909). Habitación obrera para la Granja Modelo en Sayago. *Revista de la Asociación de Ingenieros y Arquitectos del Uruguay*, (16), 221.



Figuras 7. Planta de la vivienda económica. Jones Brown, A. (1909). Habitación obrera para la Granja Modelo en Sayago. *Revista de la Asociación de Ingenieros y Arquitectos del Uruguay*, (16), 222.

entre otras cosas, en importantes concursos de arquitectura para obras del Estado y creación de infraestructura, como la central hidroeléctrica en Rincón del Bonete. En el periodo 1938-1943, bajo la presidencia del general y arquitecto Alfredo Baldomir, el Estado multiplicó por dos el gasto en obras y por seis en lo que refiere específicamente a la Sección Arquitectura (Buzzetti, 1945). La inversión en obra pública generaba un efecto positivo, evidente en el empleo, lo que, lógicamente, convertía su impulso en una política social de mayor alcance, al tiempo que desestimulaba la apuesta por una mayor eficiencia técnica. En este sentido, los barrios del INVE son un producto de un consenso entre técnica y política, puesto que su modo de producción, su función y su imagen era un todo coherente que permitía la mejora del obrero al mismo tiempo que la conservación del *status quo*.

Construir desde la técnica y la política

Concebido como un órgano “técnico-social” (INVE, 1947), el Instituto se conformaba con una Sección Técnica, liderada por arquitectos, y una Comisión Honoraria de carácter político. En su primera versión, la CVO, su conformación era netamente política. La integraban los ministros de Defensa Nacional, Obras Públicas e Industrias y el Intendente de Montevideo. En 1936, sin embargo, dos de esos cargos estaban ocupados por arquitectos. Alfredo Baldomir era ministro de Defensa y Jorge Herrán de Obras Públicas. Con la creación de la Comisión Honoraria, se le otorgaba, de todos modos, cierta autonomía con respecto al poder político. El presidente de la primera Comisión fue el arquitecto Jacobo Vásquez Varela (1937-1938), mientras el segundo fue Daniel Rocco (1938-1942), que era, además, socio de Vásquez Varela en el estudio privado.

La Comisión Honoraria tenía un carácter interprofesional y, aunque en sus comienzos estuvo liderada por arquitectos, también la conformaban abogados, médicos e ingenieros. La complementación de los saberes profesionales y su interpenetración con los intereses del Estado que se evidencia en este caso, era parte de una historia que ya estaba presente desde el siglo XIX pero que se había afianzado y expandido desde comienzos del siglo XX. En realidad, como sostiene Terry Johnson (1995), profesiones y Estado se afianzaron mutuamente en su accionar histórico.

Los arquitectos que lideraron la Comisión Honoraria, por su parte, eran exponentes de las primeras generaciones nacionales, formados en la Facultad de Matemáticas de la única Universidad nacional y pública. Vásquez Varela fue el segundo arquitecto en obtener el título, en el año 1898, mientras que Rocco era algo más joven y se recibió en 1911. Ambos tuvieron una breve actividad política en los años en que el INVE se puso en marcha. Vásquez Varela fue electo senador de la república en 1938 y ejerció por unos meses el cargo de ministro de Instrucción Pública ese mismo año. Rocco, a su vez, fue miembro del Consejo de Estado entre 1942 y 1943 (Marius, 2006).

En la sección técnica del INVE, también encontramos un arquitecto de las primeras generaciones, Juan Giuria, quien tenía amplia experiencia en arquitectura hospitalaria. Cualquiera de estos arquitectos mencionados en

sus roles políticos y técnicos, se habían formado en una escuela académica y nunca rechazaron en esencia sus enseñanzas. Los arquitectos, en este sentido, debía aportar sus conocimientos tanto en relación a la creación de *carácter* –un concepto que iba más allá de lo estético para penetrar en el campo del comportamiento social– como en la sistematización de tipos, cuyas conformaciones no solamente connotan una ideología, sino que la ponen en práctica.

Construir tipos

Precisamente, en el Barrio n.º 1 se utilizaron cinco tipos diferentes, nombrados A (28 viviendas), B (54), C (20), D (48) y E (36). A los pocos años de funcionamiento, el INVE ya había creado más de veinte tipos en los distintos barrios (INVE, 1942). Las viviendas del Barrio n.º 1 son de uno (tipos A y B) y dos dormitorios (C, D, E), hecho que denota la apuesta por la familia reducida a padres e hijos.

