

Segregación urbana en el Estado benefactor: la política de barrios de emergencia y el desalojo urbano en Montevideo (1952-1958)

María José Bolaña¹

Resumen: A través del origen y desarrollo de la política de barrios de emergencia para los sectores sociales con problemas habitacionales en el Montevideo de los cincuenta, se analiza cómo el Estado benefactor, liderado por un sector político defensor de ideas republicanas e igualitarias, comenzó a generar un proceso de segregación urbana. El análisis diacrónico a través del surgimiento de la política de viviendas de emergencia, su discusión en el órgano legislativo municipal y su implementación, da cuenta del origen político, no técnico de esa solución habitacional, permite observar las visiones y las relaciones político-partidarias con los problemas de vivienda, ciudad y pobreza entre 1952 y 1958, y posibilita tensionar la cuestión de la distribución de la vivienda y su lugar en la ciudad. Así, este trabajo pone en evidencia y analiza el papel del Estado en la segregación urbana de los pobres, en gran parte afrodescendientes y su comienzo en Montevideo a mediados del siglo XX.

Palabras claves: Estado; Pobreza; Segregación.

Urban segregation in the Welfare State: emergency neighbourhood policy and urban eviction in Montevideo (1952-1958)

¹ Magister en Ciencias Humanas, opción Historia rioplatense. Asistente en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales-Universidad de la República. E-mail: maria.bolana@cienciassociales.edu.uy

Abstract: Through the beginning and development of emergency neighbourhood for social sectors with housing problems in Montevideo during the fifties, the article analyzes how the Welfare State produced the beginning of a process of poor people urban segregation despite the fact that hegemonic political party defended republican and egalitarian ideas. The diachronic analyze since the origin of emergency neighbourhood policy, the political debate in the legislative municipal body and its implementation, it makes possible the observation of different visions and parties relationship with the housing problem, the city and poverty between 1952-1958, and put in tension the housing distribution and the place in the city. Consequently, this work shows and analyzes the State role in the urban segregation of poor people, with an important percentage of afrodescendents, and its beginning in Montevideo during the middle of the twentieth century.

Keywords: State; Poverty; Segregation.

Segregação urbana no Estado de Bem-estar: a política de bairros de emergência e remoções urbanas em Montevideu (1952-1958)

Resumo: Através da origem e o desenvolvimento da política de bairros de emergência para os setores sociais com problemas habitacionais em Montevideu dos cinquenta, analisa-se como o Estado benfeitor, liderado por um setor político defensor de ideias republicanas e igualitárias, começou a gerar um processo de segregação urbana. A análise diacrônica através do surgimento da política de habitação de emergência, sua discussão no órgão legislativo municipal e a sua implementação, dão conta da origem política, não técnica dessa solução habitacional, permite observar as visões e as relações político partidárias com os problemas de habitação, cidade e pobreza entre 1952 e 1957 e, possibilita tencionar a questão da distribuição da habitação e seu lugar na cidade. Sendo assim, este trabalho põe em evidencia

e analisa o papel do Estado na segregação urbana dos pobres, grande parte afrodescendentes e, seu começo em Montevideu na metade do século XX.

Palavras-chave: Estado; Pobreza; Segregação.

Recebido em: 01/08/2022

Aceito em: 28/10/2022

Introducción: Estado benefactor, habitación, ciudad y pobreza urbana

En este trabajo se presenta un análisis de las políticas habitacionales gubernamentales, que durante el segundo período de desarrollo del Estado benefactor² en Uruguay, a mediados del siglo XX, comenzaron a generar un proceso de segregación urbana de sectores pobres de la población en la capital, Montevideo.

El período elegido para el análisis responde al momento de implementación de la política de viviendas de emergencia llevada a cabo por el gobierno municipal de Montevideo. Política original en el contexto uruguayo, no así en el latinoamericano, siendo aplicada anteriormente en Chile.³ Hasta 1952 el Estado uruguayo, a través del Instituto Nacional de Vivienda Económica creado en 1937 (INVE) y de los gobiernos departamentales,⁴ había construido vivienda para sectores de ingresos medios y bajos, pero no había pensado una

² El primero fue entre 1903 y 1933, denominado batllismo o primer batllismo.

³ Esta política de viviendas se llevaba a cabo en Chile a través de la Caja de Habitación Popular creada en 1936. Se trataba de la construcción de viviendas de emergencia para los ocupantes de terrenos sin títulos (mejoreros). Al igual que en el caso montevideano, el Partido Comunista Chileno apoyó estas soluciones para los pobres sin vivienda (GIANOTTI; COFFE, 2021, pp. 113, 121).

⁴ El Uruguay está dividido política y jurídicamente en 19 departamentos con gobiernos locales que en el contexto de los cuarenta y cincuenta se denominaban municipios o intendencias. También tenían a su cargo la construcción de viviendas y la planificación urbana en el marco de la Ley 10.723 de Centros Poblados creada en 1946.

política habitacional para poblaciones que estaban conformando rancheríos⁵ urbanos y suburbanos, trabajadores informales y con escasos ingresos.

Fue durante los años cuarenta y cincuenta que el Uruguay reinició una nueva etapa de impulso del Estado benefactor que buscó garantizar derechos sociales y económicos a través de la intervención estatal. Este proceso fue por segunda vez liderado por el batllismo,⁶ sector político de uno de los partidos más antiguos de la historia uruguaya, el Partido Colorado.

En un contexto económico favorable de crecimiento de las exportaciones y desarrollo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el gobierno uruguayo buscó distribuir la riqueza a través de la política salarial, la expansión de la educación, la salud, la seguridad social, la alimentación y la vivienda (FINCH, 1980; 1989; D'ELÍA, 1986).

Ello llevó a visualizar al Uruguay como “una sociedad hiperintegrada” (RAMA, 1989, p. 10), un país “modelo” (FILGUEIRA; FILGUEIRA, 1994). En ese sentido, la bibliografía urbanística y sociológica en general ha señalado el comienzo de la fragmentación social y la segregación urbana en Montevideo con la crisis profunda de los años sesenta y las posteriores políticas neoliberales hasta fines del siglo XX y principios del XXI (FILGUEIRA; ERRANDONEA, 2013; KATZMAN, 2001; COURIEL, 2010; BORONAT, 2018).

Sin embargo, el estudio de las políticas habitacionales implementadas a nivel del gobierno municipal de Montevideo para los pobladores de cantegriles, viviendas de

⁵ A lo largo del artículo usaré tres categorías que hacen referencia a los conjuntos de casas de materiales de desecho en terrenos fiscales o privados en la ciudad de Montevideo a mediados del siglo XX: rancheríos, cantegriles y ciudad informal o informalidad urbana. Las dos primeras son categorías nativas, es decir, se desprenden del contexto histórico estudiado y de los documentos. Rancheríos era la denominación más antigua para ese conjunto de construcciones tanto en el medio rural como en la ciudad. Cantegriles es una denominación que surge para ese mismo fenómeno a fines de los cuarenta, señalando la desigualdad y el contraste con el Cantegril del principal balneario uruguayo, Punta del Este, que conformaba un barrio de importantes residencias para la clase alta. La palabra cantegril tiene su historia, un acercamiento a ella puede encontrarse en BOLAÑA, 2018. La categoría ciudad informal o informalidad urbana es elaborada posteriormente a este tipo de conformaciones urbanas, alrededor de los años ochenta, para diferenciarla de la ciudad formal, planificada por técnicos y/o el Estado.

⁶ El Partido Colorado es un partido político que gobernó Uruguay la mayor parte del siglo XX. Dentro del mismo existe un sector denominado batllista por la identificación con las ideas de José Batlle y Ordóñez (líder político fallecido en 1929). A mediados del siglo XX, ese sector estaba constituido por dos grupos: los luisistas identificados con la figura de Luis Batlle Berres, sobrino de Batlle y los pachequistas liderados por los hijos de Batlle, César y Lorenzo Batlle Pacheco.

inquilinos, sectores pobres de muy bajos ingresos o trabajadores informales urbanos, demuestra que al pensar la vivienda y el lugar en la ciudad hubo sectores sociales que comenzaron a ser desalojados de la urbe por las políticas gubernamentales en los años cincuenta. Ello cuestiona la visión integradora, señala límites hacia el interior de una política gubernamental, en el marco del Estado benefactor, que comenzó la segregación aunque buscó distribuir vivienda. Es decir, en el marco de una política distribuidora se produce un proceso de desposesión, despojando a ciertos pobladores de vivir en las áreas urbanizadas y con servicios de la ciudad (LEVENSON, 2018). El acceso a una vivienda, municipal, precaria y de emergencia implicó para muchos sectores pobres de la ciudad el establecimiento en zonas sin servicios y lejos de los lugares de trabajo. Para los habitantes de cantegriles significó salir de la precariedad del rancho, pero establecerse fuera de la ciudad formal.

