

# REVISTA ENCUENTROS URUGUAYOS



**Imagen de tapa: Espirales trágicas**

**Autor: Manuel Espínola Gómez**

**[http:// mnav.gub.uy/cms.php?o=2233](http://mnav.gub.uy/cms.php?o=2233)**

**Revista On- Line**

**ISSN: 1688-5236**

**Título clave: Encuentros uruguayos**

**Título clave abreviado: Encuentros uru.**

**Clasificación Dewey: 318**

**REVISTA ENCUENTROS URUGUAYOS  
CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS URUGUAYOS  
(CEIU)  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA  
EDUCACIÓN  
UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA  
MAGALLANES 1577  
CÓDIGO POSTAL 11200  
MONTEVIDEO – URUGUAY**  
**Dirección electrónica:** [ceiu@fhuce.edu.uy](mailto:ceiu@fhuce.edu.uy), [ceiuhumanidades@gmail.com](mailto:ceiuhumanidades@gmail.com)  
**Teléfono:** (005982) 409 25 53  
**Fax:** (005982) 408 43 03  
**Página institucional:** [www.fhuce.edu.uy](http://www.fhuce.edu.uy)  
  
URL: <http://www.encuru.fhuce.edu.uy/>

#### **Comité Editorial EncUru**

**Director:**

*Carlos Demasi,*

CEIU, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR.

**Secretario de Redacción:**

*Eduardo Piazza*

CEIU, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR

**Comité Editorial:**

*Carlos Demasi,* Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR

*Roberto García Ferreira,* Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR

*Eduardo Piazza,* Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR

*Sandra Pintos Llovet,* Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR

**Consejo de Asesores:**

*Teresa Mozejko,* Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba

*Fatih Idmhand,* Université Littoral Côte d'Opale, Dunkerque

*Claudia Feld,* Investigadora Adjunta del CONICET, con sede en el IDES

*Silvina Merenson,* investigadora del CONICET, Universidad san Martín

*Carina Blixen,* Investigadora, Biblioteca Nacional (Montevideo)

*Yamandú Acosta,* Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR

*Gustavo Arce,* Facultad de Derecho, UdelaR

*Luis Behares,* Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR

*Alcides Beretta,* Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR

*Raquel García Bouzas,* Facultad de Derecho, UdelaR

*Luis Eduardo Morás,* Facultad de Derecho, UdelaR

*Aldo Marchesi*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR  
*Álvaro Rico*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR  
*Graciela Sapriza*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR  
*Carla Larrobla*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR  
*Roger Mirza*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR  
*José Seoane*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UdelaR

### **Diagramación y armado**

Teodoro Visaires  
Sandra Pintos Llovet

## **Normas para la publicación en revista Encuentros Uruguayos**

### **Presentación de originales**

- Los artículos deberán ser inéditos, estar escritos en español, inglés o portugués y tener entre 8.000 y 10.000 palabras, incluyendo notas y bibliografía según reglas adjuntas. Se recibirán archivos en los formatos .doc y .rtf a [ceiuhumanidades@gmail.com](mailto:ceiuhumanidades@gmail.com) antes del **30 de abril de 2018**.
- Los autores deben enviar un CV abreviado o link al CV en línea y sus datos de contacto. Se debe incluir un resumen de entre 100 y 150 palabras con una selección de cuatro palabras clave. El resumen y las palabras clave deben ser enviados en el idioma del artículo y en inglés.
- Los textos serán sometidos a arbitraje anónimo por dos especialistas en el tema si el Comité Editorial decide que coinciden con la línea general de la revista. Los árbitros tendrán tres semanas para la evaluación y recomendarán “publicar”, “publicar con modificaciones” o “no publicar”. Se enviarán sus argumentos a los autores, quienes, cuando corresponda, tendrán dos semanas para revisar sus textos.

### **También se recibirán**

- Reseñas de libros (entre 1500 y 2.000 palabras; con énfasis en la descripción sobre la opinión; sin notas al pie) de textos publicados en los últimos cinco años que tengan que ver con la temática general de este número.
- Ensayos bibliográficos (entre 3.000 y 4.000 palabras; con énfasis en la opinión sobre la descripción; con notas al pie según reglas adjuntas) que tengan que ver con la temática general de este número.
- Reseñas de eventos (entre 2.000 y 2.500 palabras; con notas al pie según reglas adjuntas) vinculados al tema de este número y realizados en el año inmediatamente anterior a su publicación.

***El Comité Editorial decidirá sobre la pertinencia de estas colaboraciones.***

### **Formato**

- Todos los textos deberán estar a espacio simple y usar el tipo de letra Times New Roman, tamaño 12 en el cuerpo y tamaño 10 en las notas.
  - No marcar cursivas y negritas en títulos y subtítulos.
  - Las referencias textuales de menos de cinco líneas se incluirán entrecomilladas (sin cursivas) en el texto.
- Si sobrepasan esa extensión, aparecerán en párrafo aparte, con sangrado y sin comillas ni cursivas.

• La bibliografía y fuentes se citarán a pie de página según el siguiente orden: apellido y nombre del autor, título en cursiva, lugar, editorial, año, y página. Los artículos de revista observarán igual orden, los títulos irán entrecomillados, el nombre de la publicación se destacará en cursiva, y se especificará año, número, página, y tomo si corresponde.

Cuando se mencionen por segunda vez, se repetirán las citas, omitiendo los datos de publicación y acortando los títulos y nombres.

Al final de los artículos se incluirá una bibliografía completa.

En todas las secciones podrán publicarse artículos de investigadores nacionales pertenecientes al campo de las ciencias sociales y humanidades en general, sobre cualquier tema y objeto de investigación; así como artículos de investigadores no nacionales del mismo campo, que tengan por objeto a nuestra comunidad nacional, y/o sus relaciones con otras comunidades, ya sean o no del área geo-bio-política. Asimismo podrán publicarse trabajos de investigación teórica con aportes que se entiendan relevantes, y relacionados con tales disciplinas. Ha sido política de la revista tender a especializar y profundizar las secciones existentes, así como también a ampliar las temáticas que la integran.

## Índice

**Dossier: Miradas históricas y contemporáneas sobre la pobreza en Uruguay y América Latina**

**Coordinadores:** *María José Álvarez, María José Bolaña, Aldo Marchesi*

**Presentación.....**p.1

**¿Del elitismo a la UDI popular? Antecedentes históricos y transformaciones de la derecha chilena con el mundo popular: el caso de la ciudad jardín (2008-2012).**

*Aníbal Pérez.....*p.4

**Primera organización sectorial de las villas de Buenos Aires: la Federación de Villas y Barrios de Emergencia entre 1963 y 1966.**

*Valeria*

*Snitcofsky.....*p.28

**Revolución y socialismo nacional en las villas setentistas: expropiación de tierras en la ciudad, radicación de villas y empresa popular. Propuestas radicales para la informalidad urbana de Buenos Aires entre 1973 y 1976.**

*Eva*

*Camelli.....*p.45

**Lo político en lo urbano. Pobreza urbana en la historia reciente. Villa Jardín, 1958-1967.**

*Adriana Massida.....*p.59

**Pobreza urbana y rural en el Uruguay del 50. El Caso de la Unidad Casavalle y el Rancho Experimental en San José.**

*Martín Cajade.....*p.73.

**Cuestión social, pobreza y la orientación de las políticas sociales del Frente Amplio a inicios del siglo XXI, en Uruguay.**

*Lorena*

*Custodio.....*p.101

### Varia

**No solo lucha armada. El Operativo Dorrego y la participación institucional de la Tendencia Revolucionaria en la provincia de Buenos Aires.**

*Fernanda Tocho.....*p.120

**Las transferencias monetarias no contributivas: el horizonte utópico de la renta básica.**

*José Miguel Busquets y Andrea Delbono.....*p. 141

**Autoritarismo, democracia y discurso político. Sanguinetti, Uribe y la nueva fase de reorganización hegemónica en América Latina**

*María Elena Cadavid Ramírez.....*p.156

## **Presentación Dossier: Miradas históricas y contemporáneas sobre la pobreza en Uruguay y América Latina**

*María José Álvarez, María José Bolaña, Aldo Marchesi*

La convocatoria al dossier de este número de la revista Encuentros Uruguayos es fruto del seminario realizado por el Centro de Estudios Interdisciplinarios Uruguayos de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República los días 24 y 25 de julio de 2017. Este evento, que convocó a académicos nacionales y extranjeros, integrantes de organizaciones sociales, artistas, comunicadores sociales, testimonios de vecinos, militantes sociales y políticos, fue un espacio de reflexión, análisis e intercambio de esos diversos actores interesados en comprender las realidades y las representaciones de la pobreza y la desigualdad en Uruguay y América Latina desde diversas perspectivas, vinculando el pasado reciente y el presente a partir de un diálogo interdisciplinario amplio.

La inquietud de la realización del seminario y luego la publicación de este dossier, parte del reconocimiento de la necesidad de desarrollar una mirada interdisciplinaria que incluya la perspectiva histórica sobre fenómenos sociales contemporáneos. Aunque Uruguay siempre se ha autodefinido como un país de clases medias la preocupación por la pobreza ha sido una constante de diversos ensayistas, intelectuales, académicos y técnicos durante el siglo XX. Mientras en la primera mitad del siglo la inquietud se orientó hacia la pobreza rural, en la segunda mitad, como consecuencia de los procesos de modernización, existió una mayor preocupación por la pobreza urbana y las maneras en que se entrelazó con la vida cotidiana de la ciudad. En las últimas décadas ha existido una creciente literatura desarrollada por economistas, cientistas políticos y sociólogos vinculada a la medición y caracterización de la pobreza así como la implementación de políticas públicas. Sin embargo, dicha literatura no ha podido desarrollar una mirada de largo plazo para integrar las políticas del presente en las prácticas estatales y sociales desarrolladas en el siglo anterior.

En esta publicación presentamos algunas de las ponencias transformadas en artículos de los académicos que participaron en el encuentro y que consideramos son un aporte importante para pensar histórica, sociológica y urbanísticamente el fenómeno de la pobreza, las políticas públicas vinculadas a ella y las organizaciones sociales en su relación con los pobres, los partidos políticos y el estado. Teniendo como elemento común la mirada histórica y contemporánea de la pobreza, los siguientes artículos se agrupan en dos ejes analíticos. Por un lado “clientelismo, acción colectiva y pobreza”; y por otro, “políticas sociales y pobreza”.

Dentro del primer eje encontramos artículos que observan y analizan la historia reciente argentina y chilena desde la relación entre los pobres urbanos, determinados partidos políticos y gobiernos, así como las diferentes formas de organización de los pobres para ocupar el espacio urbano.

En primer lugar, el texto de Anibal Pérez presenta las transformaciones de la derecha chilena en su relación con los pobres de Viña del Mar en el período 2008-2012 para dar cuenta de su triunfo electoral en esa alcaldía, en un momento de crisis política a nivel nacional. A través del estudio de caso del triunfo de la UDI (Unión Democrática e Independiente) en Viña del Mar, Anibal Pérez inserta históricamente la evolución de la derecha chilena en la pos dictadura y las prácticas políticas que desarrolló a nivel local,

en las cuales los actores políticos pobres se incorporaron para obtener beneficios manteniendo como tradición la relación entre líderes o lideresas carismáticas locales y el triunfo electoral, no trasladable, necesariamente, a nivel de la política nacional chilena.

Luego, los artículos de Valeria Snitcovskyy y Eva Camelli describen y analizan dos momentos en la organización política de los pobladores de villas miserias en Buenos Aires. La primera presenta el surgimiento y desarrollo de la Federación de Villas y Barrios de Emergencia entre 1958-1963 como primera formada organización sectorial que nucleó a las villas de Buenos Aires. Este significó desde su análisis un espacio de prácticas reivindicativas de los pobres en la historia reciente argentina, vinculado a las formas de ocupación y permanencia en el espacio urbano y a la organización sindical en el mundo del trabajo. Por su parte, Eva Camelli analiza las características de la militancia villera, las reivindicaciones y los vínculos con el gobierno peronista a través del Movimiento Villero Peronista entre 1973-1976. En el análisis del tercer gobierno peronista, Eva Camelli plantea la importancia de la lucha armada para el MVP, a través de su vínculo con Montoneros, la defensa de un proyecto político nacional y la represión del gobierno peronista a través de la política de erradicación de villas, llevando a la caída del MVP.

Por último, el artículo de Adriana Massida analiza históricamente desde un estudio de caso, la ocupación y urbanización de un espacio urbano bonaerense, Villa Jardín, a través de la organización comunitaria y de la capacidad de sus habitantes de negociar con las autoridades y los partidos políticos su derecho a quedarse en el lugar habitado y transformado por ellos. El caso de Villa Jardín se enmarca en el estudio histórico de las villas miserias en Buenos Aires en la historia reciente, concretamente en el período 1958-1967. Teniendo en cuenta el contexto político democrático de ese período en argentina, la autora analiza la política gubernamental con respecto a las villas y las modalidades de politización que utilizaron los habitantes de Villa Jardín para garantizar sus derechos en la ciudad.

En el segundo eje de análisis, “políticas sociales y pobreza” presentamos dos artículos de autores uruguayos. El primero, de Martín Cajade, describe y analiza dos propuestas elaboradas por el arquitecto Carlos Gómez Gavazzo a mediados del siglo XX: la Unidad Vecinal de Casavalle y el Rancho Experimental de San José. A través del análisis de ambos proyectos, Martín Cajade revisa las ideas e imaginarios urbanos- arquitectónicos de los años cincuenta en Uruguay vinculados al problema de la pobreza rural y urbana. Las relaciones cruzadas entre ambas propuestas le permiten exponer las ideas y los planes elaborados desde la academia y el gobierno para abordar el problema de los rancheríos, pero especialmente comprender la visión del arquitecto socialista Carlos Gómez Gavazzo, encargado de ambos proyectos, sobre la relación del hombre, la vivienda y el medio.

Por último, el artículo de Lorena Custodio, presenta y analiza las políticas sociales en Uruguay durante el primer gobierno del Frente Amplio, 2005-2010. Así plantea la visión de la academia, el programa de gobierno frenteamplista y el rol del estado en manos de ese partido frente a la cuestión social de exclusión y pobreza a principios del siglo XXI en el país. La autora expone la dicotomía en las políticas sociales llevadas a cabo por el Frente Amplio entre integración social y pobreza, problematiza el rol social del estado uruguayo en el siglo XX y a principios del siglo XXI, y evidencia la escasa

importancia del derecho al trabajo como mecanismos de socialización e integración social en la discusión académica y política sobre la cuestión social.

Consideramos que este dossier presenta una mirada escasamente desarrollada en Uruguay sobre la historia social, política, económica y cultural de la pobreza, así como de su estudio y elaboración intelectual en la historia contemporánea y reciente. Esperamos que esta sea la primera de muchas publicaciones donde se dé el debate interdisciplinario sobre la pobreza y la desigualdad en el Uruguay y la América Latina contemporánea.

**¿Del elitismo a la derecha social? Antecedentes históricos y transformaciones de la derecha chilena con el mundo popular: clientelismo en el caso de la “ciudad jardín”(2008-2012).<sup>1</sup>**

*Aníbal Pérez Contreras.<sup>2</sup>*

**Recibido:** 06/12/2017

**Evaluado:** 02/05/2018

### **Resumen**

A través del estudio del caso de Viña del Mar, este artículo analiza las transformaciones históricas de la derecha chilena, particularmente en su relación con el mundo popular. Al respecto, proponemos como idea principal que dichas transformaciones pasaron por la penetración con el mundo popular, aunque su relación sigue estando signada por el carácter de clase de aquella. La metodología empleada pasó por la revisión de prensa nacional y local, las actas de los concejos municipales y datos estadísticos de elaboración propia.

Palabras claves: Derecha política, clientelismo, sectores populares, historia del tiempo presente.

### **Abstract**

Through the study of the case of Viña del Mar, this article analyzes the historical transformations of the Chilean right, particularly in its relationship with the popular world. In this regard, we propose as a main idea that these transformations passed through the penetration with the popular world, although their relationship is still marked by the class character of that. The methodology used went through the review of national and local newspapers, the minutes of the municipal councils and statistical data of own elaboration.

**Keywords:** Political right, clientelism, popular sectors, history of the present time.

### **Introducción.**

Fue durante el gobierno encabezado por Sebastián Piñera que se visibilizó en Chile una cadena de movimientos de acción colectiva. Ellos pasaron desde temáticas ambientalistas (Punta de Choros, Patagonia sin represas, Freirina)<sup>3</sup>, también regionalistas (Magallanes y Aysen)<sup>4</sup> hasta otras enfocadas en la gratuidad de la educación superior como un derecho

---

<sup>1</sup> Esta ponencia es una síntesis del libro de mi autoría: *La UDI tras el telón. Agitación social, lavinismo y clientelismo. El caso de Reginato en Viña del Mar*, Editorial América en Movimiento, Valparaíso, 2016.

<sup>2</sup> Doctor (c) en Historia, USACH. Estudiante del programa de Doctorado en Historia, Departamento de historia, Universidad de Santiago de Chile. Becario de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt) n°21170370. Investigador Asociado Centro de Estudios de Historia Política, Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Profesor de la Universidad Diego Portales.

<sup>3</sup> *La Nación*, 26 de agosto 2010, *Biobio*, 5 de septiembre de 2011, *El Dinamo*, 22 de mayo del 2012

<sup>4</sup> *Cooperativa*, 5 de enero de 2012 *El ciudadano*, 15 de febrero de 2012.

social universal. Sin duda que la anterior fue la que más repercusiones tuvo a nivel nacional e internacional. Seis meses de movilización y el slogan de “fin al lucro” quedaron en la memoria de gran parte de los chilenos. Así el arquetipo del “Chile modelo”, comenzó a mostrar sus fisuras. Ello llevó a algunos a decretar “El derrumbe del Modelo” o “El despertar de la sociedad”<sup>5</sup>. Es que, gran parte de estos movimientos mostraban un grado importante de malestar tanto con el sistema político como con los frutos del país construido tras la denominada “transición ejemplar”. Ahora en el ejecutivo, la derecha chilense veía con problemas para administrar la conflictividad social que emergía a diario y su evaluación en las encuestas caía a los niveles más bajos de cualquier presidente de la posdictadura. El escenario entonces era totalmente adverso, pues se avecinaban las elecciones municipales de 2012 con una nueva modalidad basada en el voto voluntario, lo que ponía un manto de incertidumbre a los comicios, toda vez que la participación política formal con voto obligatorio venía en picada desde 1997 en adelante. Así las cosas, los liderazgos más carismáticos y que tuvieran un mejor anclaje electoral serían quienes podrían arrastrar más votos, ahora cuando ya no era obligatorio asistir a las urnas.

De esta forma, ante el ventarrón de movimientos sociales, el desprestigio del gobierno, la condición de voto voluntario y toda oposición política en su contra (una alianza desde el PC hasta la DC), la UDI en el caso de la comuna de Viña del Mar logró resistir a los embates de los tiempos. La popular “Tía Coty”, no tan solo surfeó la ola con un 63,45% de apoyo<sup>6</sup>, sino que además su partido logró incorporar un concejal más (su hermana Mafalda Reginato) consolidando la mayoría absoluta de la UDI en el concejo comunal, sin necesidad de recurrir a su aliado natural en la derecha: Renovación Nacional. Con esto la ciudadanía local respaldaba una gestión política conservadora, cosista y centrada en los “problemas reales” de la gente proyectando a la alcaldesa por su tercer periodo 2012-2016<sup>7</sup>. ¿Cómo se ha logrado construir este efectivo liderazgo político de más de 13 años en la popular y turística “ciudad jardín”? ¿es solo un apoyo de votantes de elites viñamarinas o ha logrado penetrar a los pobres de la ciudad? A la luz del caso analizado ¿Qué transformaciones

---

<sup>5</sup> Mayol, Alberto, *El derrumbe del modelo*, LOM Ediciones, Santiago 2012; Garcés, Mario, *El despertar de la sociedad*, LOM Ediciones, Santiago, 2012.

<sup>6</sup> [www.servel.cl](http://www.servel.cl). En el caso de las elecciones municipales chilenas, la obtención de triunfo político se marca a través de mayoría simple, por tanto, no es común que alcaldes logren más del 50% de apoyo.

<sup>7</sup> Encontrándose hoy en día en su cuarto gobierno tras repetir el triunfo en 2016.

históricas se pueden evidenciar en la derecha criolla? El presente escrito versa en torno a las estrategias utilizadas por la derecha nacional en el caso de la comuna de Viña del Mar, centrando su atención en la relación estratégicamente configurada con el mundo popular y los pobres urbanos así como, a la luz de caso, evaluar los posibles cambios y continuidades en la historia de la variante conservadora chilena. De la misma manera, buscamos tensionar los aires excepcionalistas que se le aplica al caso chileno tras su transición donde se le tiende ubicar en ranking internacionales junto a Uruguay y Costa Rica como los países con mayor calidad democrática.

Nuestra idea principal, sostiene que en términos locales el liderazgo de la UDI se basó en una gestión que resignificó el estilo lavinista de administración como parte del alma del gremialismo criollo<sup>8</sup>. Esta estrategia post-lavinista: cosista, clientelista y apolítica, vino de la mano con una preocupación especial por la presencia a diario en los medios de comunicación locales, proyectando la imagen de una alcaldesa en terreno, cercana a la ciudadanía y carismática. El uso político de la plataforma del Festival Internacional de la Canción de Viña del Mar en su gestión es representativo del obsesivo marketing político. Más aún, el logro del arrastre electoral se explicaría en razón de fuertes lazos clientelares con la sociedad civil organizada, los que superaron con creces los sectores acomodados. Más bien, sin descuidar a sus representados tradicionales, la gestión logró penetrar la densidad de un masivo mundo popular viñamarino organizado, a través de la asistencia permanente de sus demandas y resolución de problemas (de manera directa o mediante proyectos), monopolizando en la figura de la alcaldesa el proceso de intermediación, respondiendo a demandas a través el asesoramiento edilicio para la solicitud de subvenciones al gobierno local, como parte de la aplicación de políticas sociales focalizadas en la estrategia de desarrollo neoliberal chileno. Sin embargo, en el caso de los pobres urbanos carentes de vivienda, se desarrolló una estrategia dual. Cuando estos sujetos

---

<sup>8</sup>El concepto de cosismo hace referencia a cierta concepción de la política, donde lo que se privilegia es “hacer cosas visibles” en detrimento del debate ideológico-proyectual. Dicho estilo estuvo muy presente en Chile durante la década de los noventa. Para profundizar ello ver: Moulian, Tomás, *De la política letrada a la política analfabeta. La crisis de la política en el Chile actual y el lavinismo*, LOM Ediciones, Santiago, 2004, Verónica Valdívia, “La alcaldía de Joaquín Lavín y el lavinismo político en el Chile de los noventa”, 2012 en: [www.historiapolitica.com](http://www.historiapolitica.com); “El Santiago de Ravinet. Despolitización y consolidación del proyecto dictatorial en el Chile de los noventa”, Revista *Historia* 46:I, enero-junio 2013, pp. 177-219, “La alcaldización de la política en la post dictadura pinochetista. Las comunas de Santiago, Las Condes y Pudahuel”, *Izquierdas* n° 38, Santiago, 2018, pp.113-140.

se encontraban en ocupación ilegal de terrenos municipales con menos valor comercial, se abrió un canal expedito de cesión de suelo. En cambio, en el caso de ocupaciones ilegales en terrenos privados y con una mejor posición en el mercado del suelo, se optó por aliarse con los empresarios locales y la Intendencia regional en una cruzada en defensa de la propiedad privada. Ahora bien, en términos históricos este nivel de adhesión electoral y penetración del mundo popular, es más bien un ejemplo de largo plazo en la metamorfosis de la derecha nacional, especialmente de la Unión Demócrata Independiente, la que incluso en un contexto histórico adverso, ha logrado mantener espacios de poder donde fue impensable en el desarrollo del siglo XX chileno.

En términos metodológicos esta investigación se basó en la revisión de prensa local y nacional del periodo a fin de historizar el escenario y rol de los actores. Además, se realizó una revisión completa de las Actas del Concejo Municipal de Viña del Mar 2008-2012 (alrededor de 200 reuniones), sobre la cual se identificó los conflictos ante demandas y la asignación vía subvenciones para las distintas organizaciones, las que se encontraron como punto de tabla en cada sesión, así como también la repartición bajo programas específicos como los fondos de desarrollo vecinal (FONDEVE). En base a eso se construyó una tabla que permitiera iluminar el comportamiento de la demanda en distintos años. En términos cualitativos se trabajó con entrevistas en profundidad con informantes claves, generalmente punteros u operadores políticos de la alcaldesa, con el objetivo de rastrear los ejercicios significativos de su rol y los fundamentos de su apoyo electoral. También se realizaron consultas electrónicas a organizaciones públicas y privadas como SERVEL, INE o Fundación para la superación de la pobreza para evidenciar el respaldo electoral y las características socio-económicas de la comuna. A partir de los antecedentes bibliográficos se analizó la metamorfosis de la derecha en su vinculación con el mundo popular urbano y el rol del clientelismo político. A modo de realizar una presentación más ordenada, el artículo tiene tres partes. En la primera de ellas se expone una síntesis de antecedentes históricos de la derecha nacional. En segundo lugar, se explicarán algunas continuidades institucionales del gobierno local heredadas de la dictadura militar tras el proceso de transición, junto a las estrategias de la llamada “tía coty” centrando la atención en su relación con el mundo popular y los pobres urbanos. Para cerrar, consignaremos unas reflexiones finales.

### **1.- Antecedentes de la derecha chilena.**

En términos históricos tanto el Partido Conservador como el Liberal estuvieron directamente relacionados con los intereses las elites dominantes en Chile. Aunque con representación diversificada y fuertemente entrelazados por redes de parentescos, el primero de ellos tuvo un claro anclaje en el mundo del latifundio, mientras que el segundo se relacionaba con una incipiente burguesía industrial urbana que se albergó al cobijo de la estrategia sustitutiva de importaciones. Ambas cargadas de un fuerte elitismo, sus núcleos orgánicos estuvieron ligados a las familias dirigentes de la historia nacional. Así el mundo popular y mesocrático mayoritariamente vieron su representación en los partidos de izquierda marxista o centro demócrata-cristiano o radical.<sup>9</sup> Durante la primera parte del siglo XX, la actitud de la derecha conservadora fue más bien de contención de algunas líneas reformistas, sobre todo cuando la estrategia de los frentes populares llevó a Pedro Aguirre Cerda a la primera magistratura del país. Esto lo logró mediante una negociación parlamentaria, que permitió avanzar en la ampliación del Estado propio del crecimiento “hacia a dentro” a cambio de no “tocar” el campo. Una de las razones que explican aquello, guarda relación con las profundas redes de cacicazgo primero y clientelares después en sus propios fundos, las que servían para lograr la representación parlamentaria y con ello bloquear intentos de reformas que tensionaran sus intereses.<sup>10</sup> Sin embargo, tras el gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei Montalva en 1964 y la aplicación de la Reforma Agraria, su vieja estrategia se vio desvanecida, desplomándose su representación parlamentaria al 12%. Ello llevó a su rápida refundación, lo que implicó la creación del Partido Nacional, el que albergó a conservadores, liberales y grupos nacionalistas de extrema derecha. Este duro pero efímero partido jugó un rol clave la articulación con las FF.AA. y la CIA para el derrocamiento del gobierno de la Unidad Popular. Instaurada en

---

<sup>9</sup> Corvalán, Luis, *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2001.

<sup>10</sup> Correa, Sofia, *Con las riendas del poder*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2004. Importante es señalar que este proceso no estuvo exento de conflictos, ya que previo y durante el periodo del Frente Popular el Partido Comunista fue un actor clave en la organización de sindicatos campesinos quienes sufrieron una importante represión tras la ilegalización del comunismo chileno. Para ello ver: Acevedo, Nicolás, *Un fantasma recorre el campo*, Editorial América en Movimiento, Valparaíso, 2017.

1973 la dictadura militar, el Partido Nacional se disolvió. Sin embargo, durante el régimen de Pinochet, nació un nuevo representante de los sectores conservadores. Articulados entre los gremialistas de Jaime Guzmán y los economistas neoliberales de la Universidad Católica, vio la luz la Unión Demócrata Independiente (UDI)<sup>11</sup>. Según Verónica Valdivia, este nuevo grupo al contrario de sus antecesores, representó un nuevo estilo de militancia, signado por cuadros políticos combativos y dispuestos a disputar el mundo popular a la izquierda. Esta agrupación articulada en su pasado de lucha contra la “Vía chilena al Socialismo” representaría “el parto de la nueva derecha chilena”.<sup>12</sup> Su líder indiscutido Jaime Guzmán, se preocupará de irradiar un corpus doctrinario y valórico ultra conservador, centrado en el pensamiento corporativista anti-liberal español<sup>13</sup>. Así mismo, manteniendo una relación de admiración-odio con el Partido Comunista chileno, Guzmán fue concibiendo que la penetración del mundo social y especialmente el trabajo con los pobres debía ser el motor de la nueva derecha. Por ello, los gremialistas chilenos coparon los espacios que la dictadura pensó para la inserción social, los que permitirían brindar apoyo al régimen. Ejemplo de esto fueron la Secretaría Nacional de la Juventud o la creación de un departamento poblacional del propio movimiento.<sup>14</sup> Con todo, una nueva derecha se preparaba para ordenar filas en el periodo democrático venidero, pues la obra de Pinochet debía ser defendida.

Por otra parte, aunque el clientelismo no estuvo del todo ausente en el periodo 1932-1973 como parte del sistema político, sus efectos o resonancia han sido más bien dejados de lado por la producción historiográfica reciente sobre el siglo XX nacional. En ella, se ha puesto atención en el carácter ideológico y proyectual de los partidos en un proceso de alta polarización y experimentación de la “vía chilena al socialismo” así como la revitalización de diferentes actores sociales.<sup>15</sup> Sin embargo, a fines de la década del sesenta el politólogo

---

11 Muñoz, Víctor, *Historia de la UDI*, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2016.

12 Valdivia, Verónica, *Nacionales y gremialistas*, LOM Ediciones, Santiago, 2008.

13 Cristi, Renato y Carlos Ruiz. *El pensamiento conservador en Chile*. Editorial Universitaria, Sgto. 1992. Cristi, Renato. *El pensamiento Político de Jaime Guzmán*, LOM Ediciones, Santiago 2000.

14 Valdivia, op.cit.; “Lecciones de una revolución: Jaime Guzmán y los Gremialistas, 1973-1980”, en: Pinto, Álvarez y Valdivia. *Su revolución contra nuestra revolución*, LOM Ediciones, Stgo. 2006; “Cristianos por el gremialismo: La UDI en el mundo poblacional, 1980-1989” en: Valdivia, Verónica, *Su revolución contra nuestra revolución*. Vol. II, LOM Ediciones, Stgo. 2008, Muñoz, Víctor, op.cit.

15 Moulian, Tomás, *Chile actual: anatomía de un mito*, LOM Ediciones, Santiago, 1997, Jocelyn-Holt, Alfredo, *Chile perplejo*, Ediciones Debolsillo, Santiago, 2014, Gómez Leyton, Juan Carlos, *La frontera de la democracia*, LOM Ediciones, Santiago, 2004, Corvalán, Luis, *Los partidos políticos y el golpe del 11 de*

Arturo Valenzuela advirtió el fenómeno en un clásico estudio denominado “Intermediarios políticos en Chile”. En ello explicó como el sistema político permeó un carácter dual: mientras que poseyó una estructuración de tres tercios ideológicos y competitivos, canalizaba demandas particulares para extracción de recursos a provincias en momentos de discusión parlamentaria, a través del compromiso de proveer de clientelas construidas en el espacio local<sup>16</sup>. Ahora bien, a partir de la transición en adelante y desde diversas disciplinas el estudio del clientelismo ha ido asomando para explicar un sinnúmero de fenómenos ligados tanto a los liderazgos personalistas como a la calidad de la democracia.<sup>17</sup> A nuestro juicio, dichas investigaciones han estado influenciados por dos grandes formas de comprender el fenómeno a nivel internacional. En la primera de ellas, es posible ubicar la influencia de la ciencia política más tradicional donde se piensa en el fenómeno como un lastre democrático, así como también cobra relevancia el patrón político, por sobre los mediadores y las clientelas bajo una clara relación asimétrica<sup>18</sup>. Sin embargo, a partir de la década de los noventa en adelante, desde un amplio y diverso segundo conjunto de investigaciones, se ha evitado caer en juicios de valor sobre las implicancias democráticas

---

septiembre de 1973, Editorial USACH, Santiago 2016, Garcés, Mario, *Tomando su sitio: El movimiento de pobladores en Santiago 1957-1970*, LOM Ediciones, Santiago 2002.

<sup>16</sup>Valenzuela, Arturo, Valenzuela, Arturo, *Political Brokers in Chile*, Duke U Press, Durham NC., 1977.

<sup>17</sup> Barozet, Emmanuelle, “Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno”, *Revista de Ciencia Política*, año/vol. XXIII, número 001, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2003, Arriagada, Evelyn, “Neopopulismo y clientelismo en la derecha chilena. La inserción local de la UDI en una comuna popular del Gran Santiago”, Memoria para optar al título de Antropóloga, Universidad de Chile, 2008; “Clientelismo político y participación local”, *Revista Polis*, n° 36, 2013, Luján, David, “Poder posicional y clientelismo político. Chile en su dimensión local”, Memorias del Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrado en Ciencias Sociales, FLACSO, México, 2014, Álvarez, Rolando, “La nueva política en el Chile postdictatorial: ¿Pasividad ciudadana o clientelismo desde abajo? (1990-1996)”, *Estudios Ibero-Americanos*, PUCRS, v. 40, n. 1, p. 169-189, jan.-jun. 2014, Pérez, Anibal, “Clientelismo político, neoliberalismo y la Concertación: El guatón Pinto en el municipio de Valparaíso 1990-1996”, en: *Divergencia*, n°3, año 2, enero-julio 2013, pp.89-113, Durtson, Monzó, Miranda y Duhart, *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismo político en Chile*, LOM ediciones, Santiago 2005, Rehren, Alfredo, “Clientelismo político corrupción y reforma al Estado en Chile”, en: Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos, n° 305, 2000, pp. 127-164, Luna, Juan Pablo, “Segmented Party-voter Linkages In Latin America: The Case of the UDI”. *Journal of Latin American Studies*, n° 42 (2), 2010, pp. 325-356 Lujan y Pérez, “La democracia cristiana en el área chica de la posdictadura. Prácticas políticas y relaciones clientelares en una comuna chilena, Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 60, Quito, enero 2018, pp. 143-163.

<sup>18</sup> Cazorla, José, “Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características”, en *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, working paper n° 55, Barcelona, 1992, Steven I. Wilkinson, “Explaining Changing Patterns of Party-voter Linkages in India” en: H. Kitschelt Y S. Wilkinson (coord.) *Patrons, Clients and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, Fox, J., “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship, Lessons from México”, *World Politics* 46, enero de 1994, pp.151-184

de esta práctica y, poniendo la atención en los clientes, se propone analizar el fenómeno más bien desde la clave del intercambio, recurriendo a la historia social y la categoría de economía moral<sup>19</sup> para comprender los ejercicios de significación que los clientes usan al brindar los apoyos<sup>20</sup>. La ubicación teórica de este artículo se encuentra en el segundo conjunto de indagaciones, pues reconocemos la capacidad negociadora de la relación, y centrando la atención desde “abajo hacia arriba”, pensamos que la categoría thompsoniana de economía moral posibilita una mejor comprensión sobre las miradas de los propios clientes en esta relación desigual de poder. A su vez, una de las características que evidencia el caso chileno es la negación del carácter político de parte de mediadores y clientelas, quienes se identifican dentro de una amplia gama de dirigentes sociales. En otras palabras, el trabajo político<sup>21</sup> ejercido por parte de actores clientelares se asume como apolítico señalando como tal exclusivamente a los militantes de partidos. Sin duda un efecto de continuidad de la dictadura militar en el tejido social.

## **2.- Continuidades de la transición y la UDI en la “ciudad jardín”.**

Aunque para algunos la transición chilena sería un caso excepcional en Latinoamérica, puesto que permitió el traspaso del poder político generando un consenso en las elites sobre la gobernabilidad<sup>22</sup>, para otros se habría perfilado una democracia de baja intensidad, con fuertes continuidades de la dictadura militar, consolidando una cultura altamente

---

19 Thompson, Edward, *Costumbres en común*, Crítica, 1989.

20 Auyero, Javier, *¿Favores por votos?*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1997, *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*, Editorial Manantial, Buenos Aires, 2001; *La zona Gris. Violencia colectiva en la Argentina contemporánea*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2007, Paladino, Martín, “¿A quién representan los intermediarios?”, en: Guillén y Monsivais (coord.), *La representación política de cara al futuro*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, 2014, Corzo, Susana, “El clientelismo político como intercambio”, en Institut de Ciències Polítiques i Socials, nº 206, Barcelona, 2002, pp. 1-66, Quirós, Julieta “El clientelismo como incógnita. Antropólogos, sociólogos y politólogos”, *Desarrollo Económico*, nº 50, Buenos Aires, 2011, pp. 631-641; Vommaro y Quirós, “Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica”, *Desacatos*, núm. 36, mayo-agosto México, 2011, pp. 65-84. Para un excelente estado del arte sobre la materia ver: Vommaro y Combes, *El clientelismo político desde 1950 hasta nuestros días*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2016.

21 Para una caracterización del concepto y sus implicancias ver: Hurtado, Paladino y Vommaro, “Las dimensiones del trabajo político: destrezas, escalas, recursos y trayectorias. Presentación del dossier” *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Num. 60, Quito, enero 2018, pp. 11-29

22 Valenzuela, Samuel, “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”, *Estudios Públicos*, núm. 58, Santiago, 1995, Alcántara, Manuel, “Calidad de la democracia y retos de la política en América Latina” en *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, México: Porrúa-UAEM-IEEM, 2010, Boeninger, Edgardo, *Democracia en Chile, lecciones para la gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1997.

individualista y neoliberal<sup>23</sup>. En esa línea, un elemento de continuidad institucional se manifestó en la organización y función de los gobiernos comunales. Según Valdivia, Álvarez y Donoso, la reforma municipal de la dictadura militar tuvo por objetivo contribuir a un proceso de despolitización de la sociedad, atomizando la demanda política por derechos en el gobierno local. Así, se otorgó a estos últimos las antiguas funciones sociales de Estado, como la educación y salud pública, para lograr personificar la resolución de problemas en la figura del alcalde, quien privilegiando una relación directa con la ciudadanía potenciaría sus capacidades clientelares<sup>24</sup>. Más adelante, durante la transición se logró avanzar en la elección democrática de los alcaldes, mas no se cambió ni la estructura ni las funciones del gobierno local, convirtiéndose en lo que Rolando Álvarez ha llamado una reforma en la “medida de lo posible”.<sup>25</sup>

Durante la década del ochenta el municipio de Viña del Mar tuvo a Eugenia Garrido por largo tiempo como alcaldesa designada de la dictadura (1982-1990). Insigne representante de la UDI, la edil potenció y presenció las transformaciones económicas que impulsaba el régimen, las que repercutieron en un giro hacia una economía de servicios, dejando atrás una no despreciable presencia industrial en la ciudad<sup>26</sup>. Más aún, durante el mismo periodo la futura alcaldesa Reginato, comenzó un lento proceso de trabajo social en el mundo popular, participando en la Secretaría regional de la Mujer, llegando a ser su presidenta. Dentro de las actividades que contemplaba dicha entidad, se privilegiaba una relación directa con organizaciones femeninas como centros de madres, donde se organizaban eventos de caridad, *onces*<sup>27</sup> comunitarias y otros. Así la activa señora Reginato aprendió las claves importantes en la penetración del mundo social, al mismo tiempo que se fogueó en

---

23 Moulian, Tomás, *Chile actual: Anatomía de un Mito*, LOM Ediciones, Stgo. 1997; *El consumo me consume*, Santiago LOM Ediciones, Corvalán, Luis, *op.cit.*, Gómez, Juan Carlos, *Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010)*, Editorial Arcis/Clacso, 2010.

24 Valdivia, Verónica, “Al rescate del municipio. La síntesis ideológica de la dictadura pinochetista”, Observatorio Latinoamericano N°8, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, UBA, Argentina, 2011, Valdivia, Álvarez y Donoso, *La alcaldización de la política*, LOM Ediciones, 2012.

25 Álvarez, Rolando, *La reforma municipal en la transición: ¿Un caso de democratización en la medida de lo posible?*, 2012, en: [www.historiapolitica.com](http://www.historiapolitica.com)

26 Plan de Desarrollo Comunal de Viña del Mar (PLADECO), 2002.

27 La *once* en Chile es una comida de tarde que incluye la ingesta de té y pan, además de dulces.

su relación con el mundo popular viñamarino, destacándose como una activa dirigente recorriendo las calles sin pavimentar en pie, tal como lo había pensado Guzmán<sup>28</sup>.

Una vez iniciado el ciclo democrático, la popular dirigente fue electa concejal por la UDI por doce años seguidos (desde 1992 hasta 2004), para luego este último obtener el sillón alcaldicio. En una primera instancia su respaldo electoral fue de un 47,8% en el 2004, para pasar bruscamente a un 78.76% en 2008 equivalente a 107 mil votos, duplicando a los diputados del distrito e incluso superando electoralmente a un senador por la región completa<sup>29</sup>. ¿Cómo logró tal nivel de arrastre electoral esta insigne representante de la nueva derecha y que rol jugó el mundo popular en ello?

La gestión de la carismática “tía coty” se vinculó a la tradición del lavinismo de la década de los noventa. En ello se potenció el carisma, la figuración pública permanente en los medios junto a una alcaldesa puesta en terreno bajo un contacto directo y permanente con la gente. En su equipo político existió una constante preocupación de publicitar las “cosas” hechas por el municipio, mediante letreros o presencia por canales de TV tanto locales como nacionales. Ejemplo de ello, son los torneos caninos, “Cross Country Familiar”<sup>30</sup>, el día de “La Mujer” en poblaciones populares donde se intervenía con equipos de peluquería manicure y tarot<sup>31</sup> u operativos de salubridad popular<sup>32</sup>. Así como también el desarrollo de una farandulización de la política, a través de la invitación como panelista a programas de TV del género para opinar de artistas y su desarrollo con el Festival Internacional de la Canción<sup>33</sup>. De esta forma, la política como espacio de disputas proyectuales e ideológica fue eficientemente desdibujadas en la construcción del espacio público, despolitizando su

---

28 Revista *Paula*, “Viña tiene reina”, 28 de enero de 2014, disponible en: <http://www.paula.cl/entrevista/vina-tiene-reina/>.

29 Servicio Electoral Nacional. Disponible en: para ello ver: <http://www.servel.cl/ss/site/home.html>

El padrón electoral comunal era de 135 mil electores aproximadamente, para una población total de 286 mil habitantes. Datos en Instituto Nacional de Estadísticas 2012 (INE).

30 El Mercurio de Valparaíso, 7 de Febrero de 2009, p.7, 6 de Abril de 2010, p.4, 15 de Junio de 2011, p.6, 4 de Marzo de 2011, p.11.

31 Acta Concejo Municipal n° 1105, 2 de Diciembre de 2010, p.3

32 Acta Concejo Municipal n° 1105, 2 de Diciembre de 2010, p.2, El Mercurio de Valparaíso, 29 de Noviembre de 2010, p.21. También se puede ver para el caso de Villa la Pradera en el sector de Achupallas y también en el sector de Forestal. Para profundizar esto ver: Acta Concejo Municipal n°1128, 2 de junio de 2011, p.4.