La organización y dimensiones internas de las viviendas muestran un notable parecido con el ejemplo mencionado de la Granja Modelo, treinta años anterior (Figura 7). Como se puede observar, ambos tipos son de dos viviendas apareadas y simétricas a partir del eje del muro divisorio. En ambas, las dimensiones de los dormitorios principales además de similares son mayores que el comedor, no hay “estar”, la cocina es mediana (entre 3 y 5 m²) y conforma un ambiente propio; los baños tienen acceso por el interior de la vivienda y hay un porche de acceso.

Aunque con cubiertas planas que le otorgan un aspecto bien diferente, los tipos de las viviendas para el barrio jardín del Buceo proyectado por Eugenio Baroffio y Pedro Belloni Gadea para el Concejo de Administración Departamental de Montevideo (1921) poseen importantes similitudes con las del INVE en distribución y dimensiones (Figura 10). Asimismo, y a pesar de que sus formas son más variadas –incluyendo tipos con dos niveles y otros con cubiertas planas–, las propuestas que la Dirección de Arquitectura del MOP estudió en 1919 para los barrios jardín repiten, con mínimas variaciones, el mismo modelo que hemos descrito.

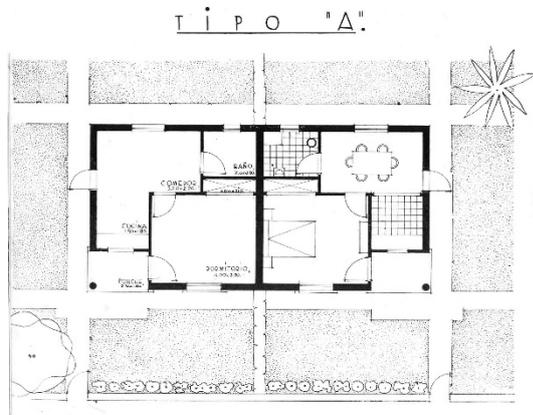


Figura 8. Vivienda Tipo A. INVE, 1942, p. 28.

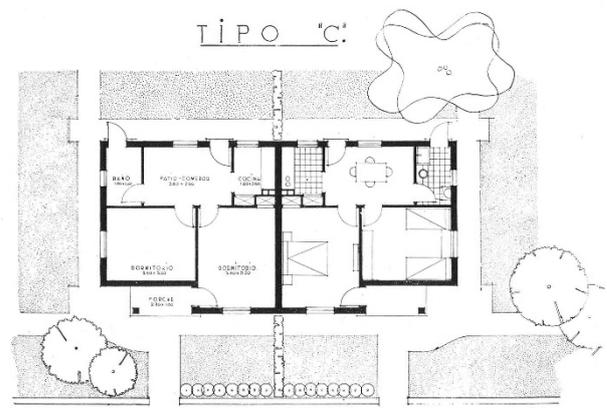


Figura 9. Vivienda Tipo C. INVE, 1942, p.56.

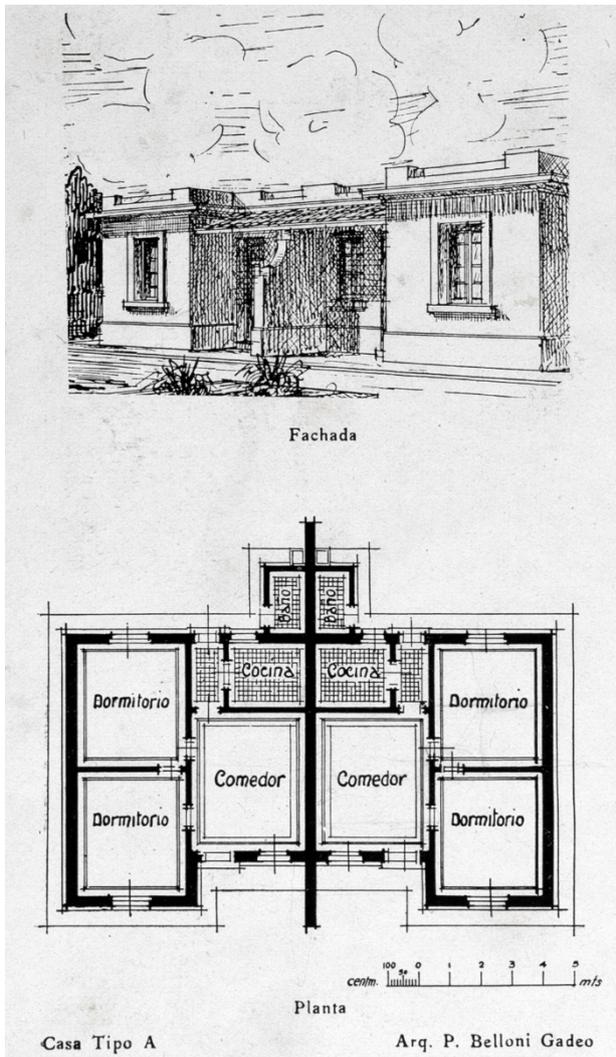


Figura 10. Barrio Jardín en el Buceo, 1921. Planta de las viviendas. Casas económicas del Buceo (1923). *Arquitectura* (69), 167.