En la exclusión urbana también influyeron, junto con las políticas de viviendas de emergencia, la discriminación y desigualdad racial de la sociedad montevideana. Un importante porcentaje de los pobladores de los barrios de emergencia son de ascendencia afro. Esta relación entre pobreza, racismo y segregación urbana fue señalada por María José Bolaña en su trabajo sobre la formación de los cantegriles montevideanos (2018), coincidiendo con lo establecido cuantitativamente por el primer censo uruguayo que incluyó la categoría étnico-racial en 2011⁷, el último realizado hasta el momento. Allí se estableció que la mayoría de la población afrodescendiente de Montevideo vive en la periferia, lugar donde en los años cincuenta se construyeron los barrios de emergencia.

El análisis de este proceso parte de la perspectiva historiográfica de la historia urbana, observando la ciudad diacrónicamente como campo “epistemológico” de procesos político-sociales, económicos, culturales, urbanísticos (ALMANDOZ, 2017) y étnico-raciales (FISCHER, 2008, 2014, 2020; BOLAÑA, 2018), así como la relación entre ciudad informal y formal en las ciudades de Latinoamérica (FISCHER, 2014). En este artículo el énfasis está

⁷ Según el censo, el 9% de la población montevideana es afrodescendiente y se concentra en la periferia urbana: Casavalle, Casabó, Punta de Rieles, La Paloma, Nuevo París y Pajas Blancas (CABELLA; NATHAN; TENENBAUM, 2013, p. 22). Casavalle y Nuevo París son las zonas de concentración de los barrios de emergencia construidos en los cincuenta.

puesto en la relación entre Estado, pobreza, habitación y ciudad, analizando la expulsión urbana y territorialización de sectores pobres en el Montevideo de mediados del siglo XX, tensionando la relación entre distribución de vivienda como bien social en un Estado de bienestar y la exclusión de la ciudad.

A través del origen del plan de viviendas de emergencia, la discusión política en el órgano legislativo del gobierno departamental y la puesta en práctica del mismo analizo dos elementos: 1) las visiones político-partidarias sobre habitación, ciudad y pobreza; 2) la solución gubernamental implementada y el comienzo del proceso de segregación urbana de los pobres en Montevideo.

El origen de las viviendas de emergencia como solución habitacional en Montevideo (1952)

En 1952, la aspiración gubernamental urbanizadora que buscaba planificar el crecimiento de la ciudad y construir viviendas económicas en alquiler para sectores de obreros y empleados, se encontró con el desafío de la ocupación de terrenos por la construcción de ranchos, fenómeno que desde mediados de los años cuarenta se estaba generando en diversas zonas de la capital (BOLAÑA, 2018).

La formación de rancharíos en Montevideo venía siendo denunciada desde 1946 por el diario *Justicia* del Partido Comunista, que planteaba el problema de los desalojos, provocado por el aumento constante de alquileres a pesar de los intentos de regulación por parte del gobierno batllista y de la escasez de vivienda. Así, en su portada del 14 de junio de 1946, el diario *Justicia* publicaba “Basta de ranchos y Conventillos”, junto a fotografías de estos espacios y declaraba que la “estadística municipal [estaba] incompleta”, “Entre 11.000

viviendas insalubres, 284 conventillos y los pueblos de ratas,⁸ existen 195.000 personas sin habitación higiénica” en Montevideo (JUSTICIA, 14 de junio 1946, p. 1).

Entre 1943 y 1958 los gobiernos colorados promulgaron cuatro leyes para bajar el precio de los alquileres y contener los desalojos. Las mismas instalaban un sistema de control que en la práctica tuvo muchos problemas de implementación por dificultades en el funcionamiento de los órganos de contralor y por la precariedad de las condiciones de alquiler de los sectores con escasos o inestables ingresos.⁹ También políticos y académicos como Juan Vicente Chiarino y Miguel Saralegui, pertenecientes al partido católico Unión Cívica, planteaban en 1944 la realidad de “barriadas que forman un cinturón en derredor de las ciudades; y que ofrecen un miserable nivel de vida, hacinados en ranchos de ilevante sordidez” (CHIARINO, SARALEGUI, 1944, p. 317). En 1958, el diario *Acción*, vocero del batllismo, mayoría gubernamental, reafirmaba la idea de que el rancharío suburbano era un fenómeno de larga data en Montevideo, remontando su origen a los años treinta, cuando “la ciudad comenzó a crecer en forma rápida [...] brotaron, en sus zonas alejadas, estos grupos de viviendas miserables” (ACCIÓN, 6 de octubre 1958, p. 3).

Por lo tanto, la expansión urbana a través de la ocupación de terrenos por la construcción de ranchos o casas de materiales de desecho era un fenómeno conocido en 1952 por el municipio. Hasta ese momento, las medidas tomadas como el control de los alquileres, la construcción de viviendas populares para la población asalariada de bajos ingresos y el uso de la fuerza policial para desalojo de rancharíos parecían no ser suficientes ni efectivas para detener la proliferación de rancharíos en Montevideo. El gobierno municipal comenzó a principios de los cincuenta a crear un equipo técnico para elaborar un Plan Director, siguiendo las ideas de planificación urbana de la arquitectura moderna que se había iniciado con el Plan Regulador de 1938. A su vez, buscó responder a la legislación de la época donde

⁸ Pueblos de ratas era la denominación que se daba desde el siglo XIX a los rancharíos en el medio rural. También se utilizó para denominar a los rancharíos suburbanos y urbanos.

⁹ Según las leyes de 1953 y 1958 existía el concepto de “alquiler razonable” que amparaba el aumento de alquileres y permitía, hasta la sentencia de un juez, no ser desalojados. Ello podía tardar hasta dos años.

la Ley de Centros Poblados de 1946 establecía la necesidad de planificar y regular el crecimiento de las ciudades uruguayas.

La postura técnica de la arquitectura moderna que respondía a los parámetros del CIAM (Congreso Internacional de Arquitectura Moderna) y la Carta de Atenas de 1933 influyó en los arquitectos uruguayos para intentar controlar y planificar el crecimiento urbano, desde la visión de que a través de ello se resolvían los problemas de la vida en la ciudad. Sin embargo, la política de viviendas de emergencia no responde a una decisión urbanística planificada, sino a una decisión política para resolver un problema habitacional.

En el marco de la búsqueda de planificación del crecimiento urbano, hacia 1950, el gobierno municipal estableció zonas con diversas funciones en el departamento (zona urbana, suburbana y rural). Una de ellas fue el distrito del Hipódromo de Maroñas. Se trataba de un distrito, ubicado en la zona suburbana, donde había diversas industrias, comercios y el mismo hipódromo que generaba trabajo. A su vez, la zona se conectaba con el centro de la ciudad a través de avenidas importantes como la General Venancio Flores.



Imagen 1. Fotografía aérea de la zona en 1945. Escala 1.10.000. Archivo de Geomática. Intendencia Municipal de Montevideo. Elaboración propia.

Referencias:

El rancherío de Enrique Castro 

Hipódromo de Maroñas 

En las cercanías se proyectó un barrio municipal, Plácido Ellauri, que buscaba dar habitación a las familias trabajadoras. Las viviendas iban a ser sorteadas para alquilar entre empleados públicos y privados que se inscribieran en las oficinas del municipio de Montevideo. Los interesados debían presentar, al momento de la inscripción, certificado de “Calidad de empleado, obrero, jubilado o pensionista, con sueldo o pasividad y otros recursos adecuados a las obligaciones que contraerá”. Las obligaciones implicaban el pago del alquiler

que no debía superar el 35% de los ingresos familiares, teniendo prioridad los que tenían hijos menores a cargo que asistieran a escuela primaria, lo que debía certificarse. Las asistentes sociales de la oficina de Educación Higiénica del municipio debían constatar que el futuro inquilino tuviera “buena conducta, condiciones morales y hábito de conservación de la vivienda” (DEPARTAMENTO DE ARQUITECTURA, 1951-1952, p. 123).

Sin embargo, a través de una comisión de vecinos del barrio Marconi-Hipódromo y de un líder político local vinculado al partido de gobierno, Ignacio Bazzano, llegó al municipio la denuncia de que los terrenos donde se estaban construyendo las viviendas eran ocupados por ranchos. El edil Ignacio Bazzano invitó al intendente de Montevideo, también batllista, Germán Barbato, a visitar la zona donde se encontraba la ocupación, un conjunto de ranchos que había comenzado a denominarse cantegril de Enrique Castro, por la calle donde se encontraba. Del conocimiento que ambos obtuvieron del rancherío y sus habitantes consideraron determinadas soluciones para un problema que, según la presentación del edil colorado en la Junta Departamental,¹⁰ era social y económico y se encontraba en esa zona como en otras de Montevideo.

