

POLÍTICAS PÚBLICAS Y CANTEGRILES EN MONTEVIDEO (1946-1973)

POLITICS AND CANTEGRILES IN MONTEVIDEO (1946-1973)

v. 9, n. 1 [15]
jan/abr (2017)

Dossiê "Villas Miseria, Favelas y
Asentamientos: nuevas rutas en
Historia Urbana"

Maria José Bolaña Caballero

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Udelar

mbolana@uruguayeduca.edu.uy

Resumen

A través del análisis de las políticas gubernamentales buscamos observar cómo se fue construyendo un sujeto urbano, el cantegril montevideano, y cuál fue el lugar que se le dio en la ciudad. Estos eran asentamientos en terrenos públicos y privados escasamente urbanizados que comenzaron en la década del cuarenta con la industrialización, fueron desarrollándose y transformándose en los años cincuenta y sesenta, con la crisis del modelo industrial, moderno y urbano. Por lo tanto, el artículo contribuye a comprender cómo las políticas gubernamentales delimitan sujetos en la ciudad, ubicándolos en el espacio y estableciendo sus características desde determinados modelos urbanos y sociales.

Palabras claves

Gobierno. Políticas. Rancheríos. Cantegril. Marginales.

Abstract

The article notices, describes and analyzes the politics with Montevidean cantegriles. They have been settlement in the capital city, in public and private lands without urbanization. Cantegriles began during 40s because of industrialization and they grew and changed meanwhile the crisis of industrial, urban and modern model, at the end of 50s and 60s. Through the analysis of the politics we look for seeing how an urban subject has been building, the cantegril, and what place has been given in the city. Consequently, the article would be a contribution to understand how the politics delimit subjects in the city, assign a place in the urban space and lay down characteristics from particular urban and social models.

Keywords

Government. Politics. Rancheríos. Cantegril. Marginals.

Introducción

A través de las políticas públicas de los años cincuenta hasta 1973 observaremos las definiciones políticas del cantegril. Desde la emergencia del rancherío, pasando por la idea de recuperación social proveniente del panamericanismo, hasta el establecimiento de la "marginalidad" como definición y las políticas de erradicación por medio de realojos.

Rancheríos y viviendas de emergencia (1946-1955)

En 1948 el gobierno uruguayo, integrado en su mayoría por los sectores batllistas del partido colorado, parecía consciente de que uno de los límites del "Estado social" (Frega,1993:92), estaba en las condiciones habitacionales de la población. La modernización económica a través de la industria, y social, a través de la legislación y la protección estatal, presentaba como contracara las condiciones de vivienda de la población que generaban problemas sociales vinculados a la salud y a la moral.

En 1952, la Sección Viviendas Populares¹ del gobierno municipal montevideano, construía desde su visión modernista² viviendas para todos los sectores sociales de bajos ingresos. El crédito social y la vivienda económica se concebían en forma universal, se construían unidades habitacionales colectivas o viviendas individuales con asesoramiento técnico de los arquitectos municipales, a través de un plano de vivienda económica.

En ese contexto político y técnico la solución para los habitantes de cantegriles en Montevideo fue la construcción de "viviendas de emergencia" con el objetivo de "abolir los rancheríos". Lo más importante era eliminar las condiciones habitacionales con una solución provisoria, y de bajos costo, con viviendas baratas porque sus habitantes no podían acceder a un crédito social de vivienda económica o un alquiler municipal. Confiando en que su situación económica mejoraría a través del modelo industrializador y modernizador, eliminando provisoriamente sus condiciones habitacionales se "abolía" uno de los límites de esos habitantes para su inserción en la vida moderna y urbana.

Por tanto, hasta mediados de los cincuenta, los cantegriles fueron visualizados como parte de la cuestión habitacional, debían ser atendidos en el marco de la política de vivienda popular, no eran un problema social específico, sino parte de las dificultades que encontraba la

¹ Sección de la Dirección de Arquitectura del gobierno municipal, dirigida por el arq. Alfredo Bouza. El Director de Arquitectura era el arq. Luis Crespi, y el Intendente de Montevideo el Agrimensor Germán Barbato del partido colorado (1946-1951).

² La arquitectura modernista tenía sus bases teóricas en la CIAM y la Carta de Atenas de 1933. Fue aliada del gobierno uruguayo desde los años treinta, creándose la Oficina del Plan Regulador en 1938 para planificar el crecimiento urbano.

población de bajos ingresos, desempleada, migrantes rurales que llegaban a la capital, habitantes de viviendas de inquilinato y conventillos para obtener o tener una vivienda. Solucionar ese problema era la forma de cambiar un aspecto de sus condiciones de vida que luego les permitiera el acceso a otro tipo de vivienda barata y la integración a la vida urbana, confiando en un modelo económico y social que permitía el ascenso social de la población.

Para ello, el Departamento de Arquitectura de la Intendencia de Montevideo construyó entre 1950 y 1952

cinco barrios de Emergencia, (...): Ganaderos y Yugoslavia, con 96 viviendas; Marconi, con 172 viviendas; Plácido Ellauri y José Ellauri, con 96 viviendas cada uno; y el barrio Cadorna, con 88 viviendas; lo que hace un total de 548... (Memoria Concejo Departamental, 1955-1959: p. 71).

que eliminarían unos 30 rancheríos de la ciudad. La obra era financiada por el presupuesto municipal, la construcción la realizaban contratistas privados convocados mediante licitación pública. Su adquisición y usufructo debía ser transitorio, para ello se firmaba un "comodato" por un año, a renovarse según la conducta de sus ocupantes y las posibilidades del pago de un alquiler, pasando luego a ser arrendatarios (Conti, 1986, p. 44).

El informe de un censo realizado en el barrio de emergencia Cardona probablemente hacia 1955, nos acerca a la descripción de estas viviendas, que seguramente fueran similares a las de los demás barrios, ya que el plano era el mismo,

casas de 2 dormitorios, 1 comedor y cocina y cuarto de baño, teniendo además al frente una faja de terreno que varía entre los 15 y 40m². Las paredes han sido construidas en su totalidad de bloques y el techo de chapas de amianto aseguradas por medios de pernos a la construcción. (A.G.N., Archivo Luis Batlle Berres, doc. N°9).

El informe también describía la precariedad de las paredes por donde filtraba el agua y el viento, al igual que el techo. Señalaba que hacía pocos días habían instalado el agua corriente, (probablemente las viviendas ya tenían dos años de antigüedad) pero aún no tenían energía eléctrica, la que estaba en proceso de instalación. El retraso en la instalación del agua corriente había generado problemas de higiene, acumulándose basura en las cloacas. La "barriada" tampoco contaba con "una salida hormigonada" que dificultaba, sobretudo los días de lluvia, "el tránsito de peatones."

A pesar de la precariedad las "viviendas de emergencia", según el informante, cumplieron con el objetivo de abolir aquellas "totalmente insalubres", construidas por los pobladores, sobre a orillas del arroyo Pantanoso, "quien en cada una de sus crecientes derruía gran número de esos rancheríos precarios." Sus habitantes no fueron trasladados a otras zonas de Montevideo, porque las "viviendas de emergencia" se construían cerca de donde ellos habitaban, el objetivo era mejorar sus condiciones habitacionales (A.G.N., Archivo Luis Batlle Berres, doc. N°9).

Las "viviendas de emergencia", concebidas como transitorias se convirtieron en permanentes y alrededor de ellas avanzaron nuevos "rancheríos" comenzándose a identificar a todo el conjunto como cantegril. Las autoridades municipales y los funcionarios técnicos, arquitectos e ingenieros, diagnosticaban en los documentos oficiales de mediados de los cincuenta, que el problema del "rancherío" no había encontrado solución a través de las "viviendas de emergencia".

"Cantegril" y centros de recuperación social (1955-1959)

A mediados del los cincuenta, el gobierno de Montevideo cambió las políticas de diagnóstico y búsqueda de soluciones para la cuestión de los cantegriles a partir de las nuevas concepciones panamericanas sobre la "vivienda de interés social" y la eliminación de arrabales. La base conceptual panamericana consideraba la "vivienda de interés social" como "aquella que dentro de las normas esenciales de habitabilidad se construya a coste mínimo" para las familias de "escasos ingresos"³, y establecía en su cuarto principio que esta debía "completarse con la asistencia social que promueva el mejor uso de la vivienda y una superación en la vida del hogar y la comunidad". La implementación de estos planes debía llevarse a cabo con diversas modalidades de financiamiento: capitales privados, cooperativas de vivienda, autofinanciación a través de la "ayuda propia" o la "ayuda mutua" (Conti, 1986, pp. 17,19).