33 Particularmente en los días en que se celebra el Festival, la prensa local gira en torno a dicha temática. Además en el caso de la T.V. ha sido “opinóloga” del programa SQP de Chilevisión, canal que cuenta con la transmisión exclusiva del Festival mediante licitación.

rol tal como lo pregonaba Jaime Guzmán y había sido pensado en la reforma de la dictadura militar. De hecho, una de las grandes preocupaciones de la municipalidad giro en torno al hermoseamiento de la comuna (plantas, jardines, maceteros, etc.) sobre lo cual para el año 2012 se gastaron 2.328 millones de pesos chilenos, es decir alrededor de 4,5 millones de dólares<sup>34</sup>, representando el 4% del presupuesto. A fin tener un margen de comparación, digamos que el vecino municipio de Valparaíso para igual ítem del mismo año gastó 40 millones de pesos chilenos, es decir alrededor de 80.000 dólares<sup>35</sup>, o que el total de gasto en hermosamiento representa el sueldo de un año completo a la totalidad de la planta del municipio de Renca en la Región Metropolitana, o también que el gasto en jardines constituyó más de la mitad de las transferencias para la administración de colegios públicos municipales de Viña del Mar.<sup>36</sup> Evidentemente en eso, existió una decisión política sobre donde privilegiar recursos. Así lo demostraron dos coyunturas relevantes para la historia de la gestión municipal. En la primera de ellas, se produjo cuando un importante y acomodado sector de la comuna quiso independizarse de Viña del Mar. El nacimiento de la *Corporación de Adelanto para Reñaca*, fue el puntapié inicial para el despliegue de una serie de quejas acumuladas en los vecinos de sectores socio-económicamente más altos, quienes reclamaban por la excesiva preocupación del municipio por el mundo popular en detrimento de ellos mismos. Desde su lógica era “su” vecindario el que pagaba más impuestos al gobierno local por concepto de bienes raíces, por tanto el que requería de mayor prioridad<sup>37</sup>. Sin embargo, la respuesta de la alcaldesa fue dura y clara, Viña del Mar era una sola y no apoyaría por ningún motivo tal independencia.<sup>38</sup> La razón de fondo, era que su autonomía podría representar una merma importante en el presupuesto municipal, alrededor de 5 mil millones de pesos (10 millones de dólares), el que era repartido entre otras cosas en subvenciones a organizaciones territoriales. Así las cosas, las disputas por la prensa fueron cotidianas entre ambos bloques, llegando el municipio a intervenir una de las bases de apoyo de la propuesta independentista. Los vecinos de la popular localidad de Reñaca alto, estaban incluidos en la futura nueva comuna por sus pares acomodados del

---

34Cuenta pública municipal, año 2012, p. 193.

35Estas conversiones han sido estimadas al valor del dólar-peso chileno al año 2012. Para ello ver: consultar: <http://www.sii.cl/pagina/valores/dolar/dolar2012.htm>

36 Ver Sistema de Información Municipal: [www.sinim.cl](http://www.sinim.cl)

37 *El Mercurio de Valparaíso*, 11 de julio de 2009, pp. 2-3.

38 *El Mercurio de Valparaíso*, 19 de julio de 2009, p.2

sector costero, sin embargo, reclamaban su nula participación en el proyecto y por tanto la junta de vecinos declaraba que se bajaba de la propuesta de la nueva localidad. Su queja radicaba en que se sentían utilizados por los independistas que, en el fondo, solo querían alejarse de “los rotos” del centro, puesto que en el caso de ellos mismos, se encontrarían distanciados por razones geográficas (Reñaca alto se ubica en los montes de la comuna alejada al menos unos 12 kilómetros de los sectores acomodados).<sup>39</sup> Este quiebre propiciado por una de las juntas de vecinos de los sectores altos no fue inocente, evidentemente se articuló con el municipio de Reginato quien estaba dispuesto a evitar a toda costa la independencia. Finalmente, la Subsecretaria de Desarrollo Regional (SUBERE) dependiente del nivel central a través del Ministerio del Interior, dictaminó que no tenía forma ni fondo el nacimiento de una nueva comuna, ya fuese por razones presupuestarias, identidad común y conexión territorial. De esta manera los independistas de Reñaca perdían su apuesta y la alcaldesa mantenía en la comuna a sus vecinos y sus impuestos.<sup>40</sup>

Una segunda coyuntura representativa de esta preocupación pasó por el problema de los casinos de juegos. La comuna de Viña del Mar posee uno desde la década de 1930, construido por la Dictadura de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931) e inaugurado el año nuevo de 1931. Su posesión se decretó en traspaso al municipio, por tanto, es de propiedad comunal. Para la gestión de la “tía coty” resultó muy relevante puesto que incorpora cerca del 45% de los ingresos presupuestarios. Sin embargo, a partir del año 2005 se creó una nueva Ley de Casinos, la que incorporó como máximo la existencia de 24 localidades de juego en todo el país, así como abrir la licitación para la administración, control y usufructo de los mismos<sup>41</sup>. Esto evidentemente impactaba de lleno a los recursos comunales, y por tanto la alcaldesa montó una plataforma regional y nacional de alcaldes que se veían afectados por el mismo problema.<sup>42</sup> De hecho, su pragmatismo fue tal que llegó a denunciar la privatización encubierta de la casa de juegos, contra los principios ideológicos de su propio partido.<sup>43</sup> De esta forma, se aplicó una estrategia de movilización de vecinos en defensa de la causa, reunión de firmas, marchas, y lobby tanto en la Asociación Chilena de

---

39 *El Mercurio de Valparaíso*, 4 de noviembre de 2010, p.9.

40 *El Mercurio de Valparaíso*, 26 de mayo de 2011, pp. 2-3.

41 Historia de la Ley n° 19995, disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5750/>

42 *El Mercurio de Valparaíso*, 3 de mayo de 2009, pp. 10-12.

43 *El Mercurio de Valparaíso*, 20 de abril de 2009, p. 8.

Municipalidades (ACHM) como con diversos partidos en el parlamento. Así también sumó a distintos actores institucionales tales como el intendente, candidatos presidenciales, el directorio regional del Servicio Nacional de Turismo SERNATUR entre otros. El lobby de Reginato agrupada con los alcaldes llegó hasta la presidencia de la República y el gobierno de Bachelet abrió la posibilidad de aplicar la ley en un plazo de cinco años más.<sup>44</sup> Sin embargo, las elecciones presidenciales dieron por ganador a Sebastián Piñera, candidato de la derecha, estancando las negociaciones logradas con el gobierno anterior. A pesar de esto, ello no representó en primera instancia un desafío para la alcaldesa, quien había trabajado en la campaña y esperaba el consecuente apoyo con alguien de su propio conglomerado. No obstante, todo volvió a fojas cero cuando la Superintendencia de Casinos señaló lo errado del actuar de los alcaldes y haciendo un llamado a respetar “las reglas de juego” cerraban su posición.<sup>45</sup> Durante el nuevo gobierno, las gestiones continuaron y la presión sobre La Moneda aumentó. Ante esto, desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional se dio el tiro de gracia al conflicto, declarando que el próximo año los Casinos de Juegos pasarían a manos de la Superintendencia respectiva, dando inicio a la licitación.<sup>46</sup> La derrota de la alcaldesa y sus huestes para entonces fue lapidaria, más aún cuando, el propio gobierno del cual ella era parte, le cerraba las puertas a su demanda. De igual forma la reacción no se dejó esperar y distintos actores inmiscuidos denunciaron por los medios de comunicación las consecuencias que traería tal decisión. Ante eso, el propio Ministro de Interior del momento, Andrés Chadwick llamó a una mesa de trabajo entre los ediles y la Subsecretaría de Desarrollo Regional con el fin de pensar estrategias conciliatorias.<sup>47</sup> Con todo, durante el gobierno de Piñera el proceso de privatización quedó, aunque aceptado, estancado en su proceder. Los recursos aún estaban en las arcas municipales.

Ahora bien, más allá del estilo y su representación en la prensa, ¿Cuál fue la relación de estos recursos con las organizaciones comunales? ¿Cómo se construyó entre la gente de “carne y hueso” el vínculo de la alcaldesa con los vecinos?, ¿Qué rol jugó el clientelismo en ello? Dado su conocimiento de diversas organizaciones populares viñamarinas, la carismática alcaldesa se hizo presente en la enorme densidad de organizaciones tanto

---

44 *El Mercurio de Valparaíso*, 17 de noviembre de 2009, pp. 2-3.

45 *El Mercurio de Valparaíso*, 26 de junio de 2010, pp. 2-3.

46 *El Mercurio de Valparaíso*, 3 de junio de 2012, p.5.

47 *El Mercurio de Valparaíso*, 20 de julio de 2012, p.3

funcionales como territoriales (juntas de vecinos, centros de madres, clubes deportivos, clubes del adulto mayor). La “ciudad jardín” es una de las comunas que más organizaciones de este tipo posee a nivel nacional. De hecho, para el 2011 ascendían a 5.200 entidades, lo que, en razón del total de población de 290 mil habitantes, presenta un promedio de 52 personas por organización<sup>48</sup>. Más aún, dado que la institucionalidad local heredada está pensada para la solución de problemas cotidianos, la Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO) operó como una infantería de punteros (intermediarios), dispuestos a articularse con las organizaciones ya sea para la orientación de postulación de proyectos locales como para resolver las demandas de cada organización. De esta forma, los territorios estaban planificadamente divididos y repartidos por los diversos integrantes que, en su mayoría militantes de la UDI, son los verdaderos eslabones que tejen la red de clientelismo, aceitando la máquina para los momentos de la retribución. Dado que el municipio mantiene un promedio presupuestario para el periodo 2008-2012 de 85 millones de dólares anuales, aproximadamente el 8% de ello se distribuye en financiamiento a todo tipo de organizaciones comunitarias, ya sea mediante solicitud individual al Concejo Municipal, o través de fondos locales. Sin embargo, aunque cierto enfoque teórico del clientelismo ha puesto su acento en la relación vertical que se ejerce desde el patrón hacia el intermediario y los clientes, la evidencia muestra que estos últimos no fueron actores pasivos de la relación. Más bien, de manera flexible se adaptaron a la intermediación personal o mediante proyectos, demandando de manera autónoma y activamente, más que recibiendo beneficios planificados “fríamente desde arriba”. A continuación, la siguiente tabla muestra lo planteado.

Tabla 1 Subvenciones municipales			
Años	Organizaciones	Montos recibidos (CLP)	(USD 2012)
2009	887	\$1.855.233.650	\$3.710.467
2010	1107	\$2.886.641.379	\$5.773.283
2011	1603	\$4.409.201.721	\$8.818.403
2012	1249	\$3.092.606.540	\$6.185.213

49

---

48 “Cartillas de información territorial”. *Fundación para la superación de la pobreza*, 2011, p. 30.

Como se puede observar, el año de mayor entrega de fondos junto a mayor cantidad de organizaciones beneficiadas es el 2011 con casi 9 millones de dólares, precisamente cuando a nivel nacional se desataba con mayor fuerza la oleada de movimientos sociales. Ello nos permite pensar que ciertos contextos se abren de oportunidades políticas favorables para las demandas. Por su parte, la repartición de estos fondos era sumamente amplia, tanto territorialmente como en cuanto al tipo de organizaciones comunitarias. La mayoría de estas agrupaciones corresponden a sectores populares organizados, cuyos dirigentes establecen relaciones cercanas con el equipo de la alcaldesa. En entrevista con ellos, resaltaban dos elementos. Primero la negación del carácter político de su actividad, la que sin embargo incluía la organización de las votantes para el día de las elecciones y una estrategia propia de repartición de votos. Y en segundo lugar los elementos subjetivos. Una dirigente remarcaba que cuando veía a la encargada de la DIDECO se decían: “Mi amiga del alma”. En este sentido, la retribución electoral se entiende de parte de los clientes como una cadena de reciprocidad debido al apoyo brindado del más diverso tipo. “La concejales nos dio unos buzos para el club, también nos dio plata para el bus para ir a La Ligua a comprar lana para los chalecos” y en el momento de las elecciones presidenciales “ella me llamó para que asistiera al acto de Campaña de Matthei que se haría en calle San Antonio, y fui porque se ha portado bien con nosotras”.<sup>50</sup> Bajo la óptica de sus clientes, el apoyo electoral se construía en base a el agradecimiento por el apoyo a las agrupaciones territoriales, la gestión de recursos o servicios, en otras palabras “cosas” que se podían visibilizar en la propia comunidad, una verdadera concepción de economía moral, puesto que descansaba en el supuesto de que los recursos económicos debían repartirse en los propios territorios. Todo ello en una clave despolitizada, articulada en una relación social personificada en la alcaldesa, de amistad y cercanía. Un verdadero sucedáneo de horizontalidad. Entre otras prácticas, se podían articular asistencia a las reuniones y redes de acarreo electoral, de parte de los operadores políticos de la edil.

Ahora bien, ¿construyó la misma relación la alcaldesa con quienes se encontraron al margen de la ley?, ¿Qué ocurrió con los pobladores asentados en tomas de terreno?, ¿cómo

---

<sup>49</sup>La tabla es de elaboración propia mediante la revisión de la totalidad de Actas de Concejo Comunal de Viña del Mar entre 2008 y 2012. Para su confección se sumó cada subvención por unidad entregada en cada reunión municipal.

<sup>50</sup> Dirigente A.

trabajó la derecha con los pobres no institucionalizados? A nuestro juicio, la estrategia en este caso pasó por una relación dual con sujetos populares más precarizados, es decir pobre urbanos que, ubicados en la periferia de la ciudad, ocupan terrenos ilegalmente<sup>51</sup>. Aunque la comuna viñamarina posee gran cantidad de recursos, al mismo tiempo tiene el record de campamentos en todo el país. Dada la geografía local, los pobres urbanos se ubican en los cerros de la comuna alejados del centro y carentes de redes de agua potable, luz eléctrica o alcantarillado. En promedio se estima que alcanzarían 5.800 personas en los tres asentamientos más emblemáticos: “Parcela 11, Manuel Bustos y Reñaca Alto”.<sup>52</sup>

En un primer caso de ocupaciones en terrenos municipales, la alcaldesa desarrolló una eficiente canalización de la demanda, utilizando la mayoría del Concejo Comunal a su favor para ceder los terrenos a las distintas agrupaciones. De hecho, creó una entidad específica para ello, el “Departamento de gestión habitacional y territorial”, dependiente de la DIDECO. Dentro de él a su vez se crearon secciones especiales: “Gestión Habitacional, Fondo Concursable de Autoconstrucción y Regularización y Títulos de Dominio con sus respectivas Funciones Específicas y Generales”<sup>53</sup>. Así se logró ceder diferentes cantidades de lotes de terreno en diversos lugares solicitados, con fines tanto habitacionales como sociales: casas, juntas de vecinos o comunidades culturales. Eran pues, en estos mismos lugares donde en medio de la Campaña electoral del 2012, la alcaldesa aparecía constantemente como invitada, fortaleciendo su diseño político.<sup>54</sup> Sin embargo, no corrieron la misma suerte aquellos actores que –con las mismas necesidades de sus vecinos- se ubicaron más cerca del centro de la ciudad y en terrenos privados con mejor valor comercial. Así, el campamento “Esperanza” que albergaba a unas 700 familias vio la reacción de diversos sectores: la empresa dueña de los terrenos, la derecha local y el Intendente regional quienes organizaron un comité anti-tomas en defensa de la propiedad privada. Este comité estaba integrado por: “Quiscal S.A., propietaria del ex fundo Las Siete Hermanas, Covisa, Rhona, Golden Frost, el Club Aéreo Valparaíso-Viña del Mar y la

---

51 En Chile se les llama tomas o poblaciones callampas, en Argentina Villas Miserias y en Brasil Favelas.

52 Kast, Felipe. “Plan integral para campamentos 2012-2013”. Sec. Ejecutiva de Campamentos, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011, p.5. Disponible en:  
[www.munitel.cl/eventos/seminarios/html/.../2012/.../PPT15.pd](http://www.munitel.cl/eventos/seminarios/html/.../2012/.../PPT15.pd)

53 Acta Concejo Municipal de Viña del Mar n°1056, 5 de enero de 2010, p.5.

54 Acta Concejo Municipal de Viña del Mar, n° 1.056, 7 de enero de 2010, p.3, Acta Concejo Municipal de Viña del Mar, n° 1.078, 17 de junio de 2010, p.6, Acta Concejo Municipal de Viña del Mar, n° 112, 3 de febrero de 2011, p.8, Acta Concejo Municipal de Viña del Mar n° 1147, 10 de noviembre de 2011, p.2.

Universidad de Viña del Mar”<sup>55</sup>. El abogado de esta organización señalaba que aunque en un primer momento se trataba de viñamarinos, “hoy llegan santiaguinos y hasta extranjeros, con recursos incluso para vehículos y materiales de construcción”... así “resulta(ba) increíble e impresentable que en una ciudad como Viña del Mar se estuviese plagando de terrenos irregulares.”<sup>56</sup> En la misma línea, el Intendente Raúl Célis (RN) la máxima autoridad regional remataba la estrategia señalando: “yo les he garantizado [a las empresas privadas] que nosotros vamos a respaldar con el auxilio de la fuerza pública todo aquello que decreten los tribunales de justicia”<sup>57</sup>. Por otra parte, la escalada de tensiones aumentó más cuando, el concejal comunista Víctor Andaur invitó al concejo municipal a Jocelyn Ortiz, dirigente del campamento. En dicha instancia, esta última solicitó apoyo del municipio para extraer basuras del terreno a fin de evitar incendios, sin embargo, la respuesta de la alcaldesa fue negativa, señalándole la ilegalidad de ocupación de terrenos privados. Ante esto, la dirigente indignada la encaró gritándole que solo se acordaban de los pobres cuando iban a buscar los votos<sup>58</sup>. La temática siguió presente en el debate local, lo que permitió una suerte de posicionamiento de la dirigente, quien desafió en varias oportunidades al Intendente a vivir en su casa por unos días o en una vivienda social que entrega el gobierno. Así como también, hubo declaraciones cruzadas con la alcaldesa a quien encaró por fondos que entregaba el Municipio al club de fútbol de la ciudad “Everton”, siendo una sociedad anónima. Sin embargo, el conflicto de estos actores terminó estancado, ni avances ni retrocesos para ambas partes.

De esta forma se avecinaban las elecciones municipales del 2012, ahora con una tormenta nacional de movimientos sociales y un escenario local que ponía en el tapete el problema de las tomas, además de acusaciones por falsificación de documentos escolares de la alcaldesa.<sup>59</sup>

Con todo, ¿volvió a respaldar la ciudadanía viñamarina a esta gestión? Y ¿Por quién votaron los sectores populares? Con respecto a lo primero, en términos generales sí. Es

---

55 *El Mercurio de Valparaíso*, 7 de enero de 2012, p.2.

56 *El Mercurio de Valparaíso*, 7 de enero 2012, p.3.

57 *El Mercurio de Valparaíso*, 8 de enero de 2012, p.9.

58 *Ibidem*, 13 de enero, 2012 p. 10.

59 Esta querrela fue interpuesta por la agrupación ciudadana “Viña Transparente” y en paralelo por los diputados Gabriel Silver (DC) y Cristina Girardi (PPD). Para profundizar esto ver: *El Mercurio de Valparaíso*, 12 de abril de 2012, p.4. *El Mercurio de Valparaíso*, 12 de abril de 2012, p.4.

decir la “Tía Coty”, aunque bajó su enorme caudal anterior, se mantuvo dentro de las primeras mayorías nacionales por sobre el 60% de apoyo, en un contexto nacional totalmente adverso, donde sufragó solo el 41% de padrón electoral <sup>60</sup>. En cuanto al apoyo, en la investigación tomamos en consideración una circunscripción electoral con marcado signo popular, ubicado en los cerros de la comuna. Se revisaron un total de 128 mesas de votación de las cuales ganó la candidata a alcaldesa en 110, sólo 17 mesas obtuvo el candidato de la oposición registrándose un empate en una de ellas. <sup>61</sup> Sin embargo, tomando las mismas mesas de votación un año más tarde y ahora para las elecciones presidenciales el resultado es distinto, pues la candidata de la Nueva Mayoría Michelle Bachelet triunfaba duplicando en votos a Evelyn Matthei. Es decir, efectivamente UDI ha logrado penetrar el mundo popular, más bien urbano y organizado legalmente, no así con pobres urbanos marginados del sistema. En esos casos el peso de las empresas y sus intereses de clase más el Estado es mayor. Sin embargo, el traspaso electoral para otro tipo de comicios no ha sido mecánico, evidenciándose un voto más bien cruzado, mostrando los límites de la estrategia de esta nueva derecha. De igual manera, cuatro años más tarde, para las elecciones municipales de 2016 la “tía coty” se mantuvo con 44 mil votos y un 60% de apoyo, dejando atrás a su contendor de la centro-izquierda con apenas 24 mil preferencias. <sup>62</sup> Sin embargo durante su última gestión, se destapó un caso de sobreendeudamiento presupuestario, con millonarios cobros de horas extras lo que repercutirá el 2018 en la entrega de subvenciones, este será el momento de poner a prueba la fidelidad electoral cuando ya no hayan los mismos recursos disponibles <sup>63</sup>.

### **Conclusiones**

En primer lugar, afirmamos que en términos históricos efectivamente es posible distinguir transformaciones en la derecha chilena. En este sentido, la Unión Demócrata Independiente ha logrado permear una base electoral que amplió el elitismo histórico de su otrora madre conservadora del siglo XX. Ahora la configuración de redes clientelares con los pobres urbanos en una época neoliberal de focalización de políticas sociales ha sido un pilar

---

<sup>60</sup>*Diario Uchile*, disponible en: <http://radio.uchile.cl/2012/10/28/municipales-2012-mayoria-de-mesas-constituidas-y-alta-abstencion-juvenil-en-la-region-metropolitana>

<sup>61</sup> Información obtenida por el SERVEL, mediante invocación a la ley de transparencia.

<sup>62</sup>[www.servel.cl](http://www.servel.cl)

<sup>63</sup>*El Mercurio de Valparaíso*, 3 de febrero de 2018, pp. 1-3.

fundamental. Más aún, los niveles densos de continuidad institucional en el gobierno local, le han permitido utilizar y re-crear una serie de herramientas legales para la intermediación de demandas que posibilitan fidelizar el voto en la figura personificada de los alcaldes. En este sentido, el clientelismo chileno y su relación con los sujetos de pobreza, es necesario contextualizarlo en el carácter neoliberal de sus políticas sociales, determinando una configuración más atomizada en el gobierno local que desdibujó la intermediación centro periferia del sistema político previo al golpe. A nuestro juicio, lo que explicaría la transformación de la derecha pre golpe-militar, tiene que ver con la importancia de la UDI como partido más representativo del proyecto dictatorial y su puesta en juego de una cultura militante bajo una perspectiva cristiana de asistencialismo. Al mismo tiempo que, para la transición, los efectos hay que buscarlos en el fenómeno de alcaldización de la política, donde precisamente las figuras edilicias son las mejor consideradas en el territorio electoral. Los casos superan al de Viña del Mar, tales como: Renca con Vicky Barahona, Carolina Plaza en Huechuraba, Jacqueline van Rysselberghe en Concepción, Rodolfo Carter en La Florida, muestran la capacidad de penetración social a través de la propia institucionalidad municipal como heredera del proyecto dictatorial. Ahora bien, ¿cuál es el límite de ello? Desde nuestra perspectiva pasa por la personificación del voto. En otras palabras, bajo un contexto internacional y nacional totalmente diferente al de la Guerra Fría en el siglo XX donde no se visibilizan proyectos alternativos y radicalmente contra-hegemónicos al neoliberalismo nacional, la política tendió durante la posdictadura a desdibujar sus claves ideológicas y a personificarse, lo que explicaría la emergencia de diferentes caudillos locales. A esto se requiere incorporar la creciente crisis de legitimidad de los partidos tradicionales, los que ya no operan en la cadena de intermediación tan clara como la descrita por Valenzuela en la década de sesenta<sup>64</sup>. El mejor ejemplo de lo anterior es precisamente el caso de la lucha dada por Reginato en torno al Casino Municipal, donde, paradójicamente avanzó más en su demanda con un gobierno de cuño ideológico diferente al de ella.

En segundo lugar, la evidencia muestra que la adhesión hacia figuras de derecha en la elección presidencial es más compleja. Si bien, los alcaldes siguen siendo quienes hegemonizan la intermediación de demandas decantadas en el espacio local, la fidelidad de

---

<sup>64</sup>Luna y Mardones, *La columna vertebral fracturada*, RIL Editores, Santiago 2017.

sus votantes no es tan clara al momento de cambiar el tipo de elección popular. Al parecer, la relación clientelar es más bien adhesiva hacia el carácter personal de la figura del edil, mas no a una perspectiva tan programática. Tomando distancia de ciertas miradas que asumen un carácter pasivo de los pobres en las relaciones clientelares, el caso analizado muestra cómo estos han logrado adaptarse a las diversas instancias y barreras que implica la institucionalidad en el gobierno local. Lejos de aislarse de las instituciones, estos sujetos asistidos por punteros ubicados en cargos estratégicos, se han incorporado a las nuevas lógicas de subvenciones vía proyectos, así como también han mantenido las viejas prácticas de relación más directa con la carismática alcaldesa. Desde nuestra óptica el clientelismo y su relación con los pobres es más adecuado pensarlo como una vieja costumbre política, cuya economía moral puede implicar diversas estrategias incluyendo la acción colectiva.<sup>65</sup>Sin embargo, durante el cierre del ciclo posdictatorial y la emergencia de movimientos sociales críticos de los frutos de la arquetípica transición política chilena, la derecha tiene poco que ofrecer. Esto por cuanto su ligazón con el mundo empresariales es muy fuerte, y dichas demandas tienden a tensionar las lógicas neoliberales impuestas. Ello se evidencia en tanto en las complicaciones que mostró el gobierno de Piñera para la administración del conflicto social enunciadas al comienzo del artículo, así como cuando sujetos cuestionan los intereses de clase que representan, en el caso de pobladores ubicados en terrenos privados de mayor valor en el mercado en la “ciudad jardín”. Por esto, el voto más clientelar en los gobiernos locales, altamente personificado es difícilmente traspasable a la lógica presidencial, donde tras el año 2012 ha vuelto a asomar en la escena política un debate algo más ideológico. En esa línea, la estrategia de la derecha que si le rinde frutos es el juego con las representaciones aspiracionales de una clase media cada vez más imaginaria e identitariamente amplia, pero, con escaso fondo material. La amplitud del consumo es pues su mejor mito movilizador.

Finalmente, pienso que la relación de la pobreza y de sus sujetos, los pobres, con la política, puede ser un eje analítico para reflexionar de manera multidimensional estos problemas. De esta forma, utilizando una mirada histórica para el caso chileno, hemos querido resaltar los elementos de transformación que implicó el nacimiento de una nueva derecha junto a una

---

65 Thompson, E. P. *op.cit.*

también nueva relación con los pobres, al mismo tiempo que persistieron fuertes líneas de continuidad como herencia de la dictadura cívico-militar chilena en el gobierno local.

### **Bibliografía**

Acevedo, Nicolás, *Un fantasma recorre el campo*, Editorial América en Movimiento, Valparaíso, 2017.

Alcántara, Manuel, “Calidad de la democracia y retos de la política en América Latina” en *Democracia y reformas políticas en México y América Latina*, México: Porrúa-UAEM-IEEM, 2010.

Álvarez, Rolando, *La reforma municipal en la transición: ¿Un caso de democratización en la medida de lo posible?*, 2012, en: [www.historiapolitica.com](http://www.historiapolitica.com)

\_\_\_\_\_, “La nueva política en el Chile postdictatorial: ¿Pasividad ciudadana o clientelismo desde abajo? (1990-1996)”, *Estudios Ibero-Americanos*, PUCRS, v. 40, n. 1, p. 169-189, jan.-jun. 2014,

Arriagada, Evelyn, “Neopopulismo y clientelismo en la derecha chilena. La inserción local de la UDI en una comuna popular del Gran Santiago”, *Memoria para optar al título de Antropóloga*, Universidad de Chile, 2008.

\_\_\_\_\_, “Clientelismo político y participación local”, *Revista Polis*, n° 36, 2013.

Auyero, Javier, *¿Favores por votos?*, Editorial Losada, Buenos Aires, 1997,

\_\_\_\_\_, *La política de los pobres: Las prácticas clientelistas del peronismo*, Editorial Manantial, Buenos Aires, 2001.

\_\_\_\_\_, *La zona Gris. Violencia colectiva en la Argentina contemporánea*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2007.

Barozet, Emmanuelle, “Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno”, *Revista de Ciencia Política*, año/vol. XXIII, número 001, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile, 2003.

Boeninger, Edgardo, *Democracia en Chile, lecciones para la gobernabilidad*, Editorial Andrés Bello, Santiago, 1997.

Cazorla, José, “Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características”, en *Institut de Ciències Polítiques i Socials*, working paper n° 55, Barcelona, 1992.

Correa, Sofía, *Con las riendas del poder*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2004.

Corvalán, Luis, *Del anticapitalismo al neoliberalismo en Chile*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2001.

\_\_\_\_\_, *Los partidos políticos y el golpe del 11 de septiembre de 1973*, Editorial USACH, Santiago 2016.

Corzo, Susana, “El clientelismo político como intercambio”, en Institut de Ciències Polítiques i Socials, nº 206, Barcelona, 2002, pp. 1-66.

Cristi, Renato y Carlos Ruiz. *El pensamiento conservador en Chile*. Editorial Universitaria, Sgto.1992.

Cristi, Renato. *El pensamiento Político de Jaime Guzmán*, LOM Ediciones, Santiago 2000.

Durtson, Monzó, Miranda y Duhart, *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismo político en Chile*, LOM ediciones, Santiago 2005.

Garcés, Mario, *Tomando su sitio: El movimiento de pobladores en Santiago 1957-1970*, LOM Ediciones, Santiago 2002.

\_\_\_\_\_, *El despertar de la sociedad*, LOM Ediciones, Santiago, 2012.

Gómez Leyton, Juan Carlos, *La frontera de la democracia*, LOM Ediciones, Santiago, 2004.

\_\_\_\_\_, *Política, democracia y ciudadanía en una sociedad neoliberal (Chile: 1990-2010)*, Editorial Arcis/Clacso, 2010.

Hurtado, Paladino y Vommaro, “Las dimensiones del trabajo político: destrezas, escalas, recursos y trayectorias. Presentación del dossier” Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 60, Quito, enero 2018, pp. 11-29.

Jocelyn-Holt, Alfredo, *Chile perplejo*, Ediciones Debols!llo, Santiago, 2014.

Kast, Felipe. “Plan integral para campamentos 2012-2013”. Sec. Ejecutiva de Campamentos, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011, p.5. Disponible en: [www.munitel.cl/eventos/seminarios/html/.../2012/.../PPT15.pd](http://www.munitel.cl/eventos/seminarios/html/.../2012/.../PPT15.pd)

Mayol, Alberto, *El derrumbe del modelo*, LOM Ediciones, Santiago 2012.

Moulian, Tomás, *Chile actual: Anatomía de un Mito*, LOM Ediciones, Stgo. 1997

\_\_\_\_\_, *El consumo me consume*, LOM Ediciones, Santiago, 1998.

\_\_\_\_\_, *De la política letrada a la política analfabeta. La crisis de la política en el Chile actual y el lavinismo*, LOM Ediciones, Santiago, 2004.

Luján, David, “Poder posicional y clientelismo político. Chile en su dimensión local”, Memorias del Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrado en Ciencias Sociales, FLACSO, México, 2014.

Lujan y Pérez, “La democracia cristiana en el área chica de la posdictadura. Prácticas políticas y relaciones clientelares en una comuna chilena, Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 60, Quito, enero 2018, pp. 143-163.

Luna, Juan Pablo, “Segmented Party-voter Linkages In Latin America: The Case of the UDI”. *Journal of Latin American Studies*, n° 42 (2), 2010, pp. 325-356

Luna y Mardones, *La columna vertebral fracturada*, RIL Editores, Santiago 2017.

Muñoz, Víctor, *Historia de la UDI*, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2016.

Paladino, Martín, “¿A quién representan los intermediarios?, en: Guillén y Monsivais (coord.), *La representación política de cara al futuro*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México, 2014.

Pérez, Anibal, “Clientelismo político, neoliberalismo y la Concertación: El guatón Pinto en el municipio de Valparaíso 1990-1996”, en: *Divergencia*, n°3, año 2, enero-julio 2013, pp.89-113.

Quirós, Julieta “El clientelismo como incógnita. Antropólogos, sociólogos y politólogos”, *Desarrollo Económico*, n° 50, Buenos Aires, 2011, pp. 631-641.

Rehren, Alfredo, “Clientelismo político corrupción y reforma al Estado en Chile”, en: Comisión de Reforma del Estado del Centro de Estudios Públicos, n° 305, 2000, pp. 127-164.

Thompson, E. P. *Costumbres en común*. Barcelona: Editorial Crítica, España, 1995.

Valdivia, Verónica, “Lecciones de una revolución: Jaime Guzmán y los Gremialistas, 1973-1980”, en: Pinto, Álvarez y Valdivia. *Su revolución contra nuestra revolución*, Vol. I, LOM Ediciones, Stgo. 2006.

\_\_\_\_\_, “Cristianos por el gremialismo: La UDI en el mundo poblacional, 1980-1989” en: Valdivia, Verónica, *Su revolución contra nuestra revolución*. Vol. II, LOM Ediciones, Stgo. 2008.

\_\_\_\_\_, *Nacionales y gremialistas*, LOM Ediciones, Santiago, 2008.

\_\_\_\_\_, “Al rescate del municipio. La síntesis ideológica de la dictadura pinochetista”, Observatorio Latinoamericano N°8, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, UBA, Argentina, 2011.

\_\_\_\_\_, “La alcaldía de Joaquín Lavín y el lavinismo político en el Chile de los noventa”, 2012 en: [www.historiapolitica.com](http://www.historiapolitica.com)

\_\_\_\_\_, “El Santiago de Ravinet. Despolitización y consolidación del proyecto dictatorial en el Chile de los noventa”, *Revista Historia* 46:I, enero-junio 2013, pp. 177-219,

\_\_\_\_\_, “La alcaldización de la política en la post dictadura pinochetista. Las comunas de Santiago, Las Condes y Pudahuel”, *Izquierdas* n° 38, Santiago, 2018, pp.113-140.

Valdivia, Álvarez y Donoso, *La alcaldización de la política*, LOM Ediciones, 2012.

Valenzuela, Arturo, *Political brokers in Chile: Local government in a centralized polity*, Duke U. Press, 1977.

Valenzuela, Samuel, “Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile”, *Estudios Públicos*, núm. 58, Santiago, 1995.

Vommaro y Quirós, “Usted vino por su propia decisión: repensar el clientelismo en clave etnográfica”, *Desacatos*, núm. 36, mayo-agosto México, 2011, pp. 65-84. Para un excelente estado del arte sobre la materia ver: Vommaro y Combes, *El clientelismo político desde 1950 hasta nuestros días*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2016.

Wilkinson, Steven I. “Explaining Changing Patterns of Party-voter Linkages in India” en: H. Kitschelt Y S. Wilkinson (coord.) *Patrons, Clients and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, Fox, J., “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship, Lessons from México”, *World Politics* 46, enero de 1994, pp.151-184

### **Fuentes primarias.**

El Mercurio de Valparaíso 2008-2012.

Actas Concejo Municipal de Viña del Mar 2008-2012.

Historia de la Ley nº 19995, disponible en: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/5750/>

Revista *Paula*, “Viña tiene reina”, 28 de enero de 2014, disponible en: <http://www.paula.cl/entrevista/vina-tiene-reina/>.

Diario Universidad de Chile <http://radio.uchile.cl/2012/10/28/municipales-2012-mayoria-de-mesas-constituidas-y-alta-abstencion-juvenil-en-la-region-metropolitana>

*La Nación*, 26 de agosto 2010.

*Biobio*, 5 de septiembre de 2011.

*El Dínamo*, 22 de mayo del 2012.

*Cooperativa*, 5 de enero de 2012.

*El ciudadano*, 15 de febrero de 2012.

Cartillas de Información territorial, 2011. *Fundación para la superación de la pobreza*.

SERVEL.

PLADECO 2002.

Entrevista a dirigente A.

## Un lugar en la Historia: orígenes, auge y declive de la Federación de Villas y Barrios de Emergencia

Valeria Laura Snitcofsky<sup>1</sup>

**Recibido:** 29/11/2017

**Evaluado:** 07/06/2018

### Resumen

Este artículo indaga las características asumidas por la primera organización sectorial que representó a los habitantes de las villas de la ciudad de Buenos Aires: *La Federación de Villas y Barrios de Emergencia* (FVBE), vinculada con el Partido Comunista Argentino en un contexto de proscripción del peronismo. Si bien fue creada en 1958, el auge de la FVBE se inició hacia 1963, cuando aumentó significativamente el número de asambleas, demandas y documentos de distinto tipo producidos por la organización. Este auge se extendió hasta el golpe militar de 1966, cuando tuvo lugar el cierre de los canales de diálogo establecidos poco tiempo antes. A partir de ese momento se inició un debilitamiento de la FVBE, que derivó en su declive definitivo hacia principios de la década de 1970, cuando fue desplazada por nuevas organizaciones vinculadas con la izquierda peronista.

**Palabras clave:** Villas – Partido Comunista Argentino – Peronismo – Organización territorial

### Abstract

This article studies the characteristics of the first sectorial organization that represented the shantytowns of Buenos Aires: the *Federation of Shantytowns and Emergency Neighborhoods*, related to the Argentinean Communist Party in a context when the Peronist Party was prohibited. Created in 1958, the summit of this organization started in 1963, when there was a clear increase in the number of assemblies, demands, and different kinds of registers regarding the Federation. This summit can be identified until the military coup of 1966, when the dialogue channels with the state agents were immediately closed. Since that moment, there was a decrease of the Federations that ended in its definite dissolution in the early seventies, when it was displaced by new organizations related with the left wing Peronism.

**Key words:** Shantytowns – Argentinean Communist Party – Peronism – Territorial organization

### Introducción

---

1 CONICET – UBA [valesnit@hotmail.com](mailto:valesnit@hotmail.com)

Si en las cartografías que representan gráficamente a la ciudad de Buenos Aires las villas suelen aparecer como lugares difusos, casi invisibles, con las reconstrucciones del pasado sucede algo similar: las villas, sus habitantes y las organizaciones que los representan se pierden muchas veces en breves notas al pie, o en párrafos aislados, marginales. Con el fin de destacar la importancia de estas cuestiones, a continuación se presenta una reconstrucción histórica sobre la *Federación de Villas y Barrios de Emergencia*(FVBE) dando cuenta de sus orígenes, entre 1958 y 1963; su período de auge, que se puede identificar entre 1963 y 1966 y por último su declive, hacia fines de la década de 1960. La especial relevancia de esta organización, tiene que ver con que fue la primera en nuclear a las distintas villas de la ciudad en términos sectoriales. De esta forma los habitantes reaccionaron ante el primer plan general de desalojo de asentamientos informales en Argentina, establecido por la dictadura que gobernó el país entre 1955 y 1958. Por lo tanto la FVBE sentó las bases para que, durante las décadas siguientes, se consolidaran nuevas organizaciones sectoriales en las villas de Buenos Aires. Este tipo de organización en gran escala dejó de existir hacia fines del siglo XX cuando, con la difusión de políticas urbanas descentralizadas, las respuestas dadas por los habitantes tendieron a volverse, a su vez, menos unificadas.

Por todo lo anterior, la breve caracterización de la FVBE que se presenta a continuación busca saldar una deuda de la historiografía argentina, que tendió a perder de vista este tipo de organizaciones, vinculadas en cambio con otras ciencias sociales: particularmente la antropología y la sociología. Por lo tanto, se abordará un período escasamente explorado en el pasado de las villas de Buenos Aires<sup>2</sup>, sin intentar inscribirlo en la genealogía de los movimientos sociales, como suele suceder con las llamadas *organizaciones territoriales*, vinculadas por otra parte con un pasado más reciente. Tampoco se intentara trazar una etnografía de sus habitantes, como se suele sugerir al abordar esta temática. En cambio se busca reconstruir, sobre la base de fuentes primarias, las especificidades históricas de la primera organización sectorial que nucleó a los habitantes de las villas de Buenos Aires, destacando sus programas políticos, sus interacciones con agentes del Estado y sus demandas fundamentales. Esta línea de investigación puede identificarse a su vez con un conjunto de perspectivas vinculadas con la historia de los asentamientos informales en distintas ciudades del mundo; se trata de publicaciones recientes que parecieran empezar a delinear un campo emergente en la historiografía internacional.<sup>3</sup>

---

2 Si bien esta temática fue poco abordada por la historiografía, la excelente investigación de Alicia Ziccardi constituye un punto de partida fundamental para reconstruir las características generales de la FVBE. ZICCARDI, Alicia (1977). "Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963- 1973)". *Documento de trabajo CEUR-UTDT*. Buenos Aires: Mimeo.

3 Como ejemplos paradigmáticos en este sentido, es posible mencionar los siguientes libros GOFF, Lisa (2016). *Shantytown, USA: Forgotten Landscapes of the Working Poor*. Cambridge: Harvard University Press; OFFER, Inbal (2017). *Claiming the City and Contesting the State Squatting, Community Formation and Democratization in Spain (1955–1986)*, Londres: Routledge; SOARES GONÇALVES, Rafael (2013). *Favelas do Rio de Janeiro: História e Direito*. Rio de Janeiro: Pallas y PUC-RIO; Mc CANN, Bryan (2014). *Hard Times in the Marvelous City: From Dictatorship to Democracy in the Favelas of Rio de Janeiro*, Durham, N.C.: Duke University Press. A su vez, los siguientes artículos se orientan en el mismo sentido VORMS, Charlotte (2017). "Naming Madrid's working-class periphery 1860-1970: the construction of urban illegitimacy" en *What's in a name? Talking about urban peripheries*, Toronto: University of Toronto Press y BOLAÑA, María José (2017). "El fenómeno de los "cantegriles"

## Los orígenes

Hacia mediados del siglo XX, tuvo lugar una expansión inédita de los asentamientos informales conocidos como *villas*<sup>4</sup> en la ciudad de Buenos Aires. En este marco se multiplicaron también los incendios intencionales y las requisas policiales, junto con otras formas de intimidación y desalojo sufridas por sus habitantes. Simultáneamente fueron creciendo las necesidades en términos de infraestructura y servicios, para abastecer a una población que crecía aceleradamente. Como consecuencia, las formas locales de organización que existían en la mayor parte de las villas de la ciudad, empezaron a mostrarse insuficientes, tanto para limitar los atropellos como para conseguir mejoras y establecer canales de diálogo con agentes del Estado. En estas circunstancias se conformó, hacia fines de la década de 1950, la *Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal*.