Ignacio Bazzano primero informó a la Junta sobre el crecimiento del rancherío en pocos días, explicó que un censo policial realizado hacía quince días había registrado 70 ranchos y, cuando ellos visitaron el rancherío había 121. También dio cuenta del espíritu de trabajo de los pobladores, la situación de desempleo, el trabajo informal, las jubilaciones pobres y las dificultades para pagar un alquiler. A su vez comunicó la decisión del intendente de prohibir la instalación de más ranchos dando órdenes a la policía de ejecutar el control y una serie de medidas para atender la situación de los que ya estaban ocupando el terreno. La primera medida fue concretar la expropiación del terreno por el municipio.

¹⁰ La Intendencia, gobierno departamental o municipal se rigió hasta 1954 por la Constitución de 1942 y la Ley Orgánica Municipal de 1935. El poder ejecutivo y legislativo de la Intendencia eran elegidos por la ciudadanía. El primero estaba integrado por el intendente, con funciones ejecutivas y legislativas y, el segundo por la Junta Departamental integrada por 31 ediles con representación proporcional. Estos eran honorarios. La Junta regía la zona urbana, en las zonas rurales se establecían juntas locales. La Junta Departamental tenía funciones de contralor y legislativas.

La segunda:

[...] la construcción de viviendas económicas [...] con interiores de tabiques de ladrillo, puerta y dos ventanas. [...] una construcción higiénica, con sus pisos correspondientes, lo que va a solucionar el problema de sus ocupantes, cobrándoles un alquiler mínimo de cinco pesos [...] debiéndose adjudicar esas construcciones, en primer término, a los que ocupan actualmente predios, con sus ranchitos (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 805, 10/7/1952, p. 344).

La tercera medida consistía en darles trabajo eventual a sus pobladores en la construcción del Cementerio del Norte, obra municipal cercana al lugar.

Según el reglamento de funcionamiento de la Junta Departamental el tipo de proyecto presentado por Ignacio Bazzano y el intendente, Germán Barbato, no se debía discutir ni votar, era una medida que el Ejecutivo departamental podía tomar sin anuencia de la Junta. Por lo tanto, fue una medida concreta tomada por la Intendencia, donde no hubo discusión política. Como fruto de esta decisión las viviendas económicas de Plácido Ellauri, pensadas para empleados públicos y privados, pasaron a ser viviendas de emergencia para la mayoría de los habitantes de los ranchos que estaban ocupando el terreno expropiado por el municipio, cambiando, a partir de esta resolución, la dimensión y los materiales, abaratando costos y alquiler y aumentando el número de casas de 24 a 96.

Los habitantes del rancharío de Enrique Castro fueron trasladados en su mayoría a las nuevas viviendas de emergencia. De ello da cuenta la memoria de vecinos y vecinas, quienes en un gran porcentaje siguen viviendo allí y otros en sus cercanías:

Yo llegué a la zona con cuatro o cinco años, vivía en un ranchito, eran todos ranchitos, hechos de barro, con chapa [...] en ese momento éramos mi mamá, mi papá y cuatro hermanos, nos dieron la llave a estrenar la casa [...] esto todo era campo, había cancha de fútbol, había una quinta [...]; El Plácido Ellauri fue formado allá por el 52-54. Nosotros, como dijo ella, la mayoría de los que habitamos hoy por hoy, o habitábamos el Plácido

teníamos ranchos allá [señalando la zona de Enrique Castro, al lado del barrio municipal] (VECINAS, barrio Plácido Ellauri, 2022).¹¹

Ignacio Bazzano fue el intermediario entre la comisión vecinal del barrio constituido y el Partido Colorado, como partido de gobierno. Él fue un actor clave para que los vecinos fueran escuchados por el municipio, fue el “caudillo de barrio”, “punto nodal de las relaciones clientelares a nivel de los sectores populares urbanos” (PANIZZA, 1990, p. 70). Cuando expuso el asunto en la Junta Departamental comenzó aclarando que el intendente Germán Barbato había conocido el rancherío gracias a que él lo llevó. Su memoria fue oficializada en la zona en 1968, a través del nombre de una de las calles que rodean al barrio de emergencia establecido a partir de su iniciativa de 1952 (JUNTA DEPARTAMENTAL, Decreto 14.399, 28/11/1968).

El arraigo territorial del partido de gobierno de alguna manera estaba vinculado a este tipo de actores que aparecen en la memoria local y que hacen posible la relación clientelar entre partido y gobierno en relación con la ciudad. Uno de los vecinos entrevistados que fue trasladado del rancherío de Enrique Castro a otro barrio de emergencia construido en las cercanías al Plácido Ellauri, el barrio José Ellauri, recordó que Ignacio Bazzano le había entregado la vivienda en 1955. La obtención de servicios de agua potable, energía eléctrica, teléfono, la pavimentación, el saneamiento, etc., e inclusive la posibilidad de acceder a una vivienda municipal, dependían en gran medida del “caudillo de barrio” y su capacidad de incidencia en las esferas gubernamentales.

El origen de la vivienda de emergencia como solución al rancherío en 1952 fue una respuesta política a un problema habitacional, que no respondió a decisiones técnicas de vivienda o urbanización. Fue el acercamiento a través de la comisión vecinal de un líder batllista de la zona de Marconi-Marañas que llevó la solución para los vecinos tanto del rancherío como del barrio formal, quienes estaban preocupados por la formación de un cantegril.

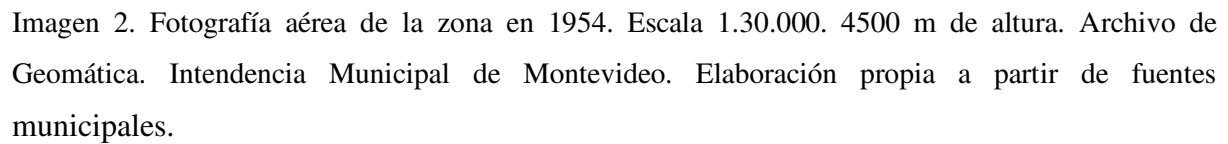
¹¹ Entrevista colectiva vecinas del barrio de emergencia Plácido Ellauri, que aún viven en él. Realizada por la autora el 21 de setiembre de 2022.

Institucionalización y expansión de la política de viviendas de emergencia

Entre 1952 y 1956 la respuesta concreta que se había dado a los habitantes del rancherío de Enrique Castro a través de la construcción de viviendas de emergencia se transformó en la política del gobierno batllista para el problema de la ciudad informal y de los desalojos urbanos. De esta forma, se construyeron cinco barrios de emergencia en Montevideo, los tres más grandes se edificaron en las cercanías del barrio Plácido Ellauri, barrio José Ellauri y barrio Marconi, dentro de la zona suburbana,¹² que a partir de esta política se comenzará a constituir como el lugar de cantegriles de Montevideo.¹³ Por un lado, porque allí había rancheríos y, por otro, por la concentración de barrios de emergencia de importante envergadura, que pasaron también a ser llamados popularmente cantegriles junto a los rancheríos, identificándose no solo con la pobreza, sino con una carga estigmatizadora, como veremos más adelante.

¹² Actualmente esos barrios forman parte de la zona de Casavalle, región montevideana peor posicionada respecto de los indicadores de pobreza, niveles educativos y de homogeneidad de las condiciones de privación de sus habitantes (KAZTMAN, 1999; ESPÍNDOLA, 2007 y 2013).

¹³ Los dos barrios restantes se edificaron en la zona suburbana de la zona oeste de Montevideo, con 96 y 88 viviendas respectivamente (MEMORIA DEL CONCEJO DEPARTAMENTAL, 1958, p. 138)



Barrios de emergencia: Barrio Plácido Ellauri construido en 1953-1954. 96 viviendas ●

Barrio Marconi construido entre 1954-1956. 76 viviendas. ◆

Fuente: DEPARTAMENTO DE ARQUITECTURA. Memoria 1951-1952. Intendencia Municipal de Montevideo.

Rancharíos de Cno. Casavalle, Arroyo Miguelete y Avda. San Martín; Avda. San Martín,



Rancherío de Cno. Peñarol, Trapani y Enrique Castro. 13 ranchos y 28 habitantes.

Rancheríos de Con. Peñarol, Timbúes y calle N.º 3. 15 ranchos y 33 habitantes. 