Así cambiaba la percepción sobre los cantegriles. De la cuestión de la "vivienda popular" se iba hacia la "vivienda de interés social" y de los cantegriles identificados como "rancheríos" dentro de la problemática habitacional se pasaba al "Cantegril" como fenómeno social.

La comisión municipal de 1955 planteaba que las "viviendas de emergencia" habían sido un fracaso e identificaba a "la agrupación de rancheríos" con los "pueblos de ratas o "Cantegriles"", que conformaban "barrios insalubres", y concluía que era necesario investigar el problema, para conocer sus dimensiones y construir unidades vecinales.

Autoridades y funcionarios gubernamentales comenzaban a usar nuevas expresiones para referirse al ex "rancherío": "pueblo de ratas o "Cantegriles". La primer expresión era el nombre adjudicado a los "rancheríos rurales" en forma despectiva desde fines del siglo XIX, demostración de subestimación hacia los habitantes de los cantegriles, de traslado de un término adjudicado al contexto rural a la ciudad, probablemente por la idea, no confirmada, del origen de sus habitantes. Se observa una continuidad ideológica y conceptual sobre los pobres que vivían en agrupamientos de "ranchos" en el medio rural y urbano, que se encontraban "fuera" de la estancia o del pueblo, fuera de la ciudad moderna e industrial. Con respecto a la denominación de "Cantegriles" provenía del nombre de un barrio residencial en Punta del Este, inaugurado en 1947.

³ Fueron establecidas por la CIES, Comisión Interamericana Económica y Social de la Organización de Estados Americanos, X Conferencia Caracas 1954.

Para las autoridades municipales el fracaso de las "viviendas de emergencia" para "abolir rancheríos" se debía a que la "tendencia natural" de sus habitantes los llevaba a construir rancheríos por "otras zonas de la ciudad" formando "otros tugurios semejantes." Por tanto, a mediados de los cincuenta, el cantegril era un fenómeno social que se reproducía por características "naturales" de sus pobladores, estaba claro para el gobierno montevideano que no era un problema habitacional solamente. Las calificaciones de "barrios insalubres", "agrupamientos precarios", "covachas" denotaban cuestiones sociales que no referían a la vivienda sino a sus habitantes. (Memoria Concejo Departamental, 1955-1959, pp.52, 54).

De la perspectiva de la problemática de la vivienda como fenómeno global, como problema de los sectores populares, como límite del "Estado Social", se había pasado a observar, delimitar a ciertos habitantes de la urbe, que se agrupaban en "covachas" construidas en terrenos públicos o privados. La solución para esos pobladores no podía ser la misma que para el resto de la población de bajos ingresos y con problemas habitacionales que no vivían en "Cantegriles".

Esta nueva concepción se reflejó en el Plan Director de Montevideo de 1955-1958, que construyó, aunque en forma incompleta, tres "Unidades de Habitación" concebidas como "el elemento primario de la ciudad moderna" con viviendas y servicios: "mercados, escuelas, nursery, club, bibliotecas, salones de reunión, etc.". Cada unidad cumplía distintas funciones en la "ciudad moderna" según su ubicación y la población a la que iba dirigida. Así la Unidad de Habitación Nº2, en Casavalle y San Martín, fue concebida como "centro de readaptación" para los habitantes de rancheríos que se encontraban en esa zona. Ella sintetizaba los principios panamericanos de la "vivienda de Interés Social": autoconstrucción y unidad vecinal, donde los servicios educativos, de asistentes sociales y sanitarios tenían la prioridad conformando un "Centro de Recuperación Social" (Memoria Concejo Departamental, 1955-1959, pp. 49, 138)⁴. Las primeras viviendas serían transitorias, proyectadas para albergar a 4000 habitantes, que una vez "readaptados" construirían el segundo bloque de viviendas definitivas, pero sólo se construyeron los albergues precarios "consideradas "viviendas de emergencia" (Conti, 1986, p.44).

Para su realización, de acuerdo a los parámetros panamericanos, se realizaron censos de los cantegriles a cargo de asistentes sociales sobre: estado civil, sanitario, alimentación, asistencia médica. Fueron censadas "300 familias distribuidas en 15 rancheríos, con un total aproximado de 2000 personas"⁵. La observación por parte de las autoridades municipales de la existencia en ellos de "concubinatos, promiscuidad, prostitución, analfabetismo, enfermedades infecto contagiosas, etc." los llevaba a catalogarlos de "barrios malsanos". Desde juicios morales

⁴ El proyecto fue realizado por el arquitecto Strata, técnico de la dirección de vivienda del municipio de Montevideo.

⁵ Consideramos que el informe encontrado en el Archivo Luis Batlle Berres, analizado anteriormente, corresponde a estos censos.

y sociales se establecía la necesidad de la recuperación social (Memoria Concejo Departamental, 1955-59, p. 138).

En sus orígenes la "unidad vecinal" fue concebida para la organización racional del espacio priorizando lo territorial, la vida comunitaria y el vínculo con la naturaleza en la urbe masificadora (Craciun, M. y otros, 2015, p.148)⁶. Pero la Unidad de Habitación Nº2 de Casavalle, diseñada para los habitantes de los "cantegriles" montevideanos, la "unidad vecinal" tenía otro sentido: la recuperación de "barrios insalubres", "barrios malsanos" conformados por la "agrupación de rancheríos" donde se desarrollaban "perniciosas influencias". A la política de "abolición del rancheríos" se la había transformado en política de "recuperación" y "readaptación" de sectores sociales que parecían ajenos al modo de vida urbano y moderno.

Las viviendas "transitorias", más pequeñas y precarias que las antiguas viviendas de emergencia, contaban con un "estar-cocina (...); servicios higiénicos interiores completos (...); y un amplio dormitorio, divisible por mamparas de materiales livianos)." Según los técnicos y las autoridadeslo fundamental para la "recuperación" de los ex habitantes de rancheríos era:

las condiciones higiénicas (...) aguas corrientes, saneamiento y luz eléctrica", la "acción" de "la asistencia social por medio (...) de visitadoras" , el "*Club Social y Confitería Restaurant*", la "*Sala de Espectáculos para 800 espectadores*, apta para funciones de Cine, de Teatro y para conferencias y asambleas", las "*Oficinas Municipales y de Correos y Telégrafo*", la "*Policlínica – Nursery – Biblioteca*", un "*Bloque de talleres para artesanos*" del lugar y un "local Policial. (Memoria Concejo Departamental, 1955-1959, pp.53).

Las únicas construcciones que se concretaron, además de las viviendas transitorias, que fueron permanentes hasta el presente, fueron: el local policial, la policlínica y la escuela primaria. Esta última con graves deficiencias locativas y de personal (Memoria Concejo Departamental, 1955-1959, pp.53, 54).

Durante el gobierno liderado por la mayoría batllista, se redactaron importantes leyes sociales y laborales que regularon la relación entre trabajadores e industriales, establecieron jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares tratando de incluir en los beneficios de la seguridad social a todos los ciudadanos y de construir un "Estado social" (Frega, A.,1993, p.92). Junto a la política de protección social, el gobierno buscó resolver el problema de la vivienda insalubre sobretudo en el medio rural y planificar el desarrollo urbano a través de la organización racional del territorio. Sin embargo, problema de la vivienda siguió siendo un déficit del gobierno. Las "viviendas de emergencia" comenzaron en el período neobatllista"⁷.

⁶ Su origen estaba en los principios de la Grille CIAM del congreso de Bridgwater de 1947, pero a fines de los cincuenta, estas concepciones formaban parte programas internacionales elaborados por técnicos y funcionarios de organismos como la ONU y la OEA.

⁷ El período de 1938 a 1946 es considerado la etapa de la restauración democrática y establecimiento del "Estado social", y el período de 1947 a 1958 corresponde a "los triunfos del batllismo", conocido como "neobatllismo". (Frega, A., 1993, p.92).

El neobatllismo, a diferencia de los gobiernos que lo precedieron, se caracterizó por “la marca “economicista” que asumió la actividad política” (Ibidem.), centrada en el desarrollo de la industria nacional tutelada por el estado, el énfasis en la distribución de la riqueza se hizo a través de la conciliación entre capital y trabajo. Sin embargo, la política salarial no dio respuesta a los problemas de pobreza que en gran medida se expresaban en la cuestión de la vivienda.

A mediados de los cincuenta, la industria y el crecimiento urbano desordenado había provocado cambios en la ciudad que requerían nuevas soluciones. La solución a esta problemática se encontró en la alianza entre estado, planificación urbana y panamericanismo.