Figura 11. Barrio Casabó, 1921. Archivo histórico del Centro de Fotografía de Montevideo, Intendencia de Montevideo. Código de referencia: 03017FMHGE. Recuperado de: <https://cdf.montevideo.gub.uy/catalogo/foto/03017fmhge>

En cambio, son bastante notables las diferencias con los modelos propuestos en el barrio Casabó (Figura 11). En este caso, el acceso a los baños y cocina es exterior, no hay comedor y los dormitorios se vinculan directamente entre sí. Los metrajes son también bien diferentes, pero paradójicamente señalan mayor amplitud para el caso del emprendimiento privado. Las viviendas “tipo A” del emprendimiento de Casabó y Pérez Montero (Figura 3), con dos habitaciones, cocina y baño, tienen 49,52 m², mientras que el tipo A del INVE (Figura 8) posee solamente 37,59 m². Si bien comparamos un modelo de dos dormitorios con otro de uno, es evidente que los del barrio Casabó podían funcionar perfectamente como habitaciones genéricas (sus amplias dimensiones así lo indican) y albergar una mesa para la comida diaria, además de camas.

Quizás sea esta, entonces, la mayor diferencia con las propuestas de la Granja Modelo, el barrio modelo del MOP, el barrio jardín en el Buceo y los posteriores del INVE, donde todas las habitaciones tienen una función determinada y precisa. La “indeterminación” de la planta del barrio Casabó y sus mayores dimensiones parecen albergar la posibilidad de una familia extensa que las viviendas estatales como mínimo dificultan. Con menos de cuatro habitantes por vivienda en promedio, las densidades de los barrios del INVE corroboran este razonamiento (INVE, 1942) y abren la pregunta sobre la incidencia de las políticas de vivienda en la propia organización familiar a través de las décadas y las generaciones.

Las viviendas de Casabó, en definitiva, compartían aspectos tipológicos con la llamada “casa chorizo”, de amplio uso en la zona del Río de la Plata en el siglo XIX y comienzos del XX y, por tanto, establecían aún un nexo con el mundo premoderno de la “gran familia” que esta albergaba y representaba. En el marco de las políticas vinculadas al higienismo y el disciplinamiento, la casa compacta promovida por el Estado diferenciaba las funciones en su interior de manera más evidente, separaba el ámbito doméstico del lugar del trabajo remunerado y favorecía la reproducción de la familia nuclear. Hacia las décadas de 1930 y 1940, la transición social, cultural y arquitectónica que todo esto supuso, ya estaba plenamente consolidada (Barrán, 2008).

El modelo de los barrios jardín se mantuvo durante toda la década de 1940, tanto en Montevideo como en el interior. A finales de la década, sin embargo, aparecen ciertas señales de cambio. La primera es la concreción de las primeras Casas Colectivas, que desviaron la atención a las áreas céntricas de la capital. Ya en los años cincuenta, la idea de la importancia de la normalización, prefabricación e industrialización de la arquitectura gana terreno, al mismo tiempo que la propia organización de la industria, como ya se señaló, se transforma de manera acelerada y la conciencia del déficit de vivienda se hace más aguda. El problema ya no va a ser la compra de terrenos en cuotas por parte de los sectores más humildes, sino directamente la ocupación de terrenos, muchas veces en zonas no aptas, por parte de una población crecientemente excluida de los ámbitos formales establecidos por el orden político y económico.

Frente a este panorama, la solución a través de pequeñas viviendas artesanales unifamiliares va a perder terreno a favor de nuevas formas urbanísticas de agrupación en bloques que permitan mayores rendimientos y un acceso más amplio al bien. No obstante, lo lógica del barrio jardín no va a desaparecer. Por un lado, porque también estaba asociada a otros sectores sociales, pero, en lo que tiene relación con la vivienda económica, porque se va a reconceptualizar en nuevos tipos de urbanización, como las llamadas “unidades vecinales”.