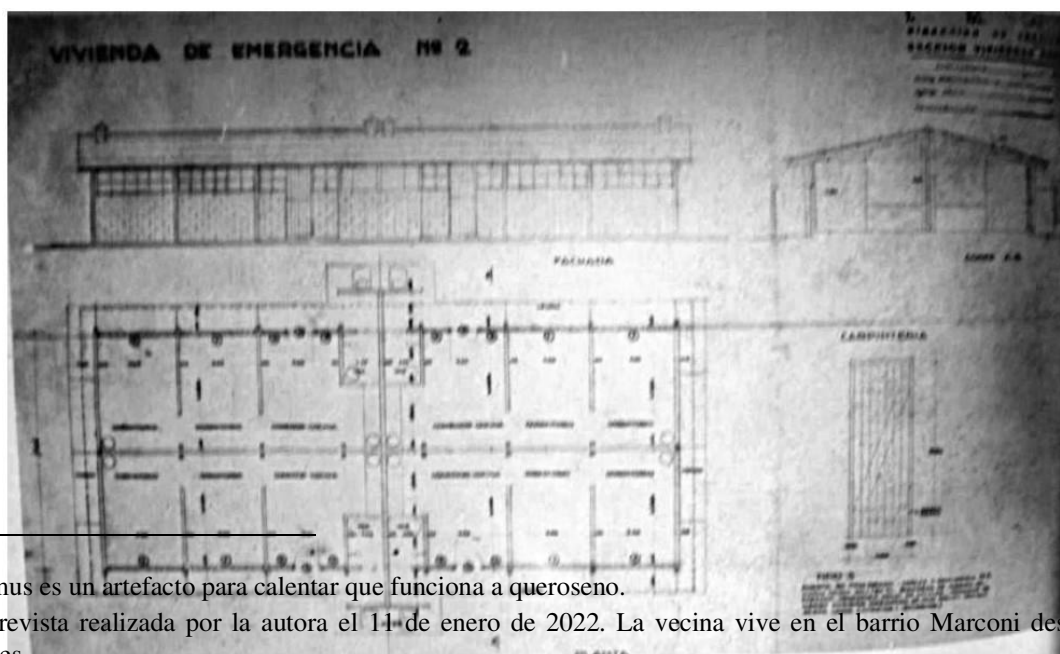
Rancheríos de Avda. Burgues, Santa Ana, Arroyo Miguelete y F. Plá; Hum, Burgues, Chimborazo y Lancaster. Barrio Cerrito de la Victoria. 149 ranchos y 532 habitantes. 

Fuente: ARCHIVO LEGISLATIVO. Expediente N.º 1359, 11/1/1956. Junta

Departamental. Intendencia de Montevideo.

Las viviendas de emergencia consistían en módulos de cuatro casas separadas por tabiques, con dos dormitorios cada una, un baño con pozo y sin pileta fuera de la casa, y un estar con mesada de hormigón. Así lo describen las y los vecinos entrevistados y lo podemos observar en la fotografía y plano:

Dos dormitorios, cocina, el baño quedaban afuera. El resto era patio [...] estaba el dormitorio de mi mamá y el de nosotros y la cocina-comedor que era una pieza, tenía un fogón de hormigón, un primus,¹⁴ el piso era de hormigón [...] la canilla era afuera de la casa, había que fregar en un latón, el baño tenía solo el agujero [...] ni taza turca. Todas las casas eran iguales [...] (VECINA, barrio Marconi, 2022).¹⁵



¹⁴ Primus es un artefacto para calentar que funciona a queroseno.

¹⁵ Entrevista realizada por la autora el 11 de enero de 2022. La vecina vive en el barrio Marconi desde sus orígenes.

Imagen 3. Fotografía del Plano del bloque de cuatro viviendas de emergencia separadas por tabiques. Departamento de Arquitectura, Memoria 1951-1952. Intendencia Municipal de Montevideo. s/n



Imagen 4. Fotografía del Plano del bloque de cuatro viviendas de emergencia. Departamento de Arquitectura, Memoria 1951-1952. Intendencia Municipal de Montevideo. s/n

En julio de 1955 el gobierno departamental aprobó el reglamento para la adjudicación de viviendas municipales de emergencia. Allí las definía como “las construcciones de tipo mínimo que levanta la Comuna para habitación de familias modestas” (JUNTA

DEPARTAMENTAL, Decreto 9835, 12/7/1955). Los criterios para definir cuáles eran las familias modestas que podían acceder a una vivienda de este tipo fueron discutidos en la Junta Departamental. Se definía como beneficiario general de una vivienda de emergencia a las personas que:

[...] residan en zonas que el Concejo Departamental declare como poblaciones inadecuadas o insalubres, que habiten en edificios que la misma autoridad defina como ruinosos, que ocupen fincas que se requieran con urgencia para la ejecución de obras municipales de carácter inmediato o que carezcan de vivienda como consecuencia de catástrofes o siniestros (JUNTA DEPARTAMENTAL, Decreto 9835, 12/7/1955).

El proyecto enviado a la Junta Departamental por la Comisión de Viviendas Económicas Municipales, integrada por arquitectos municipales y presidida por Ricardo Fernández Lapeyrade, director de Vivienda de la Intendencia, fue aprobado por el Concejo Departamental.¹⁶ En él se establecía y fundamentaba la política de emergencia habitacional. El objetivo era amparar a “[...] sectores de población modesta con características especiales, evitando que se establezcan en barrios organizados conforme a otros criterios”, porque una vez que formaran ese tipo de “barrios” exigirían “una mayor evolución en las condiciones de adaptación de los habitantes” (ARCHIVO LEGISLATIVO INTENDENCIA, Expediente N.º 363, 8/7/1955). Es decir, los técnicos municipales y el Concejo Departamental buscaban, a través de esta política, amparar a pobres urbanos con ciertas características para evitar barrios informales que hicieran mucho más difícil “el proceso de adaptación” nuevamente a la vida urbana, de donde habían sido desalojados. Por lo tanto, hacia 1955 los barrios de emergencia ya no eran solo una solución política para un caso concreto y en función de una demanda como habían sido en 1952, sino parte de una política gubernamental, con participación de los técnicos municipales, para ciertos sectores sociales de la ciudad capital.

¹⁶ Para 1954 el gobierno departamental estaba formado por un Concejo Departamental con funciones ejecutivas y legislativas de siete miembros de los dos partidos más votados y la Junta Departamental con funciones de contralor y legislativas tenía 65 miembros con representación proporcional. Esos fueron algunos de los cambios introducidos por la reforma constitucional de 1952.

El proyecto llegó a la Junta Departamental el 12 de julio de 1955 para ser discutido y aprobado. Su discusión y los cambios realizados muestran las diferencias en la visión sobre los pobres urbanos y los cantegriles montevideanos entre distintos partidos políticos y dentro del batllismo.

Freno al control social y político sobre los habitantes de los barrios de emergencia

El 12 de julio de 1955 la Junta Departamental aprobó el Reglamento General para la adjudicación de viviendas municipales de emergencia. El proyecto original había sido elaborado por el Concejo Departamental, integrado por cuatro concejeros del Partido Colorado y del sector batllista y tres concejeros del Partido Nacional.¹⁷ En la Junta Departamental, donde también eran mayoría colorados y nacionalistas, y la minoría la integraban la Unión Cívica, el Partido Socialista y el Comunista, fue sometido a discusión y modificado.

Las discrepancias sobre varios artículos de este proyecto enviado por el Concejo Departamental llevaron a formar una comisión especial integrada por representantes de todos los partidos. Esta sesionó aparte para luego volver a sala y votar el articulado. El proyecto original contenía disposiciones que daban poder al encargado del barrio y los funcionarios municipales sobre la vida privada de los vecinos. Estos debían controlar “el comportamiento más correcto” en las “relaciones privadas” de sus moradores y, en caso de no acatamiento, podían disponer su desalojo (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p. 1334).

La postura de los comunistas era contraria a esos controles por parte de un funcionario municipal en forma unilateral. Los socialistas, por su parte, consideraban que las normas de convivencia debían ser establecidas por una comisión de vecinos y no por el municipio. En la bancada colorada había diversas posiciones. Un edil de ese sector manifestó sus dudas con respecto a la capacidad de que los habitantes de las viviendas de emergencia, en su mayoría

¹⁷ El Partido Nacional, junto con el Colorado, son organizaciones políticas que existen desde el siglo XIX, que hasta 1990 fueron mayoría a nivel departamental y hasta 2005 a nivel nacional.

pertenecientes a los “cantegriles”, porque no tenían la “cultura suficiente como para encargarle un control de esa naturaleza” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p. 1334). Esta afirmación provocó la respuesta del edil comunista Leopoldo Bruera, quien planteó:

Por desgracia, hemos escuchado una intervención del Sr. Edil Villagrán, que creo no puede compartir la Junta. El término para medir la cultura del pueblo es una cuestión elástica [...] Los hombres de los cantegriles han dado muestra de la cultura de nuestro pueblo. Son hombres que provienen de la clase obrera, que vienen de la fábrica, han defendido la democracia de nuestro país y luchado por ella (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, pp. 1334-1335).

De la misma forma respondió el edil socialista Andrés Cultelli: “Simplemente voy a manifestar que considero que la índole moral, que la conducta de las personas no se mide por la cultura que puedan tener” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p.1335). Siguiendo esta postura de los comunistas y socialistas otro edil batllista planteó que confiaba en la capacidad de los “habitantes de los ‘cantegriles’” para el funcionamiento de las comisiones y agregó: “Les tengo mucha más fe a ellos que a los que formaran una comisión vecinal en el auténtico cantegril de Punta del Este, que no tienen ningún deseo de colaborar con las autoridades municipales para solucionar los problemas sociales del momento” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p. 1335).