El proceso de alineamiento con Estados Unidos y de profundización de la política panamericana generaron las bases técnicas para las políticas de asistencia social y de planificación urbana. Primero fue en el contexto de la segunda guerra mundial bajo la idea de “Unidad nacional” (...) en el marco de la polarización internacional contra el nazi-fascismo” (Ibidem.) durante la considerada “restauración democrática” de Baldomir y Amézaga (1942-1946). Y luego en los comienzos de la guerra fría, con los gobiernos neobatllistas (1947-1958), donde la “paz social” asociada al combate de la “miseria y la ignorancia” eran la garantía de la defensa del sistema liberal evitando “la propagación de doctrinas exóticas contrarias al espíritu de América y sus libertades públicas”. Los países “atrasados material y culturalmente” eran lugares favorables para su propagación, por tanto, los gobiernos latinoamericanos que adherían al panamericanismo debían atender “el mejoramiento económico y social de las clases trabajadoras”, a través del salario, la generación de empleo y “las condiciones higiénicas y sanitarias de sus hogares”. (A.G.N., Archivo Luis Batlle Berres, doc. 75).

La realización de seminarios y congresos panamericanos donde participaban arquitectos y autoridades uruguayas fue intensa en ese período. Esta conexión, entre arquitectos estatales, gobierno y panamericanismo no era una novedad, porque había sido una característica de la arquitectura modernista⁸ aliada de los gobiernos en la obra pública durante la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, en los años cincuenta, toma otro cáliz, ya que se observaba, en los países latinoamericanos cuyo modelo económico era la industrialización por sustitución de importaciones, que la industria y la pobreza urbana crecían al mismo tiempo, y esta última parecía crecer en el fenómeno de los barrios que ocupaban terrenos –públicos o privados- con construcciones de chapa y cartón, y con escasa infraestructura urbana, denominadas “favelas”, “villas miserias”, “poblaciones callampas”, “barriadas”, “cantegriles”, caracterizando a la «ciudad latinoamericana» y mostrando la dualidad de la modernización (Gorelik, A., 2008, p.77). Las concepciones modernistas del pensamiento urbano latinoamericano no parecían solucionar este problema. La formación y participación de técnicos y autoridades en organismos panamericanos fueron las gestoras de nuevas soluciones, inspiradas en la política norteamericana para la

⁸ La arquitectura modernista tenía sus bases teóricas en la CIAM y la Carta de Atenas de 1933. La alianza entre el modernismo y el gobierno uruguayo se expresó, en los años treinta, en la creación de la Oficina del Plan Regulador en la Intendencia Municipal de Montevideo en 1938, con el afán de planificar el crecimiento urbano y la política habitacional.

eliminación de arrabales en Puerto Rico^{9 10} en su status de colonia. En 1951 desde el CINVA (Centro Interamericano de vivienda), en Bogotá, se habían expandido las ideas de autoconstrucción, para abaratar costos en países con grandes déficit de vivienda y escasos recursos, como los subdesarrollados, y a su vez, para generar hábitos de trabajo colectivo en poblaciones con lazos comunitarios débiles debido al "asistencialismo" estatal y la desmoralización provocadas por las condiciones miserables de vida en la ciudad. (Ibidem., pp. 82-83)

Por tanto, los cantegriles en el neobatllismo fueron un espacio de aplicación de políticas panamericanistas. Fueron observados por el gobierno como un fenómeno "apartado" del modelo industrializador y modernizador, como una disfunción social de la vida urbana y del "bienestar" moderno. Sus políticas que partieron de la "abolición del rancharío" como problema habitacional para concluir en la construcción de un "centro de recuperación social" fueron guiadas por el modelo norteamericano: el "comprehensive planning"¹¹ para la planificación urbana y habitacional aplicado en Puerto Rico, y la asistencia social basada en el modelo estructural funcionalista¹², que observando los procesos psíquicos individuales y grupales buscaba la adaptación de los individuos a la sociedad y la prevención del conflicto social.

Se había construido una visión política de los cantegriles como "agrupamientos", "malsanos", "disfuncionales" por su modo de habitar la ciudad y su forma de vida, por tanto debía ubicárselos en una zona determinada de la ciudad, en un centro especial para su recuperación, con el fin de lograr la "paz social".

Poblaciones marginales y vivienda de interés social (1959-1969)

A partir de 1959 el gobierno del partido nacional continuó los lineamientos panamericanos de los gobiernos neobatllistas de los años cincuenta, centrados en garantizar la paz social pero en un contexto de crisis económica y de agudización de la guerra fría en América Latina. La nueva mirada de las políticas gubernamentales siguió influenciada por los organismos internacionales como la OEA y la CEPAL, la novedad, además de los cambios en las teorías

⁹ Este modelo consistía en "la rehabilitación de arrabales - a través del Programa de Tierras y Servicios Públicos—mediante la cual el gobierno saneaba las tierras e instalaba los servicios y las familias se construían las viviendas de acuerdo a planos-tipo muy sencillos, con posibilidad de crecimiento futuro" Ibidem. P. 83.

¹¹ Política de planificación urbana llevada durante la gobernación de Rexford Tugwell en Puerto Rico en 1941 "(ex subsecretario de Agricultura de Roosevelt y jefe de la Resettlement Administration, la agencia federal encargada de afrontar la escasez de alojamientos urbanos y rurales durante la crisis)". Ese modelo fue las bases técnicas de la Sección de Vivienda y Planificación creada en 1949 por la Unión Panamericana, para utilizar los fondos que el Presidente Truman había decidido destinar a los países subdesarrollados en asistencia técnica, al comienzo de la guerra fría. Ibidem. P. 35.

¹² Modelo teórico proveniente de Estados Unidos dominante en los años cuarenta y cincuenta en la formación del "Servicio Social" de la región, "muy preocupado por la prevención de los conflictos sociales, muy interesado en los procesos psíquicos individuales y grupales", que buscaba la adaptación del individuo a la sociedad. (Kruse, 1987, p. 20)

sociales y económicas de esos organismos, fue la aparición de instituciones que financiaban y condicionaban las nuevas políticas, el BID¹³ y la AID¹⁴.

El nuevo gobierno comenzó una etapa de liberalización económica e instaló un equipo académico, con profesionales universitarios, que llevó a cabo un diagnóstico de la realidad económica y social uruguaya a partir de los nuevos instrumentos técnicos de las ciencias sociales. Por tanto se llevó a cabo, a principios de los sesenta, una instancia de conocimiento sistemático de la realidad con el fin de elaborar planes, conformándose la Comisión de Investigación y Desarrollo Económico. La asesoría técnica norteamericana en el marco de la Alianza para el Progreso exigía la realización de planes gubernamentales como contrapartida al financiamiento para programas de desarrollo sectorial en vivienda económica, alimentación, educación, servicios públicos.

En su primer gobierno, el partido nacional enfrentó una crisis de la industria de la construcción que paralizó la realización de viviendas. Para atender a esa emergencia el poder ejecutivo decretó en 1962 la estructuración de un Plan Nacional de Vivienda para planificar la política a adoptar buscando una solución integral. Su realización debía estar en manos del BHU (Banco Hipotecario del Uruguay) y el INVE (Instituto Nacional de Vivienda Económica), y debía incluirse en los planes a elaborar por la CIDE (Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico). El plan se debía estructurar para diez años, pero debido a la urgencia de atender el problema habitacional se reconocía la necesidad de una "acción rápida" a dos años. Para su concreción el estado uruguayo recibe un préstamo de ocho millones de dólares del BID para su concreción con la contrapartida del gobierno de siete millones trescientos mil dólares. La necesidad del préstamo se fundamentaba, además de en la crisis de la construcción, sector productivo y financiero de la economía, en la insuficiencia de la obra del INVE en los años cincuenta, que a pesar de haber aumentado considerablemente la construcción de viviendas económicas, no había logrado cubrir la necesidad de las mismas, y su obra se había paralizado a partir de 1958.

En esta primera medida del gobierno nacionalista pueden observarse cambios de la política gubernamental con respecto a la cuestión de los cantegriles. En primer lugar, se trató de un plan de vivienda de carácter universalista, que atacaba el problema de la vivienda en forma integral, el problema era el desarrollo habitacional y urbano, no el de los cantegriles en sí mismo, tomando como concepto básico la construcción de "viviendas de interés social"¹⁵. En segundo lugar, y muy importante, la participación en el financiamiento del proyecto del BID. Este, manteniendo parámetros panamericanistas de los cincuenta, condicionaba el

¹³ El Banco Interamericano de Desarrollo, creado en 1959, era fideicomiso de los "Social Progress Trust Fund" otorgados por el gobierno de los Estados Unidos.