\*\*\*

Durante la dictadura iniciada en 1955, el peronismo fue proscrito y sus principales gremios intervenidos. En este marco se inició un proceso de carácter espontáneo y local, tendiente a defender las conquistas alcanzadas por los trabajadores durante el período previo, y se fueron reorganizando aquellas instancias reivindicativas formadas en los lugares de trabajo como modos alternativos de representación vinculados con el peronismo, que no podía expresarse abiertamente en la cúpula sindical. De esta forma las *comisiones internas* y los *cuerpos de delegados*,<sup>5</sup> junto con una serie de *comandos*,

montevideanos a través de la memoria: discriminación y estigmatización socio-urbana (1946-1973)" en *Hemisferio Izquierdo*. Finalmente, para la ciudad de Buenos Aires, trestesisdoctorales recientes, que hasta ahora fueron publicadas parcialmente en forma de artículos, abordaron la historia de las villas: CAMELLI, Eva (2014). *Politicidad villera. El Movimiento Villero Peronista, 1973- 1976*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires; SNITCOFSKY, Valeria Laura (2016). *Villas de Buenos Aires: Historia, Experiencia y Prácticas Reivindicativas de sus Habitantes (1958-1983)*, Tesis de Doctorado en Historia, Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires y MASSIDDA (2017); *Shantytowns and the modern city. Examining Urban Poverty in South – Western Buenos Aires (1958-1967)*. Tesis de Doctorado – King's College, Cambridge.

4 Según Cristina Cravino "Podríamos definir a las villas miseria o de emergencia como urbanizaciones (o autourbanizaciones) informales producto de ocupaciones de tierra urbana vacante que:

- a) producen tramas urbanas muy irregulares. (...).
- b) generalmente cuentan con buena localización, con relación a los centros de producción y consumo, en zonas donde es escaso el suelo urbano.
- c) en la Capital Federal se asentaron mayoritariamente en tierras de propiedad fiscal. (...).
- d) responden a la suma de prácticas individuales y diferidas en el tiempo a diferencia de otras ocupaciones que son efectuadas planificadamente y en una sola vez.
- e) las viviendas son construidas en su origen con materiales precarios o de desecho. Con el tiempo sus habitantes construyen sus casas de mampostería. Sin embargo, los resultados son siempre viviendas precarias.
- f) poseen una alta densidad poblacional, a diferencia de otro tipo de urbanizaciones informales (como los asentamientos).

(...)" . CRAVINO, María Cristina, *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*.

Buenos Aires, UNGS. 2006, p. 36 y 37.

5 Los *cuerpos de delegados* y las *comisiones internas*, fueron definidos en estos términos por Victoria Basualdo: "El cuerpo de delegados es un órgano colegiado que comprende a la totalidad de los delegados de un establecimiento laboral. La comisión interna, también denominada "comisión interna de reclamos," es un cuerpo colegiado compuesto por un número reducido de delegados que, de acuerdo a los distintos

constituidos por grupos que organizaron sabotajes y otras actividades clandestinas, encabezaron la llamada *Resistencia Peronista*.<sup>6</sup>

En este contexto se inscribe la conformación de la Federación de Villas, articulada sobre la base de *comisiones vecinales* y *delegados* elegidos por pasillo o manzana, nombres que remiten a la organización obrera en los lugares de trabajo, vinculada mayoritariamente por esos años con el peronismo. Por lo tanto, si bien la influencia del Partido Comunista Argentino fue fundamental en los orígenes de esta primera organización sectorial establecida en las villas de Buenos Aires, también se pueden identificar en sus orígenes prácticas asumidas por el peronismo en un momento de proscripción.

Además de la similitud en los nombres de las comisiones y los delegados en las villas y los lugares de trabajo, los referentes de la FVBE eran elegidos de un modo semejante al que se implementaba en las organizaciones sindicales de base; a partir de la confianza ganada entre sus pares por la capacidad para resolver conflictos cotidianos, como se desprende de las crónicas sobre uno de los numerosos plenarios de la organización, registrado en el periódico del Partido Comunista Argentino, *Nuestra Palabra*.<sup>7</sup>

En el plenario mencionado, se establecieron a su vez otros lineamientos que caracterizaron a la organización durante sus primeros años. Por ejemplo, se buscó asegurar una participación efectiva de los distintos sectores que integraban cada villa, para que todos los territorios estuvieran representados por sus respectivos delegados. En este sentido, se recomendaba “Sugerir que se constituyan en cada cuadra o manzana, los comités o comisiones de lucha y que de allí se elijan los delegados de la Comisión Vecinal Central, de manera que todos los sectores del barrio o villa estén representados en la misma.”<sup>8</sup> Asimismo, se establecieron criterios para que cada una de las villas integrantes de la FVBE estuviera representada en la organización: “Que de la Comisión Vecinal Central se elijan dos delegados titulares y dos suplentes para integrar la Federación.”<sup>9</sup>

Estas formas y criterios para la selección de los referentes, junto con la similitud en los nombres utilizados para designar a las organizaciones en ámbitos de residencia y lugares de trabajo, dan cuenta de los distintos sentidos asumidos por la transmisión oral de la experiencia, que no solamente se desplegó en términos sincrónicos, pasando de una generación a otra, sino también diacrónicamente, entre el ámbito de trabajo y el vecindario. De manera que las prácticas de negociación y resistencia adquiridas históricamente en espacios laborales, fueron capitalizadas en las villas para hacer frente

---

reglamentos internos de las organizaciones sindicales, pueden ser elegidos por la totalidad de los trabajadores del establecimiento por voto simple y directo, o, en su defecto, por los mismos integrantes del cuerpo de delegados. La comisión interna es la encargada de representar a la totalidad de los trabajadores de la fábrica ante la patronal, y de liderar los reclamos obreros vinculados con las condiciones de trabajo, la salubridad, el nivel salarial, incidentes o demandas específicas, entre otros. Al mismo tiempo, estas comisiones internas forman parte de la estructura sindical, y tienen una importante función de articulación entre los trabajadores del establecimiento y el sindicato de base nacional.” BASUALDO, Victoria, *Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina: una mirada de largo plazo, desde sus orígenes hasta la actualidad*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert- FETIA, 2009.

6La *Resistencia Peronista* fue una lucha defensiva de los trabajadores contra las transformaciones operadas durante la autodenominada *Revolución Libertadora*. JAMES, Daniel, *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946- 1976*. Buenos Aires: Sudamericana, 2010, p. 91.

7*Nuestra Palabra*, 17 de Septiembre de 1963.

8*Nuestra Palabra*, 17 de Septiembre de 1963.

9*Nuestra Palabra*, 17 de Septiembre de 1963.

a las recurrentes amenazas de desalojo y resolver los problemas cotidianos. En estas circunstancias, fueron muchas veces los vecinos con experiencia sindical y política previa quienes supieron cómo canalizar el esfuerzo colectivo, para limitar los atropellos y lograr la implementación de mejoras en las villas.

Durante los gobiernos de Arturo Frondizi y José María Guido, en distintas villas de la ciudad se fueron completando y fortaleciendo las organizaciones reivindicativas preexistentes, una vez que estuvieron integradas a la FVBE. Simultáneamente se multiplicaron las requisas policiales seguidas por detenciones masivas, los incendios intencionales y los intentos de desalojo en distintas villas. Ante cada una de estas ofensivas, se crearon nuevas comisiones vecinales y se llamó a reforzar la estructura de delegados por manzana y por cuadra.

Aunque no se implementó durante los mencionados gobiernos un plan general de erradicación de villas, tampoco fue establecida una política orgánica para favorecer a quienes padecían con mayor intensidad el déficit habitacional.<sup>10</sup> En este contexto, fueron escasos los canales de diálogo entre pobladores de las villas y agentes estatales. Ocasionalmente, sin embargo, los reclamos de los habitantes encontraron cierta recepción el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, donde sus demandas estuvieron representadas en algunos casos por integrantes del Partido Demócrata Cristiano, el Partido Comunista, el Partido Socialista Argentino<sup>11</sup> y el Partido Socialista Democrático.

Durante este período, una de las pocas medidas vinculadas con la vivienda social destinada a los habitantes de las villas, fue implementada en 1962 y canalizada a través del Ministerio de Obras Públicas con fondos del presupuesto nacional. En este caso, se construyó una serie de viviendas de entre veinte y veinticinco metros cuadrados, agrupadas en conjuntos conocidos como Barrios CEVE, dado que estaban a cargo de un organismo denominado *Comité Ejecutivo para la Sustitución Gradual de las Villas de Emergencia*.<sup>12</sup> Bautizadas popularmente con el apelativo de *medios caños*, debido a que se trataba de pequeñas viviendas metálicas prefabricadas de forma abovedada, estas unidades fueron en algunos casos más precarias que las casillas preexistentes en las villas.<sup>13</sup>

A su vez, se limitó en este contexto el papel que el Banco Hipotecario Nacional había desempeñado durante los años previos en materia de vivienda social. El cambio tuvo

---

10 Según Oscar Yujnovsky, “Dado que las villas no constituían una prioridad para el destino del presupuesto interno, el gobierno nacional hace hincapié en la ayuda externa e incluye a las villas en la solicitud del primer crédito internacional de vivienda, que comienza a gestionarse con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El crédito se efectiviza recién mucho más adelante (...) y sus operatorias no incluyen al sector villero.” YUJNOVSKY, Oscar, *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955- 1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

11 En distintas fuentes se menciona la presencia de Juan Carlos Coral, del Partido Socialista Argentino, en movilizaciones y asambleas convocadas por la Federación de Villas.

12 MASSIDDA, Adriana, *Shantytowns and the Modern City. Examining Urban Poverty in South-Western*

*Buenos Aires (1958-1967)*. Tesis de Doctorado. Universidad de Cambridge, 2017.

13 RATIER, Hugo, *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1971, p. 100.

lugar a partir de 1959, en el marco del Plan de Estabilización presentado a fines de diciembre de 1958, como contrapartida de un préstamo *Stand By* otorgado por el Fondo Monetario Internacional. Entre las consecuencias inmediatas de este plan, tuvo lugar una caída del 20% sobre el salario real y una redistribución de la renta nacional desfavorable a los trabajadores, donde la parte correspondiente al salario pasó de un 48.7% en 1958 a un 42.1% en 1961.<sup>14</sup> Como reacción ante estas transformaciones, se desarrollaron numerosas movilizaciones impulsadas mayoritariamente por las bases sindicales y decididas colectivamente, mediante una serie de asambleas locales y plenarias. Ante el desarrollo de estas movilizaciones masivas, el gobierno puso en práctica a partir de marzo de 1960 una serie de medidas represivas enmarcadas en el *Plan de Conmoción Interna del Estado* (Conintes), que implicó una ampliación significativa de las prerrogativas militares para detener y juzgar a quienes estuvieran implicados en los conflictos.

El clima de confrontación entre el gobierno nacional y los trabajadores, desarrollado durante este período, se desplegó también sobre las villas de Buenos Aires. Por ejemplo, un documento fechado en noviembre de 1960 y membretado “Boletín de la Comisión Vecinal de Villa Comunicaciones”, correspondiente a ese subsector de la Villa 31, llevaba como título “¡No al desalojo!” y planteaba el conflicto en estos términos:

“(…) nuestra villa, como otras, crece constantemente. ¿Dónde ir?

A ningún otro lado: NOS QUEDAREMOS AQUÍ MISMO.

Tenemos un derecho reconocido por la misma constitución y debemos defendernos. Resistir el desalojo es nuestra consigna.”<sup>15</sup>

En octubre de 1961 el periódico *Nuestra Palabra*, publicó un artículo titulado “El Malón”, que describía un asalto policial en el sector Comunicaciones de la Villa 31, donde se había desarrollado el intento de desalojo contra el que se pronunciaba el boletín citado. De acuerdo con la crónica que narra la requisita masiva, más de 1.000 pobladores fueron detenidos en estas circunstancias “sin guardar ninguna clase de normas para mujeres y niños.”<sup>16</sup>

En este marco de creciente tensión, las listas negras y las purgas se difundieron en las fábricas, al mismo tiempo que las detenciones colectivas se implementaron en las villas de Buenos Aires. En enero de 1963, un habitante de la Villa del Bajo Belgrano planteaba la situación en estos términos: “Aquí en las villas, en las fábricas, en los lugares de trabajo, cada vez se hace más pesada la represión.”<sup>17</sup> Su testimonio sigue, haciendo alusión a las razias que se realizaban a la madrugada varias veces por semana, usando ametralladoras, camiones de asalto y perros.

### El auge

Si bien fue creada en 1958, el auge de la FVBE se inició hacia 1963, cuando se incrementó significativamente el número de asambleas locales y plenarias de la organización. A su vez, las interacciones con agentes del Estado se hicieron más numerosas y efectivas, dando origen a mejoras significativas en las precarias condiciones de vida que sufrían los habitantes de las villas. En este período es posible

---

14JAMES, Daniel, *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946- 1976*. Buenos Aires: Sudamericana, 2010. Págs. 155 y 156.

15Boletín de la Comisión Vecinal de Villa Comunicaciones “¡No al Desalojo!”, Noviembre de 1960.

16*Nuestra Palabra*, 3 de Octubre de 1961.

17 Revista *18 de marzo*, 29 de enero de 1963.

registrar, a su vez, la mayor cantidad de fuentes producidas por la organización, que abarcan volantes, periódicos y otros registros que dan cuenta de una intensa actividad. Este auge se extendió hasta fines de 1965, cuando se puede rastrear los primeros signos del declive de la FVBE, tanto en términos de su representatividad entre los habitantes de las villas, como en la capacidad de hacer efectivas sus demandas fundamentales.

\*\*\*

Poco antes de las elecciones presidenciales de 1963, la FVBE manifestó una actitud de diálogo hacia Arturo Illia, candidato a la presidencia por la Unión Cívica Radical del Pueblo.<sup>18</sup> Illia, a su vez se mostró receptivo ante los reclamos de los pobladores, tanto en el período previo a su asunción como durante el primer año de su mandato. Alicia Ziccardi, interpretó esta situación como un intento del gobierno por ganar el favor de una organización sectorial de trabajadores, nucleados por fuera de la Confederación General del Trabajo (CGT), que había decidido continuar con el Plan de Lucha iniciado durante el gobierno anterior.<sup>19</sup> También Ernesto Pastrana señaló que Illia buscaba generar consenso entre los habitantes de las villas, como un modo de alcanzar cierta legitimidad sobre el movimiento obrero: “La imposibilidad de conseguir ese consenso en las organizaciones sindicales lleva a que el gobierno nacional mantenga mejores relaciones con el trabajador, en su calidad de poblador, que como productor de bienes.”<sup>20</sup> Estas interpretaciones se inscriben en el marco de la fragilidad política que caracterizó desde un principio a la presidencia de Illia, tras asumir con el 25,8% de los sufragios a su favor y un 19,2% de votos en blanco. A su vez, es necesario dar cuenta de la creciente capacidad reivindicativa de la FVBE, que logró durante el período cierta inclusión de sus demandas en la agenda política del momento.

El 13 de agosto de 1963, tuvo lugar una reunión entre Illia y una delegación integrada por alrededor de cincuenta representantes de diferentes villas adheridas a la FVBE, donde los pobladores entregaron un extenso memorial dirigido al Presidente y a su compañero de fórmula, Carlos Perette. El documento incluía un conjunto de reivindicaciones vinculadas con la salud, la educación, el acceso al agua y otras demandas tendientes al mejoramiento de las condiciones generales de vida en las villas de Buenos Aires.

El memorial se iniciaba con una descripción sobre,

(...) los graves problemas que afectan a todos los habitantes de las villas, es decir, a cerca de 200.000 personas sólo en la Capital<sup>21</sup> (...). Obreros, trabajadores de todas las especialidades

---

18Por el contrario, las relaciones con el partido de oposición liderado por Pedro Eugenio Aramburu, parecen haber sido tensas. Una crónica publicada en el periódico *Nuestra Palabra*, menciona un comité de Unión del pueblo Argentino (UDELPA), instalado en los baños municipales cercanos a la Villa Cildañez, para garantizar la represión en el barrio. *Nuestra Palabra*, 16 de julio de 1963.

19ZICCARDI, Alicia, “El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1973-1976)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVI, Vol. XLVI, N° 4, octubre- diciembre 1984, p. 162.

20PASTRANA, Ernesto, “Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948- 1973)”, en *Revista Interamericana de Planificación*, Volumen XIV, N° 54, 1980, p.133.

21Esta cifra difiere de la ofrecida por la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, que para 1966 consignaba 93.554 habitantes en las villas de la ciudad de Buenos Aires. La diferencia sustancial en las estimaciones presentadas por distintas fuentes, es un problema recurrente en la historia de las villas de

que habitamos en las villas con nuestras mujeres y nuestros hijos. (...). No tenemos agua, la que tenemos es similar al ejemplo de Villa Comunicaciones de Retiro, es decir, hay un grifo para 5.000 habitantes y la mayoría tiene que caminar dos y tres cuadras con tachos y baldes para buscarla.<sup>22</sup> No tenemos luz, la casi totalidad de las villas se alumbra con lámparas de querosene y con velas. No tenemos salas de primeros auxilios (...) no tenemos escuelas (...). Carecemos de los más elementales servicios sanitarios: baños, piletas, desagües, etc., el barro y la basura se ven por todas partes, ni siquiera un carro con un caballo envía la Municipalidad para levantar ésta última.<sup>23</sup>

Este fragmento inicial da cuenta de la precariedad extrema que caracterizaba a las villas de Buenos Aires hacia 1963. Durante los años siguientes, en cambio, se tendieron redes de agua y luz domiciliaria, junto con la construcción de centros de salud y escuelas. Estas mejoras, que implicaron cambios cualitativos en la vida cotidiana de los pobladores, se desarrollaron particularmente durante los períodos 1963-1966 y 1973-1976.

A continuación, el memorial denunciaba los recurrentes abusos policiales en las villas: “Un capítulo especial, Sr. Presidente, merecen los atropellos policiales que de día y de noche se realizan contra nuestras humildes viviendas, contra nuestros hijos y nuestras mujeres, contra todos nosotros. Verdaderos malones invaden las villas, ametralladoras en mano entran pateando las puertas, roban los objetos que tengan valor y el dinero que encuentran.”<sup>24</sup>

Finalmente el memorial presentaba una serie de demandas específicas, cuyo primer punto exigía: “Que nadie sea desalojado de las villas sin antes ofrecerle una vivienda decorosa.”<sup>25</sup> Esta reivindicación se sostuvo durante los años siguientes frente a cada uno de los sucesivos intentos de desalojo y, mediante el uso casi textual esas palabras, fue planteado como argumento central en la resistencia a la erradicación implementada entre 1976 y 1983. A continuación, el memorial demandaba: “Que se termine con las oprobiosas razias policiales y que se respete la inviolabilidad del domicilio por humilde que este fuera.”<sup>26</sup> La demanda por el respeto a la “inviolabilidad del domicilio”, cuya falta de cumplimiento era denunciada, denota una predisposición de los villeros a defender sus reivindicaciones dentro del marco de la ley, para conseguir su cumplimiento efectivo. En otros casos, sin embargo, se reclamaba la implementación de reformas en la normativa existente. Por ejemplo, uno de los puntos mencionados en el memorial exigía la derogación del decreto 4805/63, sancionado durante el gobierno de Guido, que limitaba la admisión de extranjeros al país y ampliaba las prerrogativas para su expulsión. Este punto demandaba además “una amnistía general para todos los

---

Buenos Aires, donde la información estadística suele ser incompleta y, muchas veces, contradictoria.

<sup>22</sup>Una crónica publicada a fines de 1964 planteaba en estos términos la cuestión del acceso al agua en Villa Comunicaciones: “5.000 personas sacan el agua que necesitan de dos canillas solamente. Hay días en que las colas empiezan a las 4:30 de la mañana y es necesario esperar varias horas hasta que llegue el turno.” *Nuestra Palabra*, 3 de Noviembre de 1964.

<sup>23</sup>*Memorial a Illia*, 12 de Agosto de 1966.

<sup>24</sup>*Memorial a Illia*, 12 de Agosto de 1966.

<sup>25</sup>*Memorial a Illia*, 12 de Agosto de 1966.

<sup>26</sup>*Memorial a Illia*, 12 de Agosto de 1966.

[extranjeros] que habitan y trabajan en nuestro país y que les sea entregada documentación nacional.”<sup>27</sup>

De esta forma, el memorial abarcó una amplia variedad de cuestiones y exigió un compromiso de parte del Estado para resolverlos. Por ejemplo, solicitó la entrega de materiales para la mejora de los barrios, que incluía entre otras cosas, la “entrega de árboles en cantidad”. Además demandó la construcción de viviendas populares, bajo supervisión de una comisión integrada por la CGT, la FVBE y la Municipalidad. Por último, solicitó que el gobierno donara un inmueble donde pudiera funcionar la Federación.

La presentación del memorial por los delegados de la FVBE a Illia, fue analizada extensamente en un artículo publicado en el semanario *Nuestra Palabra*, donde además se presentó un llamado a reforzar la estructura organizativa vigente en las villas que integraban la Federación: “(...) a fin de que la lucha y la movilización sea más poderosa, amplia y unitaria, la FVBE llama a mejorar toda la organización constituyendo y reforzando los comités de lucha por cuadra y manzana y las comisiones vecinales centrales en cada barrio y villa.”<sup>28</sup> Finalmente, el artículo reprodujo el testimonio de un integrante de la delegación, que dijo a Illia: “- Doctor, usted sabe que en las villas casi nadie votó por su candidatura, pero así y todo estamos dispuestos a apoyar su gobierno para que cumpla su programa de soluciones.”<sup>29</sup>

En septiembre de 1963, la FVBE organizó un plenario en el Salón de Actos de la CGT donde asistieron más de cuatrocientas personas provenientes de distintas villas de la ciudad.<sup>30</sup> En este marco se desarrollaron discusiones durante alrededor de tres horas, entre las 19 y las 22, bajo la coordinación de una Mesa Directiva integrada por tres referentes de la Federación.<sup>31</sup> En este marco se consensuó el apoyo de la Federación al gobierno de Illia, acordado para resolver el problema habitacional en la ciudad: “Los delegados de las villas y barrios YPF, Dorrego, Flores, Mitre, Rivadavia, Cildáñez, Lacarra, Mariano Acosta, Martín Güemes, Comunicaciones, Bonorino, etc.”<sup>32</sup> presentes en la reunión, esperan y preparan sus fuerzas para colaborar en la tarea, en la lucha que tendrá que sostener el nuevo gobierno si se prepara para resolver este grave problema. Decenas de asambleas y reuniones se organizarán en las villas y barrios para organizar las comisiones por manzana y por cuadra.”<sup>33</sup> De esta forma la Federación mostraba su predisposición a apoyar a Illia, que se expresó además en la convocatoria a una movilización programada para el 12 de octubre, día de su asunción.<sup>34</sup>

De todas maneras, el respaldo de la Federación a Illia no era incondicional, sino que dependía de su compromiso en la resolución de los problemas planteados en el memorial y de otras exigencias establecidas en el plenario, como por ejemplo la

---

27 *Memorial a Illia*, 12 de Agosto de 1966.

28 *Nuestra Palabra*, 20 de Agosto de 1963.

29 *Nuestra Palabra*, 20 de Agosto de 1963.

30 *Nuestra Palabra*, 17 de Septiembre de 1963 y *La Razón*, 13 de Septiembre de 1963. El hecho de que la CGT cediera sus instalaciones para esta reunión puede tener que ver con la vinculación entre la Federación y el Partido Comunista, representado en la central obrera por el Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical (MUCS). Sin embargo, también es probable que, como muchos de los habitantes de las villas eran trabajadores agremiados, resultara natural la realización de sus plenarios en la CGT.

31 La Mesa Directiva de la asamblea estuvo integrada por Pánfilo Genés y Rubén Medina, de la Villa 31, y Emiliano González, asesor de la Federación.

32 Tres de las villas mencionadas (YPF, Comunicaciones y Martín Güemes) son sectores de la Villa 31.

33 *Nuestra Palabra*, 17 de Septiembre de 1963.

34 El llamado de la FVBE a una movilización en apoyo a Illia para el día de su asunción, coincide con una convocatoria en el mismo sentido emitida por el Partido Comunista y dirigida a sus distintos frentes.

creación de “un impuesto especial *pro-vivienda popular* (...) suspendiendo todos los créditos para viviendas suntuarias o de lujo.”<sup>35</sup> A su vez, el día de la movilización las consignas no se limitaron a manifestar el apoyo de la Federación al presidente electo, sino que exigieron además el fin de las razias policiales y las torturas. También se demandó la derogación los decretos y leyes represivas, junto con la libertad inmediata para los detenidos por delitos gremiales.<sup>36</sup>

Además de estas demandas destinadas a conseguir mejoras generales para el conjunto de las villas de la ciudad, existieron simultáneamente reclamos más puntuales, que también se sostuvieron en nombre de la Federación. Por ejemplo, se mencionó la adhesión a la organización sectorial en una carta dirigida al entonces Ministro de Educación, Carlos Alconada Aramburú, donde se pedía la construcción de una escuela primaria para la Villa 31:

En nombre de las villas de emergencia: Comunicaciones, YPF y Güemes, adheridas a la Federación de Villas (...) tenemos el agrado de dirigirnos a Ud. a los efectos de poner en su conocimiento que desde el comienzo del presente año hemos realizado numerosísimas gestiones ante los organismos competentes del Estado a fin de lograr el establecimiento de un local escolar que absorbiera la numerosa población infantil de estas villas.<sup>37</sup>

En este documento, los pobladores demandaron a su vez “Que el Consejo Nacional de Educación conjuntamente con la Municipalidad, provea a nuestros barrios de materiales de construcción para levantar nosotros una escuelita en cada barrio y contamos para eso con expertos obreros de la construcción.”<sup>38</sup>

Hacia mediados de 1964, un volante firmado por la Comisión Intervillas- zona Retiro,<sup>39</sup> anunciaba la inauguración de la escuela “Bandera Argentina”, prevista para el día 20 de junio de ese año. Al mismo tiempo, el volante señalaba el carácter provisorio de la escuela, dando a entender que no existía una conformidad absoluta con el gobierno: “Ahora que hemos obtenido ese gran éxito, debemos recordar que quedan muchas cosas por hacer debido al estado precario en que se desarrollan sus actividades.”<sup>40</sup>

La construcción de la escuela mencionada, junto con otras mejoras relativas desarrolladas en las villas de Buenos Aires, fue posible mediante la apertura de canales de diálogo establecidos entre el gobierno y la Federación durante los inicios del gobierno de Illia. En este marco el Poder Ejecutivo otorgó estatuto legal a la FVBE, reconocida a partir de ese momento por el Estado como interlocutora legítima. Sin embargo, las políticas hacia las villas adoptadas durante este período desde instancias nacionales y municipales fueron diferentes entre sí y, en algunos casos contradictorias. Por una parte la Municipalidad, especialmente la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV),<sup>41</sup> se negaba a aceptar la legitimidad de la FVBE. Por otra parte, el Poder Ejecutivo mantenía un diálogo mayor con los representantes de la FVBE e impulsaba algunas de las reformas demandadas por la organización sectorial. Esta actitud se

---

35 *Nuestra Palabra*, 17 de Septiembre de 1963.

36 *Nuestra Palabra*, 8 de Octubre de 1963.

37 *Carta dirigida al Dr. Alconada Aramburú*, 25 de Octubre de 1963.

38 *Carta dirigida al Dr. Alconada Aramburú*, 25 de Octubre de 1963.

39 Esta comisión nucleaba a distintos subsectores de la Villa 31.

40 *Volante de la Comisión Intervillas-Zona Retiro*, 17 de Junio de 1964.

41 Esta entidad fue creada en 1961 para proveer viviendas a familias de bajos ingresos.

manifestó por ejemplo, en un decreto sancionado el 3 de enero de 1964, que establecía la amnistía para los inmigrantes de países limítrofes, hasta el 31 de diciembre de ese mismo año.<sup>42</sup> Posteriormente, a partir de un nuevo pedido de los dirigentes de la Federación, el plazo fue ampliado hasta el 30 de Junio de 1965.<sup>43</sup>

Mientras tanto, hacia fines de 1964 los dirigentes de la FVBE manifestaron la voluntad de encolumnarse tras la dirigencia de la CGT, opositora al gobierno. La experiencia de las tomas de fábricas que tuvieron lugar como parte del Plan de Lucha, probablemente haya sido una de las causas que motivó un cambio de orientación entre los trabajadores que habitaban las villas, que fueron mostrándose cada vez más críticos hacia el gobierno de Illia. Otras causas de este distanciamiento tienen que ver con con que continuaron los atropellos policiales a los habitantes de las villas, denunciados recurrentemente por la FVBE y asociados por la organización, con la muerte del obrero textil René Barojo, de Villa INTA y del albañil Páez Ovejero, de Villa Cildañez.<sup>44</sup> Estos casos fueron denunciados en un nuevo plenario de la Federación desarrollado en el salón de actos la CGT, que tuvo lugar el 7 de diciembre de 1964, para unificar las resoluciones tomadas en dos reuniones previas, a las que concurrieron delegados de distintas villas divididas por zonas.<sup>45</sup>

La crónica que describe el desarrollo de este plenario fue publicada en *La Voz de las Villas*, órgano de la Federación. Además de los pobladores, asistieron a la reunión tres Diputados Nacionales: por el Partido Demócrata Progresista, Raúl Torreiro, por el Partido Socialista Argentino, Juan Carlos Coral y, por el Partido Comunista, Luis Fiori. Tras hacer mención al triunfo que significó la sanción del decreto de radicación de extranjeros y sostener la necesidad de presentar un nuevo memorial ante el presidente, Pánfilo Genés, referente de la FVBE por la Villa 31, planteó que:

Nuestra Federación ha traído en reiteradas ocasiones su total y sincero apoyo a las acciones unitarias de lucha programadas por la Central Obrera y hemos participado activamente en cada una de ellas, como lo hemos hecho ahora, al cumplirse esta cuarta etapa del mismo. Sin embargo, creemos oportuno decir una vez más que para que el éxito de estas acciones sea total, es imprescindible construir un comando único dirigente donde estén representados los partidos políticos, los movimientos populares y vecinales, los estudiantes, etc. y donde todos tengamos la responsabilidad en la programación y conducción de la lucha, a cuya cabeza esté nuestra CGT.<sup>46</sup>

---

42 El Decreto N° 49/64, dado a conocer por el Ministerio del Interior a partir de la demanda formulada por los pobladores de las villas, en su primer artículo planteaba: “Todo extranjero nativo de país limítrofe que se encuentre establecido de hecho en el territorio de la República Argentina con anterioridad al 12 de Octubre de 1963, sin su documentación personal argentina, cualquiera haya sido la forma y condición de ingreso, puede obtener su radicación definitiva cumpliendo previamente con los siguientes requisitos: acreditar su residencia en el país a la fecha presente, probar su identidad con pasaporte, cédula, etc. presentar carencia de antecedentes penales, acompañar certificado de buena salud, etc.” ZICCARDI, Alicia (1977). “Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963- 1973)”. *Documento de trabajo CEUR-UTDT*. Buenos Aires: Mimeo, p. 66.

43 ZICCARDI, Alicia (1977). “Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963- 1973)”. *Documento de trabajo CEUR-UTDT*. Buenos Aires: Mimeo, p. 77.

44 *La Voz de las Villas*, Febrero de 1965.

45 La Federación de Obreros Jaboneros y Afines fue la sede para la reunión de los habitantes de las villas de la región sudoeste y la Unión Ferroviaria (seccional Mitre) fue el lugar donde se encontraron los delegados de la zona norte.

46 *La Voz de las Villas*, Febrero de 1965.

Si bien esta cita da a entender que la Federación estuvo en todo momento alineada con la CGT, en el plenario del año 1963, la organización había hecho explícito su apoyo a Illia a diferencia de la Central, que era opositora. En este sentido, los dos plenarios muestran una orientación diferente en la dirigencia de la Federación: mientras en el primero proponía un acercamiento con el gobierno nacional, en el segundo llamó a formar un frente que integrara distintas instituciones de la sociedad civil bajo el liderazgo de la CGT. De todas formas, en el plenario de fines del año 1964, la FVBE mantuvo cierta ambigüedad y no llegó a adoptar un tono de clara confrontación con el gobierno. Por ejemplo, en este ámbito se planteó: “Nos permitimos invitar al gobierno para que apoyándose en la base popular con que cuenta el Plan de Lucha, haga frente a las fuerzas de la oligarquía y el imperialismo y de solución a los problemas del pueblo trabajador argentino.”<sup>47</sup> De manera que el distanciamiento entre el gobierno de Illia y la Federación no era total, y se continuó desarrollando en este marco una serie de mejoras implementadas en distintas villas.

### El declive

Si el distanciamiento parcial entre los dirigentes de la FVBE y el gobierno de Arturo Illia puede vincularse con el debilitamiento de esta organización, la dictadura que tomó el poder en Argentina hacia 1966 cortó drásticamente los canales de diálogo entre el Estado y los representantes de las villas de Buenos Aires. A partir de ese momento se inició un pronunciado declive de la Federación de Villas, que derivó en su disolución definitiva durante los primeros años de la década de 1970, cuando fue desplazada por nuevas organizaciones vinculadas con la izquierda peronista que, si bien asumieron un signo político diferente, mantuvieron cierta continuidad con las estructuras establecidas originalmente por la FVBE.

\*\*\*

En diciembre de 1965, la CMV publicó un informe desarrollado por Alfred Wilson, técnico de la Fundación para la Construcción Cooperativa de Viviendas. El estudio, basado en un trabajo de campo sobre 1.671 familias de las villas de Parque Almirante Brown, acompañó el diseño de un plan piloto de erradicación para implementar en las 1.400 hectáreas comprendidas por esa parte de la ciudad. El informe de Wilson, elaborado en el marco de la Alianza para el Progreso, planteaba la posibilidad de ofrecer préstamos a los pobladores de las villas con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo.<sup>48</sup>

Sin embargo, el plan no pudo ejecutarse más allá de su fase inicial durante el gobierno de Illia y la erradicación fue puesta en práctica posteriormente, durante la llamada *Revolución Argentina*. Esta etapa inicial implicaba sustituir las comisiones vecinales existentes en las villas situadas en la zona de Parque Almirante Brown por otras,

---

<sup>47</sup>La Voz de las Villas, Febrero de 1965.

<sup>48</sup> Según Alicia Ziccardi, la influencia de las ideas del Centro para el Desarrollo Económico y Social de América Latina (Desal) en la formación de los asistentes sociales de la CMV fue fundamental para la obtención del crédito del BID. ZICCARDI, Alicia, “Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963- 1973)”. *Documento de trabajo CEUR-UTDT*. Buenos Aires: Mimeo, p.74. Desal, fundado por el sacerdote jesuita belga Roger Vekemans, fue un centro radicado en Chile hacia 1960. En el marco de la Teoría de la Marginalidad, Desal propiciaba una *mutación cultural* en los migrantes de origen rural, para lograr su adaptación a las pautas de vida vigentes en los centros urbanos.

impuestas por el Estado, llamadas *Centros de Comunidad*, cuya función sería reeducar a la población de las villas para la adquisición de nuevas costumbres. Los intentos por lograr este objetivo generaron choques entre las autoridades municipales y la FVBE, que profundizó su distanciamiento con el gobierno.

A medida en que la Federación de Villas se distanciaba del gobierno de Illia, profundizaba su encuadramiento con la CGT. Esto se expresó por ejemplo en un acontecimiento que tuvo lugar en la Villa 31 hacia septiembre de 1965, cuando se anunció la construcción de una terminal de ómnibus en los terrenos ocupados por la villa. Inmediatamente después del anuncio, comenzó una intensa movilización de los pobladores, que consiguieron declaraciones de apoyo por parte de la CGT, el Sindicato Unidos Portuarios Argentinos (SUPA) y la Confederación Argentina de Trabajadores del Transporte (CATT).<sup>49</sup> Las declaraciones del SUPA, fueron planteadas en estos términos:

El Sindicato Unidos Portuarios Argentinos ante la amenaza que se cierne sobre los vecinos que habitan en las viviendas de emergencia de los barrios de Retiro, hace escuchar su voz de protesta en defensa de los intereses de varios millares de hogares de auténticos trabajadores a quienes se pretende desalojar.(...) El SUPA se ha dirigido a las autoridades para reclamar por el atropello que se está gestando, como así también ante la Confederación Argentina de Trabajadores del Transporte. Esta entidad ha dirigido al Presidente de la República un telegrama con el siguiente texto: Presidente de la Nación – Doctor Arturo Illia (...) solicitamos urgente intervención S.E. para evitar venta de tierras fiscales barrios de emergencia zona portuaria en Retiro habitada tres mil trabajadores portuarios – Eustaquio Tolosa.<sup>50</sup>

Ante las demandas de los pobladores para evitar ser expulsados del espacio que habitaban, tuvo lugar la intervención directa de Illia, que finalmente impidió el desalojo (PASTRANA, 1980, p. 134).<sup>51</sup> Poco antes que la intervención se hiciera efectiva, un volante titulado “Boletín de Villas” planteaba: “Nosotros somos trabajadores, somos los que construimos con nuestro esfuerzo la riqueza del país, somos los hombres y mujeres que en las fábricas, el puerto, en las obras de construcción, en los comercios, damos nuestro trabajo para beneficio de todos (...).”<sup>52</sup> Este fragmento expresa una identidad de los pobladores de las villas ligada con el mundo del trabajo; así fue como se reconocieron y se identificaron en reiteradas ocasiones sus habitantes. Muchas veces, esta identidad apareció vinculada además con la necesidad de hacer respetar ciertos derechos que se desprenden del lugar central que los habitantes ocupaban en el proceso productivo, como en el siguiente fragmento, leído por un dirigente vecinal en un Plenario de Villas de la Zona Sudoeste:

---

49 Este acercamiento de la CGT a la Federación es interpretado por Alicia Ziccardi, como un intento de Augusto Timoteo Vandor por ganar el favor del Movimiento de Unidad y Coordinación Sindical (MUCS), vinculado al PC, para contrarrestar el poder de José Alonso. ZICCARDI, Alicia, “El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1973-1976)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVI, Vol. XLVI, N° 4, octubre- diciembre 1984, p.160. A principios del año 1966, se produjo una escisión en el sindicalismo peronista, dando origen a las *62 organizaciones de pie junto a Perón*, dirigidas por Alonso. A su vez Vandor desplazó a la disidencia de la CGT, apoyándose en el MUCS y los sindicatos independientes.

50 Volante *El SUPA Junto a los Vecinos de los Barrios de Emergencia de Retiro*, 20 de Octubre de 1965.

51 La Terminal de Ómnibus de Retiro fue construida bajo un contexto dictatorial, entre 1980 y 1983.

52 *Boletín de Villas*, Año 1, N° 1.

-¿Es que nosotros los obreros que vivimos en las villas de emergencia no somos acaso seres humanos?(...) Yo, personalmente creo que ninguno de los presentes pide un chalet estilo californiano, que cueste muchos miles de dólares, pero si aspiramos a vivir decentemente, como tiene que hacerlo un obrero cuyo único bien es la fuerza de sus músculos, que pone al servicio de un salario y que hoy no alcanza ni para comer.<sup>53</sup>

Referencias similares a la condición de obreros de los pobladores de las villas, se plantearon en una nueva asamblea general de la FVBE realizada en la CGT, el 5 de noviembre de 1965. En este caso, asistieron al plenario unos 250 delegados de distintas villas, que elaboraron un nuevo petitorio para ser entregado al Presidente Illia. Poco después, este petitorio fue incluido en una carta a Illia, que terminaba con un llamado a impulsar “el mejoramiento progresivo de la vida de los hogares de los trabajadores”, firmado por los principales dirigentes de la Federación de Villas: su presidente, Pánfilo Genés, su Secretario General, Domingo Sofrá, y su Asesor, Emiliano González.<sup>54</sup>

A partir del golpe de Estado del 28 de junio de 1966, encabezado por Juan Carlos Onganía, los canales de diálogo entre la FVBE y el Poder Ejecutivo Nacional fueron inmediatamente clausurados. En este marco, las organizaciones formadas en las villas de Buenos Aires pasaron a la defensiva, enfrentando simultáneamente el deterioro en las condiciones de trabajo y una intensificación en los intentos de desalojo compulsivo.

En cuanto a las condiciones de trabajo, los cambios estructurales desarrollados a escala nacional impulsaron el crecimiento de las migraciones y la precariedad habitacional. Según datos oficiales, en 1966 la población total de las villas en la ciudad de Buenos Aires era de 93.554 habitantes. Diez años más tarde, esta cantidad había aumentado más del doble, alcanzando un total de 213.823 personas (MCBA, 1991, p. 4). Más evidente aún fue el crecimiento de la Villa 31 durante el período 1965-1970 cuando, según un informe editado por la CMV en 1971 y encargado a la consultora privada GEOS, la Villa 31 creció en un 90%, considerando la densidad de construcciones y la superficie ocupada.<sup>55</sup>

Oscar Oszlak explica el pronunciado crecimiento demográfico de las villas durante este período como consecuencia del agotamiento de la etapa de sustitución fácil de importaciones y el comienzo de una nueva fase, donde predominaron las industrias intensivas en capital.<sup>56</sup> En estas circunstancias se profundizó por ejemplo la mecanización del agro pampeano iniciada durante el período anterior, y numerosos contingentes de pobladores rurales migraron hacia los principales centros urbanos, aportando nuevas dimensiones a las villas de Buenos Aires.<sup>57</sup> Esta tendencia se agravó con cierre de los ingenios azucareros de Tucumán, que profundizó el éxodo de obreros desocupados. Algunos de estos migrantes se dirigieron por ejemplo al sector Saldías de la Villa 31 donde, según un artículo publicado en el periódico *La Opinión* hacia 1971:

53 *La Voz*, Febrero de 1965.

54 *Carta a Arturo Illia*, 19 de Noviembre de 1965.

55 *Investigación aerofotográfica terrestre en villas de emergencia en la Capital Federal. Villa de Emergencia N° 31*, Buenos Aires, Comisión Municipal de la Vivienda y GEOS, 1971.

56 OSZLAK, Oscar, *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-CEDES, 1991, p. 148.

57 En este sentido, resulta ilustrativo observar la evolución de la distribución regional de la población residente en Argentina. Si en 1947 los habitantes de la región pampeana representaban un 42.1% contra el 29.7% del Gran Buenos Aires; en 1970, la región pampeana pasó a concentrar un 36.7% de la población total, mientras en el Gran Buenos Aires residía un 35.8% de los habitantes del país (PIZZOLITTO y PORTO, 2006).

“El club de Fútbol se llama San Pablo. Está formado por ex-obreros del ingenio del mismo nombre, ubicado a 20 km de Tucumán.”<sup>58</sup>

Al mismo tiempo que aumentaba significativamente la superficie y la población total de las villas, los intentos de desalojo compulsivo alcanzaban dimensiones inéditas en Buenos Aires, mediante la formulación de un *Plan de Erradicación de Villas de Emergencia*.

A pesar de las condiciones de censura y represión imperantes durante la autodenominada *Revolución Argentina*, ante el lanzamiento del Plan de Erradicación se registraron reacciones inmediatas por parte de las organizaciones que representaban a los pobladores de las villas. En este marco, las prácticas reivindicativas desarrolladas durante el período previo se fueron transformando y complejizando. Particularmente, la FVBE perdió su hegemonía en estos espacios, mientras ganaban representatividad otras organizaciones, vinculadas con la izquierda peronista.