Este último concepto, de hecho, no era novedoso, puesto que fue creado en la década de 1920, y hasta cierto punto, los barrios del INVE tenían ciertas semejanzas. Sin embargo, estas eran más bien superficiales. La apuesta del organismo era crear obreros y familias responsables y trabajadoras, en un entorno ideal que coadyuvara a una conducta ejemplar, pero no crear *comunidades*, puesto que el carácter transitorio de la solución –al menos en teoría– impedía cualquier reconocimiento a largo plazo.

Colofón

El Barrio n.º 1 y los posteriores, realizados a imagen y semejanza de este, propusieron viviendas en arrendamiento compactas, caracterizadas, acabadas y artesanales, una urbanización pintoresca de baja a media densidad

y con los servicios esenciales (calles, saneamiento, agua y electricidad) resueltos. El objetivo esencial era la transformación de las clases subalternas en ciudadanos “útiles” a los fines productivos y reproductivos impulsados por los sectores dirigentes, organizados en una urdimbre de instituciones estatales y profesionales. El disciplinamiento que se propone tanto en la dimensión de organización material como en la gestión, acompañaba a la idea del progreso y la posibilidad abierta de mejoramiento social, evidente en la política de alquileres.

No obstante, pese a las intenciones explícitas de solucionar el problema de la vivienda por parte del Estado, la producción del INVE en su primera década era insuficiente para cubrir la demanda creciente. Su política de intervención, por tanto, fue puesta en crisis en las décadas siguientes en búsqueda de resultados cuantitativos que intentaran paliar las verdaderas necesidades de vivienda de los sectores sumergidos y con un sesgo cada vez más marcado hacia la propiedad del bien. Los dispares resultados de estas nuevas formas de intervenir y la capacidad que han mostrado los barrios jardín para mantener en el tiempo sus características materiales y formales, brindan una perspectiva de interés para reevaluar las políticas de vivienda y revalorizar históricamente estas primeras experiencias estatales.

Notas

¹ En Argentina, por ejemplo, la Comisión Nacional de Casas Baratas tuvo una acción muy limitada. Entre 1915 y 1943, año de su disolución, solamente había realizado 977 viviendas. Al igual que en Montevideo, la Municipalidad de Buenos Aires realizó también algunos conjuntos puntuales. En Chile, los Consejos de Habitaciones para Obreros (creados por la Ley de Habitaciones Obreras de 1906 y sustituidos en 1925 por el Consejo de Bienestar Social) construyeron en forma directa solamente 396 casas. La mayor parte de lo construido en el periodo de su existencia correspondió a iniciativas privadas (4128 viviendas).

² Comparten las características de barrio jardín las siguientes concreciones del INVE, realizadas todas ellas entre 1938 y 1940: Barrios n.º 2 (Cerro), n.º 3 (La Unión), n.º 5 (Nuevo París), n.º 7 (La Teja), n.º 8 (Cerro), n.º 9 y 10 (La Unión). Los Barrios 4 y 6, destinados a personal del Ejército, son más pequeños, no poseen las mismas características formales y no fueron proyectados ni controlados desde el INVE, a pesar de estar adjudicados a su presupuesto. En 1945 se realizó el Barrio n.º 11 en Colón, con similares características a los primeros. Construidos en la década de 1950, los Barrios n.º 12, 14 y 15 (no hay número 13) de Montevideo pertenecen ya a otro ciclo. Aunque se mantiene la conformación en base a viviendas apareadas en terrenos de amplitud similar, las calidades y aspecto de las viviendas son bien distintas. Con el Conjunto Habitacional (según la nueva jerga) n.º 16, en base a tiras de apartamentos en tres niveles, el cambio se termina de procesar en un nivel más radical.

Por otra parte, a partir de 1942 aproximadamente, el INVE comenzó a realizar urbanizaciones en el interior del país. Construyó barrios en las distintas capitales departamentales, de similares características a los realizados en Montevideo, así como para los afectados por las inundaciones (con fondos otorgados por la Ley del 8 de mayo de 1942).