¹⁴ Agencia Internacional del Desarrollo es un organismo del gobierno de los Estados Unidos creado en 1961, en el marco de la Alianza para el progreso, con el fin de otorgar préstamos y ayuda técnica para atender problemas sociales. En 1964 otorgó un préstamo de seis millones de dólares para viviendas (\$454.000.000), y la contrapartida nacional era de \$250.000.000. (Abella, 1964, p. 60).

¹⁵ Este concepto se mantiene como lo utilizaban los órganos panamericanos en los cincuenta.

financiamiento a la realización de diagnósticos, estadísticas, planificación, además de una contrapartida financiera nacional y la definición del destino de los préstamos, entre ellos "la habitación para familias de bajos ingresos" (Conti, 1986, p.28). Pero, el préstamo financiaba solamente la vivienda, el resto de los servicios quedaba en manos del gobierno uruguayo (agua, energía eléctrica, saneamiento), y se abandonaba la idea de "unidad vecinal" de la década anterior, porque no se financiaban espacios comunes, recreativos y/o culturales. Por último, se modificaba la modalidad de propiedad de la vivienda construida para sectores sociales de bajos ingresos, que era adquirida como propiedad, a diferencia de los años cincuenta que eran dadas en arriendo, con contrato a renovar según comportamiento. A partir de 1965 todas las viviendas de emergencia de la década anterior se venden a sus arrendatarios (Ibidem., pp.17,18,45.).

Desde esa perspectiva planificadora del desarrollo nacional, no es posible observar políticas focalizadas para las poblaciones de los "cantegriles", como habían llevado a cabo los gobiernos neobatllistas en la segunda mitad de los cincuenta. Ahora la perspectiva en el marco de los organismos internacionales como CEPAL había cambiado.

El Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda organizado por la CEPAL en 1962 planteaba la importancia de "programas nacionales de vivienda a largo plazo" formulados "dentro del contexto de los planes de desarrollo económico general". Importaba la eficiencia en el uso de los recursos y "la armonía de propósitos": mejorar las condiciones de vivienda y el desarrollo económico general (Ibidem. P. 27). Para ello debía aplicarse una metodología adecuada de diagnóstico mejorando las estadísticas, detectando a las poblaciones que no podían acceder a la vivienda mínima, a las cuales los gobiernos debían proveer de viviendas de interés social, en los nuevos términos planteados por los organismos internacionales.

En Uruguay, el Muestreo Nacional de Vivienda y el Censo de Población y Vivienda de 1963 realizados por la CIDE, constituyeron las herramientas de diagnóstico para planificar. A través de ellas no puede observarse directamente a la población de los cantegriles, pero ciertas categorías utilizadas nos acercan a ellos: casas de "materiales de deshecho", "sectores por debajo del nivel de suficiencia" y las "poblaciones marginales".

La categoría "casas de materiales de deshecho" se aplicaba a una "construcción improvisada... a base de materiales de poco o ningún valor" utilizados para otros fines, o "de materiales destinados para la construcción pero ya usados y deteriorados". También se incluían en ellas "las construcciones levantadas con piedras naturales, ladrillos, bloques, etc., apilados" y las "aripucas" o construcciones precarias formadas por montones de mazos de paja, ramas, etc." (CIDE, 1964, p.15).

Según el muestreo de vivienda realizado por la CIDE entre febrero y abril de 1963 existían en Montevideo 3.947 viviendas de "materiales de desecho" ocupadas, sobre un stock de 4.080. A través de estos datos no se puede determinar quiénes eran los habitantes de los cantegriles ni dónde se ubicaban en la ciudad, pero sabemos que había un sector de 3.947

viviendas (1,3%) de "materiales de desecho" en un total de 310.603 viviendas en Montevideo (CIDE, 1964, cuadros 2, 4, 5). El censo de población y vivienda realizado unos meses después del muestreo comprobaba la existencia de 362916 "casas de material de deshecho" (1,1%) sobre un total para el departamento de 326.708 (Censo, 1963, cuadro 3) viviendas. Según Juan Pablo Terra¹⁷, Director de la metodología aplicada en el muestreo e integrante de la CIDE en el área vivienda y ordenamiento territorial, este tipo de viviendas aparecía dispersa "con pocos agrupamientos del tipo llamado "cantegril"" (Terra, 1969, p. 25)

Al igual que la vivienda, el "nivel de suficiencia" era otro de los parámetros para medir la pobreza. El muestreo de vivienda establecía la categoría "unidades de consumo" era un "un cálculo teórico de las necesidades de consumo familiar", calculado según parámetros de la FAO (Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) en 1950, en base al "consumo del "Hombre de Referencia" correspondiente "a la necesidad de alimentos en calorías por sexo y edad", se establecía en pesos uruguayos a través de la división del ingreso familiar total por las unidades de consumo (CIDE, 1964, pp. 18, 29)

Por otro lado se establecía la situación habitacional según sectores sociales. Para ello se medían ingresos familiares e individuales, gastos de alquiler o cuota y nivel socio-profesional del jefe de familia.

Considerando los niveles de ingresos, la categoría socio-profesional del jefe de familia, la unidad de consumo y el gasto en alquiler o cuota se observaba que: las familias con más bajos ingresos eran las que tenían mayores problemas de acceso a la vivienda¹⁸, y a su vez se relacionaba con la profesión, determinados grupos socio-profesionales tenían las peores condiciones habitacionales (obreros, obreros agrícolas, personal de servicio).

Como resultado de estos estudios se concluía que el ingreso era un factor importante de la situación habitacional, pero no el único. En ese sentido, Juan Pablo Terra señalaba "influyen también condiciones culturales e institucionales ligadas a la profesión" (Terra, 1969, p. 35), había sectores que preferían alquilar en el centro de la ciudad y otros construir su vivienda a través de la autoconstrucción en zonas más alejadas del cono urbano.

En conclusión se identificaba a un sector social con determinadas características económicas, sociales y culturales cuya situación habitacional era crítica. El grupo que se identificaba con mayor proporción de déficit habitacional era el de "los obreros urbanos, el personal de servicio, los artesanos y pequeños comerciantes y finalmente un grupo residual que incluye inválidos, desocupados, pensionistas, etc." (CIDE, 1966, p. 208).

¹⁷ Arquitecto y docente universitario.

¹⁸ Un 60% de la población montevideana alquilaba, ubicados en los estratos bajos y medios.

Sin embargo, la CIDE reconcoía la existencia, en Montevideo, de "poblaciones marginales....grupos segregados de algún modo que la ciudad es incapaz de incorporar plenamente a las pautas de la vida urbana o que incorpora con extrema lentitud". Y aclaraba su escaso estudio, la desinformación sobre las mismas, pero dejaba establecido que eran "segregadas de algún modo". Es difícil determinar a través del muestreo y el censo cómo llegó a esas conclusiones. No está clarificado en el diagnóstico ni en los planes. La consideración de "poblaciones marginales" parecería referirse a la de los inmigrantes, especialmente rurales, cuya forma de vida y sustento no respondía al modelo urbano, en un contexto ideológico donde el desarrollo se asociaba a la ciudad, y desde allí era observada la realidad latinoamericana, ubicándola en el "subdesarrollo". Por esa razón afirmaba:

las poblaciones marginales no son tan importantes en Montevideo como en otras grandes ciudades latinoamericanas, no han dejado de constituir uno de los medios de absorción de la inmigración sobre todo, aunque no únicamente campesina. (Cide, 1966, pp.27-28)

En conclusión, la CIDE identificaba un sector social de "poblaciones marginales" pero no determinaba el número de personas, su ubicación espacial y las características de sus pobladores (Ibidem., pp. 27-28).

El diagnóstico y el plan de viviendas constituyeron la base para la elaboración del Plan Nacional de Viviendas de 1968. El mismo continuaba las ideas panamericanistas de los cincuenta con respecto al concepto de "vivienda de interés social", con un importante énfasis economicista, donde el criterio para el acceso a la vivienda se establecía a través de los ingresos.