### **Balance final**

En las páginas previas se planteó una breve descripción de la FVBE, considerando sus orígenes, el período de auge y su posterior declive. Durante el desarrollo de este proceso, las prácticas reivindicativas iniciales de sus integrantes fueron complejizándose hasta dar lugar a masivas asambleas plenarias donde se definieron estrategias políticas, que en algunos casos implicaron alianzas con la Confederación General del Trabajo. Estas alianzas se vinculan con la condición de trabajadores de la mayor parte de los pobladores, que como tales conocían las prácticas reivindicativas características del movimiento obrero, especialmente aquellas vinculadas con las organizaciones sindicales de base, donde las asambleas fueron el mecanismo privilegiado para consensuar decisiones.

A lo largo del proceso mencionado, además, las reivindicaciones de los pobladores fueron asumiendo horizontes cada vez más amplios. Si en los orígenes de la organización sectorial, ésta adoptó una actitud defensiva, a medida que la FVBE se fue consolidando, sus reivindicaciones se vincularon con la mejora de las condiciones de vida en las villas, mediante la construcción de infraestructura y servicios básicos, junto con transformaciones que excedían los límites del espacio habitado por sus pobladores, para reclamar cuestiones más generales, como la regularización para los inmigrantes provenientes de países limítrofes.

Finalmente, si bien la experiencia de la FVBE fue relativamente breve, su existencia sentó las bases para el establecimiento de organizaciones posteriores que representaron a los habitantes de las villas ante el Estado llegando a asumir inclusive, hacia mediados de los años setenta, una escala nacional.

### **Bibliografía**

BASUALDO, Victoria (2009). *Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina: una mirada de largo plazo, desde sus orígenes hasta la actualidad*. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert- FETIA.

---

<sup>58</sup>La Opinión, 15 de Agosto de 1971.

BOLAÑA, María José (2017). “El fenómeno de los “cangrejos” montevideanos a través de la memoria: discriminación y estigmatización socio-urbana (1946-1973)” en *Hemisferio Izquierdo*.

CAMELLI, Eva (2014). *Politicidad villera. El Movimiento Villero Peronista, 1973-1976*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires.

CMV (1971). *Investigación aerofotográfica terrestre en villas de emergencia en la Capital Federal*. Buenos Aires: GEOS.

CRAVINO, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UNGS.

GOFF, Lisa (2016). *Shantytown, USA: Forgotten Landscapes of the Working Poor*. Cambridge: Harvard University Press.

JAMES, Daniel (2010). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946- 1976*. Buenos Aires: Sudamericana.

MASSIDDA, Adriana (2017). *Shantytowns and the Modern City. Examining Urban*

*Poverty in South-Western Buenos Aires (1958-1967)*. Tesis de Doctorado. Universidad

de Cambridge.

MCBA (1991). *La población residente en villas de la Ciudad de Buenos Aires. Su magnitud, localización y características. Transformaciones en el período 1960-1991*. Serie Metodológica N° 8, Dirección de Estadísticas y Censos, Secretaría de Planeamiento – Subsecretaría de Programación. Buenos Aires: MCBA

Mc CANN, Bryan (2014). *Hard Times in the Marvelous City: From Dictatorship to Democracy in the Favelas of Rio de Janeiro*, Durham, N.C.: Duke University Press.

OFFER, Inbal (2017). *Claiming the City and Contesting the State Squatting, Community Formation and Democratization in Spain (1955–1986)*, Londres: Routledge.

OSZLAK, Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-CEDES. PASTRANA, Ernesto (1980). “Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948- 1973)”, en *Revista Interamericana de Planificación*, Volumen XIV, N° 54, (págs. 124- 140).

PIZZOLITTO, Georgina y PORTO Alberto (2006). *Distribución de la población y migraciones internas en Argentina: sus determinantes individuales y regionales*. La Plata: UNLP. Apéndice.

RATIER, Hugo (1971). *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

SOARES GONÇALVES, Rafael (2013). *Favelas do Río de Janeiro: Historia y Derecho*. Río de Janeiro: Pallas y PUC-RIO.

SNITCOFSKY, Valeria Laura (2016). *Villas de Buenos Aires: Historia, Experiencia y Prácticas Reivindicativas de sus Habitantes (1958-1983)*. Tesis de Doctorado, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

VORMS, Charlotte (2017). "Naming Madrid's working-class periphery 1860-1970: the construction of urban illegitimacy" en *What's in a name? Talking about urban peripheries*, Toronto: University of Toronto Press.

YUJNOVSKY, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955- 1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

ZICCARDI, Alicia (1977). "Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963- 1973)". *Documento de trabajo CEUR-UTDT*. Buenos Aires:Mimeo.

ZICCARDI, Alicia (1984). "El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1973-1976)", en *Revista Mexicana de Sociología*, Año XLVI, Vol. XLVI, N° 4, octubre- diciembre 1984, (págs. 145-172).

**Revolución y socialismo nacional en las villas setentistas de Buenos Aires: expropiación de tierras, *radicación* de villas y empresa popular.**

Eva Camelli<sup>1</sup>

**Recibido:** 29/11/2017

**Evaluado:** 22/05/2018

**Resumen:**

Las décadas de 1960 y 1970 se caracterizan por haber albergado movimientos políticos contestatarios fundamentales en la historia del siglo XX. En los países latinoamericanos diversos partidos políticos y movimientos sociales lograron alcanzar niveles de participación popular inéditos para esos años. El presente escrito busca reconstruir una experiencia escasamente indagada por la historia reciente de Argentina como fue el *Movimiento Villero Peronista*, desarrollado durante el tercer gobierno peronista (1973- 1976). Esta organización territorial se inscribe en una genealogía política de la historia de las villas y estuvo vinculada a *Montoneros*. Las preguntas que guían el artículo pueden condensarse en tres inquietudes centrales: ¿qué características asumió la militancia villera en los años sesenta y setenta?; ¿qué reivindicaciones planteó?; ¿cómo se vinculó con el tercer gobierno peronista? De este modo se repasa el activismo de izquierda dentro del peronismo, el planteo de *radicación* de villas y las contradicciones del tercer gobierno peronista.

**Palabras clave:** Movimiento Villero Peronista - peronismo – villas – radicación

**Abstract:**

The 1960s and 1970s are characterized by having hosted fundamental political rebellion movements in the history of the 20th century. In Latin American countries, various political parties and social movements managed to reach unprecedented levels of popular participation for those years. This paper seeks to reconstruct a political experience scarcely investigated by the recent history of Argentina as was the *Movimiento Villero Peronista*, developed during the third Peronist government (1973-1976). This territorial organization is part of a political genealogy of the history of the slums and was linked to *Montoneros*. The questions that guide the article can be condensed into three central concerns: What characteristics did *villera* militancy assume in the sixties and seventies? What claims did he raise? How was it linked to the third Peronist government?

**Key words:** Movimiento Villero Peronista – peronism – slums – upgrade

**Introducción**

Las décadas de 1960 y 1970 se caracterizan por haber albergado movimientos políticos contestatarios fundamentales en la historia del siglo XX. En los países latinoamericanos diversos partidos políticos y movimientos sociales lograron alcanzar niveles de participación popular inéditos para esos años.

Para comprender el activismo político desatado en Argentina en estas décadas es necesario revisar al peronismo como movimiento popular de masiva representatividad. Los dos primeros gobiernos liderados por Juan Domingo Perón tuvieron lugar entre 1946 y 1955 y son caracterizados como la

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Sociología (UBA), Becaria Postdoctoral del CONICET Instituto del Conurbano, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.  
Correo: [evacamelli@yahoo.com.ar](mailto:evacamelli@yahoo.com.ar)

experiencia más cercana a lo que se denominó Estado de bienestar. El segundo gobierno peronista (1952 – 1955) fue derrocado mediante un golpe de Estado que no sólo interrumpió mediante la fuerza y el autoritarismo la vida democrática, sino que también proscribió al peronismo. Este condicionamiento a la vida política del país devino en prácticas de organización clandestina conocida como la *Resistencia Peronista*. De este modo, las expresiones políticas de izquierda que en términos generales plantearon la disputa por la hegemonía, se potenciaron con la particularidad del caso argentino relativo al peronismo y las consecuencias de la proscripción.

Así, el escenario político en la Argentina de los años sesenta y setenta se caracterizó por presentar una masiva participación del campo popular en disímiles proyectos contestatarios, muchos de los cuales optaron por la lucha armada como estrategia de disputa por el poder. Entre las organizaciones político militares de mayor protagonismo se encuentran *Partido Revolucionario de los Trabajadores- Ejército Revolucionario del Pueblo (PRT- ERP)*, *Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR)*, *Fuerzas Armadas Peronistas (FAP)*, *Descamisados y Montoneros*.

Esta intensidad y riqueza fáctica tiene, sin lugar a dudas, su correlato en la academia, donde se conformó un campo de estudio sobre historia reciente tendiente a estudiar la actividad política en los años sesenta y setenta en el país. Son muy valiosos los aportes que desde diferentes disciplinas han dado a conocer aspectos tanto programáticos como cotidianos de la militancia política de diferentes actores congregados en esos años.<sup>2</sup> En este corpus analítico resulta llamativa la ausencia de estudios sobre el sector villero, que participó de la lucha desatada mediante el *Movimiento Villero Peronista*, principal experiencia política en las villas setentistas.

De esta manera, el presente escrito busca reconstruir una experiencia política escasamente indagada por la historia reciente como fue el *Movimiento Villero Peronista*, desarrollado durante el tercer gobierno peronista (1973- 1976). Esta organización territorial se inscribe en una genealogía política de la historia de las villas y estuvo vinculada a *Montoneros*.

Las preguntas que guían el artículo pueden condensarse en tres inquietudes centrales: ¿qué características asumió la militancia villera en los años sesenta y setenta?; ¿qué reivindicaciones planteó?; ¿cómo se vinculó con el tercer gobierno peronista? Para dar respuesta a estos interrogantes se partirá de analizar los antecedentes organizativos al *Movimiento Villero Peronista*, revisando el modo de conformación de las villas, las expectativas de vida de los habitantes, las primeras organizaciones y la proscripción peronista; seguidamente se analizará al *Movimiento Villero Peronista*, destacando los agentes que propiciaron su creación y el modo de surgimiento, para arribar al análisis de las principales propuestas políticas desplegadas; indudablemente, se abordarán las diferencias dentro del peronismo y sus anclajes institucionales, y las rupturas dentro del peronismo, como así también la postura del *Movimiento Villero Peronista* en este escenario de conflicto; por último, se analizará la relación entre los villeros y el propio Perón, destacando lo inesperado de las acciones propiciadas para las villas y las consecuencias que las mismas tuvieron en la militancia barrial.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Entre ellos se destacan: Richard Gillespie (1998) y Lucas Lanusse (2007), que presentan análisis críticos de la organización *Montoneros*. Daniel James (1999); Pablo Pozzi y Alejandro Schneider (2000); Alejandro Schneider (2005); Héctor Löbbe (2006), todas investigaciones sobre clase trabajadora y sindicalismo que presentan un marco de acción político directamente ligado a la población villera. María Seoane (2003); Pablo Pozzi (2004); Luis Mattini (2007) y Vera Carnovale (2011), investigaciones acerca del *PRT ERP*, organización político militar actuante en el país en contemporaneidad a *Montoneros*. Juan Carlos Marín (1996); Pilar Calveiro (2008); Inés Izaguirre (2009); Hugo Vezzetti (2009), estudios que intentan analizar, cada uno desde perspectivas muy distantes, la violencia política en la experiencia nacional en las décadas del sesenta y setenta. Samuel Amaral y Mariano Plotkin (comp.) (1993), trabajo sobre peronismo centrado en la vuelta de Perón al país. Por fuera de los trabajos académicos cabe destacar la obra de Eduardo Anguita y Martín Caparrós (1997) sobre la militancia política de izquierda, realizada en base a testimonios, la cual presenta una contextualización muy rica del período.

<sup>3</sup> El presente escrito se desprende de una investigación mayor realizada para mi Doctorado en Ciencias Sociales (UBA, 2014). Las fuentes de análisis utilizadas para el presente artículo representan una selección de las analizadas en mi tesis doctoral, que consistió en fuentes primarias: documentos históricos y entrevistas en profundidad a informantes clave y fuentes secundarias: escritos sobre el tema, académicos y literarios.

### Orígenes de las organizaciones villeras<sup>4</sup>

La bibliografía sobre la informalidad urbana en Argentina acuerda en marcar el año 1932 como hito fundacional de las villas de ciudad de Buenos Aires, cuando un grupo de inmigrantes de Europa del Este de bajos recursos económicos se asentaron en la zona de Puerto Nuevo (Palermo) conformando un campamento que se dio a llamar Villa Desocupación, en alusión a la crisis mundial de 1929.<sup>5</sup> Fue desalojada en 1935 por orden del presidente de facto Agustín Pedro Justo y trasladada a unos galpones ubicados en las cercanías.<sup>6</sup>

Las villas alcanzaron una mayor presencia en el tejido urbano durante la década de 1940. En el transcurso de estos años se produjeron intensas migraciones internas motivadas por la profundización del proceso de industrialización por la sustitución de importaciones que demandaba fuerza laboral en los centros urbanos donde se radicó la industria.

El modo en que las villas se fueron instalando y creciendo mantuvo tres características constantes: la aspiración a realizar proyectos individuales, el modo pacífico de la instalación de las familias en los terrenos y la conformación de una traza urbana irregular, al tiempo que ilegal. Y las tres características se encuentran concatenadas: porque son proyectos individuales cada familia va tramando individualmente las estrategias posibles para arribar a la ciudad, las cuales estuvieron exentas de todo tipo de conflicto o violencia, y porque son proyectos individuales, sin un proyecto colectivo, es que la trama urbana no cuenta con una organización preestablecida.

Uno de los alicientes principales de las familias migrantes era acceder a diversas oportunidades laborales y servicios urbanos. Un dato de relevancia en este proceso de conformación y crecimiento de las villas era la convicción sobre la transitoriedad de la residencia en estos lugares de las familias migrantes. La esperanza y las expectativas sobre el ascenso social que podía ofrecer un trabajo en la ciudad, hacía pensar que el paso por la villa era sólo el primer momento en el proceso migratorio. Inmediatamente a la instalación de los barrios se fueron creando organizaciones de sociabilidad barrial, relacionadas al deporte y al esparcimiento, siendo la más importante las vinculadas al fútbol. Otro tipo de organización barrial fueron los clubes de madres, que tenían por objetivo resolver los problemas vinculados al cuidado de los hijos en el horario laboral de las madres y los problemas relacionados a la salud y educación. Todas éstas prácticas contribuyeron a la integración de los vecinos. Inmediatamente a estas experiencias surgieron organizaciones que buscaban dar respuestas a los problemas concernientes a las condiciones del hábitat, como el acceso al agua, la luz, apertura de calles y otra cantidad de servicios necesario para la vida en la ciudad.

A partir de 1958 comenzó a una nueva etapa en la experiencia político organizativa de las villas, ya que se conformó la *Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal* (en adelante *Federación*), primera organización de villeros como sector social específico. Para comprender la conformación de esta organización es necesario recuperar las aspiraciones y posteriores acciones realizadas por la dictadura militar iniciada el 23 de septiembre de 1955. La autodenominada *Revolución Libertadora* (1955-1958) se propuso eliminar al peronismo de la trama política nacional. La herramienta de la cual se sirvieron los militares para encausar la anhelada *desperonización* del país fue la proscripción del *Partido Peronista* como así también el exilio forzado de Juan Domingo Perón. Las personas identificadas con el peronismo, entre ellas el sector villero, fueron víctimas de un arsenal de acciones humillantes y represivas de diversa índole, a

---

<sup>4</sup> Parte de las ideas vertidas en este apartado las he desarrollado más detalladamente en Camelli (2017-a) y Camelli (2017-b).

<sup>5</sup> Existen evidencias de viviendas precarias en tiempos anteriores en la zona del Bajo Belgrano (Blaustein, 2001: 15) y en Parque Patricios, conocida como el Barrio de las Ranas (Guevara, 1999; Paiva y Perelman, 2010; Rojo, 1976: 33). Establezco Villa Desocupación como inicio porque es la primera vez que un asentamiento informal es denominado "villa".

<sup>6</sup> Véase Snitcofsky (2013).

través de las cuales la dictadura conjugó violencia tanto simbólica como directa. Pero a contramano del objetivo *deperonizador*, la *Revolución Libertadora* intensificó la identidad peronista en el seno de las clases populares, ahora realizada en términos desafiantes y al margen de la legalidad. El reforzamiento de esta fidelidad y lealtad al peronismo se construía sobre las mejoras obtenidas durante los gobiernos peronistas y sobre la reacción a los agravios recibidos por parte de la dictadura militar (Gillespie, 1998: 46).

La caída del peronismo tuvo un impacto muy fuerte en la subjetividad de la población villera, ya que una de las variables que sostenía la convicción en el paso transitorio por la villa era la existencia de un gobierno popular que le garantizaría una mejora en su calidad de vida. La derrota del gobierno peronista fue acompañada por la resignación de los villeros de arribar a la *ciudad formal*.<sup>7</sup> Este proceso fue paulatino y fue configurando una nueva conciencia, donde la zona de residencia fue ganando un lugar de identidad particular, muy a pesar de todos y cada uno de los habitantes. Apropiarse de un espacio pensado en términos de corto plazo, que el paso del tiempo expresó definitivo para más de una generación, configuró un nuevo modo de autodefinirse, construyendo una identidad propia como sector específico en el entramado social. Esto les permitió definir sus necesidades y reivindicaciones propias y transformó los modos de organización colectiva.

Otro elemento que contribuyó a la asunción de una identidad villera, fue la creación de una política estatal específicamente diseñada para las villas. Durante los años dictatoriales por primera vez las villas fueron identificadas como un problema y con el fin de resolverlo se implementó la primera erradicación: *Plan de Emergencia de 1956*. Si bien tenía por objetivo eliminar las villas del país, resultó ineficiente y mostró a los villeros la capacidad de ataque del Estado.<sup>8</sup> Esta política de construcción de viviendas respondía a una necesidad del gobierno de atenuar el conflicto social con sectores del peronismo pero los modos de ejecución y las lógicas subyacentes al plan derivaron en el resultado inverso: ante este accionar las villas formaron su propia organización dispuesta a enfrentar los atropellos desplegados desde el Estado.

El anhelo *desperonizador* de la dictadura sumada a la mala gestión del *Plan de Emergencia*, llevó al *Partido Comunista* (en adelante *PC*) a evaluar la coyuntura como una oportunidad para ganar a villeros peronistas para su proyecto, y creó en 1958 la *Federación*.

El grueso de la población villera tuvo una relación de tipo instrumental con la *Federación*, ya que la participación de muchos pobladores en la organización política tenía como fundamento el *no poder armar desde el peronismo*,<sup>9</sup> más que una convicción en el programa planteado desde el partido. No obstante esta tensión entre la organización política posible y la adscripción ideológica impedida, resulta indudable el crecimiento político del sector villero, sustentado fundamentalmente por la transformación subjetiva de sus habitantes, que reconocieron a la villa como lugar de residencia estable y a los vecinos como compañeros de luchas por mejoras de la vida cotidiana.

La nueva organización villera tuvo una actuación irregular en algunas villas de la ciudad entre los años 1958 y 1970. En términos generales podemos afirmar que su accionar se encendía en los momentos de inminentes desalojos, entre los cuales el más importante fue el *Plan de Erradicación para Villas de Emergencia* en 1968. Coincidentemente, en este año se encuentran los primeros registros de *Juntas de Delegados* y *Comisiones Vecinales* de perfil peronista que se diferenciaron de la *Federación*. Estas organizaciones tenían incidencia en los barrios donde actuaban pero carecieron de una articulación entre distintas villas hasta febrero de 1973 cuando comienza la conformación

---

<sup>7</sup> La *ciudad formal* es aquella que se enmarca en las normas legales urbanas, mientras la *ciudad informal* está conformada por tramos de ciudad que, como las villas, desafían dichas normas (Cravino, 2006).

<sup>8</sup> El objetivo del plan era realojar al 80% de la población villera mediante un total de 17 unidades vecinales. Lo realizado efectivamente fue la construcción de 6 unidades vecinales: Barrio Rivadavia y Barrio Mitre, ambos ciudad de Buenos Aires; Barrio Sarmiento; Barrio Vicente López y Barrio Urquiza y Barrio Derqui, en el Gran Buenos Aires. El total de viviendas construidas fue de 5.132, con un promedio de 6 habitantes por vivienda (Massidda, 2012).

<sup>9</sup> Las itálicas corresponden al relato de Patricia Astelarra, entrevistada para la investigación.

del *Movimiento Villero Peronista*.<sup>10</sup>

### El Movimiento Villero Peronista

Para analizar al *Movimiento Villero Peronista* (en adelante *MVP*) es necesario revisar una experiencia previa: el *Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo* (en adelante *MSTM*). El *MSTM* fue la expresión en la Argentina de una corriente de la Iglesia a nivel mundial fundada en el *Concilio Vaticano II*<sup>11</sup> que formalizó una nueva orientación de la Iglesia Católica, la cual incitaban a un compromiso político en pos de la emancipación de los sectores más vulnerables. El momento de fundación del *MSTM* puede situarse en el acto de firmar la adhesión al *Manifiesto de 18 Obispos del Tercer Mundo* y su primera acción destacada fue la redacción de la *Carta a los Obispos de Medellín*. Allí cuestionaban la violencia del esquema colonial presente en América Latina; denunciaban la complicidad de la Iglesia en el mecanismo opresor vigente; y destacaban los cambios acaecidos en el pueblo para su liberación mediante un cambio en las estructuras socioeconómicas. La *Carta* fue debatida en la *Conferencia de Medellín* del episcopado latinoamericano de octubre de 1968. “Las declaraciones más radicales hechas en Medellín incitaron a una revolución teológica que se extendió por amplios sectores de la Iglesia Católica durante los años sesenta y produjo un impacto particularmente fuerte en los jóvenes argentinos” (Gillespie, 1998: 82). El sector social con que más trabajó el *MSTM* fue el villero, asumiendo un compromiso nunca antes experimentado entre la Iglesia y los villeros.

Asimismo, los sacerdotes tercermundistas fueron referentes de diferentes grupos juveniles que se insertaban a la militancia política y por este canal influyeron en diferentes organizaciones. Varios de los fundadores de la organización *Montoneros* provenían de organizaciones estudiantiles que habían trabajado conjuntamente con curas del *MSTM*.

*Montoneros* fue una organización político militar que tuvo sus inicios en el año 1968 pero su aparición pública se concretó recién el 29 de mayo de 1970 con el secuestro de Pedro Eugenio Aramburu.<sup>12</sup> La organización entendía que en la coyuntura nacional la mayor contradicción estaba asentada en el enfrentamiento entre nacionalismo e imperialismo y, por ello, sostenía que la lucha debía partir de una alianza popular y multiclásista, con el objetivo de instaurar el socialismo nacional. Asimismo, consideraban al peronismo como una auténtica alternativa revolucionaria, factible de brindar el marco político necesario para el ambicioso proyecto, y el método escogido fue la lucha armada.

Entre 1968 y 1970 *Montoneros* se cuestionaba la pertinencia de realizar trabajo político legal y público por los riesgos que podía ocasionar a la estructura clandestina, y, por este motivo, trabajó en células cerradas, sin políticas que incorporaran a la población en general (Lanusse, 2007: 180). En los años 1971 y 1972 la acción de la organización estuvo basada casi exclusivamente en la actividad militar, centrada en dos objetivos: la obtención de recursos mediante expropiaciones y la incitación del apoyo popular. Las acciones tendientes a conquistar apoyo consistieron prioritariamente en actos de propaganda de su propuesta política, apoyo a conflictos sindicales, diversas operaciones simbólicas en fechas históricas y reparto de alimentos en zonas pobres (Gillespie, 1998: 142,143; Calveiro, 2008: 79). Ésta última relaciona directamente a *Montoneros* con el sector villero, ya que fueron varios los secuestros de camiones con alimentos para luego ser repartidos en las villas. Con estas primeras acciones la organización comenzó a hacerse presente entre los villeros, quienes recibieron animosamente las operaciones al estilo “Robin Hood”.

---

<sup>10</sup> Para un análisis detallado véase Ziccardi (1984).

<sup>11</sup> Tuvo lugar en cuatro sesiones entre 1962 y 1965.

<sup>12</sup> Fue presidente de facto durante la *Revolución Libertadora*, dictadura militar que prohibió al peronismo.

La astucia en la elección de las operaciones de propaganda armada les permitió ganar la simpatía de algunos sectores, donde la guerrilla comenzaba a cargarse de una semántica positiva. Así, la organización ganó estado público y comenzó a reclutar nuevos militantes. La dictadura, liderada en ese entonces por Alejandro Agustín Lanusse, se encontró enfrentada al ascenso de la movilización social. Ante esta situación en julio de 1971 lanzó el Gran Acuerdo Nacional (en adelante GAN), acuerdo que proponía el llamado a elecciones consensuado con diferentes fuerzas sociales. Esto implicó modificaciones en los diagnósticos, los objetivos y las formas de llevar adelante la lucha por parte de los diferentes actores políticos.

Ante el llamado a elecciones en el marco del GAN, *Montoneros* realizó un giro estratégico en su política. Tras decidir el apoyo al Frente Justicialista de Liberación Nacional (en adelante Frejuli), consideraron necesaria la actividad política masiva en vísperas de una nueva etapa signada por la legalidad peronista y la re-apertura democrática. Entre los sectores que se dispuso a estructurar se encontraban: la *Juventud Peronista (JP)*; la *Juventud Universitaria Peronista (JUP)*; la *Juventud Trabajadora Peronista (JTP)*; la *Unión de Estudiantes Secundarios (UES)*; la *Agrupación Evita*; el *Movimiento de Inquilinos Peronistas*; el *Frente de Lisiados Peronistas* y el *Movimiento Villero Peronista* (Gillespie, 1998: 337). De esta manera, la articulación que se estableció entre la organización de los villeros y los *Montoneros* se enmarcó en una estrategia política generalizada implementada por la organización político militar en el nuevo contexto gubernamental.<sup>13</sup>

El escenario descrito nos permite vincular tres extremos de un proceso en plena gestación: por un lado, la convergencia de la experiencia organizativa que disponían las villas (tal como hemos desarrollado brevemente en el apartado anterior) con la coyuntura nacional que incitó a la participación política masiva de los sectores populares, situación que arrojó como resultado un alto grado de activismo político en las villas para principio de los setenta; por otro lado, la oficialización de un movimiento sacerdotal de orientación política de izquierda; y finalmente, el comienzo de estructuración de una organización político militar identificada con el peronismo de izquierda. La confluencia de estos tres actores nos permite comprender la creación del *MVP*.

Los villeros participaron activamente de la campaña electoral iniciada hacia finales de 1972. Las elecciones celebradas el 11 de marzo de 1973 fueron el corolario de una agitada y masiva campaña que movilizó a numerosos sectores sociales y políticos. Antes de la asunción del nuevo presidente democrático el 25 de mayo de 1973 se fundó, el 17 de mayo, el *MVP*, una superestructura que se creó como una necesidad dual: la surgida de las bases villeras, dispuestas a profundizar sus reivindicaciones sectoriales hacia un compromiso con un proyecto tendiente a transformar las estructuras sociales, y la surgida en el cambio de estrategia de *Montoneros* ante el llamado a elecciones. *Montoneros* detectó en el sector villero su potencialidad política y tras él se encaminó. Pero esta estructuración sólo daba un ordenamiento a lo que ya existía en la vida social y política de las villas.

En esta experiencia, el sector villero logró superar las reivindicaciones meramente sectoriales, características hasta este momento, para arribar a luchas enmarcadas en un proyecto político que se autodenominó revolucionario. Utilizar como punto de apoyo la mirada gramsciana acerca de las *relaciones de fuerza* aporta herramientas interesantes para pensar esta experiencia política. Específicamente, la categoría de *relaciones de fuerza políticas* determina que el grupo social articula un nivel de autoconciencia y organización que le permite posicionarse de manera homogénea. Este momento, a su vez, es subdividido en tres grados diferenciado: el económico – corporativo, definido como el grado más elemental donde se desarrolla la unidad en tanto grupo y se organiza, pero no se articula con un grupo social más vasto; luego se pasa a un momento de mayor conciencia, en donde se reconocen y se solidarizan con los intereses de todos los miembros del grupo; si bien existe un avance en el grado de conciencia, la organización continúa asociada al

---

<sup>13</sup> En este contexto la *Federación* comenzó un paulatino declive y pronta desaparición como referencia organizativa, la cual se trasladó al peronismo. Este desplazamiento referencial expuso el fracaso del *PC* en su intento por *desperonizar* las villas a través de la *Federación*.

campo meramente económico. Por último, se arriba a la fase más estrictamente política, en donde se logra articular los intereses corporativos con otros grupos subordinados para intentar disputar la hegemonía. La intención de arribar a este momento de la lucha política está presente en la articulación dispuesta entre el *MVP* y *Montoneros*, donde el primero superaría las demandas corporativas y el segundo asumiría el rol del partido en puja por imponer su hegemonía (Gramsci, 1998: 58).

### **Principales reivindicaciones: expropiación, radicación y empresa popular**

Para principios de la década de 1970, la exigencia de una vivienda digna era la consigna principal que movilizaba al sector villero. El *MVP* logró madurar y complejizar las demandas al tiempo que avanzó radicalmente en las propuestas que ideó para culminar con las villas como problema urbano. Entre las reivindicaciones más importantes que desarrolló el *MVP* se encuentra la idea de *radicación*, que implicaba la expropiación y entrega de las tierras donde se asentaban las villas a los villeros y las mejoras de las viviendas en los lugares donde éstas se asentaban. Sólo se admitía el traslado de pobladores en los casos donde las condiciones de hábitat y urbanismo impidieran la mejora de las villas. Esta idea planteaba, por un lado, el histórico rechazo a la erradicación propuesta perseverantemente desde las políticas estatales, y, por otro lado, la *radicación* reconocía el trabajo y los esfuerzos realizados por cada una de las familias asentadas en las villas, ya que contemplaba el uso del mismo suelo tomado por los habitantes y, en los casos en que fuese posible, el reciclaje de las viviendas existentes. Es importante recordar que las villas desde sus inicios se conformaron en base a auto-urbanizaciones, es decir, con la toma de hecho de las tierras por parte de los habitantes y sin planeamiento urbano preestablecido. En este proceso, la producción de la vivienda quedó en manos de cada familia, tarea que implicó grandes esfuerzos por parte de los pobladores. Evaluando esta situación es que el *MVP* reclamó por la *radicación*.

Por otra parte, las empresas populares constituyeron otra reivindicación de central importancia y consistía en que los propios villeros se organizaran en cooperativas comunitariamente para la construcción de sus viviendas. De esta manera se participaba directamente en la resolución del problema urbano referente a sus barrios que les permitiría presionar, exigir y negociar con esferas estatales para participar de las decisiones políticas. La empresa popular permitiría resolver el déficit habitacional que los aquejaba desde siempre anulando las ganancias de las empresas constructoras capitalistas.

Estas propuestas pueden observarse en el análisis del Primer Congreso Nacional del *MVP* que se realizó en Santa Fe los días 20 y 21 de octubre de 1973.<sup>14</sup> Luego de las discusiones desarrolladas en esos días se llegó a las siguientes resoluciones:

“a) El MNVP [Movimiento Nacional Villero Peronista era la otra forma de referirse al MVP] es una organización político reivindicativa con la Doctrina Peronista, que nos damos los compañeros de todas las Villas de la República para participar activamente en el Gobierno Popular del General Perón. Guiado por el espíritu revolucionario de la compañera Evita y comprometido a continuar el proceso de Liberación por el cual dieron la vida tantos compañeros en estos 18 años.

Objetivos: Como objetivos fundamentales vemos la Organización y la Movilización de los Villeros para, a través de ella, apoyar, defender y controlar al Gobierno Popular. Entendiendo por apoyo, el de todas las medidas populares que apunten a solucionar nuestros problemas básicos (eliminar la desocupación y la explotación, lograr la expropiación de las actuales tierras, la eliminación de las ganancias de las empresas capitalistas, la construcción de nuestras viviendas). DEFENSA contra los ataques del imperialismo y sus aliados dentro del movimiento, y CONTROL, al hacer cumplir a los funcionarios las decisiones del mandato del pueblo.

Creemos que de esta manera participamos del gobierno y nos acercamos a la definitiva toma del

---

<sup>14</sup> Se estima que participaron 2500 villeros entre concurrentes y delegados que representaban a las villas de todo el país.

poder”.<sup>15</sup>

De este modo, se superaban las demandas meramente inherentes a las villas para pugnar por un proyecto político a nivel nacional. El apoyo al gobierno estaba orientado a las mejoras referidas a sus intereses inmediatos en dos campos: en el mercado de trabajo, se exigía culminar con el desempleo y la explotación; en el campo de las políticas de vivienda, se exigía la expropiación de tierras y la aceptación de las empresas populares. La expropiación de tierras tenía su fundamento en el proyecto de *radicación*, el cual demandaba la adjudicación de la propiedad de las tierras sobre las cuales se habían asentado las villas a las familias residentes. Por otra parte, las empresas populares permitirían la construcción de las viviendas y culminar con las ganancias de las empresas constructoras capitalistas.

### Disputas al interior del peronismo

Ante el entusiasmo que representó la vuelta del peronismo al gobierno, el *MVP* incrementó sus demandas en un contexto que se suponía favorable, reclamando la creación de un organismo público dedicado exclusivamente a los problemas de las villas, el cual también debía asumir el rol de intermediario entre los diferentes organismos municipales y nacionales involucrados en el tema y debía garantizar la participación de los pobladores (Cravino, 2006: 61). Si años atrás el desafío más importante para las organizaciones villeras era la obtención de recursos y servicios en los barrios, en este momento se redoblaba la apuesta requiriendo la participación de los villeros en los órganos ejecutores de tales políticas.

En la ciudad de Buenos Aires, este reclamo tuvo dos acogidas concretas, ambas en la Comisión Municipal de la Vivienda (en adelante CMV): la Oficina de Villas y las Mesas de Trabajo. Pero estos espacios estatales abiertos a la izquierda peronista no tardaron en ser objeto de disputa. El escenario político del peronismo en el gobierno agudizó un conflicto en su interior: dos proyectos absolutamente confrontados pujaban por la conducción de la línea de gobierno. La institución que encarnó los intereses de los sectores conservadores del movimiento nacional en relación a las villas fue el Ministerio de Bienestar Social (en adelante MBS), liderado por José López Rega. Mientras podemos identificar a la CMV como referente del peronismo de izquierda, activando una política de mejoramiento y *radicación* de las villas a la par de las organizaciones villeras, el MBS se dirigió hacia este sector social con una estrategia que iba en sentido opuesto: intentó cooptar las organizaciones a través de la implementación de su política de erradicación.

Sin detenernos en el análisis de las acciones y disputas entre ambas instituciones, el resultado fue que entre 1974 y 1975 el MBS tuvo un crecimiento de poder como institución estatal y la CMV se convirtió en un organismo estéril. La pelea entre ambas instituciones daba por vencedora al ala conservadora del peronismo.

El *Plan Alborada* fue el plan de erradicación propuesto por el MBS para las villas. Con esta política se pasaba por alto la reivindicación más fuerte que había construido el sector villero en sus años de lucha: la permanencia en la ciudad y en las zonas donde residían. Si ubicamos la *radicación* como bandera del *MVP*, la erradicación no podía presentarse de otro modo que como su principal enemigo y fue leído como una clara intención de distanciamiento entre el gobierno y el *MVP*.

El arribo de Perón a la presidencia el 12 de octubre de 1973, luego de su rotundo triunfo electoral del 23 de septiembre, no hizo más que terminar de definir el juego a favor de la derecha peronista,<sup>16</sup> cuyo poder será acentuado luego de su muerte. La distancia entre las organizaciones peronistas

---

<sup>15</sup> “Congreso Nacional Villero. Villeros Peronistas, unidos y organizados hacia la liberación”, en *El Descamisado*, Año I, Nº 24, 30 de octubre de 1973, pág. 13.

<sup>16</sup> En un marco de tensión entre Héctor Cámpora y Juan Domingo Perón, el primero renunció a la presidencia el 13 de julio de 1973. La vinculación entre la Juventud Peronista y Cámpora había sido sellada meses antes y su alejamiento del poder era una forma de manifestar las dificultades con que la izquierda peronista iba a tener que lidiar una vez renunciado su referente institucional.

alineadas con *Montoneros* y los grupos de derecha respaldados por Perón se haría insalvable. Es posible analizar las tensiones mencionadas en las conclusiones del Segundo Congreso Nacional del *MVP* que tuvo lugar en Córdoba los días 19 y 20 de enero de 1974. En las conclusiones generales del temario político se presenta su definición:

“Qué es el MVP

- Es una organización política reivindicativa
- Debe tender a ser la conducción política del Frente Villero
- Se propone elevar el nivel de conciencia de los compañeros villeros para encarar la lucha política
- No es un movimiento de masa sino una organización política definida en un proyecto político peronista revolucionario
- Es una herramienta que lleva al villero a su más alto nivel de conciencia política a través de su protagonismo, hasta que sea claro que él existe, porque los gobiernos de turno no le dieron soluciones concretas y además porque el gobierno actual no instrumenta soluciones por no tener el Movimiento Peronista cuadros que implementen medidas populares tendientes a solucionar sus problemas”.<sup>17</sup>

Puede observarse en esta definición un desplazamiento en relación a la anterior autodefinición de la organización: si en el Primer Congreso se limitaron a expresar que eran “una organización política reivindicativa con la Doctrina Peronista”, ahora se definen más radicalmente, al interior de un “proyecto político peronista revolucionario.” En la adecuación enunciativa se encierra la toma de distancia en relación a Perón y el encuadre dentro de los postulados de *Montoneros*.

Esta necesidad de delimitar detalladamente las tareas y los horizontes de lucha está enmarcada por las tensiones que comenzaban a agudizarse al interior del peronismo, donde la bifurcación de proyectos los hacía cada vez más inconciliables.

Lo que se observa problematizado en este extracto es el final de la opción conciliadora al interior del peronismo, ya que ahora los grupos incluidos en él se disputaban la hegemonía. En esta contienda el *MVP* se posicionó del lado de una alianza con la clase obrera para que el *Movimiento Peronista* se incline hacia el eje de la denominada liberación nacional.

### **La Villa 31 en el marco del Plan Alborada**

Entre las villas existentes en el tejido urbano de Buenos Aires para principios de los años setenta, la Villa 31 fue la de mayor relevancia por varios factores: por su antigüedad (data de la década de 1930); por su tamaño (albergaba la mayor cantidad de población en relación al resto de las villas); y por su ubicación estratégica (en las cercanías al centro de la ciudad). Por estos motivos, la Villa 31 siempre se caracterizó por tener altos grados de organización barrial y motorizó en gran medida las luchas iniciadas por el *MVP*.

El Segundo Congreso del *MVP* tuvo repercusiones a nivel nacional y esto motivó a Perón a citar a los delegados de la Villa 31 para acercar posiciones en torno al destino de las villas. Al momento en que Perón asumió su tercer mandato, los proyectos posibles para intervenir las villas se desdoblaban en dos planes antagónicos: la *radicación*, propuesta por el *MVP*, o la tradicional erradicación, medida rechazada y resistida por el sector villero desde mucho tiempo atrás. En la reunión Perón informó que la Villa 31 sería erradicada, legitimando este tipo de política pública como modo de intervención de las villas, al tiempo que dejó entrever el genuino interés de la reunión: intentar abortar el conflicto que indefectiblemente iba a traer aparejada la erradicación.

Resultaba muy delicada la situación del *MVP*: adscribir al peronismo, confiar en la representación del líder, y recibir la negativa del mismo en conceder ante una demanda legítima y popular como la impresa en la *radicación*. Ante la consulta de un delegado sobre el lugar donde tenía planeado llevar a la población de la Villa 31:

---

<sup>17</sup>“Lo que se viene”, en *El Descamisado*, Año I, N° 37, 29 de enero de 1974, pág. 19.

“Perón dijo que iban a ser en Ciudadela y Soldati, 5.000 viviendas en Ciudadela y 5.000 en Soldati, en total eran 10.000 viviendas que iban a ser construidas para la Villa 31 de Retiro” (Entrevista a Carmelo Sardinas, delegado por la Villa 31 en la mesa nacional del MVP).

Villa Soldati se sitúa en la periferia de la ciudad de Buenos Aires mientras Ciudadela se sitúa en el primer cordón del Gran Buenos Aires. Es decir, la propuesta de Perón replicaba las políticas de erradicación que desplazaban a los pobres de las zonas céntricas de la ciudad. El entrevistado continúa:

Entonces dijimos: «nosotros queremos tener participación en la construcción y en la ejecución de la obra». Entonces ahí Perón le pasa la responsabilidad a López Rega, que a partir de ese momento nosotros nos reunamos cada 15 días con López Rega, que López Rega nos va a atender nuestra necesidad” (Entrevista a Carmelo Sardinas).

Si bien es necesario subrayar la derrota de una de las banderas primordiales del *MVP*, como fue la *radicación*, también es preciso reconocer y valorar la capacidad de negociar aún en una situación inesperada y de extrema decepción. Sostener en este contexto la oposición a la erradicación, por más justa y digna que se presente para la organización villera, resultaba extremadamente difícil. Podemos entender este viraje como un fracaso de la lucha colectiva que bregaba por la *radicación*, fundamentado en la no modificación de la zona de residencia, situación que alejaba y estorbaba las actividades y redes sociales construidas en un determinado territorio. Con la aceptación de las viviendas el delicado equilibrio que permitía desarrollar una actividad política tendiente a una reforma radical en las condiciones de vida del sector villero resultó derribado y, en consecuencia, el *MVP* perdió gran parte de su potencial de acción. La erradicación contenía consecuencias nocivas para la práctica política villera: la dispersión de las familias que compartían las actividades organizativas en el territorio en diferentes viviendas ubicadas en diferentes barrios adjudicadas por el *Plan Alborada*, perjudicó la organización colectiva. Asimismo, la represión que comenzaba a instalarse en el país, y que será de extrema violencia luego de iniciada la última dictadura cívico militar en 1976, golpeó fuertemente a sector villero con dos asesinatos en el año 1974: el asesinato en una manifestación masiva a Alberto Chejolán, militante del *MVP*, y el asesinato en manos de la Triple A (Alianza Anticomunista Argentina, organización para estatal actuante entre 1974 y 1976) a el Padre Carlos Mugica, militante del *Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo* y líder en la Villa 31. La erradicación y el amedrentamiento de la población villera mediante asesinatos a referentes dieron como resultado la dificultad de continuar la actividad política

## **Reflexiones finales**

La conformación de villas como espacios de residencia en Buenos Aires remite a la década de 1930 y se intensifica durante la década de 1940 junto con el desarrollo del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. La demanda de fuerza laboral de la industria localizada en las grandes urbes junto con las búsquedas de mejoras en las condiciones de vida de numerosas familias contribuyó a movimientos migratorios con destino a las ciudades industriales del país, donde el acceso a viviendas resultó privativo para los trabajadores recién llegados. La ocupación de tierras y la conformación de las villas como tramos de *ciudad informal* fue la estrategia diseñada por los recién llegados para afrontar el problema residencial. Es importante resaltar que la vivienda en la villa la concebían como un paso transitorio antes de acceder a una vivienda en la *ciudad formal*, asentando esta expectativa en la mejora en las condiciones de vida ofrecidas por el peronismo en el gobierno.

Paralelamente a la instalación de las familias en las villas, se fueron desarrollando las primeras organizaciones colectivas que desarrollaron actividades recreativas y de esparcimiento para luego apelar a demandas reivindicativas tendientes a mejorar sus condiciones habitacionales.