Finalmente, se aprobó que el contralor de la observancia de las disposiciones nacionales y municipales vigentes y del decreto lo realizarían “Comisiones de Vecinos, una para cada barrio, compuesta de siete (7) miembros elegidos en asamblea reglamentada y controlada por el Consejo Departamental, en la forma que se establezca” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Decreto 9835, 12/7/1955, artículo 12).

El artículo 13 del proyecto enviado por el Concejo Departamental y, eliminado por la Junta, establecía que debía inspeccionarse a las familias adjudicatarias para comprobar, además de la higiene y el mantenimiento de la vivienda, su conducta. Se mantuvo el control sanitario, pero se eliminó el control sobre la conducta privada de los futuros adjudicatarios.

De la misma manera, se le quitó poder al funcionario municipal encargado de los barrios, quien tenía la potestad de desalojar a una familia si consideraba que tenía una conducta inadecuada o perturbadora de la vida del vecindario. Se consideró que existía el Código Civil y ordenanzas municipales que regulaban la vida de los ciudadanos, por tanto, no era necesario realizar una normativa especial para los barrios de emergencia.

El articulado enviado por el Ejecutivo prohibía la “existencia de animales domésticos”, “la construcción de galpones, gallineros, perreras, etc.”. Así como “levantar en el terreno local alguno” (artículos 11 y 12). También se establecía que para ser adjudicatario de una vivienda de emergencia debía poseer “buena conducta” y “condiciones morales” (artículo 5). El edil comunista Leopoldo Bruera manifestó su discrepancia con el control “moral” y la “vida privada de la familia, cosas que no pueden estar en juego en relación con el problema de la vivienda”, así como “prohibirles que tengan galpones y gallineros”. Frente a lo que él calificó de medidas “arbitrarias” que desconocían la lucha de los habitantes de los cantegriles por vivienda,¹⁸ el edil batllista Eduardo Lezama planteó que no consideraba que hubiera habido por parte de los integrantes del Concejo Departamental una intención “reaccionaria”, sino que buscaban una finalidad de “higiene, aunque quizá sean demasiados rígidos” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p. 1321).

A la hora de votar el articulado final, la comisión había suprimido gran parte de los artículos que planteaban las disposiciones de control social y moral sobre los futuros habitantes de los barrios de emergencia. Sin embargo, otro edil batllista planteó la necesidad de mantener la exigencia de presentar, por parte de los interesados a viviendas de emergencia, “la carencia de antecedente judicial”. Uno de sus correligionarios le respondió que “los antecedentes policiales o judiciales no hacen que las personas no tengan derecho a las viviendas. Y [...] no solo en los ‘cantegriles’ sino en todas partes hay habitantes que por pequeñas contravenciones tienen antecedentes policiales”. Y aclaró:

¹⁸ El edil comunista se refiere a la movilización social de los habitantes de cantegriles liderados por militantes comunistas llevada a cabo en la campaña electoral de 1954 demandando viviendas.

La comisión no sostuvo que era necesario ir a la peligrosidad de los habitantes [...]. Por otra parte, hay que creer en la regeneración de un delincuente [...] una vez cumplida su pena frente a la sociedad, nosotros no le podemos negar el derecho de vivir en condiciones humanas (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, pp. 1330-1331).

Desde las bancadas socialista y comunista se defendió esta última postura.

Por último, el artículo 14 que establecía “Es absolutamente prohibido realizar reuniones políticas o religiosas o reuniones que perturben al vecindario”, también fue suprimido de la reglamentación (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p.1332). Desde el inicio de la sesión, al hacer uso de la palabra el edil comunista Leopoldo Bruera, planteó que era un artículo inconstitucional: “Esto viola la Constitución de la República. El católico tiene derecho a rezar en su casa, tanto si paga \$500,00 de alquiler como si es un habitante de un ‘cangretil’. Del mismo modo el obrero batllista, socialista o comunista tiene derecho a realizar reuniones en su casa” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p. 1332). Esta posición fue acompañada por el edil socialista Hugo Prato, quien reafirmó su inconstitucionalidad, desconociendo “derechos ciudadanos consagrados en nuestro país” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p. 1324).

Luego de los comentarios de Leopoldo Bruera y Hugo Prato no se discutió más sobre ese artículo, directamente se suprimió al pasar a la comisión. Por lo tanto, la prohibición de reuniones políticas y religiosas fue suprimida en la Junta Departamental, en el entendido de que eran ciudadanos de una república que, aunque pobres, tenían derechos civiles y políticos.

El intento de control social sobre los pobres con un fin de salubridad, higiene, hunde sus bases en las posturas higienistas de principios del siglo XX. El Concejo Departamental estaba utilizando viejas recetas y reviviendo una visión sobre los pobres para enfrentar el problema de la habitación y los cangretils en el Montevideo de mediados del siglo XX.

Sin embargo, los sectores con una mirada más igualitaria sobre la ciudadanía triunfaron en este contexto frente a una postura de mayor control social y moral de la vida de sectores

sociales bajos. Esto fue posible gracias a la discusión política en un órgano con representación de diversos partidos políticos.

Partidos políticos, habitación, ciudad y pobreza en el Montevideo de 1955

La prohibición de reuniones que se buscaba establecer en el reglamento de los barrios de emergencia parecería responder al control sobre una población movilizada. Tanto los habitantes de cantegriles como los que estaban siendo desplazados de casas en la zona urbana, mantenían una movilización por demanda de vivienda y de resistencia al desalojo. Esa movilización era acompañada por los partidos de izquierda, comunistas y socialistas. Una demostración de este hecho era que en la sesión de la Junta Departamental que discutió y aprobó el reglamento estuvieron presentes en las barras integrantes de lo que un edil batllista, Eduardo Lezama, denominó “movimiento reivindicatorio de los ‘cantegriles’” y otro edil de su mismo sector señaló como habitantes de “cantegriles” cuya “ideología [...] no corresponde a nuestro partido” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/ 1955, pp. 1323, 1326). El debate en la Junta Departamental sobre el proyecto de reglamento de los barrios de emergencia fue abierto por el edil comunista Leopoldo Bruera, quien fue aplaudido desde las barras donde se encontraban habitantes de cantegriles.

Estas visiones sobre los pobres urbanos y los cantegriles contradicen la perspectiva muchas veces afirmada de la escasa participación y movilización política de estos sectores sociales y sus débiles vínculos con las izquierdas uruguayas, elementos que en la memoria del Partido Comunista y Socialista y, en la historia política uruguaya, han sido soslayados, olvidados o desconocidos.

A los efectos de las miradas político-partidarias que buscamos analizar, el vínculo entre la militancia comunista y los cantegriles¹⁹ en los años cincuenta, así como comunistas y

¹⁹ Existía un activismo político de los militantes comunistas en los cantegriles montevideanos que he podido rastrear para este período a través de la prensa comunista entre 1952 y 1958 (diario *Justicia* y diario *El Popular*). Este fenómeno ha sido estudiado para los cincuenta en el caso de Brasil y Chile, trabajos que

socialistas en las casas de inquilinato de la zona urbanizada, ayuda a comprender, más allá de posturas ideológicas, el conocimiento que tienen de estas poblaciones y el reconocimiento de estos como parte de los trabajadores pobres o desempleados de la ciudad. Por otra parte, desde la mirada dominante del Uruguay republicano e igualitaria defendida por el batllismo en el gobierno, esta normativa discriminatoria con respecto a los habitantes pobres de la ciudad capital ponía en tela de juicio algunos principios que ese sector político hegemónico en el gobierno decía defender. La mayoría de los integrantes del Concejo Departamental que había aprobado este reglamento antes de que llegara a la Junta pertenecía a ese sector. La Junta Departamental logró revertir esa política discriminatoria a través del voto mayoritario de batllistas, socialistas y comunistas, observados desde las barras por el “movimiento reivindicatorio de los ‘cangrejos’”.

Con respecto a la religión, la prohibición de reuniones religiosas plantea dudas sobre si era un problema de control político por el miedo a que fueran reuniones de política encubiertas o el ejercicio de un control cultural sobre las religiones de raíz africana, teniendo en cuenta que una gran parte de la población pobre de Montevideo y de la realojada en estos barrios era afrodescendiente (BOLAÑA, 2018). Como puede observarse en los testimonios de vecinos y vecinas y en la fotografía que adjuntamos, las prácticas culturales de raíz africana como el candombe,²⁰ eran parte de la vida cotidiana de esos barrios: “llegaba carnaval, doña María Barrada, una vecina, salía con una atado de ropa en la cabeza y atrás los tambores, y la gente más atrás” (GABRIELA, barrio Plácido Ellauri); “nuestras raíces siempre fueron el candombe [...] Hay fechas muy importantes que muchas veces salen, se juntan todos los que son hijos de tamborileros o gente vieja que salen todos juntos” (LUCÍA, barrio Marconi).²¹

antecedentes a esta investigación y que han permitido indagar sobre la importancia de los comunistas en la ciudad informal en el siglo XX (FISCHER, 2014; GIANNOTTI, BORIS, 2021).