Así planteaba que la política de vivienda debía acompañar y formar parte del desarrollo económico del país y del bienestar social, el estado debía propiciar, controlar la inversión privada en vivienda de interés social y debía promover su tenencia en usufructo o propiedad. Los destinatarios de esa política eran clasificados según sus ingresos, encontrándose el foco de la vivienda de interés social en los sectores de infra consumo (familias sin capacidad de sustentación alimentaria propia) y de bajos ingresos (familias con ninguna capacidad de aporte para una vivienda). Estos serían subsidiados por el estado, pero a diferencia de los cincuenta, no aparecía una política social focalizada para determinados sectores sociales, como podrían ser las denominadas "poblaciones marginales". Se mantenía la idea de la autoconstrucción como forma de abaratar costos, pero no se planteaba el objetivo de la "recuperación social". Los objetivos eran otros. La propuesta de la CIDE buscaba el acceso a la vivienda como parte del bienestar social de las familias y como derecho, pero este estaba supeditado a la capacidad económica de las familias. Establecía la idea de propiedad de la vivienda, plasmando una visión liberal y capitalista sobre el suelo urbano y la habitación, y eliminaba el concepto de "emergencia" y de "transitoriedad" de determinadas situaciones habitacionales y/o sociales en la ciudad, existente en la visión modernista, urbana e industrial de los años cincuenta.

Esta nueva mirada y el papel que en ella se le daba a los cantegriles fue puesta en discusión en el parlamento al analizar y votar la ley del Plan Nacional de Viviendas que continuaba en forma general los lineamientos planteados por la CIDE. A fines de los sesenta, el desempleo, la inflación, el congelamiento de salarios, los desalojos de inquilinos agravaban la cuestión de la vivienda. El cambio político, de un ejecutivo colegiado a uno unipersonal y el regreso del partido colorado al gobierno marcaban políticamente esta etapa, caracterizada por un alto grado de movilización social y autoritarismo del poder ejecutivo.

En 1967 los diputados del Partido Demócrata Cristiano, Sebastian Elizeire y Juan Pablo Terra, del FIDEL, Carlos Elichirigoity, del partido colorado Luis Riñon Perrett, Aquiles Lanza, Gustavo Cersósimo, Sergio Previtali, Carlos Raúl Ribeiro y Ponciano Torrado presentaron en su cámara la propuesta de formar una Comisión Especial integrada por nueve miembros para estudiar un Plan Nacional de Viviendas. Las argumentaciones a favor de la formación de la comisión y de los opositores se realizaron en función de la centralidad del tema de la vivienda como cuestión social y económica, debido a la paralización de la industria de la construcción y la agudización del problema habitacional.

Así el presentador de la propuesta, Torrado¹⁹, argumentaba que para resolver el déficit de "cien mil viviendas", que significaba que el "el 4% o el 5% de la totalidad de los habitantes" carecían de ella, era necesario "un estudio especial". La comisión designada debía estudiar "la creación de un fondo destinado a la vivienda, la eliminación de los cantegriles y de los rancheríos, la recuperación de núcleos sociales a través de viviendas de emergencia..." (Parlamento, CC.RR. Nº 508, 1967, pp.74-75). Juan Pablo Terra desde la mirada planificadora de la CIDE, planteaba la necesidad de poner en marcha una "política de vivienda" para resolver una crisis que no era "accidental" porque se debía a un "desajuste total" de la legislación que frenaba la construcción de viviendas. Para él la vivienda debía ser una política de estado a largo plazo. (Ibidem., p65)

Para los que proponían la formación de la comisión, la planificación formaba parte de resolver problemas legales y financieros que hacían inaccesible a ciertos sectores sociales la vivienda, como planteaba el diagnóstico y los planes de la CIDE, para el gobierno del partido colorado, la cuestión de la vivienda podía seguir atendándose como se había hecho hasta ahora: con leyes especiales²⁰ que permitieran la construcción de viviendas por organismos públicos para sus empleados, en forma descoordinada y como parte de políticas clientelistas. El gobierno colorado retomaba prácticas batllistas para la cuestión de la vivienda, pero en época de crisis²¹, ello dejará sin efecto la ley del plan nacional de viviendas. Para los representantes comunistas, el problema de la vivienda era parte de las bases del sistema capitalista cuyas estructuras, como la propiedad privada, debían transformarse.

19 Diputado batllista del partido colorado. Ingeniero que participó de la CIDE.

20 En 1966, año electoral, se habían votado leyes para la construcción de viviendas para empleados de ANCAP y UTE, y una ley de emergencia que suspendía los desalojos por un año desde diciembre de 1966.

21 Fernando Filgueira plantea la idea de que las políticas sociales del pachequismo fueron un batllismo en tiempo de crisis. (Filgueira, C., Filgueira, F., 1994, p. 61).

En el discurso de Torrado el déficit de vivienda estaba vinculado a la problemática de los cantegriles y los rancheríos, que debían ser eliminados, así como “la recuperación de núcleos sociales a través de viviendas de emergencia”. Este representante colorado y ex integrante de la CIDE, reivindicaba características de las políticas de los años cincuenta para erradicar cantegriles a través de vivienda de emergencia y centros de recuperación social. Del mismo modo al discutir la votación de uno de los capítulos de la ley, Torrado planteaba que para los sectores de escasos recursos” además de palear el problema habitacional, era necesario tomar medidas que facilitaran su “elevación cultural” e hicieran posible “la convivencia en un ambiente adecuado”, volviendo a proponer “lo que en términos técnicos se denomina la unidad vecinal...” (Parlamento, CC.RR. Nº 587, 1967, p. 1452).

El discurso de Torrado como representante batllista y ex integrante de la CIDE, representaba, en lo que respecta a los cantegriles, el cruce entre el pensamiento racionalista, tecnicista y economicistas introducido por la CIDE a principios de los sesenta con las ideas batllistas de bienestar de los años cincuenta. Utilizando los nuevos parámetros que definían a los sectores más pobres como el “nivel teórico de suficiencia” y las ideas de promoción de inversión de capital privado en vivienda de interés social, se preocupaba por la integración de ciertos sectores para la convivencia social. En diciembre de 1968 la cámara de senadores discutió la aprobación definitiva del proyecto de ley. Allí se discutieron los principios generales: el derecho de toda familia a acceder a una vivienda adecuada que cumpla con el mínimo habitacional definido por la misma ley, garantizado por el Estado dentro de las posibilidades de la economía a través de un uso racional de los recursos que se asignen; establecer una política planificada de vivienda integrada en planes de desarrollo económico y social, articulando todos los organismos para el cumplimiento de los planes, para ello el poder ejecutivo debía enviar un plan quinquenal de vivienda al parlamento simultáneamente con el presupuesto además de un plan anual de vivienda.

El articulado fue votado en su totalidad, antes de su votación el senador por el FIDEL, también proveniente del partido comunista, Enrique Rodríguez, cuestionó la coherencia entre la filosofía del proyecto de los primeros artículos y el articulado posterior en el que para acceder a la vivienda, al beneficiario se le otorgaba un préstamo que no debía afectar más del 20% de sus ingresos (Art. 79. Para él, esa condición no permitía resolver “el verdadero infortunio colectivo”: “el angustioso problema que está trayendo los pueblos de ratas tan cerca de Montevideo.”, describiéndolos como la franja negra, el manchón negro que rodea esta orgullosa ciudad de Montevideo, formada por esas zonas llamadas barrios cantegriles,...)(Parlamento, CCSS, Nº266, 1968, p. 161). Los describía como una aglomeración de “chozas” de “materiales de desecho” dispuestas en forma dispersa en la ciudad. Eran como los “pueblos de ratas” pero en la ciudad, producto del “Estado (...) que ha provocado la inflación, las devaluaciones y la redistribución de la riqueza social en favor de los grandes privilegiados latifundistas y de los grandes

banqueros....". Y también, producto de: la emigración del campo a la ciudad, los problemas de la industria, el desempleo y los bajos salarios. (Ibídem.)

Las imágenes que transmitía y el análisis que realizaba Rodríguez sobre los cantegriles reflejaba la mezcla de ideas sobre los mismos y la repetición de adjetivos que habían clasificado al "pobrerío" desde el siglo XIX, y sobre todo al "pobrerío rural". Pero lo que estaba claro para el senador era que se trataba de un problema que necesitaba "soluciones de emergencia y salvadoras", que se trataba de "los más necesitados", de "familias (..) en condiciones infra humanas". Cuestionaba la filosofía de la ley porque continuaba el "camino trillado y engañoso del desarrollismo en el papel", y planteaba que era necesaria "la intervención directa del Estado y la obligación compulsiva de inversiones" en la construcción de viviendas con "medidas de fondo" para abaratar los materiales. (Ibidem., pp. 159-161). Retomaba una visión sobre los cantegriles de principios de los cincuenta: la idea de emergencia, la solución era resolver el problema habitacional y las condiciones materiales en las que vivían sus habitantes. Pero a su vez, para él los cantegriles expresaban el problema más grave de la vivienda y la pobreza, que debía atacarse de "fondo" y en forma urgente.