El golpe de Estado de 1955 y la proscripción del peronismo fueron los hechos políticos que

contribuyeron a abandonar la idea de la villa como residencia transitoria. Si el peronismo en el poder era el factor que generaba una expectativa en la mejora de las condiciones de vida, la caída del mismo implicó cierta resignación y reconocimiento que el acceso a la *ciudad formal* requería condiciones materiales que no se encontraban cercanas para las familias villerasas.

El afán *desperonizador* de la *Revolución Libertadora* tuvo efectos adversos en el campo popular en general y en lo que respecta a las villas, el resultado de las medidas tendientes a desprestigiar al movimiento popular fue intensificar la identidad de los villeros con el peronismo. Como estrategia tendiente a ganar el apoyo de los villeros al gobierno militar, se ejecutó el *Plan de Emergencia* del año 1956, primer plan de erradicación proyectado para las villas. Pero el efecto de tal intervención tuvo resultados contrarios, y frente al atropello sufrido por parte de los militares con el plan de erradicación los villeros sostuvieron una actitud reactiva a la dictadura y, en el mismo gesto, afirmaban el proyecto peronista como medio necesario para arribar a mejores condiciones en relación a la vivienda.

En esta coyuntura tuvo lugar la *Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal*, dirigida por el *PC*. La proscripción actuó como condición de posibilidad para otros partidos políticos de representar a sectores identificados con el peronismo como el sector villero.

Luego de la *Federación*, tuvo lugar el *MVP*, objeto central del artículo. Fueron tres los elementos que colaboraron en la conformación de esta organización: en principio, la experiencia organizativa con que contaba el sector villero al momento de creación del *MVP*; por otra parte, el final de la proscripción del peronismo, que permitió conjugar identidad política con militancia territorial en las villas; y, por último, la confluencia del sector villero con otros actores políticos como el *MSTM* y *Montoneros* en un momento del país de activa participación política.

En la experiencia del *MVP* la política villera logra trascender las reivindicaciones meramente sectoriales y defender un proyecto político a nivel nacional. En este caso, el proyecto tuvo aspiraciones revolucionarias y estuvo conducido por la organización *Montoneros*.

El *MVP* apostó a una creciente confrontación con las estructuras sociales imperantes, proponiendo funcionamientos alternativos en lo relativo a la problemática villera en particular y a las estructuras generales. La propuesta de expropiación, *radicación* de villas y las empresas populares fue el aporte más radicalizado e interesante planteado en lo relativo al problema villero mientras que el llamado a la construcción de la liberación y un socialismo nacional fueron los postulados generales promulgados y defendidos por la organización.

La intención de crear y desarrollar una organización revolucionaria dentro del sector villero representada en el *MVP* se enfrentó a las dificultades que implica ofrecer pelea a las clases dominantes. Si bien los esfuerzos vertidos en el proyecto fueron enormes, los objetivos revolucionarios no se vieron plasmados. La antinomia *radicación*- erradicación se presentó como el punto de inflexión en cuanto a la relación con el tercer gobierno peronista y como punto de partida de la derrota del *MVP*. Con Perón en la presidencia y su opción por la erradicación, las posibilidades de afianzamiento del *MVP* se veían disminuidas, ya que en pleno desarrollo del gobierno al cual pertenecían se vapuleaba sobre la consigna más importante y de posible realización de la organización. La resolución tomada por el gobierno popular desconcertó al *MVP*; pero al mismo tiempo la erradicación inesperada fue enfrentada con absoluta madurez política y denotando las capacidades de la organización de hacer frente a situaciones controvertidas, delicadas y desafiantes. Ante la nueva coyuntura, el *MVP* logró reposicionarse en el debate abierto y peleó por tener participación en la construcción de las viviendas del plan ministerial. La aceptación del plan fue acompañada por condicionamientos a su ejecución e implicaba el abandono de la *radicación* como bandera de la organización. La represión desatada colaboró en el comienzo de la desarticulación política del *MVP*.

Así, el *MVP* se replegaba en sus propias reivindicaciones, afectando negativamente en la construcción del proyecto colectivo que hacía años se venía sosteniendo. Las erradicaciones dividieron a los pobladores en diferentes edificios y diferentes barrios diluyendo el elemento básico

que los aunaba en tanto organización: el barrio compartido. Las desapariciones de militantes implementada de manera sistemática a partir de 1976, haría el resto. Los dirigentes villeros desaparecidos fueron el golpe final al *MVP* que quedó desarticulado apenas iniciada la última dictadura cívico militar. La desaparición de dirigentes villeros y la desaparición de las villas de la trama urbana mediante erradicaciones de extrema violencia serán el saldo para las villas del genocidio en Argentina.

### **Bibliografía**

- AMARAL, Samuel y PLOTKIN, Mariano (1993). *Perón del exilio al poder*. Buenos Aires: Cántaro editores.
- ANGUITA, Eduardo y CAPARRÓS, Martín (1997). *La voluntad. Una historia de la militancia revolucionaria en la Argentina*. Buenos Aires: Norma.
- BALLENT, Anahi (2009). *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943- 1955*. Buenos Aires: UNQUI-Prometeo.
- BELLARDI, Marta y DE PAULA, Aldo (1986). *Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares*. Buenos Aires: CEAL.
- BELLOTA, Araceli (1997). “El cura de las villas”, en *Todo es Historia*, año XXXI, N° 361, agosto 1997 (págs. 8- 26).
- BLAUSTEIN, Eduardo (2001). *Prohibido vivir aquí. Una historia de los planes de erradicación de villas de la última dictadura militar*. Buenos Aires: Comisión Municipal de la Vivienda.
- CALVEIRO, Pilar (1998). *Poder y desaparición. Los campos de concentración en Argentina*. Buenos Aires: Colihue.
- CALVEIRO, Pilar (2008). *Política y/o violencia. Una aproximación a la guerrilla de los años 70*. Buenos Aires: Verticales de bolsillo.
- CAMELLI, Eva (2014). *Politicidad villera. El Movimiento Villero Peronista, 1973- 1976*. Tesis de Doctorado, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Mimeo.
- CAMELLI, Eva (2017-a). “La ocupación silenciosa del espacio. Conformación y crecimiento de las villas en la Ciudad de Buenos Aires, 1930- 1958”, en *Cuadernos Urbanos*, N° 22, junio 2017 (págs. 73- 90). Disponible en: [http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno\\_urbano/cu\\_22/archivos/pdf/camelli.pdf](http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/cuaderno_urbano/cu_22/archivos/pdf/camelli.pdf)
- CAMELLI, Eva (2017-b). “Los inicios de la organización política en las villas de la Ciudad de Buenos Aires (1955- 1970)”, en *Urbana. Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, Vol. 9, N° 1 [15], 2017 (págs. 182- 203). Disponible en: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/8647233-31407-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/8647233-31407-1-PB%20(1).pdf)
- CAMELLI, Eva y SNITCOFSKY, Valeria (2016). “Primer Plan de Radicación para la Villa 31. Un antecedente a la defensa del Derecho a la Ciudad en Buenos Aires (1972- 1974)”, en *Revista Quid 16*, N° 6, octubre 2016- noviembre 2017 (págs. 27- 46). Disponible en: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/quid16/article/view/2061/1764>
- CARNOVALE, Vera (2011). *Los combatientes. Historia del PRT-ERP*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CRAVINO, María Cristina (2006). *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. Buenos Aires: UNGS.
- CRAVINO, María Cristina (2009). *Entre el arraigo y el desalojo. La villa 31 de Retiro*. Buenos Aires: UNGS.
- DÁVOLOS, Patricia; JABBAZ, Marcela y MOLINA, Estela (1987). *Movimiento villero y Estado (1966- 1976)*. Buenos Aires: CEAL.
- FEIERSTEIN, Daniel (2007). *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia argentina*. Buenos Aires: FCE.
- GILLESPIE, Richard (1998). *Soldados de Perón. Los Montoneros*. Buenos Aires: Grijalbo.
- GRAMSCI, Antonio (1997). *Los intelectuales y la organización de la cultura*. Buenos Aires: Nueva Visión.

- GRAMSCI, Antonio (1998). *Notas sobre Maquiavelo. Sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- GUEVARA, Celia (1999). “Pobreza y Marginación: el Barrio de las Ranas, 1887-1917”, en Margarita Gutman y Thomas Reese (comp.), *Buenos Aires 1910: el imaginario para una gran capital*. Buenos Aires: EUDEBA.
- IZAGUIRRE, Inés y colaboradores (2009). *Lucha de clases, guerra civil y genocidio en la Argentina 1973-1983: antecedentes, desarrollo, complicidades*. Buenos Aires: Eudeba.
- JAMES, Daniel (1999). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946- 1976*. Buenos Aires: Sudamericana.
- LANUSSE, Lucas (2007). *Montoneros. El mito de sus 12 fundadores*. Buenos Aires: Vergara.
- LOBBE, Héctor (2006). *La guerrilla fabril. Clase Obrero e izquierda en la Coordinadora de Zona Norte del Gran Buenos Aires (1975-1976)*. Buenos Aires: Razón y Revolución.
- MARÍN, Juan Carlos (1996). *Los hechos armados. La acumulación primitiva del genocidio*. Buenos Aires: La Rosa Blindada y PI.Ca.So.
- MARTÍN, José Pablo (2010). *El Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo. Un debate argentino*. Buenos Aires: UNGS.
- MASSIDDA, Adriana (2012). “The Plan de Emergencia (1956): Housing Shortage in Buenos Aires then and now”, en *Scroope Journal*, N° 21, June 2012. University of Cambridge - Department of Architecture.
- MATTINI, Luis (2007). *Hombres y mujeres del PRT-ERP. De Tucumán a La Tablada*. La Plata: Editorial de la Campana.
- MERKLEN, Denis (2010). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- OSZLAK, Oscar (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Humanitas-CEDES.
- PAIVA, Verónica y PERELMAN, Mariano (2010). “Aproximación histórica a la recolección formal e informal en la ciudad de Buenos Aires: la “quema” de Parque Patricios (1860-1917) y la del Bajo Flores (1920-1977)”, en *Revista Theomai*, N° 21, 2010 (págs. 134-149).
- PASTRANA, Ernesto (1980). “Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948-1973)”, en *Revista Interamericana de Planificación*, volumen XIV, N° 54, 1980 (págs. 124- 140).
- POZZI, Pablo (2004). “Por las sendas argentinas...” *El PRT-ERP. La guerrilla marxista*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- POZZI, Pablo y SCHNEIDER, Alejandro (2000). *Los setentistas. Izquierda y clase obrera: 1969-1976*. Buenos Aires: Eudeba.
- RATIER, Hugo (1973). *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: CEAL.
- ROJO, Alejandro (1976). *Las villas de emergencia*. Buenos Aires: Coloquio.
- SCHNEIDER, Alejandro (2005). *Los compañeros. Trabajadores, Izquierda y Peronismo 1955-1973*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- SEOANE, María (2003). *Todo o nada. La historia secreta y pública de Mario Roberto Santucho, el jefe guerrillero de los años setenta*. Buenos Aires: Sudamericana.
- SNITCOFSKY, Valeria (2013). “Impactos Urbanos de la Gran Depresión: el caso de Villa Desocupación en la ciudad de Buenos Aires (1932-1935)”, en *Cuaderno Urbano. Espacio, Cultura y Sociedad*, N° 15, noviembre 2013 (págs. 93-109). Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/cuba/v15n15/v15n15a05.pdf>
- VEZZETTI, Hugo (2009). *Sobre la violencia revolucionaria. Memorias y olvidos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- YUJNOVSKY, Oscar (1984). *Claves políticas del problema habitacional argentino 1955- 1981*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- ZICCARDI, Alicia (1977). “Políticas de vivienda y movimientos urbanos. El caso de Buenos Aires (1963- 1973)”. Documento de trabajo CEUR-ITDT. Mimeo.

ZICCARDI, Alicia (1984). “El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1973-1976)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año XLVI, volumen XLVI, N° 4, octubre-diciembre 1984 (págs. 145-172).

**Entrevistas citadas:**

Carmelo Sardinas, delegado de la Villa 31 en la mesa nacional del *MVP*.

Patricia Astelarra, militante del *MVP*.

**Documentos citados:**

“Congreso Nacional Villero. Villeros Peronistas, unidos y organizados hacia la libración”, en *El Descamisado*, Año I, N° 24, 30 de octubre de 1973 (págs. 10- 13).

“Lo que se viene”, en *El Descamisado*, Año I, N° 37, 29 de enero de 1974 (págs. 16- 20).

**Lo político en lo urbano**  
**Pobreza urbana en el pasado reciente. Villa Jardín, 1958-1967**

*Adriana Laura Massidda<sup>1</sup>*

**Recibido:** 29/11/2017

**Evaluado:** 19/05/2018

**Resumen**

En el presente trabajo me propongo tomar un ejemplo – Villa Jardín, Buenos Aires, 1958-1967 – como punto de inicio para analizar diferentes modos de politización en el territorio urbano, en particular en contextos de pobreza. Partiendo del interrogante de cómo es transformado el espacio urbano, el trabajo aborda dos cualidades del accionar territorial en villas. Por un lado, se analiza la ocupación y transformación cotidiana del territorio, consistente en acciones micro como relleno de tierras, construcción de viviendas, tendido de redes de agua y electricidad entre otros. Por otra parte, encontramos una dimensión relacionada a la movilización, donde vecinos villeros buscan defender su derecho de permanencia. Esto los lleva a negociar, a reclamar frente al Estado; a nombrar representantes. Este trabajo propone leer a ambas como modalidades políticas de disputa espacial dado que ambas afectan la decisión de cómo se distribuye la población sobre el territorio.

**Palabras clave:** villas miseria, Buenos Aires, ocupación, transformación urbana, urbanización, política

**Abstract**

The present article takes a case study – Villa Jardín, Buenos Aires, 1958-1967 – as a starting point to analyze different ways of political practice urban space, especially in contexts of urban poverty. The article focuses on the occupation and transformation of urban space, distinguishing two types of shantytown practices. On the one hand, urban territory in Villa Jardín was occupied and transformed everyday through micro-scale actions such as land filling, house construction, or the setting up of piped water networks amongst others. On the other hand, a simultaneous set of practices was related to mobilisation, to residents' claims for their right to stay in their locations. This led them to appoint representatives, to negotiate, and to present demands to the state. This article argues that both modalities can be read as political acts of space transformation since both affect the decision of how population is distributed across urban territory.

**Key words:** shantytowns, Buenos Aires, occupation, urban transformation, upgrade, politics

---

<sup>1</sup> Investigadora postdoctoral. Centro de Estudios Urbanos y Regionales CEUR/CONICET.  
adriana.lauramassidda@gmail.com

Lo político en lo urbano  
Pobreza urbana en el pasado reciente. Villa Jardín, 1958-1967

*Todo el mundo sabe que un edificio  
es un territorio en disputa*  
(Latour & Yaneva, 2008, p. 86; mi traducción)

En este artículo me propongo tomar un caso de estudio localizado en Buenos Aires – Villa Jardín, Lanús, durante el período 1958-72 – como un punto de inicio para abordar diferentes modos de politización en el territorio urbano, en particular en contextos de pobreza. El trabajo explorará brevemente las diferentes formas en las que vecinos villeros y el Estado ocupan y transforman el territorio urbano, analizando la forma en que estos procesos son decididos, operados y negociados, y el modo en que afectan la vida de quienes viven en villas.<sup>2</sup> Se propondrá la idea de doble articulación de lo político en lo urbano. Por un lado, estamos frente a un proceso de intervención estatal, toma de decisiones y diálogo entre diversos actores que corresponde a una definición de política concebida en sentido tradicional, donde vecinos villeros se movilizan en pos de la mejora de sus barrios y en defensa de su derecho de permanencia. Esto los lleva a negociar, a reclamar frente al Estado; a nombrar representantes. Por otra parte, y ampliando la noción de lo político, podemos leer el simple hecho de habitar en villas y asentamientos, en terreno ajeno ocupado por una cuestión de necesidad, como una acción colectiva que, aún no intencionalmente, conlleva una contestación al sistema socio-económico predominante y con ella una posibilidad de cambio. Si las transformaciones urbanas en general son de por sí políticas dado que implican una operación aplicada por un tipo de poder sobre el territorio, en el caso de las villas esto se ve exacerbado por las condiciones precarias de vida y de tenencia de la tierra. En base a material de archivo, tanto oficial como artículos de prensa de un espectro político amplio, e historiografía oral,<sup>3</sup> el trabajo se centra en el análisis del proceso de transformación espacial y negociación vecinal de Villa Jardín entre los años 1958 y 1967, esperando a su vez, ofrecer conclusiones, preguntas y herramientas de análisis que puedan servir para el estudio de otros casos y contextos, incluyendo aquellos actuales.

### **Villa Jardín**

Villa Jardín era hacia mediados de los '50 una de las más pobladas de Buenos Aires, si no la más poblada, con al menos 27,000 habitantes de acuerdo a las distintas fuentes, extendiéndose alrededor de la siderúrgica Fabricaciones Militares, contigua a Villa Diamante y adyacente al margen sur del Riachuelo, en el partido de Lanús, ubicación que conserva hasta hoy día. Otras plantas industriales en los alrededores eran Siam, la metalúrgica Oesch, Alba y los frigoríficos Wilson.<sup>4</sup> De acuerdo a las fuentes, gran cantidad de vecinos de Villa Jardín trabajaba en estos establecimientos. Si definimos a las villas como agregaciones de

---

<sup>2</sup> El término argentino 'villas' designa espacios de informalidad urbana, especialmente aquellos surgidos por agregación individual (en contraste a invasiones colectivas) en ciudades argentinas antes de la década del '80, y los términos 'villeras', 'villeros' a sus habitantes. Ver María Cristina Cravino, *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006), pp. 36–38.

<sup>3</sup> Más allá de entrevistas específicas realizadas a vecinos históricos de Villa Jardín, tengo en mente el trabajo extensivo previo realizado por el Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires que me ha permitido enriquecer la contextualización general de la historia de las villas porteñas propuesta.

viviendas precarias en terreno ocupado, Jardín es la única sobre la que se ha podido encontrar información en las fuentes históricas para el área de Lanús Oeste (lo cual no quiere decir, sin embargo, que no existieran otras dado que la información disponible es muy parcial).<sup>5</sup>

Las cifras relativas a la población histórica de Villa Jardín presentan algunas ambigüedades. En 1956 el Plan de Emergencia presentó el primer censo de villas en Argentina, reportando 24.000 habitantes en Jardín más 3.000 en Villa Diamante (por las ubicaciones brindadas, ambas cifras parecen contribuir a la población de la misma urbanización, Jardín).<sup>6</sup> En un párrafo anterior, el mismo documento había mencionado al pasar la cifra de 30.000 habitantes para Jardín.<sup>7</sup> Sobre la base de este informe, en el mismo año, el diario oficialista *La Prensa* presenta cifras similares: 25.000 para Villa Jardín más 3.000 para Diamante.<sup>8</sup> Sólo dos años más tarde, el diario comunista *Nuestra Palabra* reporta 35.000 personas para Villa Jardín, cifra reiterada por el diario *Clarín* en 1962, aunque bajo el rótulo ‘Villa Diamante’.<sup>9</sup> En 1958, de acuerdo a *Nuestra Palabra*, había sólo 27 canillas para todo Villa Jardín, funcionando únicamente de noche. Para una población de 35.000 personas, esto significaría una canilla por cada 1.300 habitantes – y una que ni siquiera era del todo funcional. Villa Jardín era conocida por la opinión pública, figurando en la prensa escrita en los artículos relacionados con el tema y retratada también por el polémico largometraje de Luis Demare *Detrás de un largo muro* (1958).

La historia de la expansión y consolidación de Villa Jardín a lo largo de las décadas de 1950 y 1960 tiene gran cantidad de puntos en común con la historia de la mayoría de las villas de Buenos Aires: crecimiento poblacional como consecuencia de migraciones internas, en suelo no urbanizado, cerca de fuentes de trabajo; la inundabilidad del terreno y la escasez de agua potable como los problemas más apremiantes; la transformación del suelo a través del trabajo colectivo vecinal; y la presión de amenazas de desalojo a partir de mediados de los años ‘50.<sup>10</sup> Al mismo tiempo, Villa Jardín tiene algunas características que la hacen única. En primer lugar, su escala la definió desde temprano como un objeto clave de discusión pública, tanto en la prensa como en documentos oficiales como el plan estatal de erradicación lanzado en 1956, volviéndola parte crucial de un paradigma en ese entonces en construcción sobre las villas. De acuerdo a estas fuentes, además, Jardín tenía una comisión vecinal particularmente activa.<sup>11</sup> En tercer lugar, de acuerdo a la muy escasa información disponible, Villa Jardín

---

<sup>4</sup> Javier Auyero, *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita* (Durham: Duke University Press, 2001), p. 55; Graciela Silvestri, *El color del río: historia cultural del paisaje del Riachuelo* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo, 2003), pp. 261–62.

<sup>5</sup> En base a la definición de Cravino, una discusión más detallada sobre diferentes modos de definir la informalidad urbana puede encontrarse en Adriana Laura Massidda, ‘Cómo nombrar a la informalidad urbana: Una revisión de las definiciones en uso, sus implicaciones analíticas y su alcance’, *Quid 16*, en prensa (estimado 2019).

<sup>6</sup> Comisión Nacional de la Vivienda, *Plan de Emergencia: Informe elevado al Poder Ejecutivo Nacional* (Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Previsión, 1956), p. 76.

<sup>7</sup> Comisión Nacional de la Vivienda, p. 38.

<sup>8</sup> ‘Miles de personas se alojan en casas miserables’, *La Prensa*, 19 Marzo 1956.

<sup>9</sup> ‘Villa Jardín: donde el mate se toma con soda’, *Nuestra Palabra*, 24 Abril 1958; ‘Arriar la bandera negra de las “Villas Miseria”’: Tercera nota’, *Clarín*, 31 Enero 1962; ‘Arriar la bandera negra de las “Villas Miseria”’: Cuarta nota’, *Clarín*, 1 Febrero 1962.

<sup>10</sup> Alicia Ziccardi, ‘Políticas de vivienda y movimientos urbanos: El caso de Buenos Aires (1963-1973)’ (Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato di Tella, 1977); Gino Germani, ‘El proceso de urbanización en la Argentina’ (Instituto de Sociología, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1959); Hugo Ratier, *Villeros y villas miserias* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1971).

<sup>11</sup> Comisión Nacional de la Vivienda, pp. 38, 42 y 225-227; ‘Villa Jardín: donde el mate...’, Auyero, pp. 50–57; Javier Auyero y Rodrigo Hobert, ‘“¿Y esto es Buenos Aires?”: Los contrastes del proceso de urbanización’, in

parece haber jugado un lugar destacado en la Resistencia Peronista.<sup>12</sup> Por último, Villa Jardín se hallaba en su borde sur flanqueada por un muro de casi dos metros de altura, construido según algunos por el gobierno peronista de 1945-1955 y según otros por la autodenominada Revolución Libertadora, dictadura que derrocó al gobierno electo de Juan Domingo Perón en 1956 y ejerció el poder hasta 1958.<sup>13</sup> Este muro se volvió un objeto de representación y de discusión muy conocido como símbolo de la estigmatización y la negación temprana de la existencia de las villas y sus habitantes.

Los terrenos en los que se asienta Villa Jardín eran de propiedad privada y habían quedado vacantes cuando su loteo y venta, a fines del siglo XIX, resultara infructuoso.<sup>14</sup> La modalidad de subdivisión y venta de tierra rural no urbanizada para fines habitacionales era muy común en Buenos Aires alrededor del cambio de siglo, y asimismo hasta muy entrado el siglo XX. Fue de hecho la modalidad más importante de expansión urbana desde esa época hasta la sanción del decreto-ley provincial 8.912, Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo, que prohibió la venta de terreno sin infraestructura.<sup>15</sup> Esta expansión estuvo protagonizada por la vivienda popular y tuvo lugar principalmente en lo que hoy día son los partidos adyacentes a la capital, los cuales se encuentran desde principios del siglo XX jurisdiccionalmente en la Provincia de Buenos Aires. Las urbanizaciones que surgen de estos loteos, cuando exitosos, son a menudo denominadas ‘Villa ...’ en su nombre propio pero no deben ser confundidas con lo que conceptualizamos como villas (villas miseria) como sustantivo común y en el sentido analítico del término.

La modalidad de subdivisión generó numerosos debates dado que sus principales beneficiarios eran los especuladores privados, a costa del tesoro público (las municipalidades se veían en la necesidad de proveer de servicios básicos a los terrenos una vez que estos se hallaban habitados); y simultáneamente el hecho de que proveía una solución, aún si imperfecta, a la demanda habitacional de bajo costo.<sup>16</sup> Algunos terrenos, sin embargo, quedaron sin vender como consecuencia de sus peores condiciones relativas respecto a otros (por ejemplo por inundabilidad) y/o por el momento económico en que fueran puestos en venta (por ejemplo si era durante momentos de crisis). En el caso de Villa Jardín, los terrenos quedaron loteados pero no vendidos, lo cual puede explicar (a modo de hipótesis) el trazado en cuadrícula que esta presenta a diferencia del trazado típico villero que es de pasillos en tejido orgánico.

En este contexto los primeros indicios que tenemos de Villa Jardín como terreno habitado se remontan a los años '30, cuando inmigrantes de Europa oriental se instalan a vivir en las partes más altas del área, sobre tierra pantanosa y no urbanizada.<sup>17</sup> De acuerdo a *Nuestra Palabra*, en efecto, los frigoríficos de capital extranjero radicados en Lanús empleaban con preferencia inmigrantes de origen eslavo.<sup>18</sup> Fue, sin embargo, recién en la década de 1940

---

*Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, ed. por Daniel James (Buenos Aires: Sudamericana, 2003), pp. 213–44 (pp. 238–41).

<sup>12</sup> Auyero, pp. 45–46; ‘Una villa que se llama Jardín: Primera nota’, *Noticias*, 11 Agosto 1974.

<sup>13</sup> ‘Villa Jardín: donde el mate...’; ‘Cómo se vive en los barrios de emergencia’, *La Nación*, 19 Enero 1956; ‘Una villa... Primera nota’; Auyero, pp. 53–54; Auyero y Hobert, pp. 213–44.

<sup>14</sup> *Plan Estratégico Urbano Territorial del Municipio de Lanús* (Lanús: Municipio de Lanús, Provincia de Buenos Aires, 2012), p. 18. La sección histórica de este plan fue elaborada por Adrián Gorelik, Daniel Kozak y Lorena Vecslir; Alberto de Paula, Ramón Gutiérrez, y Graciela María Viñuales, *Del Pago del Riachuelo al partido de Lanús: 1536-1944* (La Plata: Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires Ricardo Levene, 1975).

<sup>15</sup> Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto-Ley 8.912, Provincia de Buenos Aires), 1977.

<sup>16</sup> Adrián Gorelik, *La grilla y el parque: espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1998).

<sup>17</sup> Auyero, pp. 48–50.

<sup>18</sup> ‘La epopeya de Lanús’, *Nuestra Palabra*, 7 Julio 1965.

cuando Villa Jardín comenzó a expandirse a escala masiva, con el arribo de nuevos habitantes y el crecimiento gradual desde tierras más altas hasta tomar las parcelas más bajas, hasta entonces vacantes por su condición propensa a inundaciones. La villa se estructuró en torno a cinco calles principales, que recorrían los terrenos a menudo anegados de sudeste a noroeste, asentadas ellas mismas sobre terreno más firme. Estas calles son las que estructuran la zona aún hoy día.<sup>19</sup>

Al igual que la mayoría de las villas de la época, Villa Jardín creció a través de la acumulación gradual de viviendas individuales, y no por tomas colectivas organizadas como sería usual en otros países de Latinoamérica y mismo en Argentina a partir de los años '80. Los grupos vecinales de las villas de la época en estudio no constituían colectivos de invasión de tierras, ni contaban con alianzas políticas específicas a su llegada. Las familias e individuos se establecían usualmente conociendo sólo a un número contado de personas tales como familiares y/o amigos, pero sin conocer al resto de los habitantes de la villa al momento de llegar. Gradualmente, a partir de la necesidad de resolver problemas comunes, surgieron comisiones para mejoras barriales, de menor o mayor permanencia. Algunas de estas se consolidaron y transformaron con el correr del tiempo en comisiones vecinales, que a partir de 1956 cobrarían también una función política.<sup>20</sup>

La condición inundable de las tierras mejoró ligeramente con la rectificación del río Riachuelo llevada a cabo durante la década de 1930 y hasta mediados de la década de 1940.<sup>21</sup> Sin embargo, lo que más mejoró la condición de las tierras fue indudablemente el trabajo vecinal, que se ocupó de rellenar paulatinamente las lagunas con escombros, basura y desechos, completando la obra en la década de 1960. Los vecinos también construyeron puentes para cruzar las lagunas antes de que estas fueran drenadas; extendieron las redes de agua potable; pavimentaron calles y pasillos; y construyeron instalaciones comunes tales como un centro de salud. También fueron ellos quienes se organizaron por manzana para recolectar y quemar la basura, para relevar datos de población y para ofrecer controles de salud. Además, con la ayuda del gobierno, construyeron canales para desagotar el agua de lluvia en el río Riachuelo, aliviando el problema de las inundaciones.<sup>22</sup>

En 1954, tal como mencionamos más arriba, el gobierno nacional inauguró una escuela primaria en Villa Jardín. En comparación con el resto de las villas de Buenos Aires, Jardín era hacia 1956 casi la única que contaba con una institución educativa, siendo la otra el Barrio Lacarra, listada como villa por instituciones estatales pero en los hechos un barrio municipal.<sup>23</sup> La creación de la escuela en Jardín, o el reconocimiento estatal de una iniciativa en ese sentido gestionada por los vecinos, puede ser leída como una toma de conciencia por parte del estado de la existencia de la villa en un contexto en el que estas no recibían atención específica y que eran concebidas, tanto por sus habitantes como por las reparticiones gubernamentales, como alojamiento temporario. En efecto, en sus inicios y durante la gestión peronista de 1945-1955, la combinación de una situación de pleno empleo, de aumento del salario real y de expansión de soluciones habitacionales para sectores de bajos ingresos (tanto mediante acción directa como mediante créditos hipotecarios flexibilizados) llevaban a hacer suponer que los habitantes recientemente asentados en villas se lograrían reubicar en el mercado formal o en unidades de vivienda social. A partir de 1955 se revierte la situación en

---

<sup>19</sup> Auyero, pp. 50–52.

<sup>20</sup> Germani; Ziccardi, 'Políticas de vivienda...', pp. 19–26; *Cronista Mayor de Buenos Aires*, números 20, 33 y 34 (Buenos Aires: Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, 2000 y 2002 respectivamente).

<sup>21</sup> Silvestri, pp. 30–32.

<sup>22</sup> Comisión Nacional de la Vivienda, p. 42; Auyero, p. 54; Auyero y Hobert, pp. 238–40.

<sup>23</sup> Comisión Nacional de la Vivienda, p. 38.

estos tres aspectos llevando a la las villas comenzaran a ser, gradualmente, concebidas como definitivas.<sup>24</sup>

A través de los años '50 y '60 los trabajos vecinales para la mejora del territorio se intensifican en villas, tanto en Jardín como en general en Buenos Aires. Los esfuerzos autopromovidos y autofinanciados por vecinos comienzan a combinarse cada vez más a menudo con demandas presentadas frente a instancias gubernamentales, tanto municipales como nacionales e incluyendo los poderes legislativo y ejecutivo, a fin de obtener apoyo. Típicamente los grupos vecinales, tanto en Jardín como en otras villas, proponían que municipalidades y otras dependencias estatales les proporcionaran materiales, asistencia técnica, y acceso a maquinaria, contribuyendo los vecinos con la mano de obra.<sup>25</sup>

Las iniciativas de erradicación comenzaron en Argentina en 1956, con el lanzamiento del Plan de Emergencia.<sup>26</sup> A partir de ese momento, la resistencia al desalojo se convirtió en el principal detonante para movilizar grupos de vecinos, tanto a nivel local a través de comisiones vecinales como a nivel urbano a través de agrupaciones como la Federación de Villas y Barrios de Emergencia.<sup>27</sup> Esto añade una nueva capa al problema: los vecinos se hallaban al mismo tiempo trabajando intensamente en mejoras barriales, esperando soluciones de vivienda por parte del Estado, y resistiendo las amenazas de desalojo. La implementación del Plan de Emergencia perdió ímpetu a principios de los '60. La idea de la erradicación, sin embargo, se mantuvo vigente en piezas legislativas no implementadas hasta 1966,<sup>28</sup> y la acción estatal erradicatoria resurgió en el año 1966 (con el Plan Piloto para la Erradicación de Villas de Emergencia), y aún con más fuerza en 1968 con el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE; los nombres son similares pero se trata de planes distintos).<sup>29</sup>

Es interesante notar que el Plan de Emergencia hace un amplio elogio de la junta vecinal de Villa Jardín, destacándola como una de las más activas en un contexto en el que reiteradamente se refiere a quienes vivían en villas como indolentes, incultos y desatentos al cuidado de sus entornos, responsabilizándolos entonces, al menos en parte, por sus propias situaciones habitacionales.<sup>30</sup> El hecho de que el Plan de Emergencia, siendo ferozmente anti-

---

<sup>24</sup> Auyero y Hobert; Anahi Ballent, *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo, 2005); Jorge Francisco Liernur, 'De las "nuevas tolderías" a la ciudad sin hombres: La emergencia de la "villa miseria" en la opinión pública (1955-1962)', *Registros*, 2009, 7-24; Eva Camelli y Valeria Snitcofsky, 'La "villa" de Buenos Aires: Génesis, construcciones y sentidos de un término', *Café de las ciudades*, 2012.

<sup>25</sup> Adriana Laura Massidda, 'Negociaciones, permanencia y construcción cotidiana en villas: villas La Lonja, Cildañez y Castañares, Buenos Aires, 1958-1971', *Urbana: Revista do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, 9.1 (2017), 15-46.

<sup>26</sup> Adriana Laura Massidda, 'The Plan de Emergencia (1956): Housing Shortage in Buenos Aires Then and Now', *Scroope: The Cambridge Architecture Journal*, 2012, 42-51.

<sup>27</sup> Ziccardi, 'Políticas de vivienda...'; Ernesto Pastrana, 'Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948-1973)', *Revista Interamericana de Planificación*, XIV.54 (1980), 124-42; Valeria Snitcofsky, 'Villas de Buenos Aires: historia, experiencia y prácticas reivindicativas de sus habitantes (1958-1983)' (tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires, 2016); Adriana Laura Massidda, 'Shantytowns and the Modern City: Examining Urban Poverty in South-Western Buenos Aires (1958-1967)' (tesis doctoral, Universidad de Cambridge, 2016).

<sup>28</sup> Resolución Municipal 14.449 (1958), *Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*, 1958, 10.916; Decreto Municipal 15.759. Creación de una comisión para la eliminación de tugurios, *Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*, 1962, 11.940; Ley 16.601 (República Argentina), 1964, p. 601; Ordenanza Municipal 20.220, *Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires* 1965, n°12.587.

<sup>29</sup> Comisión Municipal de la Vivienda, *Plan Piloto para Erradicación de Villas de Emergencia: Villas de emergencia n° 5-6-18* (Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1966); *Plan de Erradicación de las Villas de Emergencia de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires: Primer programa - erradicación y alojamiento transitorio* (Ministerio de Bienestar Social, 1968).

<sup>30</sup> Comisión Nacional de la Vivienda, pp. 40-42.

peronista en su calidad de documento orgánico a la Revolución Libertadora, haga un elogio tan claro de una villa que era, según declaraciones de sus vecinos, un bastión de la Resistencia Peronista en los años inmediatamente posteriores, no puede dejar de llamar la atención. No existen desafortunadamente datos históricos que posibiliten un análisis específico acerca del rol de las villas dentro de la Resistencia. Sin embargo, es generalmente entendido que la presencia política e identitaria del peronismo era alta en las villas en general, y que en este contexto Jardín tenía un perfil activo. Entonces, de haber sido este el caso, o bien el Plan de Emergencia desconocía la identidad política de Villa Jardín a la hora de celebrarla y expresar su interés, o bien dichos halagos eran precisamente parte de una estrategia política específica (de captación por ejemplo).

Los planes de erradicación referidos se centraban principalmente en el desalojo, y las pocas alternativas de vivienda ofrecidas eran o bien extremadamente precarias, de dimensiones reducidas y por otra parte de número insuficiente, como fue el caso de los Núcleos Habitacionales Transitorios construidos por el PEVE o en menor medida de las unidades ofrecidas por el Plan de Emergencia; o lejanas a fuentes laborales; o bien se encontraban fuera del alcance económico de lo que la mayoría de los vecinos podía abonar, como fue el caso del Conjunto Habitacional Lugano I-II con respecto a aquellos erradicados de villas de la zona. Por lo tanto, mientras en la década del '50 las comisiones villeras en general se sintieron seguros de su propia capacidad para transformar sus espacios barriales, simultáneamente esperando la provisión de alternativas de vivienda por parte del Estado, a lo largo de la década de 1960 se dieron cuenta de que era su propio accionar, y no aquel estatal, lo que llevaría a las soluciones habitacionales que necesitaban. A principios de la década de 1970 surgieron nuevas formas de movilización villera, ahora centrada en buscar el apoyo del Estado a iniciativas vecinales – por ejemplo, empresas constructoras cooperativas – en lugar de la provisión de las viviendas mismas por parte del Estado. Estas nuevas concepciones surgían en el contexto del levantamiento de la prohibición de peronismo, que fue la culminación de la movilización creciente de la sociedad argentina iniciada en 1969 y que se tradujo en el regreso de Juan Domingo Perón a la Argentina en 1973.<sup>31</sup>

### **Acerca de lo político en el territorio**

En abril de 1958 la comisión vecinal de Villa Jardín convocó a una reunión abierta e invitó a todos los concejales electos de Lanús a participar. Dichos concejales pertenecían a una amplia gama de partidos políticos: la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), partido del gobierno electo a nivel nacional a punto de comenzar su mandato bajo la presidencia de Arturo Frondizi; la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), recientemente separada de la UCRI; el Partido Socialista (PS); y el Partido Comunista (PC) entre otros. El comité vecinal presentó un pliego de peticiones que incluía la extensión y regularización de la provisión de agua; el suministro de electricidad; el rellenado de tierras, drenado de lagunas y eliminación de basurales; y la provisión de servicios públicos tales como transporte, una escuela de artes y oficios, centros culturales y deportivos y ferias francas. Además, crucialmente, el comité vecinal proponía la subdivisión y venta de la tierra a precios asequibles para las familias que viven en él, teniendo en cuenta sus ingresos y el número de miembros – es decir lo que hoy día conceptualizamos como transferencia dominial.<sup>32</sup> El mes de la convocatoria no es casual:

---

<sup>31</sup> Alicia Ziccardi, 'El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)' *Revista Mexicana de Sociología*, 46.4 (1984), 145-72; Patricia Dávalos, Marcela Jabbaz, y Estela Molina, *Movimiento villero y estado (1966-1976)* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1987); Snitcofsky, 'Villas de Buenos Aires'; Eva Camelli, 'Politicidad villera. El Movimiento Villero Peronista, 1973-1976', *Quid* 16, 7 (2017), 231-34.

<sup>32</sup> 'Villa Jardín: donde el mate...'

a poco de la asunción del primer gobierno electo luego del golpe de estado de 1955 las comisiones vecinales ya se estaban preparando para entrar en diálogo con las diversas reparticiones oficiales.

Menos de un mes más tarde los concejales del Partido Comunista en Lanús presentaron un proyecto para la construcción de guarderías, jardines de infantes y dispensarios en villas, con mejoras adicionales a la provisión de agua corriente, alcantarillado, relleno de lagunas y nivelación y compactación de calles a ser llevados a cabo por una comisión municipal – es decir, en su mayoría mejoras como las solicitadas por la comisión de Jardín.<sup>33</sup> De hecho, durante los mismos meses, concejales del Partido Comunista en otras jurisdicciones presentaron proyectos muy similares tanto en el distrito de Ciudad de Buenos Aires como en el partido de La Matanza.<sup>34</sup> En julio de 1960, el Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires intervino el Concejo Deliberante de Lanús reemplazándolo por una Comisión de Investigación, lo cual dejó coartada la capacidad de los concejales electos de impulsar proyectos subsiguientes.<sup>35</sup> Algunas iniciativas, sin embargo, ya habían tomado su curso.

En 1961, la Legislatura de la provincia de Buenos Aires sancionó una ley por la cual la tierra en Villa Jardín debía ser declarada de utilidad pública y expropiada a sus actuales propietarios por el gobierno provincial a través del Instituto de la Vivienda.<sup>36</sup> Se prescribía que la tierra fuera provista con servicios, subdividida en parcelas y vendida a sus habitantes actuales (al momento de sanción de la ley). La ley también solicitaba que el gobierno provincial facilitara préstamos hipotecarios para la construcción de viviendas en Jardín. Esta ley había sido promovida originalmente por la concejal comunista Irma Othar y, después de debatida en el Concejo Deliberante de Lanús, elevada a la legislatura provincial, donde había sido aprobada. El Ejecutivo provincial se hallaba, para ese entonces, liderado por el gobernador Oscar Alende, de la UCRI.

La ley 6.526/61 marcó un punto de inflexión en Villa Jardín ya que, aunque quedó incumplida, representó en la práctica la suspensión de la amenaza de desalojo presentada por los propietarios del terreno y por iniciativas como el Plan de Emergencia, ofreciendo una seguridad jurídica que impulsó la confianza y el trabajo de los comités barriales.<sup>37</sup> En 1963, el comisionado nacional de la Provincia de Buenos Aires, Francisco Imaz, firmó un decreto-ley que reconocía la falta de puesta en práctica de esta ley, reiteraba su validez, y extendía la fecha límite para las intervenciones.<sup>38</sup> Hacia 1964, sin embargo, Villa Jardín se enfrentaba todavía a amenazas de desalojo por parte de los dueños del terreno, lo cual llevó al entonces gobernador Anselmo Marini, de la UCRP, a visitar la villa y prometer nuevamente la expropiación de la tierra y su asignación a quienes la habitaban.<sup>39</sup> En 1965, con Marini todavía como gobernador, la legislatura provincial sancionó una nueva ley reiterando las precedentes.<sup>40</sup> A la larga, sin embargo, el mismo gobierno provincial dejó expirar el plazo estipulado sin efectuar ninguna intervención.<sup>41</sup> Mientras tanto Villa Jardín seguía creciendo en población y en densidad.

---

<sup>33</sup> ‘Presentan en Lanús el pedido para mejorar los barrios de emergencia’, *La Hora*, 9 Mayo 1958; ‘Tratan la carestía y problemas de la vivienda, el Concejo de Lanús’, *La Hora*, 17 Mayo 1958.

<sup>34</sup> ‘Búscase solución urgente para las villas miseria’, *La Hora*, 11 Mayo 1958; ‘En Matanzas, cientos de familias viven en forma precaria’, *La Hora*, 22 Mayo 1958.

<sup>35</sup> ‘El conflicto de Lanús’, *Nuestra Palabra*, 5 Julio 1960.

<sup>36</sup> Ley 6.526 (Provincia de Buenos Aires), 1961; Ley 6.650 (Provincia de Buenos Aires), 1961.

<sup>37</sup> Auyero y Hobert.