²⁰ Música y danza de la población afrodescendiente en el Río de la Plata desde la época colonial.

²¹ Entrevistas realizadas por la autora el 21 de setiembre de 2022.



Imagen 5. Un momento en el campamento de niños, niñas y adolescentes de “cantegriles”, viviendas de emergencia y conventillos montevidéanos, organizado por Emaús²² en el balneario La Floresta. Foto extraída del audiovisual *Campamentos 1957-1958*.

La cuestión del desalojo urbano, los barrios de emergencia y la discriminación racial, también aparecerá, como veremos más adelante, en la visión de uno de los ediles socialistas que discrepaba con esta política, considerándola una forma de discriminación.

Precariedad municipal y exclusión urbana

Durante la discusión del reglamento para las viviendas de emergencia también estuvo en debate su edificación, su ubicación, el significado de la medida municipal para paliar la situación habitacional de los pobres urbanos y el contrato del alquiler de las viviendas.

²² La organización católica Emaús realizó actividades recreativas y servicios sociales en los cantegriles, barrios de emergencia y conventillos durante los años cincuenta y sesenta.

Al comenzar la sesión de la Junta Departamental y hacer uso de la palabra el edil Leopoldo Bruera, planteó que los comunistas consideraban que las viviendas de emergencia eran una medida que no solucionaba el “problema de fondo”. Describió los cambios que Montevideo estaba viviendo, la valorización de los terrenos que había sido “elemento de agio y de explotación y que determinó que la población obrera fuera empujada hacia los cinturones de miseria”. La desocupación y los bajos salarios eran parte del “cuadro”, según el edil comunista, que “desarrolla los llamados ‘cantegriles’” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p. 1321).

Como vimos en los objetivos del proyecto de viviendas de emergencia, lo señalado por Bruera era reconocido por el gobierno municipal, ya que las viviendas buscaban evitar la formación de cantegriles. Por ello, los ediles batllistas acompañaron este parecer, haciendo énfasis en la necesidad de generar trabajo y planteando que este era “un primer paso”, “una primera conquista” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p. 1326). Sin embargo, el edil socialista Hugo Prato fue muy crítico con el proyecto de viviendas de emergencia, diciendo:

Declaro que me avergonzó como miembro del gobierno municipal que haya arquitectos capaces de proyectar cosas tan malas como las viviendas que se van a entregar a los actuales habitantes de los rancheríos [...] El “cantegril” será muy malo, pero no es municipal; pero esto que hoy ofrecemos es desastroso, muy malo y además municipal y, lo que es peor, ha sido proyectado por egresados de la Facultad de Arquitectura (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p. 1324).

Fundamentó esta indignación planteando que había estudiado los proyectos de las viviendas, pasando a describirlas:

La vivienda tipo que se repite como mimeografiada en los distintos barrios, tiene una cocina-comedor, sin agua, sin pileta [...] dos habitaciones dormitorios que están vinculadas, sin puertas a la cocina comedor y sin que las paredes de las mismas lleguen al techo de la vivienda. Su cuarto de baño tiene tales características que debía condenarse a usarlo a aquellos que lo autorizaron. Es un cuarto de baño compuesto por una ducha y una taza turca del tipo más ordinario y sin que haya en

él siquiera una pileta para lavarse. [...] El cuarto de baño en las viviendas está colocado del lado exterior [...] la característica de su puerta permite apreciar lo que ocurre en su interior desde las fincas vecinas (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p. 1324).

También invitó a los ediles a que “pensaran en la ‘posibilidad de vivir en esas viviendas’”, acusando que la medida se basaba en un “absurdo criterio [...] casi de discriminación racial” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p. 1324).

El planteo de los socialistas, como puede observarse, era muy crítico con las viviendas de emergencia por su calidad, ubicación, por la lentitud con la que se realizaban y entregaban y por el tipo de contrato de alquiler. En la mayoría de las críticas los comunistas estaban de acuerdo, pero eran de la idea, más cercana a los batllistas, de que se trataba de una solución mejor que vivir en un rancho y pasar allí el invierno, con la posibilidad de morir de frío.

Mientras los comunistas habían presentado en marzo una moción para ubicar las viviendas de emergencia en las zonas donde se ubicaban los cantegriles –Cementerio del Norte, Aparicio Saravia y Juan Acosta, Aparicio Saravia y San Martín (ver imagen 2)—, dándoles prioridad a sus habitantes para el alojamiento, los socialistas habían planteado en abril un proyecto para realizar un “Plan Regulador Zonal” en el centro y sur de la ciudad donde podían aprovecharse los predios municipales existentes para construir, en una zona ya urbanizada y con servicios, viviendas populares que mejoraran la calidad de vida de vecindarios “populosos” como Barrio Palermo y Barrio Sur, con importantes problemas de hacinamiento debido a las transformaciones generadas por la construcción de la rambla sur (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 938. 14/4/1955, p. 363). Desde esa perspectiva es que los socialistas criticaron, también, el lugar donde se encontraban las viviendas de emergencia, en palabras del edil Hugo Prato:

Allí donde termina el pavimento teniendo invariablemente que recorrer espacios más o menos largos por senderos de tierra, se encuentran los barrios escondidos a los cuales se piensa trasladar a los actuales habitantes de los rancheríos [...] hay que transitar muchos metros y trepar un costado para llegar al lugar en que están las viviendas de cuya construcción se pretende hacer una etapa

de la cual habría que enorgullecerse (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 957, 12/7/1955, p. 1326).

En función de estos argumentos y la discusión sobre los controles anteriormente analizada, los socialistas planteaban que era un plan “discriminatorio” para con los habitantes de cantegriles. Tanto comunistas como socialistas observaban y criticaban la discriminación que significaba esta política. Sin embargo, los primeros eran partidarios de apoyar las viviendas de emergencia y su ubicación en donde se encontraban los cantegriles, llevando allí los servicios y creando barrios, lo que los unía a los batllistas en los planteos de soluciones inmediatas para los rancheríos.

Comunistas y socialistas también criticaban las grandes dificultades que tenía el gobierno para culminar las viviendas y llevar los servicios en tiempo y forma, de manera de garantizar los mismos derechos a estos ciudadanos que a los que vivían en zonas urbanizadas. Por último, la cuestión del tipo de arrendamiento y su duración también fue cuestionada por comunistas y socialistas. En el proyecto del Concejo Departamental se habían establecido seis meses, sin posibilidad de renovación. Los comunistas proponían un año y con posibilidad de renovación. Los socialistas más de seis meses, pero no más de un año. Finalmente, batllistas y socialistas apoyaron esta última modificación.

La política de arrendamiento de viviendas populares estatales era una política gubernamental, basada en que eran propiedad pública dada en usufructo a empleados públicos y privados que a través de su salario podían sostener un alquiler, pero por sus ingresos no podían acceder a préstamos hipotecarios para su adquisición por compra. En el caso de los barrios de emergencia se consideraba un comodato precario, porque el alquiler se establecía con cada familia de acuerdo con su realidad, y la renovación del contrato se supeditaba a la conducta de los inquilinos con respecto a la habitación (cuidado, mantenimiento, cumplimiento del reglamento).

Los objetivos estaban claros para el gobierno departamental: amparar a los desalojados de la ciudad, eliminar los rancheríos y evitar la formación de nuevos.

Por ello, una vez entregada la vivienda de emergencia el Concejo Departamental procederá a la inmediata demolición y destrucción o traslado, según conviniese, de los materiales de las viviendas inadecuadas o insalubres que dejen los adjudicatarios [...] La Inspección General debe adoptar las providencias tendientes a impedir que dichas viviendas vuelvan a ser ocupadas antes de que se proceda a su demolición, disponiendo de un régimen especial de vigilancia y solicitando, si fuera menester, el auxilio de la fuerza pública (JUNTA DEPARTAMENTAL, Decreto 9835, artículo 16).

Todas estas medidas preventivas estaban vinculadas a la clara conciencia gubernamental de que el rancherío era un fenómeno provocado por el problema habitacional y el desalojo urbano, y que las viviendas públicas y privadas de la zona urbana eran permanentemente ocupadas dificultando a las autoridades ubicar a sus habitantes al intentar desalojarlos. Es decir, el problema no era solo la informalidad expresada en conjuntos de rancheríos, sino también la pobreza que se vivía en el tejido urbano, su hacinamiento y precariedad habitacional.

El Reglamento de Viviendas de Emergencia aprobado en la Junta Departamental en la madrugada del 13 de julio de 1955²³ modificó aquellos rasgos considerados discriminatorios y autoritarios del proyecto del Concejo Departamental. Aprobó la política habitacional de emergencia, solución que ubicaba a habitantes pobres de la ciudad en zonas alejadas de la urbanización y a donde los servicios no llegaban.

A partir de la instalación de esta política se abrió un tiempo de realojos de los pobres urbanos de diversas zonas de Montevideo hacia los barrios de emergencia de la zona suburbana.