El senador batllista del partido colorado, Amilcar Vasconcellos, refutó la idea de "soluciones de emergencia", recordando el fracaso de las políticas de su partido en los años cincuenta, describiendo irónicamente al cantegril como fenómeno social que se reproducía:

Se construía una casita al lado del rancho y luego se le quemaba a éste hasta que una vez alguien se enterneció y lo dejó en pie. De esa manera, vinieron luego otras personas y el individuo que había pasado a ocupar la casa, terminaba por arreglar algo el rancho y alquilarlo. (Ibidem., p. 163)

Sin embargo, en un discurso contradictorio donde dejaba entrever que el crecimiento de los cantegriles no se debía sólo a sus habitantes, Vasconcellos afirmaba que era un "tema" no resuelto y que seguía creciendo debido a "la desocupación" y los altos "alquileres" (Ibidem., p. 163)

En la nueva ley de vivienda (13.728), los cantegriles parecían estar contemplados en la categoría A) y B) de ingresos para acceso a la vivienda: A) eran las familias cuyo ingreso no alcanzaba a un tercio del nivel teórico de suficiencia, B) eran las familias cuyo ingreso no alcanzaba al nivel teórico de suficiencia ni era inferior al tercio de su valor (art. 7). Para ellas el estado construiría viviendas económicas a partir de la idea de "vivienda adecuada que cumpla el mínimo habitacional" (art. 12) no menor a 32m² (art. 18). Para estos sectores, los conjuntos habitacionales tenían las características de la "unidad vecinal" de los cincuenta, ya que debían estar "dotados de espacios públicos, de servicios sociales, culturales y recreativos y de unidades comerciales o de producción artesanal o agraria cuando corresponda" (art. 114). También planteaba el fomento de "la auto construcción" a través de "programas" de viviendas "por esfuerzo propio y ayuda mutua" (art. 115). De esta forma, en la ley se plasmaban los

lineamientos de la CIDE y se concretaba la idea de “vivienda de interés social” elaborada en los años cincuenta.

Sin embargo, lo novedoso era la integración de ambos beneficiarios en espacios comunes fomentando la construcción de conjuntos habitacionales para ambas categorías y evitando “una segregación social inconveniente” (art. 113, inc. A). En ese sentido, podría decirse que si en la categoría A estaban considerados los habitantes de cantegriles, la visión que promovía la ley era muy diferente a la de los años cincuenta, ya que no se planteaba la idea de una rehabilitación social, sino la convivencia en un mismo espacio habitacional de los sectores de más bajos ingresos, cuyas viviendas eran suministradas por el Sistema Público de Vivienda. Quedaba fuera de este sistema las categorías C y D, de mayores ingresos cuyas viviendas formaban parte del circuito privado de inversión de capital, controlado por el estado.

El senador Enrique Rodríguez cuestionó la categorización considerándola muy peligrosa, porque “en manos de no se sabe quién” quedaba “establecer el famoso nivel teórico de suficiencia” para adjudicar “una casa más chica o se les busque una casa particular o, finalmente, se les tire al cantegril” (Parlamento, CCSS, N°266, 1968, p. 170). Para él la solución a esas poblaciones no llegaría a través de esta ley. Al contrario, ella aumentaría la población de los mismos, porque los que no llegaran a cubrir el 20% serían tirados al “cantegril”. Señalaba las contradicciones de un proyecto basado en una visión economicista y liberal en lo que concierne a la clasificación de los sectores sociales y retomaba la imagen del “cantegril” como un lugar residual de aquellos que no encontraban posibilidades de habitación en la ciudad.

En definitiva, a fines de los sesenta la discusión parlamentaria sobre los cantegriles hacía visibles miradas antiguas, pero vigentes, no saldadas, sobre sus habitantes, no se había elaborado un discurso político sobre esa realidad. Frente a ese vacío, en un contexto de autoritarismo político, de violación de la ley del plan nacional de vivienda, la visión que impuso el poder ejecutivo a través de sus políticas con respecto a los pobladores de cantegriles fue la de “poblaciones marginales” a las que había que “erradicar” mediante políticas focalizadas de realojamiento.

Cantegriles y programas de erradicación de agrupamientos habitacionales marginales urbanos (1970-1973)

La discusión definición política de quiénes eran los habitantes de cantegriles de los setenta comenzó a tener otros inconvenientes. Hasta mediados de 1960 se concebían como lugar de migrantes rurales. Pero hacia 1970, parecía que los cantegriles eran un espacio compartido por habitantes de diversos orígenes como inquilinos desalojados y desempleados urbanos.

Un ejemplo de este proceso es la discusión parlamentaria sobre los beneficiarios de una ley (14.006) que amparaba “situaciones de ocupaciones” realizadas por diversas familias en terrenos de organismos del estado. Como las familias habían llegado en diversos momentos al lugar, había qué definir la fecha límite para establecer a qué familias se amparaba. Pero

aparecían otros factores de discriminación. La intendencia de Montevideo bajo el gobierno colorado, había conformado una comisión de técnicos y políticos²² para el estudio de la zona en 1970. El informe de la comisión, junto al proyecto de ley fue presentado en la cámara de diputados por Ponciano Torrado en mayo de 1971. En uno de sus puntos establecía la existencia en la zona de “dos situaciones bien diferenciadas”, la de “Villa Esperanza y Cerro 13” por un lado, con “carencias e irregularidades” pero con posibilidades de formar parte del barrio Casabó; y la de los “habitantes de las viviendas marginales”, de “construcción precaria”, establecidas en forma “dispersa” que debían ser “trasladadas y reagrupadas” (Parlamento, CCRR, Nº605, 1971, p. 395)

Para la comisión las construcciones y la forma de organizar el espacio ocupado marcaba la diferencia entre “un millar de personas laboriosas y de buenas costumbres” que habían construido su “techo” y “otras comodidades, como la policlínica, la plaza de deportes y comedor escolar” demostrando su “espíritu de solidaridad y cumpliendo una función muy diferente a la que “caracteriza los cantegriles””. Para las autoridades y los técnicos se trataba de dos poblaciones diferentes, por tanto las políticas debían ser diversas. Los que habitaban en “viviendas marginales” habían formado un cantegril y la solución era realojarlos (Ibidem.)

El diputado Humberto Ciganda, representante del partido demócrata cristiano, preguntó si al hablar “poblaciones marginales” se trataba de construcciones “al margen... de los terrenos en cuestión,” aludiendo a “fallas gramaticales y o de redacción en la ley”. Torrado respondió con la definición de “marginal”, según el “léxico común... el término se aplica a las personas que están en una situación económica tal que se las ubica en los estratos inferiores.” Entonces Ciganda señaló una confusión conceptual, “los más necesitados, los más desamparados”, no son marginales, “sino marginadas”. (Ibidem., p. 468). Para subsanar la discusión, el diputado del partido nacional Dardo Ortiz proponía hablar de “las poblaciones más modestas” evitando “el uso de palabras que no tienen significado propio, sino debido a la costumbre”, como “cantegriles”, y señalaba que su significado se lo ha dado la “verba popular” como a los “pueblos de ratas”. Estos se ubicaban “al margen de las poblaciones del Interior”, aquellos “al margen de Montevideo”. La ley no los podía recoger porque no existían “en ningún diccionario”. Por tanto podía hablarse de “los más pobres” algo que no debía ser ofensivo, “dado que la gran mayoría del mundo es pobre.” (Ibidem., p. 469).

Torrado le respondió a Ortiz precisando que “La palabra “marginales” era un “léxico” técnico usado en temas habitacionales y refería a “los estados económicos inferiores” (Ibidem.)

22 Estaba integrada por: Ponciano Torrado, Julio Arocena Folle (diputado colorado), arq. Guillermo Campos por la Intendencia; Dra María Elena Pelegrino por el Ministerio de Ganadería y Agricultura, Luis S. Silveira por la Dirección Nacional de Vivienda, Arq. Jorge Lombardi por el INVE y Agr. Alfredo C. Priano.

El diputado Rodney Arismendi se introduce en la discusión planteando que las palabras marginales o marginadas tienen un significado sociológico, no sólo semántico, y ese es el uso que le estaba dando la comisión. Explicó que era un fenómeno del “desenvolvimiento de las ciudades” y en el caso de “las grandes capitales latinoamericanas” estaba relacionado con la “ausencia de viviendas y el éxodo de la población rural” hacia las ciudades donde no encontraba trabajo, creando “las ‘Villas Miseria’ en la Argentina” y los llamados “cantegriles” en Montevideo “por las campañas de prensa, en oposición a lo de Punta del Este y de los grandes centros de las clases dominantes.” (Ibidem., pp. 469-470).