<sup>38</sup> Decreto-Ley 10.494 (Provincia de Buenos Aires), 1963.

<sup>39</sup> ‘La epopeya de Lanús’; ‘Villa Jardín se moviliza’, *Nuestra Palabra*, 22 Septiembre 1965.

<sup>40</sup> Ley 7.119 (Provincia de Buenos Aires), 1965.

<sup>41</sup> ‘Traman liquidar a las villas’, *Nuestra Palabra*, 20 Octubre 1965.

La genealogía de la ley 6.526/61 en Villa Jardín y el proceso prolongado de su negociación entre vecinas y vecinos, comisión vecinal, propietarios de las tierras y diversas instancias y representantes del gobierno es un caso ideal y extremadamente rico para visualizar el entrelace de los actores territorio, comunidad, Estado y mercado en el contexto urbano. Esta serie de diferentes instancias de disputa refleja asimismo las tensiones entre sus distintas escalas de acción micro, local, municipal y de la provincia. Se trataba de hecho, en su momento histórico, de una discusión por lo que hoy día llamamos (re-)urbanización, que ha recobrado visibilidad con tanta fuerza en Buenos Aires en los últimos dos años. Villa Jardín, además, muestra estas contradicciones de un modo particularmente vívido, por ejemplo en comparación a muchas de sus contemporáneas (Villa 20, Villa 21-24, Villa 31), al estar asentada sobre terreno privado y fuera de los límites del distrito administrativo de la Ciudad de Buenos Aires.

Villa Jardín se erige como un caso en el que ha sido principalmente el esfuerzo vecinal el que ha transformado a fondo el territorio, a veces con apoyo pero a menudo con hostilidad por parte de las agencias estatales. Este es asimismo el caso de la mayor parte de de las villas de Buenos Aires durante las décadas bajo estudio. La ocupación del espacio urbano por parte de sus habitantes, por fuera de al menos parte del marco legal (en lo que refiere a estipulaciones sobre la propiedad privada) y en confrontación con iniciativas de desalojo es leída, en el presente trabajo, como una instancia de accionar político del mismo modo en que los son las prácticas explícitamente políticas. Dicho de otro modo, la transformación espacial en Villa Jardín fue llevada a cabo por dos modalidades simultáneas: la mejora cotidiana de los terrenos y la organización vecinal para su gestión y defensa frente a reparticiones estatales. Aunque es la segunda modalidad la que corresponde a las formas que suelen relacionarse con la presencia de lo político en el territorio dado que expresa demandas y articula conversaciones con instancias gubernamentales, ambas pueden ser conceptualizadas como políticas si conceptualizamos lo político como lo referido a la disputa en torno a la toma de decisiones.

Partimos de la base de que las transformaciones urbanas son actos políticos por naturaleza, dado que representan la materialización en el espacio de algún tipo de poder. En otras palabras, la distribución de la población en el territorio y las diversas cualidades que ese territorio adquiere son consecuencia de la toma de decisiones por parte de determinados actores: en el caso de la Buenos Aires de mediados de siglo XX (y de la mayor parte de nuestras ciudades contemporáneas en el contexto capitalista actual), del mercado y el Estado. Las disputas en torno a quién tome esas decisiones son en definitiva una modalidad de política. Las definiciones de ‘política’ y ‘poder’ son cruciales para dar cuenta de estos procesos, y cabe aclarar que estamos trabajando sobre una noción de política en su sentido amplio. Por comenzar, tradicionalmente lo político ha sido entendido como el arte de gobernar un estado, o como una cuestión íntimamente ligada al poder gubernamental o a la puja para llegar a él. Según el diccionario de la Real Academia Española, por ejemplo, lo político es, entre otras cosas, la ‘actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos’; la ‘actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo’; y el político como individuo es aquel que ‘interviene en las cosas del gobierno y negocios del Estado’.<sup>42</sup> Nociones similares se encuentran, en referencia al idioma inglés, en el Oxford English Dictionary.<sup>43</sup> También en su concepción tradicional, encontramos una acepción de lo político íntimamente ligada con lo urbano en la raíz misma del término, clave para su conceptualización en el marco de la

---

<sup>42</sup> ‘político, ca’, *Diccionario de la lengua española* (Madrid: Real Academia Española, 2012) <<http://lema.rae.es/drae/?val=pol%C3%ADtica>>.

<sup>43</sup> ‘Political, Adj. and N.’, *OED Online* (Oxford University Press) <<http://www.oed.com/view/Entry/146887>> [accessed 8 June 2015].

cultura occidental, en la que esta deriva del término griego *polis* significando ciudad, o Ciudad-Estado. *Políticos* pasa a significar entonces ‘la cosa de la polis’ o *aquello que pertenece a la ciudad, pero más en el sentido de su administración que como algo ligado a la ciudad en tanto espacio*.<sup>44</sup>

Desafiando este tipo de noción, Jacques Rancière define la política como un ‘tipo específico de poder que se ocupa de una entidad específica, una comunidad específica denominada “el pueblo” [...] la esencia de la política es el poder del pueblo [...] el poder de aquellos que no están habilitados a ejercer poder’.<sup>45</sup> Esta concepción es de particular interés para nosotros por el papel que asigna a las personas comunes, y en particular a aquellas que no han sido investidas a priori con ningún tipo de poder, como agentes políticos. Rancière así no sólo expande la noción tradicional de política, sino que aún le contrapone su propia definición: para Rancière, la política sería precisamente aquella lucha que interrumpe e intenta subvertir el orden establecido y administrado por los gobiernos, el cual denomina ‘policía’.<sup>46</sup> A través de esta modalidad de lucha, o de política, aplicada al espacio urbano, ya no son sólo los actores mercado y Estado quienes definen la distribución de las personas y grupos en el espacio sino también estas familias y comunidades.

Dado el protagonismo otorgado a todos los miembros de una sociedad a la hora de conceptualizar una definición de política concibiéndola como una tensión de poder, es posible ver que la noción de ‘poder’ en que Rancière se basa es aquella propuesta originalmente por Michel Foucault, donde el poder atraviesa la sociedad toda y es reproducido y resistido por cada uno de sus miembros, en vez que aplicarse a través de una estructura vertical como en la concepción tradicional: ‘los inviste, es transmitido por ellos y a través de ellos; ejerce presión sobre ellos, del mismo modo en que ellos, en su lucha contra él, resisten el modo en que los sujeta’.<sup>47</sup> Sin embargo, en el contexto de la teorización rancieriana, el poder parece estar aún relacionado con luchas intencionadas por el control o la toma de decisiones. Para dar cuenta de modo completo de las dinámicas villeras necesitamos entonces dar aún otro paso. Así, ampliando a su vez la noción de política de Rancière, podemos también leer algunas prácticas cotidianas, que no implican movilización o lucha explícita, como otro desencadenante, quizás no intencional, de cambios espaciales y sociales. Los conceptos de ‘no-movimientos’ (*nonmovements*) y ‘ocupación silenciosa’ (*quiet encroachment*), de Asef Bayat, son fundamentales a este respecto. Bayat propone que una parte sustancial del cambio social urbano proviene de las ‘acciones colectivas de actores no-colectivos; éstas se materializan en prácticas compartidas por grandes cantidades de gente común cuyas actividades individuales pero similares desencadenan un importante grado de cambio social, aún estando rara vez guiadas por ideologías o liderazgos reconocibles’.<sup>48</sup> La ‘ocupación silenciosa’, a su vez, refiere a ‘acciones no-colectivas pero prolongadas de individuos y familias desagregados en pos de cubrir sus necesidades básicas (tierra para vivienda, servicios urbanos, trabajo

---

<sup>44</sup> ‘*Politic*, Adj. and N.’, *OED Online* (Oxford University Press) <<http://www.oed.com/view/Entry/146885>> [accessed 8 June 2015]; Marina Lathouri, ‘Politics of Inhabitation: Demarcations and Architectural Mediations in a Connected World’, presentación en el *King’s and Christ’s Architecture Seminar*, King’s College, Cambridge, 2012).

<sup>45</sup> Jacques Rancière, ‘A Few Remarks on the Method of Jacques Rancière’, *Parallax*, 15.3 (2009), 114–23 (p. 118) (mi traducción).

<sup>46</sup> Jacques Rancière, *Dissensus: On Politics and Aesthetics* (London: Continuum, 2009); Jacques Rancière y Gabriel Rockhill, *The Politics of Aesthetics: The Distribution of the Sensible* (London: Continuum, 2006); Samuel Chambers, ‘Jacques Rancière and the Problem of Pure Politics’, *European Journal of Political Theory*, 10.3 (2011), 303–26.

<sup>47</sup> Michel Foucault, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (Harmondsworth: Penguin Books, 1979), p. 27 (mi traducción).

<sup>48</sup> Asef Bayat, *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East* (Stanford: Stanford University Press, 2013), p. 14 (mi traducción).

informal, oportunidades laborales, y espacio público) de una manera ilegal, silenciosa y modesta'.<sup>49</sup>

Lo político en villas, entonces, estaba representado hacia las décadas del '50 y '60 por una condición doble. Por un lado, cuando individuos o familias ocupaban terreno ajeno para autoconstruir sus viviendas procedían – dentro del contexto histórico analizado – por necesidad material y no con la intención de realizar un acto 'político' – al menos no necesariamente en pos de expresar una resistencia política ni con un programa político en particular en mente. A menudo, de hecho, estos individuos y familias no se oponían al Estado sino que más bien esperaban apoyo de su parte, confirmándolo así en su legitimidad. Simultáneamente, sin embargo, la práctica misma de habitar en terreno ocupado conllevaba un desafío implícito a las estructuras legales y sociales prevalecientes, y con él un desbalance de las estructuras de poder predominantes. Como contracara, y dentro del mismo marco, cada acción estatal en pos de la erradicación de villas como Jardín puede ser leída como un intento, a menudo infructuoso, de volver ese balance de fuerzas o esa estructura de poder a su situación original – de volver a concentrar la toma de decisiones en sus manos.

### **Observaciones finales**

Las transformaciones urbanas pueden ser consideradas actos políticos *per se* dado que implican la aplicación de un tipo de poder sobre el territorio. En el caso de las villas, dicha politicidad se ve exacerbada y visibilizada por la precariedad en la tenencia de la tierra. Encontramos entonces dos modalidades de politización: una explícita, basada en las negociaciones y en el diálogo abierto; y otra implícita, comprendida en la ocupación gradual, silenciosa y cotidiana del territorio por motivos de supervivencia y al margen de las prescripciones formales de compraventa. En las villas de mediados de siglo XX, la primera se manifestaba en la elección de representantes y comisiones vecinales, en los debates abiertos, y en las confrontaciones y acercamientos a diferentes instancias de poder y gobierno. La segunda, a su vez, conllevaba un aspecto político no sólo por el cambio urbano que generaba y la escala que iba gradualmente adquiriendo sino principalmente por la redistribución de poder en la toma de decisiones acerca de la distribución de la población sobre el territorio implicada.

Ambas modalidades de politicidad se entrelazaron, entonces, en la expansión y transformación de las villas de Buenos Aires durante 1958-1967. Los habitantes villeros no se instalaban, normalmente y durante ese período, en las villas con la intención de articular un acto político, sino por una cuestión de necesidad. Sin embargo, no sólo la práctica misma de vivir allí implicaba, aún sin quererlo, un acto político, sino que también la necesidad de lucha permanente por mejoras barriales y por la resistencia al desalojo transformaba a las villas, a sus habitantes y a la transformación territorial realizada en sujetos, procesos y espacios que ponen de manifiesto las politicidades comprendidas en lo urbano.

### **Bibliografía citada**

- 'Arriar la bandera negra de las "Villas Miseria": Cuarta nota', *Clarín*, 1 Febrero 1962  
'Arriar la bandera negra de las "Villas Miseria": Tercera nota', *Clarín*, 31 Enero 1962  
Auyero, Javier, *Poor People's Politics: Peronist Survival Networks and the Legacy of Evita*  
(Durham: Duke University Press, 2001)

---

<sup>49</sup> Bayat, p. 45 (mi traducción).

- Auyero, Javier, y Rodrigo Hobert, “¿Y esto es Buenos Aires?”: Los contrastes del proceso de urbanización’, en *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1976)*, ed. por Daniel James (Buenos Aires: Sudamericana, 2003), pp. 213–44
- Ballent, Anahi, *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo, 2005)
- Bayat, Asef, *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East* (Stanford: Stanford University Press, 2013)
- ‘Búscase solución urgente para las villas miseria’, *La Hora*, 11 Mayo 1958
- Camelli, Eva, ‘Politicidad villera. El Movimiento Villero Peronista, 1973-1976’, *Quid* 16, 7 (2017), 231–34
- Camelli, Eva, y Valeria Snitcofsky, ‘La “villa” de Buenos Aires: Génesis, construcciones y sentidos de un término’, *Café de las ciudades*, 2012
- Chambers, Samuel, ‘Jacques Rancière and the Problem of Pure Politics’, *European Journal of Political Theory*, 10 (2011), 303–26
- Comisión Municipal de la Vivienda, *Plan Piloto para Erradicación de Villas de Emergencia: Villas de emergencia n° 5-6-18* (Buenos Aires: Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, 1966)
- Comisión Nacional de la Vivienda, *Plan de Emergencia: Informe elevado al Poder Ejecutivo Nacional* (Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Previsión, 1956)
- ‘Cómo se vive en los barrios de emergencia’, *La Nación*, 19 Enero 1956
- Cravino, María Cristina, *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana* (Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006)
- Cronista Mayor de Buenos Aires*, número 20 (Buenos Aires: Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, 2000)
- Cronista Mayor de Buenos Aires*, número 33 (Buenos Aires: Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, 2002)
- Cronista Mayor de Buenos Aires*, número 34 (Buenos Aires: Instituto Histórico de la Ciudad de Buenos Aires, 2002)
- Dávolos, Patricia, Marcela Jabbar, y Estela Molina. *Movimiento villero y estado (1966-1976)* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1987)
- Decreto Municipal 15.759. Creación de una comisión para la eliminación de tugurios, *Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*, 1962, 11,940
- Decreto-Ley 10.494 (Provincia de Buenos Aires), 1963
- ‘El conflicto de Lanús’, *Nuestra Palabra*, 5 Julio 1960
- ‘En Matanzas, cientos de familias viven en forma precaria’, *La Hora*, 22 Mayo 1958
- Foucault, Michel, *Discipline and Punish: The Birth of the Prison* (Harmondsworth: Penguin Books, 1979)
- Germani, Gino, ‘El proceso de urbanización en la Argentina’ (Instituto de Sociología, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1959)
- Gorelik, Adrián, *La grilla y el parque: espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 1998)
- ‘La epopeya de Lanús’, *Nuestra Palabra*, 7 Julio 1965
- Lathouri, Marina, ‘Politics of Inhabitation: Demarcations and Architectural Mediations in a Connected World’, presentación en el *King’s and Christ’s Architecture Seminar* (King’s College, Cambridge, 2012)
- Ley 6.526 (Provincia de Buenos Aires), 1961
- Ley 6.650 (Provincia de Buenos Aires), 1961
- Ley 7.119 (Provincia de Buenos Aires), 1965
- Ley 16.601 (República Argentina), 1964

- Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo (Decreto-Ley 8.912, Provincia de Buenos Aires), 1977
- Liernur, Jorge Francisco, ‘De las “nuevas tolдерías” a la ciudad sin hombres: La emergencia de la “villa miseria” en la opinión pública (1955-1962)’, *Registros*, 6 (2009), 7–24
- Massidda, Adriana Laura, ‘Cómo nombrar a la informalidad urbana: Una revisión de las definiciones en uso, sus implicaciones analíticas y su alcance’, *Quid 16*, en prensa (estimado 2019)
- , ‘Negociaciones, permanencia y construcción cotidiana en villas: villas La Lonja, Cildañez y Castañares, Buenos Aires, 1958-1971’, *Urbana: Revista do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade*, 9 (2017), 15–46
- , ‘Shantytowns and the Modern City: Examining Urban Poverty in South-Western Buenos Aires (1958-1967)’ (tesis doctoral, Universidad de Cambridge, 2016)
- , ‘The Plan de Emergencia (1956): Housing Shortage in Buenos Aires Then and Now’, *Scroope: The Cambridge Architecture Journal*, 21 (2012), 42–51
- ‘Miles de personas se alojan en casas miserables’, *La Prensa*, 19 Marzo 1956
- Ordenanza Municipal 20.220, *Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*, 1965, n° 12.587
- Pastrana, Ernesto, ‘Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948-1973)’, *Revista Interamericana de Planificación*, XIV (1980), 124–42
- de Paula, Alberto, Ramón Gutiérrez, y Graciela María Viñuales, *Del Pago del Riachuelo al partido de Lanús: 1536-1944* (La Plata: Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires Ricardo Levene, 1975)
- Plan de Erradicación de las Villas de Emergencia de la Capital Federal y el Gran Buenos Aires: Primer programa - erradicación y alojamiento transitorio* (Ministerio de Bienestar Social, 1968)
- Plan Estratégico Urbano Territorial del Municipio de Lanús* (Lanús: Municipio de Lanús, Provincia de Buenos Aires, 2012)
- ‘Politic, Adj. and N.’, *OED Online* (Oxford University Press)  
<<http://www.oed.com/view/Entry/146885>> [último acceso 8 Junio 2015]
- ‘Political, Adj. and N.’, *OED Online* (Oxford University Press)  
<<http://www.oed.com/view/Entry/146887>> [último acceso 8 Junio 2015]
- ‘político, ca’, *Diccionario de la lengua española* (Madrid: Real Academia Española, 2012)  
<<http://lema.rae.es/drae/?val=pol%C3%ADtica>>
- ‘Presentan en Lanús el pedido para mejorar los barrios de emergencia’, *La Hora*, 9 Mayo 1958
- Rancière, Jacques, ‘A Few Remarks on the Method of Jacques Rancière’, *Parallax*, 15 (2009), 114–23
- , *Dissensus: On Politics and Aesthetics* (London: Continuum, 2009)
- Rancière, Jacques, y Gabriel Rockhill, *The Politics of Aesthetics: The Distribution of the Sensible* (London: Continuum, 2006)
- Ratier, Hugo, *Villeros y villas miseria* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1971)
- Resolución Municipal 14.449, *Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires*, 1958, 10,916
- Silvestri, Graciela, *El color del río: historia cultural del paisaje del Riachuelo* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo, 2003)
- Snitcofsky, Valeria, ‘Villas de Buenos Aires: historia, experiencia y prácticas reivindicativas de sus habitantes (1958-1983)’ (tesis doctoral, Universidad de Buenos Aires, 2015)
- ‘Traman liquidar a las villas’, *Nuestra Palabra*, 20 Octubre 1965
- ‘Tratan la carestía y problemas de la vivienda, el Concejo de Lanús’, *La Hora*, 17 Mayo 1958
- ‘Una villa que se llama Jardín: Primera nota’, *Noticias*, 11 Agosto 1974
- ‘Villa Jardín: donde el mate se toma con soda’, *Nuestra Palabra*, 24 Abril 1958

‘Villa Jardín se moviliza’, *Nuestra Palabra*, 22 Septiembre 1965

Ziccardi, Alicia, ‘Políticas de vivienda y movimientos urbanos: El caso de Buenos Aires (1963-1973)’ (Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato di Tella, 1977)

———, ‘El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)’, *Revista Mexicana de Sociología*, 46.4 (1984), 145–72

‘Cómo nombrar a la informalidad urbana: Una revisión de las definiciones en uso, sus implicaciones analíticas y su alcance’, *Quid 16*, en prensa (estimado 2019)

**Pobreza urbana y rural en el Uruguay del 50**  
**El Caso de la Unidad Casavalle y el Rancho Experimental de San José**

*Martín Cajade*

**Recibido:** 29/11/2017

**Evaluado:** 02/05/2018

**Resumen**

A partir de la década del cincuenta en Uruguay los rancheríos que abundaban en la campaña empiezan a ser cada vez más visibles en el paisaje urbano de las ciudades.

Desde la academia y las oficinas públicas se abordaron los problemas socio-habitacionales relacionados con la precariedad y la marginación; proponiendo soluciones novedosas para la época, que se intentaron llevar adelante con distintos grados de concreción y éxito.

Carlos Gómez Gavazzo fue el encargado de llevar adelante, supervisar o contribuir con muchas de estas iniciativas, documentadas en el archivo del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo de la UdelaR.

Proponemos un recorrido por dos episodios: la Unidad Vecinal de Casavalle y el Rancho Experimental de San José, que funcionan como metonimia para ver revisar algunas ideas de ciudad e imaginarios urbano-arquitectónicos que a mediados del siglo XX intentaron abordar el problema de la pobreza.

**Palabras Clave:** Carlos Gómez Gavazzo, Rancheríos, Unidad Vecinal, Urbanismo.

**Abstract**

From mid-twentieth century in Uruguay slums that were regularly spotted in the countryside started to appear more and more often in the urban landscape.

The academia, along with public institutions started to confront the problems regarding dwelling shortage, exclusion and precarious habitat; proposing newfangled solutions that were introduced with varying degrees of success.

Carlos Gómez Gavazzo was in charge of driving, supervising and contributing with these endeavours, all documented in the archive of the "Instituto de Teoría y Urbanismo" of the "Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo de la UdelaR".

We therefore propose in this article a narrative joining two episodes: Casavalle's Neighbourhood Unit and the Experimental Ranch of San José, which work as a metonymy that inspects the ideas regarding the urbano-architectonic imaginaries that enlightened the approach to the problem of poverty in the fifties.

**Keywords:** Carlos Gómez Gavazzo, Slums, Neighbourhood Unit, Urbanism

### **Introducción**

El 12 de enero de 1948, la ley 11.029 crea el Instituto Nacional de Colonización para revertir la proliferación de latifundios y sus precariedades territoriales asociadas.<sup>1</sup> Los "rancheríos", que eran una realidad visible y evidente en el ámbito rural, empiezan a ser parte del paisaje urbano de forma significativa a partir de la segunda mitad del siglo XX.

Este trabajo tiene por objetivo analizar dos episodios relacionados con la precariedad urbana y rural en el Uruguay del cincuenta, desde el universo que vinculan a la arquitectura con las disciplinas asociadas a la planificación territorial. Funcionan como excusa para revisar las miradas técnicas, los procesos de proyecto y las soluciones edilicias que trabajaban al servicio de la acción universitaria, profesional y estatal. Son, a su vez, la metonimia de una realidad histórica compleja: nos acercan a entender cómo se abordaba el problema de la precariedad habitacional, la desintegración social y la pobreza territorial.

El artículo propone una mirada sobre los binomios pobreza-territorio y arquitectura-urbanismo en torno a dos proyectos significativos asociados al arquitecto Carlos Gómez Gavazzo: el Rancho Experimental de San José y la Unidad Vecinal de Casavalle.

El trabajo pretende exponer, al recorrer y entrecruzar dichos episodios, algunos vínculos posibles entre las líneas políticas de las instituciones públicas que interactúan, las prácticas recurrentes en los cuadros profesionales, los trazos y líneas académico-ideológicas que se despliegan y los imaginarios proyectuales que muestran quiebres y continuidades en la cultura planificadora y arquitectónica de los años cincuenta.

### **Gómez**

---

1 DE SOUZA, Lucio. *Imaginarios rurales: El modelo de afincamiento en la Planificación Rural del Uruguay de Carlos Gómez Gavazzo*. Director: Emilio Nisivoccia. Maestría. [Tesis]. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, 2016, 192 p.

Carlos Gómez Gavazzo (1904-1987) es una figura clave de la cultura planificadora del Uruguay, un personaje singular con un impacto indudable tanto en el ámbito académico, como en el técnico-político. Fue uno de los tres pasantes uruguayos de Le Corbusier en su oficina parisina, lugar que ocupó luego de ganar el gran premio que otorgaba la Facultad de Arquitectura al mejor estudiante de cada generación en 1932. Su vínculo con la academia lo llevó a ser catedrático en el área proyecto para posteriormente acceder a la dirección del Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) de la Facultad de Arquitectura donde desarrolló el resto de su carrera profesional con dedicación total. Personaje esencial para el armado y construcción del Plan de Estudios del 52, que definió la enseñanza de la disciplina por más de cincuenta años y cuya postura ideológica -la cual era compartida por el CEDA- tenía un doble atractivo: un fuerte compromiso político con la realidad local y sus injusticias sociales, y el progresismo moderno que destilaban sus visiones en torno a la arquitectura y el urbanismo.

Su archivo, que forma parte del acervo del Instituto de Teoría y Urbanismo de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la UdelaR es la fuente de referencia para el proyecto de investigación en curso llamado "Cultura Planificadora".<sup>2</sup>

### **Los episodios**

Los dos episodios elegidos son el Rancho Experimental de San José, que si bien tiene su origen en 1934, es publicado en 1950 como parte del número especial de la *Revista del Centro de Estudiantes de Arquitectura* dedicado al problema de los Rancheríos; y la Unidad Vecinal N°2 de Casavalle que es parte del Plan Director de Montevideo de 1956, del cual Gómez fue asesor técnico y está discretamente presente en la solución propuesta por él en un informe técnico a la Comisión de la Junta Departamental de Montevideo que estudia las condiciones de vida de la población en 1959.

Estos casos funcionan también como marco temporal para una década clave en la historia nacional, donde pasamos del optimismo colectivo a principios de la misma hasta el comienzo y agudización de una crisis económica hacia fines del cincuenta, con consecuencias notorias para el país en las décadas futuras.

---

<sup>2</sup> El archivo de Gómez Gavazzo en estudio a través del proyecto I+D "Cultura Planificadora", cuenta con diversas transcripciones de comisiones, actas, informes, proyectos y planes.

También son relevantes las instituciones asociadas o indirectamente vinculadas con dichos episodios. Por un lado, la Universidad, a través de la Facultad de Arquitectura y su centro de estudiantes representando el área académica; y por otro, el ámbito político, referidas al área municipal mediante el Concejo Departamental con sus documentos, sus comisiones asesoras e instancias técnico-profesionales.

### **1. El rancho de San José**

El primer episodio es el Rancho Experimental de San José: una exploración proyectual a cargo de Carlos Gómez Gavazzo y Teófilo Herrán que proponía hacia el año 1934, una reconfiguración espacial con postulados higienistas del típico rancho de adobe y paja como solución para la dura realidad que golpeaba los pueblos de ratas en la campaña profunda del interior uruguayo. El programa arquitectónico del proyecto era simple pero cuidadoso: una distribución de las tareas productivas en el predio y de los usos domésticos al interior de la vivienda para atender y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

El proyecto se reedita más de quince años después en la Revista del Centro de Estudiantes de Arquitectura.

### **La revista del CEDA de 1950**

El Centro de Estudiantes de la Facultad de Arquitectura realiza un importante esfuerzo por publicar un doble número de su revista fechado entre octubre de 1949 y marzo de 1950. El tema central, y objeto de la segunda mitad del documento tiene que ver con el "problema de los rancheríos" y aborda el tema de la precariedad socio-habitacional en el campo uruguayo.

En la presentación del tema Finocchio y Puppo, los directores y redactores de la revista, realizan un llamado a la acción coordinada de las fuerzas vivas y movilización del Estado sin ineptitud burocrática ni politiquería: "Planificación Nacional. No cabe otra escala. No ya el esfuerzo disperso, ni tampoco el esfuerzo conjunto para la solución aislada y parcial, sino la acción colectiva, coordinadora del Estado en esta escala nacional". Y sentencia finalmente, "Durante muchos años nos ilustramos en la contemplación. Eduquémonos ahora en la realización".

Luego, la publicación nos enseña una cronología sobre los acontecimientos que influyeron en el origen y continuación del fenómeno de los rancheríos para pasar a una sección de entrevistas con actores públicos relevantes. Aquí vierten su posición el Rector de la Universidad, el Arq. Agorio, la Sociedad de Arquitectos del Uruguay, Julio Castro (definido, además de maestro y periodista como un "conocedor profundo de los problemas de nuestro campo"), el Arq. Gómez Gavazzo, el Dr. Chiarino, Daniel Vidart, el Dr. Boerger, el Arq. Terra Arocena, el Gral. Pedro Sicco y el Dr. Salveraglio. Si bien hay opiniones y datos valiosos en todas las entrevistas, es Gómez quien sin duda tiene una participación destacada y significativa en este documento.

A la primera pregunta formulada por los estudiantes, referida a la importancia del problema, Gómez corrige los términos y despliega el enfoque científico que el urbanismo intenta consolidar: "no es un problema en sí, sino el efecto o síntoma de una afección radicada en el proceso de evolución cultural del país". Pero luego desvía la pregunta y parece dirigirse a los estudiantes universitarios: "El sentido eminentemente humanista de nuestra cultura universitaria, acuerda interés inmediato al problema en cuestión. Infelizmente, nuestra cultura universitaria, a pesar del enorme camino recorrido, todavía no ha llegado a la extensión y practicidad necesarios para que los órganos ejecutivos y receptores actúen positivamente en esta situación; sin embargo, no puede negarse la trascendencia de una acción recuperadora, ordenadamente dirigida, porque ella es vehículo de educación y formación cultural necesarias y propicias para la elevación moral del hombre y de la sociedad". Gómez parece estar aquí continuando una conversación previa con el estudiantado, ya que muchas de sus palabras se hacen eco en las redacciones editoriales de la propia revista. Pero quizás lo más significativo es el espíritu detrás de las palabras que luego retomaría el Plan del 52 sobretodo en lo referido al compromiso social y político cuando se tratan los temas cruciales del país<sup>3</sup>.

Para la segunda pregunta, que pide medidas prácticas para una solución definitiva, Gómez recuerda el espíritu humanista y demanda criterios subsistenciales que no excluyan aspectos experimentales. Pero acto seguido, excluye otras perspectivas disciplinares: "Para esto, nuestra técnica es suficiente; faltan recursos y apoyo general de las instituciones gubernamentales."

---

3 NUDELMAN, Jorge. *Tres visitantes en París: los colaboradores uruguayos de Le Corbusier*. Montevideo, Ediciones universitarias, 2015, 413 p.

Finalmente, los estudiantes hacen una pregunta referida a la conveniencia de un organismo planificador nacional. Luego de la respuesta afirmativa, Gómez continúa: "Hablar de planificación es hablar de coordinación y cooperación, suponiendo bases únicas y generales. La dispersión y hasta interferencia de iniciativas gubernamentales y privadas, tendría su respuesta lógica en la creación de un organismo planificador. Entiendo que en este asunto, la Universidad debería tener una participación muy activa, por la necesidad de encarar, por lo menos inicialmente, esta sugerencia como un acto trascendente de extensión cultural."

Hay dos cosas interesantes para remarcar de la entrevista. La primera refiere a la idea de suficiencia técnica para dar respuesta al tema, que en este mismo número Gómez intentará presentar con su rancho experimental, y subsistencial, lógicamente. La segunda, tiene que ver con un proyecto a más largo plazo asociado al "organismo planificador" con participación Universitaria. Esa participación en temas de planificación es la que Gómez está empezando a montar en el Instituto de Teoría y Urbanismo, del cual es "Jefe de Trabajos Prácticos" como se puede observar en su firma al final de la entrevista, pero que en poco tiempo lo tendrá como director.

El ITU en este período será una plataforma técnica que asesora a los diferentes organismos gubernamentales en todo lo que refiere a planificación territorial.

#### Cifras y relatos

En la sección denominada "Bases Físicas", uno de los objetivos que se plantean los estudiantes es sintetizar y divulgar un panorama cuantitativo que dé certezas del número total de rancheríos, pobladores y demás datos globales sobre la realidad del país.

La pieza principal es el "cuadro general de rancheríos": una planilla que trabaja con los datos relevados por el Ministerio del Interior en el año 47. Aquí se cuantifica el total de rancheríos, 413, por el número promedio de habitantes que maneja la planilla del Ministerio. Esto sugiere la cifra de 80.000 habitantes en el territorio uruguayo que se encuentran bajo las condiciones descritas. Esta cifra también la maneja -entre otros- Julio Castro. Existe un esfuerzo extra en la publicación por parte de los estudiantes, que bajo la supervisión de un funcionario del Ministerio del interior, realizan un mapeo de estos rancheríos cuantificados previamente.

Finalmente y antes de pasar a los proyectos concretamente, aparece una sección relacionada con relatos de personajes singulares aportando miradas en primera persona sobre las vivencias en rancheríos, así como esbozos de teorías y bases conceptuales para definir sus orígenes y realidades. Posteriormente, se enumeran una serie de instituciones que aportan sus miradas y cuentan sus experiencias, de las cuales sin duda, las Misiones Socio-Pedagógicas son de las más interesantes junto con la iniciativa privada asociada a la Fundación Nacional de Amigos del Niño del Campo.

### **El ITU en la revista**

Parece ser una preocupación central del ITU el arriesgar soluciones y propuestas concretas para la realidad descrita. Casi se podría pensar que todo lo mostrado anteriormente en la revista, funciona como introducción previa a la tan esperada conclusión que se traduce rápidamente en planes, acciones y proyectos.

El ITU primero presenta un diagnóstico aero-fotogramétrico relatando las situaciones del campo uruguayo dividido en 3 regiones, apuntando episodios improductivos, cuestiones a mejorar y logros científicos, para siempre rematar en imágenes de rancheríos "habitando lugares poco propicios e indignos de la condición humana".

Las conclusiones no se hacen esperar: "distribución equitativa de la tierra", "creación de fuentes de trabajo estable y reglamentación efectiva de sus condiciones", "vías de comunicación seguras con los centros regionales e inter-relación viaria de dichos centros" y "creación de relaciones que favorezcan una vida comunitaria intensa y un clima cultural" son las demandas del instituto para empezar a atacar el problema de raíz. Para lograrlas, se exige un trabajo práctico asociado al relevamiento y estudio de las condiciones in-situ: el expediente rural, un documento equivalente al expediente comunal que Gómez expondrá en Porto Alegre en 1951 asociado a la "Grille CIAM" de Le Corbusier, solo que adaptado a la realidad rural con el objetivo de mapear y zonificar el medio físico en el interior del país. El expediente pretendía cuantificar y territorializar desde la composición geológica del sub-suelo a las condiciones higiénicas de las

instalaciones sanitarias domiciliarias. Una tarea titánica que implicaría el despliegue de cuadrillas de pasantes instruidos en el ITU por todo el territorio nacional en busca de estos datos.

Esto estaría también asociado a un "Plan de Acción", que preveía la creación de la "Junta Honoraria de Planificación Nacional" para realizar "medidas generales de estabilización y fomento de la producción y regulación del consumo, estudios sociológicos regionales y locales, formulación de planes y planos reguladores regionales y locales".

### La arquitectura del campo

Finalmente se presentan dos proyectos cuya autoría o co-autoría pertenece a Gómez. El primero refiere a la Remodelación del Naranjal Salteño: un proyecto de ordenamiento territorial para la familia Solari en el departamento de Salto que si bien tiene por objetivo mejorar la producción de cítricos, es una excusa perfecta para demostrar la carencia de racionalización y eficiencia científica relacionada con la distribución y división del suelo rural. El estudio del microclima es fundamental, permitiendo desentrañar las condiciones óptimas para la distribución de las plantaciones alejándose de las trazar rectas y arbitrarias para proponer organizaciones asociadas a la topografía, el viento, las heladas y los cursos de agua. La reconversión drástica del dibujo en el suelo es un ejemplo perfecto del método científico aplicado. Conviene volver a las dos imágenes que inauguran el capítulo: por un lado, un cultivo "irracional" y "arbitrario" derivado de la partición de suelo y por el otro, un "cultivo indígena en terrazas" que se adapta a la topografía y posee esa racionalidad derivada de la tradición. Algo similar va a suceder con el rancho típico y su reformulación higienista.

### El rancho experimental de San José

En un croquis<sup>4</sup> de Gómez fechado en 1925, se observa un retrato minucioso de la arquitectura vernácula del campo uruguayo, construida con tierra, madera y paja; todos elementos materiales del entorno próximo. Esta sensibilidad hacia las viviendas rurales pobres<sup>5</sup>, se transformará en proyecto con el Rancho Experimental de San José.

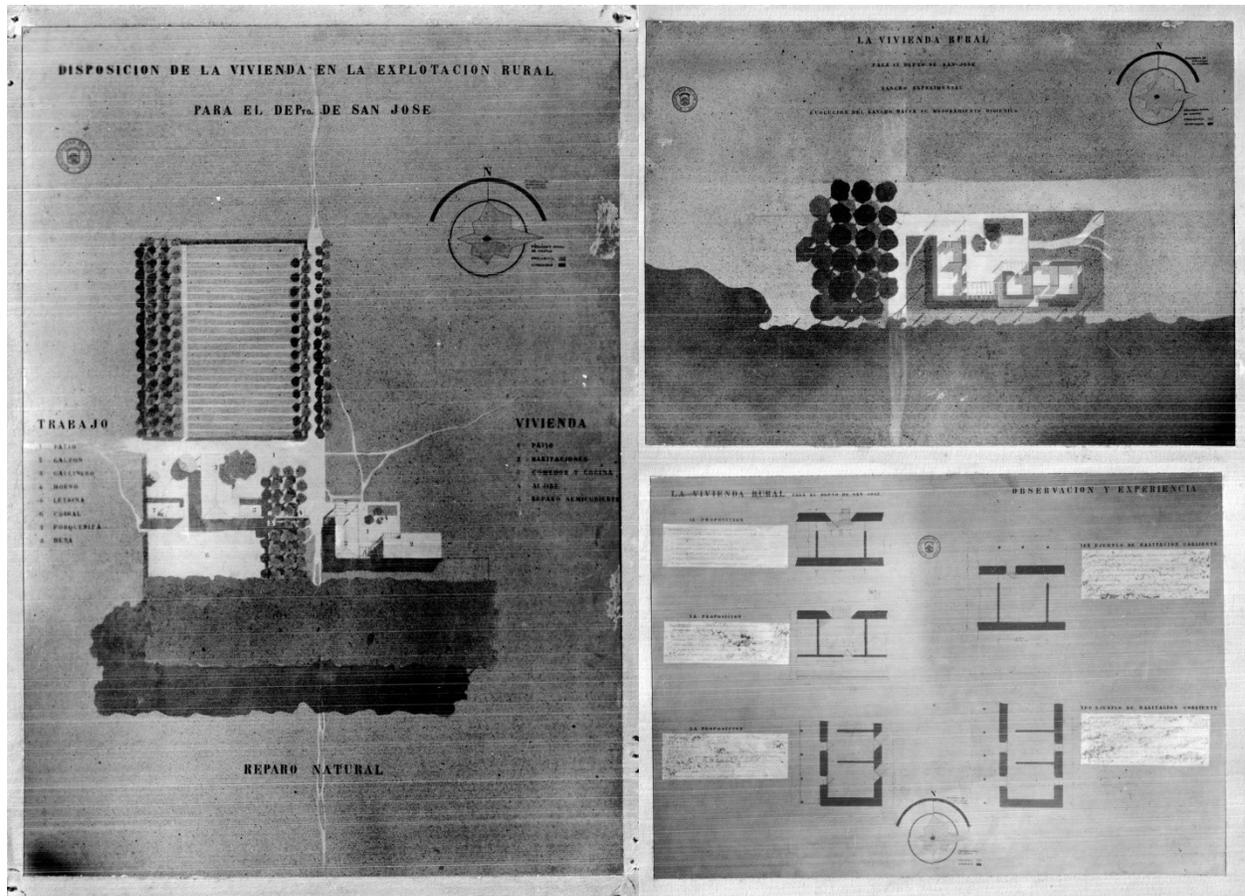
---

<sup>4</sup> Documento inédito que forma parte del Archivo Gómez Gavazzo, ITU, FADU.

<sup>5</sup> NUDELMAN, Jorge. *Tres visitantes en París*. op. cit.

En colaboración con Teófilo Herrán, el estudio experimental se elabora para la "Primera Reunión Anual de Arquitectos Nacionales" de 1934, en la cual se define el prototipo a construir en la Exposición Agroindustrial de San José en 1935. Tenía por objetivo proponer soluciones a la vivienda insalubre en entornos rurales desde la arquitectura. Aquí, la construcción vernácula es reapropiada y resemantizada para lograr calidades higiénicas aceptables y combatir la precariedad.

El proyecto original<sup>6</sup> de 1934 es presentado en tres láminas, de las cuales aparecen versiones croquizadas de dos de ellas en la revista del CEDA de 1950.



Las 3 láminas presentadas por Gómez y Herrán en 1934 relativas al Rancho de San José publicadas luego en la Revista del Centro de Estudiantes de la Facultad de Arquitectura. Archivo Gómez Gavazzo, ITU, FADU.

<sup>6</sup> En el Archivo Gómez Gavazzo en el ITU se encuentra la información completa del proyecto.

La primera, presentada a una escala mayor, es una planta general de todos los elementos asociados al rancho y su entorno próximo, clasificados y ordenados en funciones básicas: recreación, circulación, trabajo y habitación.

Primero, el "espacio abierto" que oficia de servidumbre higiénica y fuente de energía para la vivienda además de proporcionar el "recreo visual" del "horizonte abierto" que "define y desarrolla el estado anímico del hombre del campo". A los efectos prácticos, es un área o patio abierto al norte que permite el asoleamiento necesario y suficiente para el área habitable, lugar expansión de la vivienda asociada a las actividades de ocio y distensión.

El "reparo natural" funciona de manera opuesta. Ubicado al sur, impide la penetración de los vientos del sur mediante el "elemento sanitario natural por excelencia": el árbol que "defiende la estabilidad de la salud y de las construcciones". Son una barrera para las emanaciones subterráneas y aéreas, "saneando la parte del suelo habitable", protegiendo "del polvo contaminante" y fijando "los elementos bacterianos al suelo".

La zona de trabajo comprende la zona de cultivos y sus servicios, que siendo fuerte de contaminación bacteriana, es necesario independizar también de la zona de habitación por medio de una barrera sanitaria.

Por último, la zona de habitación es objeto de detalle en la segunda lámina, donde se muestra con precisión las definiciones del anteproyecto, definido como "Planta Experimental de las Construcciones Destinadas a Habitación". Esta comprende dos volúmenes, uno asociado a los dormitorios o otro a la cocina-comedor separadas por un espacio semi-cubierto que "puede ser usado de cortafuego". Frente a este último espacio se encuentra el espacio abierto, mencionado anteriormente que funciona de "living" y posee el aljibe para la extracción de agua para consumo familiar. La cocina y el comedor están apenas separados entre sí, pero poseen francas relaciones con el exterior. Por el contrario, la zona de dormitorios parece ser más cerrada y estar más resguardada de las inclemencias climáticas. Esta zona está dividida en tres, probablemente respondiendo a una habitación para los padres, y otras dos para hijos varones e hijas mujeres<sup>7</sup>. La letrina se encuentra, por su peligrosidad sanitaria, perimetralmente cubierta por elementos vegetales y separada una distancia prudente del resto de los locales habitables. También

---

<sup>7</sup> DE SOUZA, Lucio. *Imaginario rurales*. op. cit.

encontramos al final del relato definiciones cuasi constructivas asociadas al ancho de vanos, puertas, aleros, etc. dependiendo de la orientación de los mismos para sacarle el mejor provecho ambiental y climático. Incluso se definen especificaciones vinculadas con anchos de muros y niveles de piso interior en relación al exterior para cada una de las salidas de la casa.

Todo esto guardando un especial respeto por las tradiciones y saberes locales tal como remata el documento original<sup>8</sup>:

Toda habitación es la experiencia de una vida. El hombre de campo ha establecido por intuición y experiencia, la forma de construcción que más conviene a sus necesidades y a la economía de sus fuerzas.