Realojos municipales y desalojo urbano

²³ La sesión había comenzado el 12 de julio a las 19 horas. Culminó en la madrugada del 13 de julio a las 3 horas.

En 1956 la Junta Departamental elaboró un informe²⁴ que establecía la existencia de 21 rancheríos en Montevideo con una población de 1.670 personas. En él planteaba que era necesario seguir estudiando el fenómeno para encontrar soluciones adecuadas. También se volvió a criticar, al igual que cuando se aprobó el Reglamento de Viviendas de Emergencia en 1955, la precariedad de las viviendas construidas por el municipio. Nuevamente se enfatizaba que solo podían considerarse una “solución de emergencia”, por su tipo de construcción, por su ubicación “en zonas alejadas de los lugares de trabajo y que no cuentan con los servicios indispensables” (ARCHIVO LEGISLATIVO INTENDENCIA, Expediente 1359, 11/1/1956).

Este informe también daba cuenta de que el fenómeno de la ciudad informal no tenía la misma relevancia, en términos cuantitativos, que el hacinamiento y las condiciones habitacionales de la zona urbana. Es por ello que para quienes estudiaban la ciudad como los Equipos del Bien Común, el problema de la vivienda era más agobiante para la población de Montevideo que la informalidad, sin desconocer su existencia.²⁵

Por último, el informe declaraba que “los pobladores de estas viviendas de emergencia, que provienen de sórdidos rancheríos, deben percibir que el Gobierno Municipal los trata con la dignidad que corresponden a todo ser humano”, y proponía:

Llenar las exigencias mínimas de confort en los barrios construidos llevando el saneamiento, agua corriente, electricidad, aislando correctamente los ambientes, arbolando los senderos y dotándolos de servicios de salud, recreativos, educativos, de seguridad, de recolección de residuos y de expendio para el suministro de carne, leche y pan (ARCHIVO LEGISLATIVO INTENDENCIA, Expediente 1359, 11/1/1956).

²⁴ La comisión que elaboró ese informe con asesoramiento de distintos organismos estatales y de la Universidad de la República estuvo integrada por ediles de todos los partidos políticos representados en la Junta Departamental, de acuerdo a su número. El trabajo de recopilación de información se realizó desde octubre de 1955 a enero de 1956. Este informe constituye hasta el momento el único trabajo de investigación empírica y sistemática sobre la ciudad informal en Montevideo en los cincuenta.

²⁵ Los trabajos del arquitecto Juan Pablo Terra y el abogado Dionisio Garmendia desde los Equipos del Bien Común fueron pioneros en los estudios urbanos uruguayos, señalando a fines de los cincuenta el déficit habitacional y de infraestructura de Montevideo en su proceso de modernización (BOLAÑA, 2018, pp. 63-70).

También exigían la acción de las visitadoras sociales y de la Comisión de Huertas Familiares para que los vecinos de esos barrios pudieran utilizar los predios enjardinándolos y produciendo alimento.

A partir de este trabajo la Junta decretó, en julio de 1956, el establecimiento de todos los servicios necesarios en los barrios de emergencia; exigió la construcción de 500 viviendas más para eliminar los rancheríos existentes y tomar las medidas necesarias para prohibir el establecimiento de nuevos rancheríos, evitando su proliferación (JUNTA DEPARTAMENTAL, Decreto 10.191, 5/7/1956). Del decreto establecido por la Junta, el gobierno departamental llevó a cabo, en el año 1957: la provisión de agua corriente y energía eléctrica, la acción de visitadoras sociales y la culminación de las viviendas que estaban en construcción en los barrios ya existentes.

El problema de la segregación de estas poblaciones también debía solucionarse, según la Junta. Así, uno de los elementos que la comisión había analizado en un capítulo especial de su informe fue la cuestión de la tierra municipal, decretando la “necesidad de definir una política de tierras por parte del Gobierno Comunal, como cuestión previa a la formulación de un programa de construcción de viviendas” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Decreto 10.191, 5/7/1956).

La Junta planteaba que había sido informada de las dificultades que tenía el municipio para disponer de terrenos más convenientes para los barrios de emergencia, entre ellas: “La implantación de un núcleo de viviendas de emergencia en un barrio ya formado y atendido, podría levantar justas protestas por la desvalorización inmediata que aparece”. Pero señalaba lo costoso y lento que era para el Estado crear barrios en lugares sin servicios (ARCHIVO LEGISLATIVO INTENDENCIA, Expediente 1359, 11/1/1956). Por lo tanto, exigía al Ejecutivo Departamental la realización de un inventario de tierras públicas, la determinación de su destino y la situación de venta y adquisición de tierras por la comuna.

Por su parte, a los ediles socialistas y de la Unión Cívica les preocupaba la exclusión urbana y sus consecuencias. Los primeros habían presentado en abril de 1955 un plan de ordenamiento territorial, como fue nombrado anteriormente, para el centro y sur de la ciudad.

Cuando en octubre de 1955 se presentó en la Junta el proyecto de trabajo de la Comisión de Rancheríos, el edil socialista Gualberto Damonte reclamó, por considerar que estaba vinculado con el problema habitacional y de rancheríos, que el “plan regulador para la zona comprendida en la rambla sur, orientado a la construcción de viviendas para la gente de modesto recursos” no había sido considerado por el Ejecutivo (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta981, 27/10/1955, p. 2117).

En enero de 1956, se discutió en la Junta el fraccionamiento del área rural del departamento, ediles socialistas y de la Unión Cívica cuestionaron la extensión de la ciudad y propusieron realizar grandes bloques de edificios para sectores populares en la rambla. Así, en diciembre de ese año, el edil de la Unión Cívica Heráclides Santini proponía “la solución del problema estaría en que INVE hiciera bloques de viviendas, pero en lugares céntricos. En vez de desparramarse en la ciudad” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 1076, 13/12/1956, p. 3799).

La preocupación de los ediles de la Unión Cívica radicaba sobre todo en lo que significaba en costos para el Estado crear centros urbanos y llevar servicios. Por su parte, los socialistas estaban preocupados por el desalojo urbano y exclusión de los sectores populares. La tierra municipal del centro-sur y las reformas urbanas que provocaban desalojos estaban en el centro del problema para estos sectores políticos.

En setiembre de 1956, el edil socialista Andrés Cultelli denunciaba el desabastecimiento de agua en los barrios de emergencia donde “las señoras habitantes de cantegriles se ganan la vida haciendo lavados” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 1051, 16/9/1956, p. 2037). A lo largo del año 1957 el problema del agua fue solucionado, pero en abril de 1958 el edil socialista Gualberto Damonte planteaba otro problema: “Muchos vecinos alojados en los barrios de emergencia de construcción municipal nos han manifestado que les es prácticamente imposible encontrar trabajo efectivo, porque cuando expresan cuál es el lugar de su domicilio, esa posibilidad de trabajo se frustra” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 1185, 17/4/1958, p. 547).

La zona de mayor concentración de barrios de emergencia de Montevideo, Casavalle, se estaba convirtiendo en zona de “cantegriles” desde 1956, ello significaba un problema para sus habitantes y los desalojados urbanos que eran trasladados a esas viviendas. A fines de 1956 se planteó en la Junta el problema de un grupo de cinco familias intimadas por el Municipio para el desalojo de una vivienda municipal que había sido vendida en la zona del Palacio Legislativo.²⁶ Esta zona estaba sufriendo una gran remodelación por la ampliación de avenidas que llevó a la demolición de antiguas casas de inquilinato en el barrio de la Aguada.

Las familias desalojadas por el Municipio se resistieron a subir a los camiones municipales con sus pertenencias porque, según relataba el edil batllista Eduardo Lezama, “creyeron que los mandaban –dicen– a los cantegriles, y no era a los cantegriles, sino que los mandaban a barrios de viviendas de emergencia populares” (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 1069, 15/11/1956, p. 3512). Esos vecinos se ampararon en la ayuda de los ediles comunistas y socialistas que presentaron la moción de aplazamiento del desalojo, muy discutida, pero finalmente aprobada en la Junta. La visita a ediles de todos los partidos para solicitar aplazamientos de desalojos promovidos por el gobierno municipal era frecuente.

Las otras formas de resistir los desalojos hacia “los cantegriles” como decían los vecinos, aunque en realidad se trataba de los barrios de emergencia municipales, era organizar comités de inquilinos. En este caso, los vecinos de la Aguada, que lograron el aplazamiento por un mes del desalojo, eran apoyados por el Comité de Inquilinos de la Aguada, también había comités en Ciudad Vieja y en Barrio Sur.

Los barrios de emergencia, asimilados en el imaginario urbano a cantegriles, se habían constituido en un destino municipal para los pobres desalojados de la zona urbana. Al finalizar la discusión sobre los desalojados de la Aguada y la movilización de los comités populares para resistir los desalojos el 15 de noviembre de 1956, el edil socialista Eduardo Jaurena planteaba:

²⁶ El Palacio Legislativo es la sede del Parlamento uruguayo que se encuentra cercano al centro de la ciudad, en la intersección de barrios urbanizados desde principios del siglo XX, Aguada y Villa Muñoz.