El acuerdo político en el uso de la palabra “marginales” debía basarse en la conceptualización técnica y sociológica. La denominación cantegril, según Ortiz era de uso popular, y según Arismendi se había difundido por la prensa para marcar la oposición con los “centros de las clases dominantes”. Los técnicos utilizaban indistintamente la denominación cantegril y población marginal, al igual que los sectores políticos del partido colorado que presentaron el proyecto, por esa razón en la presentación de la comisión era clara la diferencia entre el “caserío Villa Esperanza y Cerro 13” y el resto de los ocupantes a lo largo de la vía férrea. Los discursos políticos a favor de amparar a todas las familias, provenientes de representantes del PDC, del FIDEL y del PN, consideraban que todos eran pobres y marginales, entre ellos no había diferencias. Así planteaba el diputado del FIDEL, José Luis Massera, del partido comunista:

Toda esta discusión sobre las poblaciones marginales me resulta un tanto ociosa. Lo que es claro es que aquí queremos amparar a todos los pobladores de esos barrios, que son lógicamente marginales, (...) la verdad es que todos están en esas condiciones (Ibidem., p. 471).

Para los representantes del FIDEL y del PDC todos eran “marginales” o “marginados” por la situación de pobreza y desamparo social y económico (desempleo, desalojo, migración). Para algún representante del partido nacional como Dardo Ortiz todos pertenecían a las “clases modestas”. Sin embargo para los representantes del partido colorado y algunos diputados del partido nacional, había características bien diferenciadas entre uno y otros. La organización de las viviendas en el terreno ocupado, el tipo de construcción y la creación de espacios comunes. Todo ello llevaba a la conclusión de la laboriosidad y la solidaridad de unos con respecto a otros. Posiblemente, aunque eso no aparece en el discurso de la comisión, el nivel de organización y por tanto de demanda de ese sector de pobladores era mayor que el de los que estaban a lo largo de la “vía férrea” habitando en forma “desordenada”.

El nivel de organización para ocupar el lugar y la capacidad de demanda puede observarse en diversos hechos. Algunos de sus vecinos se habían presentado a la oficina de Arismendi solicitando la aprobación del proyecto de ley, que llevaba dos años en el parlamento. El diputado del partido nacional, Luis Alberto Salgado decía conocer los orígenes de Cerro 13 desde su

trabajo como edil municipal cuyos “pobladores” muchos de ellos desalojados, fueron llegando en distintas oportunidades y “contaron con el apoyo moral y material de los primeros pobladores que ingresaron a esa zona”. Cuando el diputado colorado Alfredo Miguez afirmó que de la regularización de estas viviendas dependía “evitar la formación de un cantegril”, y fue aplaudido desde las barras, lo que indica la presencia de vecinos en el parlamento, a la espera de la aprobación de la norma (Ibidem., p. 472, 479)

Por tanto, la denominación cantegril se estaba cargando de un contenido discriminatorio en el discurso político que anteriormente tenían los “pueblos de ratas”, y que quizás siempre tuvo, si observamos los calificativos de los años cincuenta, pero que ahora ya no sólo diferenciaba a sus pobladores de los habitantes de conventillos, sino que comenzaba a formar parte de una división entre ocupantes de un mismo terreno en la ciudad. La forma de ocupación, el tipo de construcción, la planificación del espacio ocupado y los niveles de organización de los pobladores junto al conocimiento y cercanía con actores de partidos políticos generaban posibilidades de legalización o regularización de sus situaciones, asimilable a barrios constituidos, y diferenciándolos de los cantegriles. Asimilarse al cantegril tenía una connotación negativa para algunos actores políticos.

La discusión parlamentaria concluyó que los terrenos se debían adjudicar a “los ocupantes de las poblaciones marginales ubicadas dentro de los predios mencionados”, estableciéndose una única categoría para todos los ocupantes. Las viviendas serían financiadas por el gobierno pero construidas por el “sistema de auto-ayuda” (Ley 14006, art. 1 y 2), como se hacía desde los cincuenta para los habitantes de cantegriles. Los servicios (agua corriente, energía eléctrica y pavimentación) serían financiados por el FNV violando la ley del Plan Nacional, ya que este fondo sólo debía usarse para las viviendas, punto que recibió críticas de los representantes del PDC.

En conclusión, a nivel parlamentario el concepto técnico de “marginalidad” generaba, a principio de los setenta importantes dudas y discusiones. Los cantegriles seguían siendo un fenómeno escasamente definido pero ubicable: viviendas precarias sin ningún ordenamiento territorial de acuerdo a los parámetros de la urbe. Pero el poder ejecutivo de ese entonces, en manos del partido colorado decidió definirlos como “viviendas marginales”.

Entre 1970 y 1971 el gobierno colorado, dirigido por Jorge Pacheco Areco, se valió de decretos que obligaban a las Intendencias Municipales de los departamentos a suplir las “marginales”. Su fundamento era el “interés” por erradicar los “denominados cantegriles”. Estos eran catalogados como “agrupamientos habitacionales marginales urbanos”. Los programas de erradicación consistían en viviendas “transitorias y/o definitivas” que respetaban el mínimo habitacional de 32m². El programa habitacional debía ir acompañado de la “promoción social de sus ocupantes” a través de: “la asistencia social, educativa y sanitaria” antes y después del

“realojo” (Decreto 545, 30/10/1970). Todos los programas se financiaban con el FNV como parte del plan nacional de vivienda (Nicolich, G., Porro, H., 1974, pp.309-310)²³²⁴

Se violaba la ley de viviendas de 1968, se volvía a prácticas de los años cincuenta, dando un papel clave en la construcción de viviendas “transitorias y/o definitivas” a los gobiernos departamentales, con conceptos técnicos de los sesenta y setenta: ya no se trataba de “barrios malsanos” ni de “tugurios”, sino de “agrupamientos habitacionales marginales” que necesitaban, igual que antes, de la “promoción social”.

En enero de 1973 el parlamento aprobó la ley 14105 que modificaba las categorías A y B de beneficiarios, bajando el nivel de ingresos de los mismos para adherirse a un plan de viviendas. El objetivo era llegar a las poblaciones que la ley de vivienda del 68 parecía no cubrir, y contrarrestar la política de decretos del poder ejecutivo con respecto a las “poblaciones marginales”.

Pero, para ese entonces, el camino autoritario había impuesto ya una mirada y una política para los habitantes de los cantegriles. Se trataba de “agrupamientos habitacionales marginales” que debían ser realojados para su “promoción social”.

A modo de conclusión

A partir de 1955 podemos observar a través de las políticas gubernamentales con respecto a la población de “cantegriles”, la identificación política de un sujeto social-urbano. Entre 1950 a 1955 la preocupación gubernamental fue la eliminación de “rancheríos”, el centro del problema estaba en la cuestión habitacional, para ello se construyeron “viviendas de emergencia”.

De 1955 a 1958, a través de la planificación del espacio urbano, los “cantegriles” se convirtieron en un fenómeno social, identificados como “barrios malsanos” que debían ser atendidos de forma especial para lograr su integración “a la vida de la comunidad”. Para el “Estado social” neobatllista parecía tratarse de sectores sociales que no lograban integrarse al modelo económico y social. Por tanto, se encontró en las políticas panamericanas la posible solución al problema, a través de un “centro de recuperación social”. A principios de los sesenta, la cuestión de la vivienda vuelve a ser la preocupación como parte de los planes de la CIDE para el desarrollo. Se continúan las ideas panamericanas de los cincuenta sobre la “vivienda de interés social”. La vivienda se visualiza como un derecho supeditado a la capacidad económica familiar. Desaparecen las políticas focalizadas para los “cantegriles” del período anterior. En la nueva perspectiva, el desarrollo económico promovería a las poblaciones pobres que a través de sus

23 En el marco de estos decretos se construyó la Unidad Misiones en 1972, conocida popularmente como “Los Palomares”, al lado de las unidades habitacionales 1 y 2 de Casavalle, pero abandonando totalmente la idea de unidad vecinal, y siendo estas vendidas en propiedad a sus ocupantes.

ingresos accederían a una vivienda. Esta nueva mirada sobre los pobres de la ciudad, entre ellos los habitantes de los "cantegriles", fue puesta en discusión en el parlamento a la hora de analizar y votar la ley del Plan Nacional de Viviendas entre 1967 y 1968, que continuaba en forma general los lineamientos planteados por la CIDE. Esta discusión se desarrolla en un contexto de crisis económica y social que agudizaba el problema habitacional con desalojos masivos de inquilinos²⁵. Esa discusión demuestra la ausencia de un discurso político partidario sobre los "cantegriles" montevideanos.