El conocimiento de los materiales que diariamente manipula y los medios mecánicos a su alcance han determinado la selección del material y su técnica constructiva.

Así ha nacido el rancho que todos conocemos y así ha establecido su genuina expresión en nuestra campaña, definiéndose como insustituible por la verdad de sus principios y la lógica de su construcción rudimentaria.

La ciencia define su acción, sustentada en la experiencia de los hechos naturales y sus conclusiones vuelven siempre a ellos, regulando su estructuración según sea el adelanto en que se encuentra.

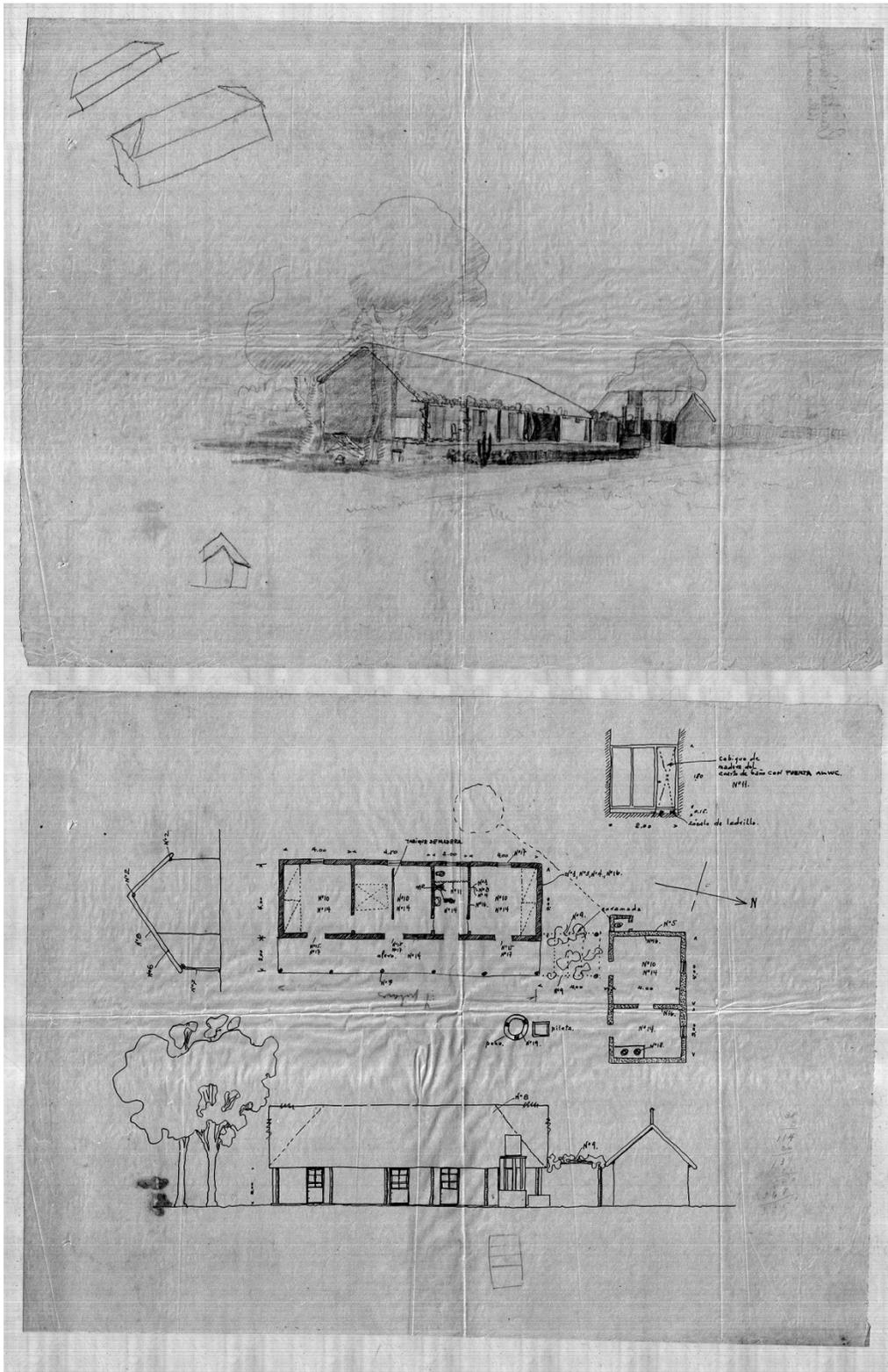
El rancho corriente es un hecho natural; valiosa documentación sobre la definición de una arquitectura que la ciencia no puede borrar pero sí evolucionar.

Con estas consideraciones finales de Gómez sobre el proyecto, queda claro cuál es el carácter que guía la acción profesional. El rancho no es visto como un problema edilicio en sí mismo, sino como un sistema constructivo capaz de rearmarse con ciertos axiomas científicos. La repulsión del evento material tildado de inhumano, no deviene de las miradas estéticas asociadas a la precariedad constructiva, sino a la falta de orden y criterios reguladores que permitan salvaguardar los requerimientos mínimos asociados a la subsistencia. Orientación climática,

---

<sup>8</sup> Archivo Gómez Gavazzo, ITU, FADU.

barreras sanitarias, separación de funciones, alejamiento de agentes nocivos, ventilación, iluminación y áreas mínimas parece ser todo lo que necesita el rancho para dejar atrás la precariedad insalubre y convertirse en un representante digno de los avances científicos de la época.



Croquis, planta y fachada (sin fechar) de un anteproyecto para un rancho que funciona como puente entre las ideas vernáculas del Rancho de San José y los esquemas en planta propuestos para el Plan de Recuperación de Rancheríos. Archivo Gómez Gavazzo, ITU, FADU

## **2. La Unidad Casavalle**

El segundo episodio que se centra en la construcción de la Unidad Vecinal N° 2 en Casavalle, está asociado al Plan Director de Montevideo de 1956 que tenía como asesor técnico al ITU, cuyo director era como ya hemos mencionado desde 1953, Carlos Gómez Gavazzo.

Antes de exponer los objetivos del plan y los proyectos edilicios asociados a Casavalle, nos es útil revisar el informe in-voce que realiza Gómez a pedido de la comisión de la junta departamental de Montevideo que estudia las condiciones de vida de la población para tener un panorama cuantitativo sobre la demografía y en particular, sobre el fenómeno de los rancheríos en la ciudad.<sup>9</sup>

### **El informe In-Voce**

El 3 de agosto de 1959, Carlos Gómez Gavazzo se presenta ante la "Comisión de la Junta Departamental de Montevideo que estudia las condiciones de vida de la población" para presentar un informe referido al tema vivienda. En su introducción, aclara que "dada la naturaleza complicada del problema que se plantea, parecería que no se ofrecieran posibilidades de entrar a considerarlo con suficientes precisiones que permitieran prever u orientar una solución al mismo", y continúa: "pido que mi posición no se tome como una expresión técnica y sí solo -como en realidad será- palabras de sentido común".

Aceptando los reparos, la comisión le formula cinco preguntas relacionadas al tema vivienda. La primera tiene que ver con las necesidades actuales, referidas a la ciudad de Montevideo, dejando claro previamente la falta de rigor técnico producto de la ausencia de censos o cuantificaciones que permitan un acercamiento científico.

---

<sup>9</sup> "Informe In-Voce del arquitecto Carlos Gómez Gavazzo a la comisión de la Junta Departamental de Montevideo que estudia las condiciones de vida de la población". Archivo ITU, Inédito.

Sin embargo, un cálculo preliminar del propio Gómez (que intuimos puede estar basado en estudios del propio ITU) arriesga que en 1959 la población montevideana es de 1.017.600 personas, que traduce en aproximadamente 254.400 familias.

Para calcular el déficit de vivienda, pondera la cantidad de familias totales por un coeficiente relacionado con la vivienda insalubre. Para esto, se manejan 2 datos: un informe de más de una década perteneciente a la Sección de Viviendas Populares de la Intendencia Municipal de Montevideo y otro de carácter nacional elaborado por la Asociación de Agrimensores en 1943. El primero, estimaba en aquel entonces que 100.000 personas vivían en condiciones insalubres en Montevideo, y el segundo, aseguraba que un cuarto de la población del país las padecía.

Si bien ninguno de los 2 arroja datos precisos, Gómez finalmente multiplica las 254.000 familias por 0.25 calculando el déficit habitacional en 63.800 viviendas, con un incremento anual de 1.276 asociado al crecimiento vegetativo de la población.

Falta agregar solo un dato y es el de la producción de vivienda pública que se construye anualmente en Montevideo para paliar esta situación. Entre el I.N.V.E., el Consejo Departamental, la Caja de Jubilaciones y el Banco República, Gómez estima se construyen unas 1.104 viviendas al año en Montevideo aproximadamente que deberían restarse al crecimiento vegetativo.

Esto si bien es impreciso, cosa que fue aclarada eventualmente, permite construir un panorama cuantitativo global del déficit en cuestión.

A continuación el arquitecto pasa a responder la siguiente cuestión planteada por la Comisión: "Plan -a su juicio- de recuperación de Rancheríos" para el área montevideana. Aquí Gómez comienza aclarando su definición:

"existe una diferencia sensible entre lo que comúnmente se denomina rancherío y lo que es la población urbana indigente o insalubre. Si bien esta diferencia no modifica la apreciación de la necesidad global de vivienda, modifica -y esto es importante- la naturaleza de las soluciones, por cuanto factores muy dispares obran en un rancherío en el área rural y en el área suburbana o próxima a los centros poblados, frente a las dos

tendencias observables en la formación de estas poblaciones deficitarias: una que proviene de las ciudades, es decir, un impulso expansivo que saca del área urbana una cantidad de población, para relegarla a las áreas suburbanas o rurales próximas, y otra concentrativa, que es la comúnmente conocida como éxodo del campo a la ciudad".<sup>10</sup>

En estas áreas suburbanas o rurales próximas, el número estimado de familias en situación precaria en todas las ciudades a 1951 sería 77.216 para el interior y 28.500 para Montevideo, según el "Documento de Lucha contra el Aedes Egiptys" del Ministerio de Salud Pública, elevado mediante un pedido de informes a la Cámara de Senadores el 15 de mayo del 59, siendo este el número final en el que Gómez basa sus cuantificaciones.

Luego, se intenta responder a la pregunta en cuestión, con un programa tendiente a solucionar estas dos situaciones, los urbanos expulsados y los rurales atraídos a la periferia, dividiendo en una relación 60-40 la cantidad total de familias y atendiendo según la Ley de Centros Poblados a la población urbana y según la Ley de Colonización a la rural. Siempre pensando en soluciones subsistenciales (o de autoabastecimiento) afirmadas por ambas legislaciones. Estas soluciones tienen que tener en cuenta tierras, viviendas y servicios, evidentemente.

Para la urbana, se estiman unidades de 300m<sup>2</sup> a las que se le suman 30% de espacios por concepto de áreas públicas, servidumbres viales, centros barriales, y demás servicios, totalizando 684 hectáreas para las 17.100 familias en cuestión. Por otro lado, las colonias ejidales para las familias provenientes del entorno rural, serían de 2.000 m<sup>2</sup>, a las que se le suma el 10% totalizando unas 3.000 hectáreas para las 11.400 familias que incluyen un 2% de coeficiente de seguridad que aumenta al área destinada a la producción.

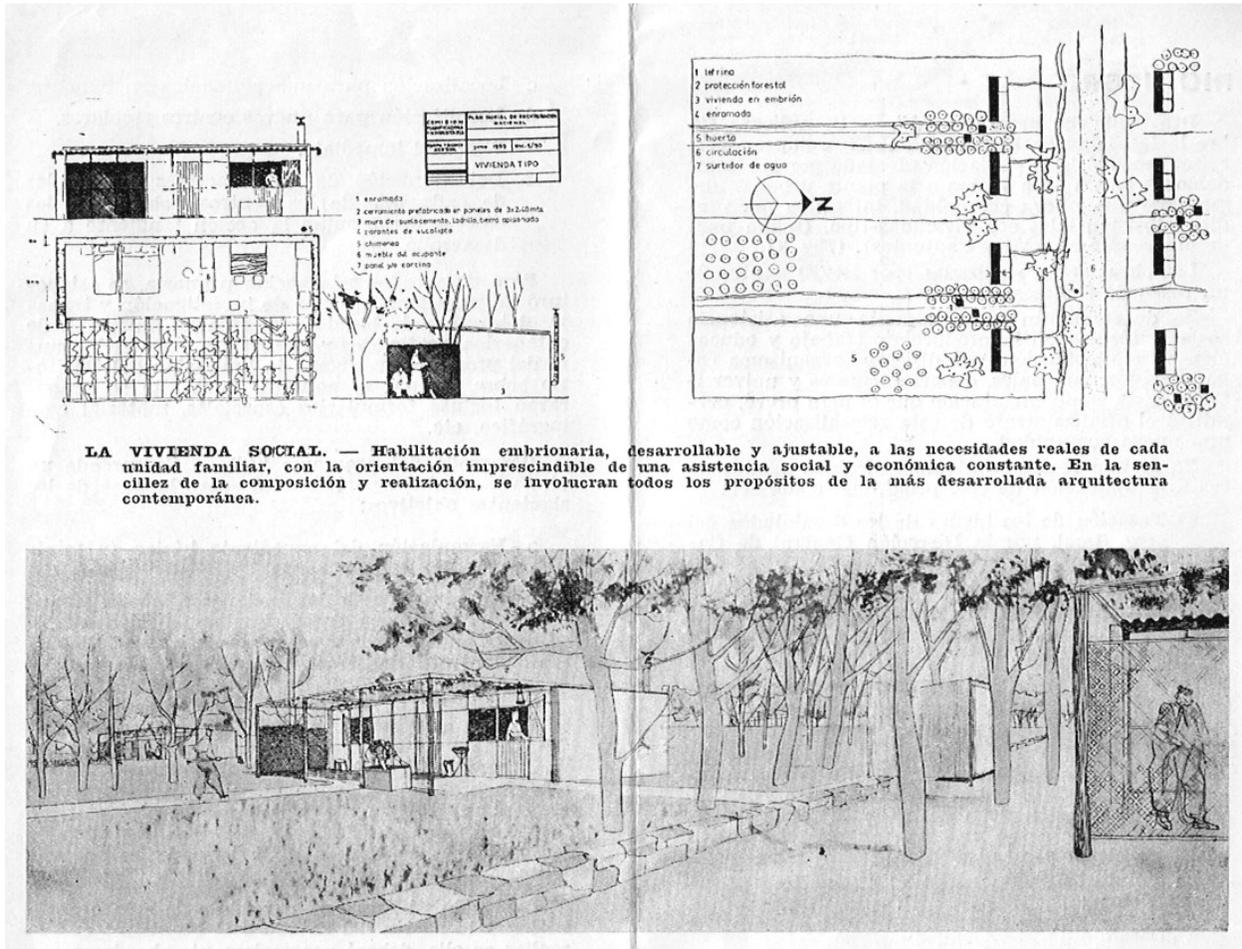
Final y didácticamente, Gómez propone ejemplificar con áreas descritas por el Plan Director de Montevideo<sup>11</sup> las extensiones del programa asociado al "Plan de Recuperación de Rancheríos"

---

10 Cabe recordar que la población urbana en 1950 era de 73% y pasa a ser en 1963 el 81%. De "Variables estadísticas relevantes durante el siglo XX - I Población" - INE [www.ine.gub.uy](http://www.ine.gub.uy).

11 El Plan Director de Montevideo dividía la ciudad en Sectores, Distritos y Unidades Vecinales. Los Distritos tienen una población estimada entre 20.000 y 30.000 habitantes, y en este caso una densidad aproximada de 175 personas por hectárea.

problematizado por la Comisión. El área para la población urbana sería equivalente al Distrito de Paso Molino, y la rural el equivalente a la suma de los Distritos de Belvedere, Sayago y Cerro.



Gráficos ilustrativos sobre el Plan de Recuperación de Rancheríos publicada en el Boletín N°17 del ITU. Archivo Gómez Gavazzo, ITU, FADU.

El arquitecto recuerda que "por otra parte en lo general y en lo particular, el criterio de plan esbozado, no es ni más ni menos que el que ha presidido la formulación del Plan Inicial de Recuperación para poblaciones damnificadas e indigentes que la Universidad propuso no hace mucho tiempo al Gobierno Nacional y a los Gobiernos Departamentales, para resolver el problema creado por las pasadas inundaciones y que está en práctica en 5 departamentos del interior".

En el boletín 17 del Instituto de Teoría y Urbanismo, dedicado al Plan de Recuperación, el propio Gómez firma el artículo fechando la presentación a la Comisión Planificadora de la Universidad el día 24 de abril, el mismo año que tuvo la sesión in-voce en cuestión. Aquí no solo se detallan las etapas y características del plan, sino que incluso se esbozan soluciones referidas a la vivienda a nivel de anteproyecto que conviene comparar con la solución del Rancho de San José. Despejando las cuestiones propias del entorno rural, las dos comparten una estrategia de apertura total al norte al resguardo de las inclemencias del tiempo. Si bien se diferencian en aspectos constructivos, las cuestiones asociadas al alejamiento de la letrina, perimetralmente fortificada por elementos vegetales está presente y permite establecer vínculos claros entre las dos soluciones. Es más, existe un proyecto intermedio en el ITU (probablemente revisado durante la publicación de la Revista del CEDA) que se encuentra exactamente en el punto intermedio entre los dos proyectos: abriendo francamente el rancho al norte, incluyendo los servicios higiénicos dentro del área destinada a las habitaciones pero aun manteniendo fuera el comedor y la cocina.

Si bien el Plan de Recuperación de Rancheríos no fue llevado a la práctica en su totalidad, el Plan Director de Montevideo tiene puntos de encuentro y resultados concretos que permiten imaginar qué hubiese sucedido de haberse desplegado cabalmente el aparato estatal al servicio de esas "poblaciones damnificadas". Veamos algunas cuestiones referidas al Plan Director antes de explorar la solución de éste en Casavalle.

### **El Plan Director de Montevideo**

El Plan Director se autodefine como un "conjunto de estudios técnicos, aplicados directamente sobre un territorio, para orientar la labor ejecutiva del Gobierno en materia de obras y servicios públicos, reglamentaciones, y estímulos a la iniciativa privada, en forma continua y cambiante. No constituye por lo tanto un programa rígido y estricto de urbanismo; sino, un conjunto de directrices técnicas"<sup>12</sup>.

Una de las preocupaciones centrales del Plan, es la forma de administrar el crecimiento de la mancha urbana en pleno desarrollo<sup>13</sup>. La idea fundamental detrás del mismo tiene que ver con el

---

12 Memoria del Concejo Departamental de Montevideo 1955-1959. Directrices de la gestión cumplida. Archivo Gómez Gavazzo. ITU.

13 Memoria del Concejo Departamental de Montevideo 1955-1959. Directrices de la gestión cumplida. Archivo Gómez Gavazzo. ITU.

reconocimiento de la ciudad como organismo<sup>14</sup> y derivado de esto, la posibilidad e intención de ordenarlo. En la voluntad del Plan Director ésta relación demográfico-espacial permitía combatir el "centralismo absorbente"<sup>15</sup> de la ciudad de Montevideo. Para esto se plantea un sistema de recintos administrativos escalares equipados, surcados por vías de transporte de importancia relativa a cada uno ellos. El primero es el Sector, con una población de 100.000 habitantes aproximadamente y servicios asociados de escala metropolitana (hospitales, bancos, etc.). El segundo, con una población estimada entre los 20.000 y 30.000 habitantes es el Distrito, donde aparecen servicios menores como la policía, el mercado, cine, etc. Y finalmente, atendiendo la escala barrial y comunitaria (6.000-12.000 habitantes<sup>16</sup>), las Unidades Vecinales, que tal como establece la ley está asociada a una escuela primaria además de pequeños negocios, nursery, rincones infantiles, entre otros. El Plan pretendía que: "ninguna Unidad Vecinal sea atravesada por calles o avenidas importantes para mantener el carácter íntimo". Este sería el inicio del camino hacia la "descentralización orgánica de la ciudad".

Es justamente la Unidad Vecinal el instrumento de ordenamiento que se utiliza para atender la mejora de las condiciones del cinturón urbano insalubre que mencionábamos anteriormente y que se materializó aunque parcialmente, como veremos, en Casavalle.

### **Las unidades vecinales y de habitación**

El origen del concepto se asocia a Clarence Perry, quien presentó a la "American Sociological Association" y la "National Community Center Association" en Washington DC el 16 de diciembre de 1923<sup>17</sup>.

En su teoría desarrolla 6 puntos clave para la distinción del modelo de otras formas de desarrollo urbano. La primera tiene que ver con el tamaño, enunciando una distancia máxima caminable entre la escuela y el hogar. Esto define la unidad demográficamente, asociando la capacidad poblacional óptima a la del equipamiento escolar. El segundo punto son los límites, que tenían

---

14 La metáfora orgánica empieza a formar parte recurrente del discurso moderno. Choay, citando a Gropius, habla de centros regionales orgánicos, previo a referirse a las "nuevas unidades urbanas" con una población de 5000 a 8000 personas, las cuales tendrán el objetivo de reconstruir las grandes ciudades.

15 Memoria del Concejo Departamental de Montevideo 1955-1959. Directrices de la gestión cumplida. Asociado al gráfico "División de la Ciudad en Sectores », p. 29.

16 Hay versiones encontradas sobre el número preciso que varía según la fuente.

17 HALL, Peter. *Cities of Tomorrow. An intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Oxford, Cambridge: Blackwell Publishers (1ª edición 1988), p. 124.

por objetivo mantener el tráfico pesado en el perímetro para que éste no perturbe las dinámicas barriales. Los siguientes puntos tienen que ver con los usos: recreativos (las plazas no pueden estar más lejos que 0.4 km), cívicos (especialmente la escuela y el centro de barrio ubicados en el baricentro de la unidad) y comerciales (estos ubicados en el perímetro y preferentemente en la intersección de arterias). Finalmente, Perry apunta a las redes internas vehiculares que además de presentar un dimensionado eficiente para su uso, desalienten la intromisión del automóvil en la Unidad Vecinal.

En Uruguay, la idea de la Unidad Vecinal está ya presente en la redacción de la Ley de Centros Poblados del 46 y en Montevideo se proyectaron 5 Unidades Vecinales (Buceo, Casavalle, Cerro, Reducto y Malvín) asociadas al Plan Director con diversos grados de concreción y éxito, pero sobre todo con diversidad de enfoques que las alejan de un modelo de aplicación lineal para demostrarse una herramienta maleable vinculada a situaciones particulares.

Esta idea se cruzó con el programa orgánico de viviendas populares: "Unidades de Habitación emplazadas en amplios predios, dotados de ambiente y servicios públicos adecuados a su función residencial. Las "Unidades de Habitación", constituyen actualmente la expresión más avanzada de la técnica urbanística, en materia de conjuntos organizados de viviendas". Las referencias ciamistas son evidentes: "(...)solucionar en forma sistemática y ordenada la falta o decaimiento de la vida vecinal en los barrios, la escasez de viviendas económicas sanas y acordes con las nuevas técnicas contemporáneas sobre la habitación moderna, etc.", pero lo cierto es que las unidades de Habitación habían sido posibles desde la promulgación de la Ley de Propiedad Horizontal, que tenía justamente por objetivo reducir el costo del suelo para así aumentar el parque inmobiliario abaratando la construcción de vivienda nueva con el fin de masificarla. Esto marcó el tono de las intervenciones concretas del plan que no tardaron en ensamblar las Unidades Vecinales a las Unidades de Habitación en una voluntad de liberación de suelo asociado a calidades higienistas-espaciales que permitieran la presencia de pretenciosos equipamientos colectivos.

Estos equipamientos, detallados ya en la subdivisión administrativa del Plan, serían claves para recuperar la vida barrial en franco decaimiento<sup>18</sup>. La Memoria del Concejo lo plantea claramente:

---

18 Memoria del Concejo Departamental de Montevideo 1955-1959. Directrices de la Gestión cumplida. Archivo Gómez Gavazzo. ITU.

"Se ha tendido a construir la vivienda como parte integrante de un centro total de vida, de manera que el ocupante o el adquiriente de la vivienda pueda tener en la propia zona de la misma, los elementos de colaboración asistencial y cultural necesarios para una vida normal". Veremos en mayor detalle estos equipamientos en cada los casos, pero la voluntad cívica -e incluso normalizadora- de los entornos barriales desemboca en una ambiciosa empresa tendiente a relacionar y organizar comunidades con la Unidad Vecinal como modelo de planificación y las Unidades de Habitación como herramienta arquitectónica.

Estas ideas son las que están detrás de los esfuerzos materiales que se intentaron aplicar en la Unidad Vecinal Casavalle.

### **La Unidad Casavalle**

Lo primero que debemos decir, es que la Unidad Vecinal N°2 en Casavalle tiene un enfoque radicalmente distinto a las otras cuatro que proponía el Plan Director.

Ubicada en la periferia montevideana, que en aquel entonces era lugar de peregrinaje de los emigrantes del interior del país<sup>19</sup> que alimentaban los rancheríos, oficiaba de portal de ingreso a la ciudad: una zona de interfase para que el cambio dificultoso y problemático desde el campo se ordene y realice paulatinamente permitiendo a los pobladores una adaptación más rápida y genuina.

La Memoria del Concejo Departamental anunciaba así las obras:

"Ya se encuentran terminados los edificios del Barrio Municipal, construidos en Casavalle y San Martín, en la zona Norte de la ciudad. Este conjunto, integrado por viviendas y servicios colectivos, forma parte del programa de acción del Concejo Departamental de Montevideo, para resolver, ordenada y sistemáticamente los problemas urbanos y sociales, creados a la ciudad, por la proliferación de los rancheríos". (...) "Hoy, no basta con demoler los rancheríos para terminar con las situaciones que crean esos asentamientos precarios. La falta de recursos económicos, la

---

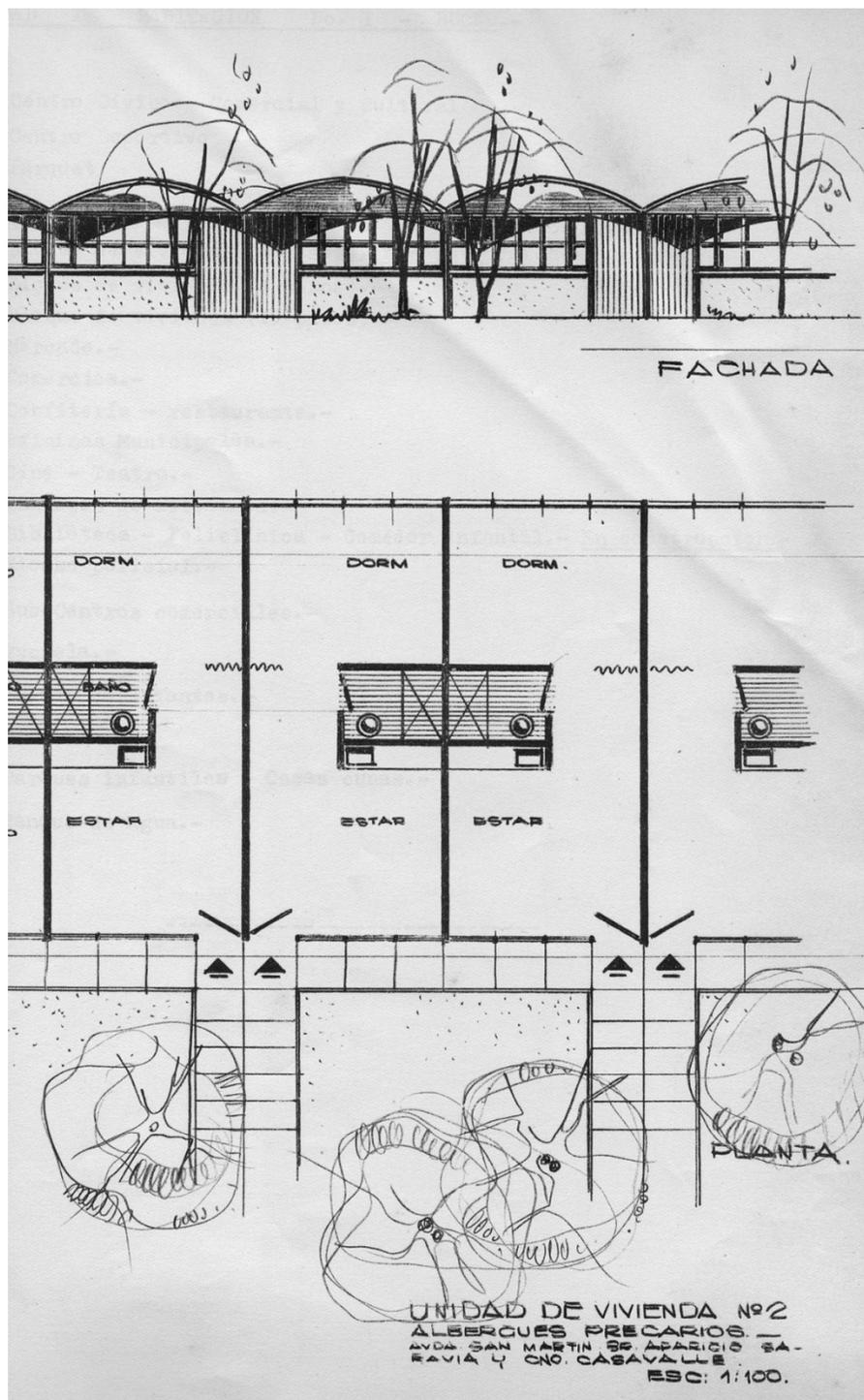
<sup>19</sup> Recordemos la doble fuerza alimentando la periferia: expansiva, referida a los exiliados urbanos por no poder costear la vida en ciudad y concentrativa, que afirma es "comúnmente conocida como éxodo del campo a la ciudad" que mencionaba Gómez en el citado "Informe In-Voce".

apatía, producto de las condiciones sociales imperantes en esos conglomerados, dan motivo a una clase de gente que se habitúa a esa forma de vivir, en la indigencia, sin posibilidades naturales de superación. Esos ambientes afectan, no solo a las personas adultas, sino también y más profundamente a los niños. El rancherío, es, en definitiva, no la situación lamentable pero transitoria, sino también la formación de nuevas generaciones, afectadas cultural y socialmente, por el medio precario en que nacen y se desarrollan. Por eso la desaparición de los rancheríos montevideanos, obliga a una acción más profunda y completa que la de su simple demolición de covachas. Demolido un rancherío, se diseminan los habitantes por otras zonas de la ciudad en las que por tendencia natural, vuelven a formar otros tugurios semejantes. Debido a esto, el Concejo Departamental ha encarado un plan progresivo de recuperación social, cuya base está en la formación del nuevo barrio."

La unidad barrial proyectaba 18 bloques de albergues de 12 unidades, 19 bloques de viviendas de 3 pisos y 5 edificios torres de 10 pisos totalizando unas 1200 unidades, prometiendo no solo soluciones habitacionales sino también asistencia y ayuda social, una escuela, su propio centro cultural y una policlínica-nursery-biblioteca sumada a un mercadito y un quisco policial cuyas obras se encontraban ya finalizadas hacia 1959. El listado lo completan: un local para club social y confitería restaurant; una sala de espectáculos para 800 espectadores para funciones de cine, de teatro y para conferencias y asambleas; oficinas municipales y de correos y telégrafo; un bloque de talleres para artesanos afincados en la unidad; y un parque deportivo con canchas, vestuarios y un gimnasio techado. Como podemos observar es un programa increíblemente ambicioso y costoso que pretende brindarle al barrio y sus residentes todos los servicios urbanos que desearía cualquier montevideano.

Los albergues precarios cumplirán función de etapa intermedia para los habitantes de los rancheríos "procurando servir de ámbito a una progresiva adaptación hacia formas de vida socioeconómicas más elevadas". La solución arquitectónica en este caso, tenía que ver con una vivienda mínima a nivel del suelo con un núcleo de servicios central que dividía las zonas de dormitorio de las áreas de relación y que formaba un "par" con otra unidad para conseguir una

eficiencia mayor del tendido infraestructural de evacuación de efluentes y abastecimiento de agua. También cabe mencionar la diferencia con el precario sistema constructivo de los rancheríos rurales. Aquí la tecnología difiere radicalmente y se utiliza un sistema de bóvedas para la cubierta, bloques de hormigón vibrado para los paramentos, pisos de mosaico e instalaciones para electricidad, agua corriente y saneamiento: la tecnología vernácula finalmente dió paso a los últimos avances tecnológicos de la arquitectura moderna.



Planta y fachada de los albergues precarios propuestos para la Unidad Vecinal de Casavalle. Archivo Gómez Gavazzo, ITU, FADU.

Los bloques de vivienda colectiva de tres pisos y las torres de diez, se proyectaban ubicados en las zonas de mayor valor de la tierra, "pasarán a ser el futuro hogar de aquellos que alcancen un "standard" de vida que les permita usufructuar racionalmente las nuevas condiciones de una vivienda mejor". La zona baja del terreno, asociada al borde del arroyo Miguelete, sería un parque a modo de expansión de las áreas verdes de los mencionados bloques. Es sintomático del voluntarismo normalizador que a los habitantes que logren insertarse nuevamente a la vida social, se les permitirá gozar de otras tipologías arquitecturales como el bloque y la torre.

Finalmente, y probablemente asociado a la crisis económica que empezó a golpear duramente el país, se trasplantó el proyecto de los bloques a la zona norte de la Unidad N°2 a Buceo y se cancelaron los restantes proyectos edilicios. La estrategia tendiente a llevar servicios, infraestructura, espacios públicos de calidad y soluciones habitacionales dignas se truncó definitivamente dejando el proyecto en Casavalle a medio construir. Sesenta años después, la Unidad Casavalle que vemos hoy es la tugurización y sobreconstrucción de los albergues transitorios contruidos por el Plan Director de Montevideo en 1956.

### **3. Consideraciones finales**

Estos dos episodios nos permiten sumergirnos en la precaria y persistente realidad del interior profundo del campo uruguayo y la transformación inminente del cinturón periférico del Montevideo del cincuenta, así como también es posible inferir y aventurar, de forma más genérica, relaciones cruzadas entre las propuestas para el medio rural y el urbano.

Uno de los aspectos importantes para el análisis, tiene que ver con la secuencia de transformación de las soluciones edilicias para problemas mostrando un cambio profundo en la forma de proyectar y los productos finales.

El Rancho de San José, que apenas modificaba cuestiones de implantación por temas relacionados con la higiene, se radicaliza con los años hacia modelos emparentados con las soluciones relativas a la vivienda mínima, la modulación estructural y la racionalidad espacial. Las soluciones habitacionales, se despojan definitivamente de las tecnologías vernáculas promoviendo soluciones materiales asociadas a la prefabricación y estandarización de elementos. Para la realidad urbana, el proceso de racionalización continúa para apilar en altura las viviendas

permitiendo la importación de un nuevo programa arquitectónico: la Unidad de Habitación. Esto fue posible, entre otras cosas, por la ley de propiedad horizontal que tenía como objetivo justamente repartir los altos costos del suelo con el fin último de masificar las vivienda social<sup>20</sup>. Como se demostró posteriormente, esto contribuyó más a la especulación inmobiliaria del suelo que a la erradicación del problema de la vivienda.

Por otro lado, el avance en la técnica urbanística, tuvo también su impacto en los proyectos territoriales. La Ley de Centros Poblados asumía que la Unidad Vecinal sería un instrumento fundamental de ordenamiento. Este fue tomado por el Plan Director y desde luego trasladado a los intentos de ordenamiento en las periferias para contribuir con la expansión de servicios e infraestructura urbana en pos del aumento de la calidad de vida de los habitantes, o en palabras del Plan Director, para "recuperar la vida barrial". Es interesante observar que el modelo tenía su correlato en el medio rural, compartiendo objetivos. Gómez desarrollará a partir de un proyecto del 1953 en Chapicuy, un modelo de Centro Colónico<sup>21</sup> para justamente crear centros poblados rurales con todos los servicios que uno podría encontrar en la ciudad, pero en la mitad del campo productivo. Aquí la intención es asociar viviendas rurales, contribuyendo a la creación de una unidad cooperativa vinculada con la extracción de recursos en el campo. No hace falta notar el cambio de escala del problema rural: del mejoramiento del rancho aislado hecho de barro y paja, a la creación de unidades cooperativas rurales con servicios urbanos.

Lo que probablemente estuviera en el fondo del razonamiento de Gómez, o dicho de otra forma, los objetivos finales del arsenal técnico desplegado tanto en lo que refiere a la arquitectura como lo que tiene que ver con las disciplinas urbanas y territoriales, es una profunda transformación del hombre. Es una fe determinista que cree en la posibilidad de ascensión social a través de las transformaciones materiales del ambiente y el entorno inmediato. Es la vocación por solucionar los problemas cotidianos para que finalmente el hombre se pudiera organizar colectivamente, cooperativamente para alcanzar un estado de civilización más avanzado. Y el objetivo era claro: que los ciudadanos, "cultivando mente y cuerpo", llegaran a vidas económicas y sociales más elevadas. Seguramente fuera así como Gómez pretendía transformar la precaria realidad del

---

20 CONTI DE QUEIRUGA, Nydia. *La vivienda de interés social en el Uruguay : historia de los problemas de la arquitectura Nacional*. (2a. reimpr). Montevideo: Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Instituto de Historia de la Arquitectura, 1986, 92 p., p. 34.

21 DE SOUZA, Lucio. *Imaginario rurales*. op.cit. p. 146.

ambiente de los rancheríos: con el despliegue total del aparato planificador y sus soluciones arquitecturales asociadas. Una maquinaria normalizadora por la cual pasaría el marginado para luego convertirse en un individuo productivo capaz de organizarse socialmente y así montar el andamiaje hacia formas de vida más elevadas, hacia la construcción de un futuro socialismo<sup>22</sup>.

## **Bibliografía**

### **Libros**

ALVAREZ LENZI, Ricardo. *Fundación de poblados en el Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Instituto de Historia de la Arquitectura, 1986, 87 p.

ALTEZOR, Carlos; BARRACHINI, Hugo. *Historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo: desde su fundación colonial hasta nuestros días*. Montevideo: Junta Departamental, Biblioteca José Artigas, 1971, 318 p.

CARMONA Liliana; GÓMEZ María Julia. *Montevideo: proceso planificador y crecimientos*. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Instituto de Historia de la Arquitectura, 1989, 132 p.

CONTI DE QUEIRUGA, Nydia. *La vivienda de interés social en el Uruguay: historia de los problemas de la arquitectura Nacional* (2<sup>a</sup>. reimpr). Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, Instituto de Historia de la Arquitectura, 1986, 92 p.

DE SOUZA, Lucio. *Imaginario rurales: El modelo de afincamiento en la Planificación Rural del Uruguay de Carlos Gómez Gavazzo*. Director: Emilio Nisivoccia. Maestría. [Tesis]. Montevideo: Universidad de la República, Facultad de Arquitectura Diseño y Urbanismo, 2016, 192 p.

---

<sup>22</sup>Id. p. 183.

NUDELMAN, Jorge. *Tres visitantes en París: los colaboradores uruguayos de Le Corbusier*. Director: José María de Lapuerta. Doctorado. [Tesis]. Madrid : Universidad Politécnica, Escuela Técnica Superior de Arquitectura, 2013, 615 p.

PERRY, Clarence. « The Neighborhood Unit ». *The Regional Plan of New York and its Environs*, 1929.

### **Fuentes**

CONCEJO DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO. Memoria del Concejo Departamental 1955-1959. Archivo Gómez Gavazzo I.T.U. FADU, UdelaR.

CONCEJO DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO. Unidad de Vivienda N°1. Documento asociado al Plan Director. Archivo Gómez Gavazzo I.T.U. FADU, UdelaR.

GÓMEZ GAVAZZO, Carlos. Memoria del Plan Director. Estudio del plan director de Montevideo. Memorándum. Mayo 1956. Archivo Gómez Gavazzo I.T.U. FADU, UdelaR.

GÓMEZ GAVAZZO, Carlos. Montevideo Plan Director I, II, III. Compilación de diversos documentos asociados al Plan. Archivo Gómez Gavazzo I.T.U. FADU, UdelaR.

GÓMEZ GAVAZZO, Carlos. Informe In-Voce del Arq. Carlos Gómez Gavazzo a la Comisión de la Junta Departamental de Montevideo que estudia las condiciones de vida de la población. Archivo Gómez Gavazzo I.T.U. FADU, UdelaR.

LEY N° 10.723 - CENTROS POBLADOS. 21 de abril de 1946.

SEMINARIOS REGIONALES DE ASUNTOS SOCIALES. Vivienda y urbanismo. Informe final. Unión panamericana, 1952. Archivo Gómez Gavazzo I.T.U. FADU, UdelaR.

### **Seriadas**

REVISTA CEDA - Revista del Centro de Estudiantes de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República. Números 19, 20 (1950). FADU, UdelaR.

BOLETÍN INFORMATIVO ITU (B.I. ITU) - Boletín Informativo del Instituto de Teoría y Urbanismo ITU. Números 8 (1955), 12 (1957), 17 (1959), 18 (1959). Archivo Gómez Gavazzo I.T.U. FADU, UdelaR.

FOLLETOS DE DIVULGACIÓN TÉCNICA ITU (F.D.T. ITU) - 2,3,4,5,8,9 - 1959. Traducción al español de "Planeando La Unidad Vecinal. Comité de Higiene de la vivienda de la Asociación Americana de Salud Publica. Servicio de Administración Pública, Chicago 1948". Archivo Gómez Gavazzo I.T.U. FADU, UdelaR.

REVISTA ARQUITECTURA. Sociedad de Arquitectos del Uruguay. Números consultados 8 al 242, entre 1915 y 1967.

## Cuestión social, pobreza y la orientación de las políticas sociales del Frente Amplio a inicios del siglo XXI, en Uruguay.

Lorena Custodio<sup>1</sup>

**Recibido:** 29/11/2017

**Evaluado:** 05/05/2018

### Resumen:

En este artículo abordamos un análisis preliminar sobre la orientación de las políticas sociales en Uruguay, promovidas por el Frente Amplio al iniciar su primer gobierno en 2005 para afrontar las diferentes situaciones de exclusión y pobreza. Intentamos comprender la inflexión que tuvo lugar en materia de concepción de lo social y de la orientación de las políticas sociales con la llegada de la izquierda al gobierno nacional.

Para ello, comenzamos por realizar una sistematización de cómo las ciencias sociales problematizaron la cuestión social en la región a inicios del siglo XXI a partir de una revisión bibliográfica. Segundo, damos cuenta de cómo el Frente Amplio abordó el problema en su primera propuesta de programa de gobierno, conocer si lo hizo en términos de integración social o de pobreza con base en el análisis documental. Finalizamos con nuestra interpretación de la cuestión.

**Palabras clave:** Políticas sociales, pobreza, Frente Amplio, Uruguay

### Abstract:

In this article we approach a preliminary analysis of the orientation of social policies in Uruguay, promoted by the Frente Amplio when it started its first government in 2005 to face the different situations of exclusion and poverty. We try to understand the inflection that took place in terms of the conception of “lo social” and the orientation of social policies with the arrival of the left side at the national government.

For it, we begin by systematizing how the social sciences have investigated the social question in the region at the beginning of the 21st century, based on a literature review . Second, we realize how the Frente Amplio approached the problem in its first proposal of a government program, to know if it did so in terms of social integration or poverty based on the documentary analysis. We finish with our interpretation of the question.