[...] entiendo que la primera obligación del Municipio Montevideo es llenar el déficit insalvable de viviendas [...] entiendo que si hay que optar entre la situación humana y la posibilidad de embellecer la ciudad condicionada por los desalojos, tenemos que decidimos por la primera situación (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 1069, 15/11/1956, p. 3387).

En mayo de 1958 el edil socialista Gualberto Damonte explicaba que la “agitación de los vecinos de la zona sur de la ciudad”, se debía a:

[...] que golpean a las puertas del Ejecutivo Departamental y del Instituto Nacional de Viviendas Económicas buscando soluciones para sus problemas y encontraban que [...] el gobierno departamental ha preferido actuar de negociante vendiendo predios municipales a los grandes consorcios internacionales, que edifican casas de apartamentos fuera de la posibilidad de las clases populares, en lugar de orientar la vivienda con sentido social (JUNTA DEPARTAMENTAL, Acta 1193, 8/5/1958, p. 758).

La agitación social del Comité Popular de Barrio Sur que nombraba Gualberto Damonte se llevaba a cabo con el apoyo de estudiantes y de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Ella logró presentar en la Junta, a través de ediles comunistas y socialistas, un proyecto de construcción de cuatro bloques de viviendas económicas en la rambla sur para los vecinos de la zona. La moción fue votada unánimemente en la Junta el 14 de octubre de 1958. Sin embargo, de ese proyecto con aprobación del Parlamento uruguayo, el INVE solo realizó un bloque de viviendas en la rambla para los vecinos de Barrio Sur.

Por lo tanto, la política antisegregacionista y la resistencia al desalojo urbano tuvieron algunos frutos, pero no los suficientes para evitar que muchos de los pobres urbanos de la ciudad fueran ubicados, por el gobierno municipal, en viviendas de emergencia en la zona suburbana.

Reflexiones finales

El análisis del surgimiento y desarrollo de la política de viviendas de emergencia municipales en Montevideo entre 1952 y 1958 permite arribar a ciertas conclusiones. En primer lugar, conocer el origen político, no técnico, a un problema concreto, la formación de un rancherío cercano al lugar donde se proyectaban viviendas municipales. Fenómeno atravesado por la relación entre el partido de gobierno, sus líderes locales y los vecinos y vecinas organizadas.

En segundo lugar, observar cómo la institucionalización de esa política gubernamental y su expansión a través de nuevos barrios de emergencia en la zona suburbana para rancheríos y desalojados urbanos, así como la informalidad y precariedad habitacional urbana, fueron parte de la discusión política. Ella permite ver las miradas político-partidarias sobre los pobres, su lugar en la ciudad y el proceso de segregación que se estaba desarrollando, así como la relación entre pobreza, afrodescendencia y exclusión urbana.

En tercer lugar, este análisis permite comprender el vínculo entre política habitacional para pobres urbanos y segregación en el marco de desarrollo de un Estado benefactor. La política batllista respondió a la demanda de vivienda de sectores muy pobres en el entendido que el Estado debía garantizar derechos, generando progreso social para todos los ciudadanos. Ese Estado benefactor, liderado por el batllismo, llevó a cabo una política distributiva del salario, la educación, la salud, pero desde el punto de vista del desarrollo urbano comenzó un proceso de segregación de los pobres en la ciudad, en gran medida afrodescendientes, que marcó la segunda mitad del siglo XX en la capital uruguaya. Es decir, siguiendo a Levenson (2018) en la idea de desposesión por distribución, a través de la distribución de vivienda precaria para sectores que no podían acceder a ella en el mercado o en la vivienda pública para asalariados, el Estado uruguayo en su dimensión departamental, los desposeyó de los servicios e infraestructuras urbanas y los separó de la ciudad, dando comienzo a un proceso de segregación a mediados del siglo XX en Montevideo.

Referencias bibliográficas

- ALMANDOZ, A. Historiografía urbana en Latinoamérica: del positivismo al postmodernismo. *Diálogos*, 7(1), 117-156. 2017. En: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/article/view/37918>
- BOLAÑA, María José. *Pobreza y segregación urbana. Cantegriles montevideanos 1946-1973*. Montevideo: Editorial Rumbo, 2018.
- BORONAT, Yolanda. *Segregación residencial en la construcción real de la ciudad de Montevideo*. Montevideo: Ediciones CSIC-UdelaR, 2018.
- CABELLA, Wanda; NATHAN, Mathías; TENENBAUM, Mariana. La población afrouruguaya en el censo del 2011. En *Atlas sociodemográfico y de la desigualdad en Uruguay. Fascículo 2*. Montevideo: Editorial Trilce.
- CHIARINO, J. Vicente; SARALEGUI, Miguel. *Detrás de la ciudad. Ensayo de síntesis de los olvidados problemas campesinos*. Montevideo: Impresora uruguaya, S.A., 1944.
- COURIEL, Jack. *De cercanías a lejanías. Fragmentación socio urbana del Gran Montevideo*. Montevideo: Editorial Trilce, 2010.
- D'ELÍA, Germán. *El Uruguay neo-batllista: 1946-1958*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 1986.
- ESPÍNDOLA, Fabiana. *Representaciones sociales de los jóvenes desde los espacios de la exclusión social. De ser joven y vivir en Casavalle sin estudiar ni trabajar*. Tesis de Maestría en Sociología. Departamento de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República, 2007. Disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12008/8249>
- ESPÍNDOLA, Fabiana. *'Grietas' en el tejido social. Experiencias biográficas de jóvenes montevideanos desde los 'lugares' del espacio social*. Tesis de Doctorado en Sociología. Colegio de México, 2021. Disponible en https://ces.colmex.mx/pdfs/tesis/tesis_fabiana.pdf
<https://hdl.handle.net/20.500.12008/8249>
- FILGUEIRA, Fernando; ERRANDONEA, Fernando. *Sociedad urbana*. Colección Nuestro tiempo. N.º 23. Montevideo, 2013.
- FILGUEIRA, Carlos; FILGUEIRA, Fernando. *El largo adiós al país modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay*. Montevideo: Editorial Arca, 1994.
- FINCH, Henry. *Historia económica del Uruguay contemporáneo*. Traducción de José De Torres Wilson y Benjamín Nahum Montevideo: Ediciones Banda Oriental, 1980.
- FINCH, Henry. Redefinición de la utopía en Uruguay: la política de bienestar social posterior a 1940. *Cuadernos del CLAEH*, 52. *Revista Uruguaya de Ciencias Sociales*. Montevideo: CLAEH, 2.ª Serie, Año 14, 1989.
- FISCHER, Brodwyn. *A poverty of right. Citizenship and Inequality in Twentieth-Century Rio de Janeiro*. California: Stranford University Press, 2008.
- FISCHER, Brodwyn. Introduction. Chapter one: A century in the Present Tense: Crisis, Politics, and the Intellectual History of Brazil's Informal Cities. En FISCHER, Brodwyn; MCANN, Bryan; AUYERO, Javier (editors). *Cities from scratch. Poverty and informality in urban Latin America*. Durham and London: Duke University Press, 2014.
- FISCHER, Brodwyn. The Red Menace Reconsidered: A Forgotten History of Communist Mobilization in Rio de Janeiro's Favelas, 1945-1964. *Hispanic American Historical Review*. Duke University Press, 2014. En <https://doi.org/10.1215/00182168-2390595>

FISCHER, Brodwyn. A ética do silêncio racial no contexto urbano: políticas públicas e desigualdade social no Recife, 1900-1940. *Estudios de Cultura material. Dossiê Dimensões raciais da cultura material urbana no Brasil: a cidade como objeto de disputa*, 2020. En <https://www.scielo.br/j/anaism/p/a/LxQRQyCSGgMdzhsk9wwMwSt/?lang=pt>

GIANNOTTI, Emanuel; BORIS, Cofré. La invención de la toma o como se transformaron las ocupaciones de terrenos en Santiago de Chile entre 1945 y 1957. *Historia* N.º 54, vol. I, enero-junio 2021, pp. 107-150. Consultado en: <http://dx.doi.org/10.4067/s0717-71942021000100107>

KATZMAN, Rubén. *Activos y estructuras de oportunidades: estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. PNUD-CEPAL. Documentos de proyectos e investigación, 1999.

LEVENSON, Zachary. The road to TRAs is paved with good intentions: Dispossession through delivery in post-apartheid Cape Town. USA: *Urban Studies Journal Limited*, Vol. 55(14), p. 3218-3233, 2018.

PANIZZA, Francisco. Uruguay. *Batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental. Primera reimpresión, 1990.

RAMA, Germán. *La democracia en el Uruguay*. Montevideo: Editorial Arca, 1989.