En un contexto autoritario, los gobiernos de principio de los setenta impusieron la denominación de "agrupamientos habitacionales marginales urbanos denominados cantegriles" y políticas de realojo para sus pobladores. Un sector de los pobres de Montevideo, englobados en la palabra "cantegril", fueron encontrando diversas explicaciones y políticas gubernamentales a lo largo del período estudiado, pero no aparecieron los factores que generaban la pobreza urbana y que excluía a ciertos sectores de la ciudad del derecho a vivir en ella, aunque sí se la ubicaba, identificaba y denominaba.

Bibliografía y fuentes

Abella, J. C. **Los actuales planes de vivienda y los arquitectos**. Montevideo. Revista Arquitectura. Nº238. 1964.

Acosta, L. E. **Consideraciones Generales sobre la Historia del Servicio Social**. Temas de trabajo social, debates, desafíos y perspectivas de la profesión en la complejidad contemporánea. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales. Udelar.2001.

Álvarez, M. J. **Contentious urbanization from below: land squatting in Montevideo, Uruguay**. University of Pittsburgh. USA. Abr. 2009.

Cecilio, M. **El proceso planificador en el Sector Vivienda. Uruguay. Algunas Experiencias de Planificación**. Montevideo. CLAEH.1978.

Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. **Muestreo Nacional de Vivienda. Febrero/abril1963. Metodología y Resultados**. Montevideo. Jul. 1964.

25 Según el Muestreo de Vivienda de 1962-1963 un 60% de la población de Montevideo de medianos y bajos ingresos alquilaban su vivienda.

Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico. **Plan Nacional de Desarrollo Económico Social 1965-1974**. Montevideo. Compendio CIDE/ CECEA. 1966.

Conti, N. **Historia de los problemas de la arquitectura nacional. La vivienda de interés social en el Uruguay**. Montevideo. Facultad de Arquitectura. Udelar.1986.

Craciun, M.; Gambini, J.; Medero, S.; Mendez, M.; Nisivoccia, E. (responsable) y Nudelman J. **La Aldea Feliz. Episodios de la modernización en Uruguay**. Montevideo. Facultad de Arquitectura. Udelar. 2015.

D´Elía, G. **El Uruguay neo-batllista, 1946-1958**. Montevideo. Ediciones de la Banda Oriental. 1986

Filgueira, C.; Filgueira F. **El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay**. Montevideo. Ed. Arca.1994.

Finch, H. **Redefinición de la utopía en Uruguay: la política de bienestar social posterior a 1940**. Montevideo. Cuadernos del CLAEH. Nº 52. 2ª Serie. Año 14, 1989.

Frega, A. **Como el Uruguay no hay. Apuntes en torno al Estado en los años cincuenta y su crisis**. Montevideo. Revista Encuentros Nº2. CEIL-FHCE. 1993.

García R. **Justicia y derecho. Orígenes intelectuales del “progresismo” uruguayo**. Montevideo. Byblos Editorial. 2007.

Gorelik, A. **La aldea en la ciudad. Ecos urbanos de un debate antropológico**. Argentina. Universidad Nacional de Quilmes. CONICET. 2008.

Kruse, H. **Evolución de los modelos de ayuda en el Uruguay**. Pág. 18-22. Revista Uruguaya de Servicio Social “Trabajo Social”. Año II. Nº5. Montevideo. Editada por EPPAL Ltda. 1987.

Lombardi, M.; Veiga, D. **Estructura socioeconómica y distribución espacial de la población en el Uruguay**. Cuaderno Nº33. Montevideo. Ciesu. 1980.

Lombardi, M. **La política de vivienda en el Uruguay**. CIESU/DT. 1984.

Ortega, E. **El Servicio Social y los procesos de medicalización de la sociedad uruguaya en el período neobatllista.** Río de Janeiro. Facultad de Ciencias Sociales. Dpto. de Trabajo Social. Universidad Federal de Río de Janeiro. 2003.

Magri, A. **De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012.** Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales. Udelar. 2014.

Montevideo. Intendencia Municipal. Departamento de Arquitectura. **Memoria 1951-1952.**

Montevideo. Intendencia Municipal. Departamento de Obras Municipales. **Memoria 1953.**

Montevideo. Intendencia Municipal. Concejo Departamental. **Memoria 1955-1959.**

Montevideo. Uruguay. **Ley Nº 10.534. Expropiaciones en campaña.** Oct./16 1944.

Montevideo. Uruguay. **Ley Nº 10.723. Centros Poblados.** Abr./21 1946.

Montevideo. Uruguay. **Ley Nº 13.728. Plan Nacional de Vivienda.** Dic./17 1968.

Montevideo. Uruguay. **Ley Nº 14006.** Diario Oficial. Ag./23 1971.

Nicolich, G.; Porro, H. Viviendas en el Uruguay. Plan Nacional. Cooperativas. Montevideo. Ed. M.B.A. 1974.

Revista Arquitectura. **Nº 215.** Montevideo. Sociedad de Arquitectos del Uruguay. Ab. 1945.

Revista Arquitectura. **Nº 221.** Montevideo. Sociedad de Arquitectos del Uruguay. Nov/Dic. 1949.

Revista Arquitectura. **Nº 235.** Montevideo. Sociedad de Arquitectos del Uruguay. Nov. 1958.

Revista CEDA. **Nº 33.** Montevideo. Publicación del Centro de estudiantes de arquitectura. Talleres Gráficos EMECE. 1970.

Risso, M.; Boronat, Y. **La vivienda de interés social en el Uruguay, 1970-1983. Montevideo.** Fondo de cultura universitaria.1992.

Terra, J. P.; Camou, E. J. **El proceso de la vivienda de 1963^a 1980.** Montevideo. Serie investigaciones Nº33. CLAEH. Jun. 1983.

Terra, J. P. La vivienda. Montevideo. Ed. Nuestra Tierra Nº 38. 1969.

Terra, J. P. **Vivienda y Ambiente urbano en el Uruguay.** Montevideo. CEPAL. May/30 1985.

Uruguay. Archivo General de la Nación. Archivo Luis Batlle Berres. **Carta de la presidencia del Banco de Seguros del Estado al presidente de la república, don Luis Batlle Berres.** Doc. Nº8, Caja Nº128. Montevideo. May/5 1948.

Uruguay. Archivo General de la Nación. Archivo Luis Batlle Berres. **Proyecto de Resolución sometido a la Reunión de Consulta por la Comisión III. Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos. Desarrollo Económico.** Doc. Nº 119. Revista 2. Washington, D.C. Mar/6 1951

Uruguay. Archivo General de la Nación. Archivo Luis Batlle Berres. **Proyecto de Resolución sometido a la Reunión de Consulta por la Comisión III. Cuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos. Mejoramiento económico y social de las clases trabajadoras.** Doc. Nº75. Revista 1. Washington, D.C. Mar/26 1952.

Uruguay. Archivo General de la Nación. Archivo Luis Batlle Berres. Fernandez L., Alvarez A., Scaramelli G., Navatta R., Carballo D.- **Carta al Sr. Presidente del Concejo Departamental de Montevideo.** Doc. Nº52. Caja Nº150. Montevideo. Dic/5 1955.

Uruguay. Archivo General de la Nación. Archivo Luis Batlle Berres. **Informe Consideraciones al censo de los habitantes del barrio construido por el consejo departamental para el nucleo de población residente en las barriadas conocidas por "cantegriles".** Montevideo. Doc. Nº9. Caja Nº 141. [s/d].

Uruguay. Ministerio de Hacienda. Dirección General de Estadística y Censo. IV **Censo general de población y II de vivienda.** Montevideo. 1962.

Uruguay. Parlamento. **Diario de Sesiones Cámara de Representantes**. Nº580. 1967.

Uruguay. Parlamento. **Diario de Sesiones Cámara de Representantes**. Tomo 586 Nº 1307 a 1318. Dic. 1967.

Uruguay. Parlamento. **Diario de Sesiones Cámara de Representantes**. Nº593. 1968-1969.

Uruguay. Parlamento. **Diario de Sesiones Cámara de Senadores**. Nº 266. Nov.1968/Feb. 1969.

Uruguay. Parlamento. **Diario de Sesiones Cámara de Representantes**. Tomo 605 Nº 1593 a 1613, mar./abr./may. 1971.

Uruguay. Parlamento. **Diario de Sesiones Cámara de Representantes**. Nº 607 1ª parte. 1971-1972.