Finalmente, el INVE también pensó, desde temprano, en crear lo que llamó “casas colectivas”, es decir, edificios colectivos de varios niveles situados en zonas céntricas. En la *Memoria* publicada en 1942 se habla de la importancia de crear estos edificios y se muestra un primer proyecto a realizarse en la zona sur de la Ciudad Vieja (propuesta que se realizó algunos años más tarde –Casa Colectiva n.º 3– con un proyecto arquitectónico mucho más modesto). Sin embargo, esto no relativiza nuestro punto de vista sobre la centralidad de los Barrios tipo jardín en este periodo. Las casas colectivas, marcadas por la realidad de múltiples obreros y empleados modestos que trabajaban en zonas céntricas, se concibieron como un complemento antes que una política directriz. De ello da cuenta el hecho de que recién en 1948-1949 se comenzó a construir la primera, sobre la Avenida Italia, o los resúmenes de

actuación publicados en la revista *Arquitectura* de la Sociedad de Arquitectos en 1945 y 1947, donde solamente se habla de la realización de los barrios.

³ Junto a esta política, convivía la de otorgar viviendas higiénicas individuales a promitentes compradores. Esta política, complemento de la creación de barrios, habilitó soluciones puntuales fundamentalmente en barrios periféricos de Montevideo. Hacia 1942, se habían realizado 131 soluciones habitacionales, mientras que los barrios de la capital sumaban 933 viviendas.

Referencias

- Ballent, A. (2004). Vivienda de interés social. En J. F. Liernur y F. Aliata (Eds.), *Diccionario de Arquitectura en la Argentina. Estilos. Obras. Biografías. Instituciones. Ciudades* (Vol. s-z, pp. 176-187). Buenos Aires: Clarín Arquitectura.
- Barrán, J. P. (2008). *Intimidación, divorcio y nueva moral en el Uruguay del novecientos*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental.
- Buzzetti, J. L. (1945). *Planificación y desarrollo de las obras públicas. El Plan de Obras Públicas 1944-1949*. Montevideo: Litografía e Imprenta del Comercio.
- Casas económicas del Buceo (agosto, 1923). *Arquitectura*, (69), 167-169.
- Hidalgo Dattwyler, R. (2000). La política de casas baratas a principios del siglo XX. El caso chileno. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, (55). Recuperado https://www.researchgate.net/publication/28055127_La_politica_de_casas_baratas_a_principios_del_siglo_XX_El_caso_chileno
- Iniciativas valiosas. La Oficina de la Casa Barata (noviembre, 1926). *Arquitectura*, (108), 242.
- Instituto Nacional de Viviendas Económicas (1942). *Memoria del Instituto Nacional de Viviendas Económicas*. Montevideo: Imprenta Colombino.
- Instituto Nacional de Viviendas Económicas (1946). La obra del Instituto N. de Viviendas Económicas. *Arquitectura*, (215), 22-26.
- Instituto Nacional de Viviendas Económicas (1947). Instituto Nacional de Viviendas Económicas. *Arquitectura*, (217), s.p.
- Instituto Nacional de Viviendas Económicas (1956). *Arquitectura* (233), 1-37.
- Johnson, T. (2005). Governmentality and the Institutionalization of Expertise. En T. Johnson, G. Larkin, M. Saks (Eds.), *Health Professions and the State in Europe* (pp. 4-13). Londres y Nueva York: Routledge.
- Jones Brown, A. (marzo-abril, 1909). Habitación obrera para la Granja Modelo en Sayago. *Revista de la Asociación de Ingenieros y Arquitectos del Uruguay*, (16), 220-223.
- Marius, J. L. (Coord.) (2006). *Parlamentarios Uruguayos 1830-2005*. Montevideo: Ediciones de La Proa. Recuperado de https://parlamento.gub.uy/sites/default/files/parlamentariosuruguayos.pdf?width=800&height=600&hl=en_US1&iframe=true&rel=nofollow
- Medero, S., Fernández, M., Alonso, L., Méndez, M., Canén, P. y Nudelman, J. (2019). *100 años. Liga de la Construcción del Uruguay*. Montevideo: LCU, FADU-Udelar.
- Ministerio de Obras Públicas (1920). *Contribución de la sección Embellecimiento de Pueblos y Ciudades al Primer Congreso Pan Americano de Arquitectos celebrado en la ciudad de Montevideo*. Montevideo.
- Pan American Union (febrero, 1924). Recent Progress in Workmen's Housing in the Americas. *Bulletin of the Pan American Union*, LVIII(2), 114-160.

Santiago Medero Queijo

Arquitecto (Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de la República. FADU, Udelar). Magister (Universidad Torcuato Di Tella, Argentina). Docente FADU-Udelar. Instituto de Historia, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo. Universidad de la República. Bv. Artigas 1031, código postal 11200, Montevideo, Uruguay.

santimq@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-2366-290X>