**Keywords:** Social policies, poverty, Frente Amplio, Uruguay

### Introducción

En este artículo presentamos un análisis preliminar, realizado en el marco de la tesis de doctorado, sobre el rol y la orientación de las políticas sociales en Uruguay, promovidas por el Frente Amplio al iniciar su primer gobierno en 2005 para afrontar las diferentes situaciones de vulnerabilidad social y pobreza. Intentamos comprender la inflexión que tuvo lugar en materia de concepción de lo social y de la orientación de las políticas sociales con la llegada de la izquierda al gobierno nacional.

Uruguay, se ha caracterizado por ser de los países latinoamericanos donde tempranamente (a inicios del siglo XX) la presencia y el rol del Estado ocupó un lugar central en la provisión del bienestar social. El esquema de la protección social y de atención a los riesgos sociales se basó en el trabajo formal, bajo el modelo de la familia nuclear y de la división tradicional de los roles de género. Los cambios ocurridos en la orientación de la política social y económica a mediados de la década del 80, sumado a las transformaciones en el mercado de trabajo y en la estructura familiar, comenzaron a erosionar el sistema de protección social. En el contexto de la crisis económica y social del 2002 que contrajo un aumento importante del desempleo, un fuerte descenso del ingreso de los hogares y elevados niveles de pobreza, las protecciones del Estado social uruguayo se vieron

---

<sup>1</sup> Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3, IHEAL-CREDA. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales

fuertemente reducidas y limitadas.

Es en el año 2005 que accede al gobierno nacional la coalición de izquierda (el Frente Amplio), por primera vez en el país. Dentro de las primeras medidas centrales y urgentes de su gobierno, implementó el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES) que buscó asistir a situaciones de vulnerabilidad social en respuesta a la crisis y al deterioro social consecuente. Sucedió en paralelo a la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Finalizado el PANES, se diseña e implementa el Plan de Equidad que intenta acentuar el perfil del Estado protector, promoviendo reformas estructurales en la salud y en el sistema tributario, y el fortalecimiento de los componentes de asistencia y protección social.

En este marco, nos preguntamos: ¿en qué medida y de qué manera el Frente Amplio propone un nuevo modelo de la política social? Para ello, comenzamos por realizar una sistematización de cómo las ciencias sociales han problematizado la cuestión social, haciendo foco en la academia nacional. Seguidamente, presentamos cómo el Frente Amplio abordó el problema y cuáles fueron las medidas y políticas planteadas en su primera propuesta de programa de gobierno. Analizamos la orientación y concepción de las políticas sociales del Frente Amplio en términos de integración social o pobreza con base al análisis de los documentos programáticos. Por último, exponemos nuestra interpretación de la cuestión.

### **Problematización de la cuestión social en Uruguay a inicios del S XXI: una mirada desde el rol del Estado, desde de la pobreza y la integración social**

¿Cómo ha sido interpretada la cuestión social en Uruguay a inicios del siglo XXI por las ciencias sociales en un contexto enmarcado en una importante crisis económica y social? ¿Cuáles eran los dispositivos y mecanismos existentes (las protecciones sociales, el rol del Estado, el rol del trabajo) para intervenir y promover la integración social?

Como lo sostienen algunos autores<sup>2</sup> (Merklen, Barba Solano) la cuestión social en América Latina, a fines del siglo XX e inicios del siglo XXI, fue interpretada y abordada fundamentalmente en términos de pobreza, invisibilizando los procesos de integración social. Visión promovida e impulsada por los organismos internacionales, principalmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID). Esto supuso que el tratamiento y la orientación de las políticas sociales para resolver el problema adquirieran determinadas características, como la focalización en la pobreza, el carácter compensatorio y flexible (en detrimento de la incorporación de derechos sociales), la individualización de los problemas sociales, y la subordinación de las políticas sociales a las posibilidades presupuestales y fiscales del gobierno. Los problemas del empleo fueron concebidos como responsabilidad del mercado, en un contexto donde las protecciones sociales asociadas al trabajo no habían estado del todo resueltas ni completas. Recordemos que en América Latina, la informalidad del empleo ha sido un rasgo que lo diferencia de los países desarrollados, así como también la importancia que adquieren las redes sociales e informales en términos de provisión de bienestar<sup>3</sup>, o mejor dicho, de resolución de necesidades.

Si bien es difícil encontrar en la revisión bibliográfica una conceptualización explícita en términos de “la cuestión social” en Uruguay a fines del siglo XX, identificamos al menos dos enfoques<sup>4</sup> desde donde es posible aproximarnos. Desde una mirada macro social, ubicamos los

---

<sup>2</sup> Merklen, Denis, “La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración”. *Revista de Ciencias Sociales*, DS, N°16, Montevideo: FCU, 1999. Merklen, Denis, *Quartiers populaires, quartiers politiques*, Paris: La Dispute, 2009. Barba Solano, *Retos para la integración social de los pobres en América Latina*, Buenos Aires: CLACSO, 2009.

<sup>3</sup> Gough, Ian & Wood, Geof, “*Welfare regimes: linking social policy to social development*”. Paper presented at the Conference [sn]. 2004. Martínez Franzoni, J., *Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias*. Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales. 2008. Supervielle, M. y Quiñones, M. “¿Es posible concebir políticas de inclusión social alternativas?” *Psicoperspectivas*, VIII (2), 57-81, 2009.

<sup>4</sup> Podríamos hablar también de una tercera mirada, proveniente de la disciplina del trabajo social que propone diversos análisis sobre la nueva cuestión social, incorporando tanto la perspectiva de Castel como también una mirada marxista. Estos análisis abordan el propósito del trabajo social como profesión y también los dispositivos sociales de asistencia existentes en el país. No profundizamos en este último.

estudios centrados en el rol del Estado social y los regímenes de bienestar. Por otra parte, encontramos los estudios que enfocaron su interés en la pobreza, su descripción y evolución, su cuantificación y heterogeneidad, así como su relación con la desigualdad y con la integración social. Sin embargo, no encontramos bibliografía nacional de aquel momento que profundice en la relación entre las formas de hacer lo social y las problemáticas sociales que se entendieron como relevantes. Este escenario luego ira cambiando. Desarrollamos brevemente estos enfoques en los siguientes apartados para intentar contribuir luego con una mirada desde la perspectiva de la integración social de Castel.

### **Estudios sobre el Estado social uruguayo: de garante de la integración social al desajuste y desprotección.**

Uruguay es un país que ha acompañado la trayectoria latinoamericana, pero no sin mantener cierto carácter de excepción. Tiende a destacarse en el contexto de la región por la presencia de su Estado social, desde sus orígenes a inicios del siglo XX, pasando por la resistencia de la población al retiro de este Estado durante el llamado periodo neoliberal en los años 80 y 90, hasta las innovaciones realizadas en materia de política pública (salud, tributación y asistencia) y legislación social durante los gobiernos de izquierda desde principios del siglo XXI<sup>5</sup>. Son numerosos los estudios que así lo han señalado.

El tratamiento de la cuestión social en Uruguay, y la expresión así empleada, la encontramos a inicios del siglo XX con el batllismo, entendida como la “cuestión obrera”. El batllismo pensó el Estado social con un rol integrador, que debía armonizar los conflictos entre el capital y el trabajo. Interesantes son los discursos de Domingo Arena, importante colaborador de José Batlle y Ordoñez, publicados en el periódico El Día<sup>6</sup> fundamentando la legislación obrera. Allí, refleja su visión de la cuestión social, donde problematizó “*el derecho a la vida*”, y a partir del cual fundamentó la intervención del Estado para abordar los bajos salarios, las malas condiciones del trabajo de los obreros y la desocupación.

Sin embargo, los estudios que se realizaron sobre el Estado social en Uruguay, muchos desde una perspectiva comparada de la región, no remitieron al tratamiento de la cuestión social, sino que se trataron de análisis de los sistemas de pensiones y de la seguridad social, del régimen de bienestar o de las características del Estado social en términos de su evolución, tipos de riesgos, cobertura, financiamiento, y prestaciones<sup>7</sup>. En términos muy generales, podemos decir que los estudios existentes denotaron la importancia de la presencia del Estado en la producción y distribución del bienestar, de amplia cobertura, aunque estratificada<sup>8</sup> (seguridad social, educación, salud).

Midaglia y Robert (2001) señalan que el “Estado de bienestar” uruguayo se estructuró desde sus inicios sobre cuatro pilares: la asistencia pública (referida principalmente a los servicios de salud), la educación pública, la regulación del mercado de trabajo<sup>9</sup> y la política de previsión social<sup>10</sup>. La combinación de estos pilares permitió, según los autores, la implementación de “una matriz de seguridad social capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica y la integración social, generando así las bases de una sociedad hiper-

---

<sup>5</sup> « *C'est un moment uniquement comparable à celui que le pays a vécu au début du XXe siècle, quand il était considéré comme un des premiers États-providence du monde.* » Sebastián Aguiar et Felipe Arocena, « Menant la marche : l'Uruguay et ses trois lois avant-gardistes », *Cahiers des Amériques latines*, 20 octobre 2014, 2014/3, n° 77, p. 69-86. (En referencia a la Ley del matrimonio igualitario, la despenalización del aborto y la legalización del cannabis)

<sup>6</sup> El Día fue un [periódico uruguayo](#), fundado en 1886 por José Batlle y Ordoñez del partido Colorado.

<sup>7</sup> Carmelo Mesa-Lago, « Seguridad social y desarrollo en América Latina », *Revista de la CEPAL*, abril 1986, n° 28, p. 131-146; Mesa Lago, C., *La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones*, en Katja Hujo, 2004; Fernando Filgueira, « El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. », *Ciudadanía y política social*, 1998, p. 23 ; Martínez Franzoni, J., *Domesticar la incertidumbre* ....., 2008. Entre otros.

<sup>8</sup> Fernando Filgueira, « El nuevo modelo de prestaciones sociales ....1998.

<sup>9</sup> Las primeras leyes obreras atendieron a los accidentes de trabajo, la indemnización por despido (1914), la duración de la jornada laboral a ocho horas diarias (1915), ley de protección al trabajo femenino (1918), descanso semanal (1920).

<sup>10</sup> El sistema de previsión social comprende los riesgos IVS: invalidez, vejez y sobrevivencia.

integrada e igualitaria.”<sup>11</sup>

Se entendió que, hacia mitad del siglo XX, el país tenía un sistema institucionalizado de políticas sociales en el cual las prestaciones asistenciales y focalizadas eran “marginales”<sup>12</sup>. Contaba con leyes de regulación laboral (accidentes de trabajo, indemnización por despido, jornada de ocho horas, descanso semanal) y negociación colectiva entre empresarios y obreros dando la posibilidad de establecer acuerdos sobre el salario. Podríamos decir que el origen del Estado social uruguayo fue conceptualizado en términos de integración social. Así, la calificación de “*la Suiza de América*” o el imaginario de una “*sociedad hiper integrada*”, “*una sociedad de clases medias*” caracterizó al pequeño país del cono sur desde inicios y hasta mediados del siglo XX.

Pero ¿qué nos dicen las ciencias sociales de lo acontecido con ese Estado social en la época de la reorientación neoliberal de los años 80 y 90? Midaglia y otros<sup>13</sup> sostienen que la matriz del Estado social no se modificó de manera sustantiva hasta la década del noventa, si bien enfrentó diferentes períodos de crisis económicas y políticas. Durante el gobierno de facto (1973-1985) lo que sucedió fue la reasignación del gasto público, que perjudicó el nivel y la calidad de los servicios públicos y las prestaciones sociales, profundizando la estratificación existente. Fue en la década del noventa, y en respuesta de la crisis económica de la región, que el país comenzó a enfrentar de forma gradual reorientaciones en materia de política económica y social, inspiradas en el «Consenso de Washington». Hubo entonces reformas estructurales en el plano económico (liberalización financiera y apertura de mercados) y un achicamiento del Estado. (Midaglia y Robert, 2001).

El diagnóstico dominante del momento en la región recaía en el agotamiento de las políticas sociales del modelo desarrollista, cuyos objetivos (reducción de la desigualdad y democratización social) eran inalcanzables y muy costosos. El nuevo modelo impulsaba una política social reducida, viable y de bajo costo, con el objetivo principal de combatir la pobreza, el resto sería tarea del mercado. Así, la desestatización, la descentralización y la focalización fueron los principios orientadores de la nueva política social de aquel momento<sup>14</sup>. Sin embargo, Midaglia y Robert (2001) sostienen que, pese a esta nueva orientación, para el caso uruguayo ésta no fue uniforme.

El nuevo modelo pro-mercado, denominado “híbrido” por Midaglia y Antia (2007), tuvo impulsos reformistas en la regulación del mercado de trabajo y en la seguridad social<sup>15</sup>, donde hubo flexibilización y desregulación de las relaciones laborales y ensayos de privatizaciones. Vemos de todas formas la voluntad de la población por resistir al retiro del Estado, reclamando su presencia en lo que históricamente habían sido sus clásicas funciones. Ejemplo de ello fue el bloqueo de la reforma de la seguridad social durante 10 años, y los plebiscitos que impidieron la privatización de las empresas públicas<sup>16</sup>.

Siguiendo a las autoras, esta orientación hacia el mercado se combinó con acciones moderadas y de continuidad en el área de la salud y la educación, y con innovaciones en el área de la asistencia. Así, se instalaron prestaciones focalizadas asistenciales donde no había experiencia ni acumulación: el combate a la pobreza. En este sentido, el Estado pareció ocupar un rol de “negociador” entre equilibrios e intereses de grupos sociales, generando un sistema incrementalista de programas sociales, dando lugar a la coexistencia y superposición de políticas y programas en

---

<sup>11</sup> Haciendo referencia a los trabajos de Papadópolos, (1992) y F. Filgueira (1991) en: Midaglia, C; Robert, P., *Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables*. CLACSO, Buenos Aires, 2001:332.

<sup>12</sup> Antia y Midaglia señalan que: “Las escasas medidas de esta naturaleza no sólo fueron marginales en el sistema de bienestar, sino que se proyectaron como subsidiarias de los servicios universales (alimentación para trabajadores) y/o para atender problemáticas consideradas “desvíos” sociales (infancia abandonada). (Antia y Midaglia, “La izquierda en el gobierno...” 2007:132-133).

<sup>13</sup> Midaglia y Robert, *Uruguay: Un caso de estrategias mixtas....* 2001:333; Antia y Midaglia, “La izquierda en el gobierno...”, 2007.

<sup>14</sup> Andrenacci, L. y Repetto, F., “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”; en MOLINA, Carlos Gerardo (editor): *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*; Washington, BID-Planeta, 2006.

<sup>15</sup> Fue importante la reforma de la seguridad social, que pasó en 1995 de un esquema completamente público a uno de carácter mixto, combinando el pilar clásico de solidaridad intergeneracional con un pilar de capitalización privada. Papadópolos (1999) sostiene que fue la única reforma importante de la política social en los gobiernos post-dictadura.

<sup>16</sup> de abastecimiento de agua potable, electricidad, petróleo y administración de combustibles.

distintas instituciones y actores<sup>17</sup>. Un “estado benefactor informal” es como describieron esta situación Ferreira Coimbra y Forteza (2004)<sup>18</sup>.

A partir de la bibliografía revisada, distinguimos tres períodos del Estado social uruguayo, antes de la llegada del gobierno del Frente Amplio. Desde su origen hasta la mitad del siglo XX se caracterizó por su rol integrador, protector e interventor en la economía, proveedor de servicios, regulador de las relaciones laborales. La asistencia era residual, principalmente abocada a los riesgos de la vejez e invalidez para el trabajo. El periodo autoritario conservó la orientación heredera, pero disminuyó el nivel y calidad de servicios y suprimió la negociación colectiva. En el período neoliberal los cambios estuvieron en el trabajo<sup>19</sup> (desregulación) y en la asistencia (innovaciones de programas). Notemos por otra parte que el tema de la vivienda no aparece destacado en las áreas de estudio. (Ver tabla I).

**Tabla I: Evolución del Estado social uruguayo**

Período	Hacia mitad SXX	Período dictatorial (1973-1985)	Período neoliberal (1985-2004)
<b>Orientación del Estado social</b>	Estado “integrador”, protector e interventor.	Sin cambios en la orientación general, pero reasignación del Gasto público	Reorientación de la política social y económica. Modelo pro mercado, de carácter “híbrido”, con reformas, continuidades e innovaciones.
<b>Servicios</b>	Provisión y regulación de servicios en educación y salud, e infraestructura básica	Disminución de nivel y calidad de servicios	Continuidad
<b>Trabajo y seguridad social</b>	Regulación del mercado de trabajo (leyes obreras, derechos sindicales, derecho a la “seguridad social”)	Supresión negociación colectiva	<b>Reforma</b> (desregulación) <b>Reforma</b> “Seguridad Social” (1995) (sistema mixto: privatización)
<b>Asistencia</b>	Pensiones a la vejez e invalidez Programas residuales	Disminución de calidad prestaciones sociales	<b>Innovación:</b> políticas focalizadas hacia el combate a la pobreza

Fuente: elaboración propia con base en Midaglia y Robert (2001)

En síntesis, los estudios específicos que abordaron las características del Estado social uruguayo en el período previo a la llegada del Frente Amplio al gobierno nacional identificaron una inadecuación de las políticas sociales frente a los nuevos riesgos (la desocupación masiva, la flexibilización y precarización laboral, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, los cambios en la estructura demográfica y en la conformación de los hogares), que junto el retraimiento del Estado operaron en detrimento de la integración social. Las causas de esto refieren para algunos autores al desempeño económico y al agotamiento del modelo de desarrollo (MSI<sup>20</sup>) que terminaron provocando un desfinanciamiento del sistema<sup>21</sup>; y para otros a la incapacidad de la

<sup>17</sup> Recordemos que en dicho periodo las organizaciones de la sociedad civil comenzaban a tener un rol importante en la gestión de lo social, muchas veces con financiamiento internacional.

<sup>18</sup> Ferreira Coimbra, Natalia; Forteza, Alvaro, *Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño: 1990-2002*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2004

<sup>19</sup> Con respecto a la regulación laboral, los Consejos de salarios que habían sido suprimidos antes del inicio del período dictatorial, se restituyeron con el primer gobierno democrático que presidió Julio María Sanguinetti del Partido Colorado en 1985, pero fueron suprimidos en 1990 con el segundo gobierno al mando de Luis Alberto Lacalle del Partido Blanco. Así se inició el proceso de desregularización salarial y flexibilización laboral.

<sup>20</sup> Modelo de Sustitución de Importaciones.

<sup>21</sup> Ferreira Coimbra y Forteza (2004) sostuvieron que el desempeño económico irregular desde la década del noventa hasta inicios de siglo impidió la consolidación del sistema de protección social que permitiera eliminar las brechas de cobertura y “evitar diversas dimensiones de la exclusión social”. Un sistema de protección sesgado hacia la vejez, donde el envejecimiento poblacional y el empobrecimiento de la infancia se hacia visible, que sumado al aumento de los beneficiarios del seguro de desempleo, a la transición de la reforma jubilatoria, fueron elementos que provocaron el

política de encontrar acuerdos consensuados para rediseñar el sistema de protección social y la arquitectura de bienestar acorde a los nuevos riesgos<sup>22</sup>.

Podríamos decir que la inadecuación del sistema se generó en la desprotección vinculada a los derechos sociales provenientes del trabajo y en la protección asistencial desarticulada y de carácter informal. ¿Estábamos ante una nueva problematización de la cuestión social?

### **La preocupación por la pobreza, su relación con la desigualdad y la integración social.**

La preocupación por la pobreza y las condiciones de vida de la población se incrementó a inicios de siglo, frente a la crisis social y económica de la región. Sin embargo, durante el período de la modernización y el modelo de sustitución de importaciones, las ciencias sociales en América Latina habían enfocado su preocupación en el desarrollo económico y social y en los actores estratégicos claves para dicho proceso. En alguna medida, hubo una inquietud primera en la búsqueda por alcanzar niveles de crecimiento económico y desarrollo sostenido, condición sin la cual parecería no ser posible pensar en un modelo de Estado social redistributivo.

Esta preocupación por el “desarrollo” estuvo presente en la región desde la década de los 40, con los orígenes de la CEPAL y la teoría de la dependencia, renovándose en las décadas presentes con la incorporación del concepto de “desarrollo social”<sup>23</sup>. Pero, tras la crisis de la industrialización, la reapertura económica y la refundación de los Estados democráticos de los años 80, la reflexión cambió su preocupación hacia los temas referidos a la pobreza, y a las nuevas formas del trabajo (informalidad y precariedad), dejando en un segundo plano los temas referidos a la estructura social, las clases sociales y los agentes del cambio social<sup>24</sup>. Denis Merklen (2009)<sup>25</sup> nos llama la atención sobre este giro que tuvo la ciencia social latinoamericana, que teniendo antecedentes teóricos originales como la teoría de la marginalidad (Germani, Nun, Quijano), la teoría de la dependencia (Cardoso y Faletto), el abordaje de las clases sociales y la formación de la clase obrera (Prebisch, Hernando de Soto), comenzó a priorizar la problemática de la pobreza, en sintonía con la iniciativa de los organismos internacionales. Esto implicó una reorientación de las políticas sociales, como ya lo señalamos.

Las perspectivas anteriores privilegiaban una mirada global de la sociedad, de las relaciones de poder y del conflicto en relación al trabajo y la distribución de la riqueza, y de la estructuración de las clases en el análisis de la cuestión social. Sin embargo, los estudios sobre la pobreza estudian grupos específicos de la sociedad, “segmentos de población” al decir de Sembler<sup>26</sup>, abandonando la pretensión de comprender los mecanismos de participación en la provisión del bienestar y la creación de la riqueza en cada sociedad y entre los países, así como las causas que generan los procesos de exclusión y de empobrecimiento desde una mirada societal y de relaciones interdependientes.

La nueva perspectiva que problematizó la cuestión social en términos de pobreza se reflejó en la proliferación de estudios que buscaron conceptualizarla y medirla, caracterizarla y, algunos otros, explicar sus determinantes a partir de los atributos de los hogares e individuos. El asunto, ya analizado o al menos señalado por varios autores<sup>27</sup>, radica en que la cuestión social así entendida, como la pobreza, incluye situaciones muy diversas (desde la pobreza integrada, la pobreza crónica, los “inempleables”) en términos de integración social y, por tanto, su abordaje se traduce en distintos

---

desfinanciamiento e inadecuación del sistema. Ferreira Coimbra, N; Forteza, A, *Protección social en Uruguay*. ....2004

<sup>22</sup> Midaglia, C. y Antía, F.; “La izquierda en el gobierno ...”, 2007:135.

<sup>23</sup> Cuestión que también se ha trasladado, en sus diferentes versiones, hacia el campo de la política; ejemplo de ello ha sido la creación de varios ministerios e instituciones públicas que incorporan esta denominación.

<sup>24</sup> Sembler, *¿Estratificación social y clases sociales?. Una revisión analítica de los sectores medios*. Serie Políticas Sociales, CEPAL, Chile, 2006.

<sup>25</sup> Merklen, D., *Quartiers populaires*, ..., 2009

<sup>26</sup> Sembler, *¿Estratificación social y clases sociales?*, 2006.

<sup>27</sup> Merklen, D., “La cuestión social al sur ...”, 1999. Kaztman, *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. CEPAL, 1999. Supervielle, y Quiñones, “¿Es posible concebir políticas de inclusión social alternativas?”, 2009.

tipos de solución.

Haciendo foco en los estudios diagnósticos de la academia nacional a inicios de siglo, distinguimos al menos tres abordajes. En primer lugar, aquellos que refieren a la conceptualización y medición del fenómeno de la pobreza. En segundo lugar, los estudios que relacionan la pobreza con la desigualdad o con factores desencadenantes del fenómeno. En tercer lugar, aquellos que incorporan la noción de vulnerabilidad e integración social.

Dentro del primer grupo, encontramos los esfuerzos orientados a medir la pobreza y conceptualizarla desde un abordaje “individualista”, es decir caracterizando los atributos de los individuos y hogares. Lo hicieron desde el enfoque monetario (LP)<sup>28</sup> y de las necesidades básicas insatisfechas (NBI), bajo la inquietud por conocer cuál era la magnitud del fenómeno, su evolución, las características de las personas y de los hogares pobres y también de las virtudes y los defectos del uso de tal o cual indicador o metodología. (Amarante, 2000; J.J., Calvo, 2001; Amarante, V., Bucheli, M., Furtado M. y Vigorito A., 2003; Amarante y Vigorito, 2006, otros)<sup>29</sup>. La preocupación también giró en términos de la reproducción intergeneracional de la pobreza y la infantilización de la pobreza, fenómeno estructural que ya había sido identificado por el sociólogo Juan Pablo Terra a fines de los años ochenta (Terra 1986, 1988; Kaztman y Filgueira, 2001)<sup>30</sup>.

El segundo grupo de estudios abordó la relación de la pobreza con alguna dimensión de la desigualdad o con factores explicativos; analizando por ejemplo la relación entre la pobreza y la movilidad social, la distribución de los ingresos, el crecimiento económico y el mercado de trabajo. Muchos se preguntaban por los efectos de la gran crisis: quienes fueron los más afectados y cuáles los factores determinantes. Así, la inserción laboral formal (fundamentalmente el empleo público), las transferencias de la seguridad social (jubilaciones, pasividades, transferencias), la propiedad de la vivienda y la educación fueron los factores que destacaron en las explicaciones sobre el riesgo de un hogar de caer en la situación de pobreza. Aunque no fue conceptualizado de esta manera, de sus conclusiones se desprende que la estabilidad y seguridad de los ingresos parecerían constituir elementos clave para evitar el proceso de empobrecimiento.

Por ejemplo, Boado y Fernández (2005a)<sup>31</sup> estudiaron los cambios en la estructura social que actuaron como determinantes de la pobreza, durante la crisis del año 2002. Concluyeron en que hubo un empobrecimiento estratificado, esto quiere decir que si bien todas las clases empeoraron su situación, fueron las clases intermedias las que vieron crecer el riesgo a la pobreza. Encontraron efectos diferenciales al indagar la conexión de un hogar con el Estado, ya sea mediante un empleo público o transferencias de la seguridad social. Por su parte, Longui (2005)<sup>32</sup> al estudiarla relación

---

<sup>28</sup> La LP (línea de pobreza) es la medida oficial de la pobreza en Uruguay, a cargo del Instituto Nacional de Estadística.

<sup>29</sup> Amarante, *Pobreza en Uruguay 1990-1997*, CLAEH, Montevideo, 2000; Calvo J.J. *Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay según el Censo de Población de 1996*. Programa de Población. UDELAR, Montevideo, 2001; Amarante V., Bucheli M., Furtado M. y Vigorito A., *Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE*. Documento de Trabajo 6/03, Instituto de Economía, FCEA, Montevideo, 2003; Amarante y Vigorito, *Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006*, PNUD, UNFPA, INE. 2006.

<sup>30</sup> Terra, J.P. “Estado nutricional y desarrollo sicomotor en los niños de las familias pobres” en *Cuadernos del Claeh*, Vol.13, Nº47, 1988; Terra, J.P., *La infancia en el Uruguay (1973-1984 : efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*, CLAEH, Montevideo, 1986; Kaztman y Filgueira, *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. IPES, Uccudal, Montevideo, 2001.

<sup>31</sup> Boado, Marcelo; Fernández Tabaré, “La alegría no va por barrios: ¿qué clases sociales pagaron la gran crisis (2000-2003)?” en *El Uruguay desde la sociología IV*. Facultad de Ciencias Sociales-DS, Montevideo, 2005. Boado y Fernández (2005b), en otro estudio, dieron cuenta de los cambios en la distribución del ingreso de los hogares para el período entre 1998 y 2003. Encontraron un empobrecimiento y profundización de la desigualdad, que afectó en mayor medida a los estratos intermedios. Las estrategias de los hogares para sobrellevar la crisis fueron diferentes: los estratos más bajos aumentaron el tamaño del hogar y el número de perceptores de ingresos, los estratos intermedios disminuyeron el número de integrantes; lo que interpretan como producto de la emigración uruguaya (población en edad activa, urbana y con al menos un nivel educativo medio). La estrategia general de los hogares fue la conservación de los adultos mayores (con la titularidad de un ingreso fijo proveniente de la jubilación o pensión) y la postergación de la natalidad. Boado, M.; Fernández T., “Cambios en la distribución social del ingreso en Uruguay, 1998-2003” en: *Papeles de Población 11* (44), abril-junio, 43-81. Toluca, Mexico, 2005.

<sup>32</sup> Longui, A., Los impactos del desempleo y de la informalidad sobre la pobreza, La mediación de la estructura de clases, en *El Uruguay desde la Sociología IV*, Facultad de Ciencias Sociales, DS: Montevideo, 2005.

del mercado de trabajo con la pobreza, encontró una relación clara del desempleo con el trabajo informal, y estos con la pobreza. Según el autor, el desempleo incidió más que la informalidad como determinante de la pobreza en las clases medias, mientras que ambos fenómenos incidieron con mayor magnitud en las clases bajas.

Estos estudios dan indicios de la incidencia que tuvo la estabilidad y la seguridad de los ingresos mediante el trabajo con protección social y mediante las transferencias de la seguridad social del Estado en los procesos que atenuaron el empobrecimiento. Como vimos en el apartado anterior, los diagnósticos del Estado social manifestaban una situación de desprotección y retraimiento. La asistencia no apareció como factor relevante ante el riesgo del empobrecimiento, sea porque no se consideró en los estudios o porque no registraron resultados sustantivos.

Por último, el tercer grupo de estudios que identificamos abordó la preocupación por las situaciones de vulnerabilidad social y la integración social<sup>33</sup>.

Nos detendremos en el enfoque de Kaztman<sup>34</sup> por haberse constituido una referencia clave en las ciencias sociales latinoamericanas. El modelo propuesto por el autor (“activos-vulnerabilidad-estructura de oportunidades”: AVEO) propuso avanzar en el marco conceptual para comprender la heterogeneidad de las situaciones de pobreza, articulando la estructura con el individuo. El nivel de vulnerabilidad de un hogar se traduce en su capacidad para controlar los activos y recursos requeridos para el aprovechamiento de las oportunidades que le brinda el medio (las transformaciones que tiene la estructura: mercado, Estado y sociedad). Lo interesante del enfoque es precisamente esta articulación entre la estructura y el individuo; ausente en la mayoría de los estudios antes mencionados. Kaztman concluyó que las reformas sociales acontecidas a finales del siglo XX presentaron dos paradojas y una misma conclusión. La primera estaría dada por la incapacidad para sostener la seguridad del trabajo en un contexto de apertura económica y competencia global, donde se tendió a reducir el rol del Estado. La segunda, sostiene que vía la segregación residencial operada, la familia y la comunidad perdieron su capital social. Así, su conclusión fue que ni el mercado ni las “instituciones primordiales” (la familia y la comunidad) tuvieron las condiciones para cumplir con el rol integrador que les había sido trasladado frente al retiro del Estado. Señaló la existencia de ciertos indicadores de “fisura” en la sociedad “integrada”, identificando procesos de marginalización incipientes. Las estrategias que siguieron los hogares, frente a un contexto de desempleo y baja salarial, fue el aumento de horas de trabajo, la incorporación de la mujer al mismo, la aceptación de condiciones desfavorables de empleo y el trabajo por cuenta propia.

Siguiendo los estudios con una perspectiva de la integración social, destacamos los aportes de Kessler y Merklen<sup>35</sup> quienes analizaron la sociabilidad generada en las clases populares o de “inestables” laboralmente en los países del cono sur en América Latina. Ambos autores encontraron que las clases populares presentaban lógicas diferentes a la socialización asociada al trabajo, a una identidad laboral (pertenencia a la empresa, a determinado oficio o sindicato), a las normas sociales “aceptadas”. El primero (Kessler, 2003) nos habla de la lógica de la provisión, donde la legitimidad de los recursos obtenidos en lugar de provenir del “trabajo honesto”, proviene en la “legitimidad” de satisfacer necesidades. Por su parte, Merklen (2001) se refiere a la “lógica del cazador”, que trata de buscar oportunidades coyunturales a cada momento, sin la posibilidad de poder proyectarse en el mediano y largo plazo. Parece interesante comprender cuál ha sido la trayectoria de estas clases populares, en la sociedad uruguaya, y cómo ha sido el tratamiento que le ha dado el gobierno de izquierda.

---

<sup>33</sup> Rubén Kaztman, ‘Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos’, *REVISTA DE LA CEPAL*, 2001. Kaztman, R., *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. CEPAL, 1999. Kessler, G. “Contextos variables, categorías estables y nociones divergentes: reflexiones sobre la investigación social en la Argentina de los 90”, en: *Cahiers des Amériques latines*, N°43, Paris, 2003. Merklen, D., “Vivir en los márgenes. La lógica del cazador”, en Svampa, M. (comp.) *Desde Abajo*. Buenos Aires, UNGS-Biblos, 2001. María José Álvarez-Rivadulla, “Asentamientos Irregulares Montevideanos: La Desafiliación Resistida” Documento de trabajo del IPES, Ucedal, 2000. Veiga, D., “Desigualdad y exclusión social: estudio de caso del Gran Montevideo”, en: *El Uruguay desde la Sociología IV*, Facultad de Ciencias Sociales, DS: Montevideo, 2005.

<sup>34</sup> Kaztman, R., *Activos y estructura de oportunidades*....., 1999.

<sup>35</sup> Kessler, G. “Contextos variables, categorías estables y nociones divergentes....2003. Merklen, D., “Vivir en los márgenes. 2001.

En síntesis, las diferentes miradas de la problemática social se traduce en distintos modo de intervenir sobre ellas. En términos muy generales podemos resumir los hallazgos de los estudios mencionados de la siguiente manera (Ver tabla II): el rol del Estado y del mercado aparecieron como centrales para explicar tanto los procesos de empobrecimiento como los de desintegración social en dicho período. No obstante, el rol de las familias y de la comunidad fue problematizado desde los estudios con perspectiva de integración social. La comprensión sobre la existencia de diferentes lógicas de sociabilidad de las clases populares ilustra manifestaciones de los procesos de desintegración social, de la existencia de otro tipo de socialización no vinculada al trabajo asalariado y estable. Así, desde la mirada de la integración social se encontró un déficit en los soportes de integración (Estado, mercado, familia y comunidad). Desde la mirada de la pobreza y la desigualdad, el Estado se presentó como interviniente en la estratificación del empobrecimiento y el desempeño del mercado de trabajo (desempleo y trabajo precario) como factor clave que contribuyó al empobrecimiento.

**Tabla II: Estudios de la pobreza y de la vulnerabilidad a inicios del SXXI**

	<b>POBREZA Y DESIGUALDAD</b>	<b>INTEGRACION</b>
<b>Estado:</b>	Interviene vía empleo público y transferencias. <b>Empobrecimiento estratificado</b>	Retiro del Estado Déficit en el rol integrador y protección
<b>Mercado:</b>	Desempleo y precariedad laboral afectan al empobrecimiento de manera diferencial por clases <b>Desempleo en clases medias</b> <b>Desempleo e informalidad en clases bajas</b>	Desempleo, precariedad y baja salarial No cumple rol integrador
<b>Familia y comunidad:</b>		Pérdida de capital social Segregación urbana No cumple rol integrador Lógicas distintas de sociabilidad

Fuente: elaboración propia con base en la bibliografía citada en este apartado

A pesar de las diferencias en los estudios mencionados, donde la pobreza y el empobrecimiento se encontraban en el centro de la problemática, la relación con el trabajo, con la protección social, con la posibilidad de obtener un ingreso monetario estable no dejaron de estar presente. El ingreso estable pareció ser un elemento clave para evitar el empobrecimiento en el contexto de crisis socioeconómica. Lo que no aparece problematizado en los estudios sobre la pobreza es el conflicto de intereses y formas de sociabilidad de las diferentes clases, las formas de acción colectiva, y la incorporación de los elementos que sí aparecen en los estudios que asumen la perspectiva de la integración social (legitimidad y lógicas de obtención de recursos, el sentido atribuido al trabajo, la segregación urbana, la fragmentación social).

La pobreza no constituye una categoría analítica que por sí misma permita poner en cuestionamiento la cohesión social, las contradicciones de un modelo económico que favorece la acumulación de la desigualdad social en una sociedad dada. Imaginemos hipotéticamente una sociedad donde todos los pobres existentes fueran “integrados” y su pobreza dependiera únicamente de los bajos ingresos. Una medida de aumento de salarios eliminaría la pobreza. Diferente es el caso si vinculamos la cuestión social al trabajo como generador de protección social, ¿cuál sería la medida necesaria para que todo ciudadano tuviera el derecho a acceder a un trabajo con protección social? ¿Cuál sería la medida para que aquellos ciudadanos desafiados puedan construir una sociabilidad vinculada o legitimada en el trabajo?

### **Desde Robert Castel**

Nos remitiremos a la perspectiva del sociólogo francés Robert Castel dada la centralidad que este autor le otorga al trabajo –(el trabajo estable proveedor de protecciones y derechos sociales)- como mecanismo clave de la integración social en las sociedades postindustriales. Este aspecto resulta central para nuestro análisis, en tanto lo abordamos desde una preocupación por la cohesión social,

entendida como la viabilidad de una sociedad de ser tal, del sentimiento de pertenencia y de integración social de todos sus miembros en oposición a la existencia de fracturas sociales y de procesos de fragmentación social.

Para Castel, la preocupación por la cuestión social se interroga por las situaciones de “disociación” que afectan la estructura social y cuestionan su cohesión<sup>36</sup>. Construye lo que él denomina “zonas de cohesión social” a partir de la relación entre el lugar que ocupa un individuo en la división social del trabajo y su inserción relacional (redes de sociabilidad). La integración social estaría dada por la asociación entre un trabajo estable y con protecciones sociales y una inserción relacional sólida, mientras que la desafiliación social se produce ante la ausencia de participación en la actividad productiva y una inserción relacional frágil o inestable. Entre la integración y la desafiliación social se encuentran zonas de vulnerabilidad, zonas intermedias, que conjugan la precariedad del trabajo y la fragilidad relacional. También se encuentra allí la zona de la “asistencia” que refiere a la ayuda social que se recibe debido a la invalidez para el trabajo. Los equilibrios entre estas zonas resultan para Castel un “indicador privilegiado” para evaluar la cohesión social de una sociedad en un momento dado.

El autor se refiere a la nueva cuestión social como la existencia de poblaciones “invalidadas” socialmente (desafiliadas) por la coyuntura que no encuentran un lugar en la estructura social “de posiciones reconocidas”, y que, a su vez, cuestionan y amenazan la cohesión social: el riesgo de la fractura social. Estas poblaciones, excluidas del trabajo no por su propia incapacidad sino porque no hay trabajo, no serían siquiera “explotados” en términos de Marx, pues para ello hay que tener algo que pueda convertirse en “valor social”. Se pregunta:

¿Cuál es el umbral de tolerancia de una sociedad democrática a lo que yo llamaría, más que exclusión, invalidación social? Esta es a mi juicio la nueva cuestión social. ¿Qué es posible hacer para reintroducir en el juego social a estas poblaciones invalidadas por la coyuntura, y poner fin a una hemorragia de desafiliación que amenaza con dejar exangüe a todo el cuerpo social?<sup>37</sup>  
(...) Está bien, ¿pero en qué se convierte entonces el que no puede ganar el pan, porque no está en condiciones de trabajar, no por incapacidad, sino porque no hay trabajo?<sup>38</sup>

¿Qué acontecía en Uruguay a inicios del siglo XXI? Podemos contextualizar el diagnóstico social de la siguiente manera. En el marco de una degradación prolongada del Estado social, y en el contexto de la crisis económica y social, las “zonas” de vulnerabilidad y desafiliación alcanzaron niveles elevados. El desempleo, la precariedad laboral y la pobreza aumentaron alcanzando sus valores máximos desde la reapertura democrática en 1985. El desempleo llegó a 17% en 2002, el porcentaje de ocupados sin registro en la seguridad social alcanzó al 41% en 2004, la incidencia de las personas en situación de pobreza a 40% en 2004, y en situación de indigencia a 4.7% ese mismo año<sup>39</sup>. Hubo una fuerte baja del salario real de los hogares y, dado el aumento de la informalidad y la precariedad laboral, la cobertura de la seguridad social se vio fuertemente reducida (Ver Gráfico 1). El sistema de protección social instaurado no pareció dar respuesta para todas las situaciones y riesgos a los que se enfrentaron las personas en dicho contexto: desempleo, precariedad laboral y pauperización. Se puso en evidencia, por la magnitud del fenómeno, la existencia de individuos que ocupaban en la sociedad una posición de “inempleables”, “los trabajadores sin trabajo”.

---

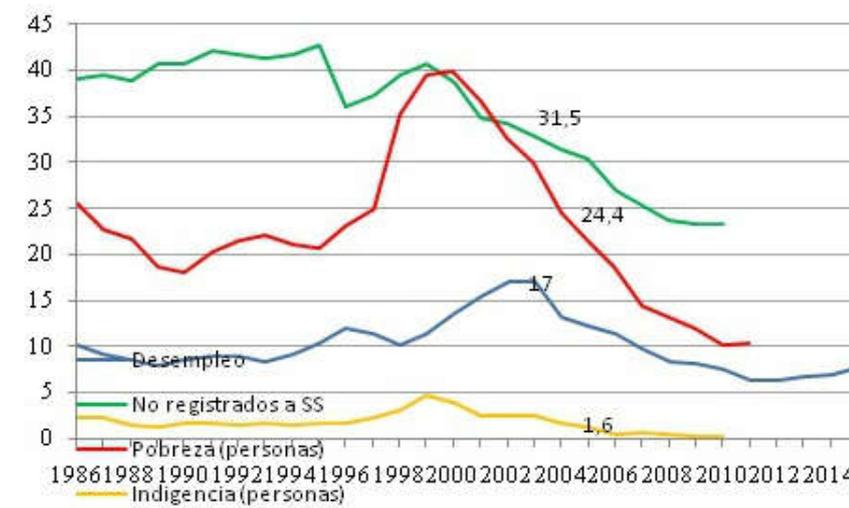
<sup>36</sup> Castel (1997) se refiere a la cuestión social como: “... una aporía fundamental en la cual una sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión la capacidad de una sociedad (lo que en términos políticos se denomina una nación) para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia” Castel, R. *La metamorfosis ...*, 1997: 16

<sup>37</sup> Castel, R. *La metamorfosis ...*, 1997: 16

<sup>38</sup> Castel, R. *La metamorfosis ...*, 1997: 8

<sup>39</sup> Cifras extraídas de INE (Instituto Nacional de Estadística) y Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social: <http://ine.gub.uy>; <http://observatoriosocial.mides.gub.uy>

Gráfico *¡Error! Secuencia no especificada.* Evolución de la Tasa de desempleo, porcentaje de ocupados sin registro en la Seguridad social, porcentaje de personas en situación de pobreza e indigencia monetaria. País Urbano. (1986-2015)



Fuente: INE, Observatorio Social (DINEM, MIDES)

Nos encontramos en un contexto donde ni el trabajo, ni las protecciones del Estado, ni la existencia de redes sociales sólidas (que se estaban “debilitando” y segregando en las periferias, en los márgenes de la ciudad) constituyeron mecanismos de integración para una parte importante de la población. La crisis económica que afectó al país entre 1999 y 2003 constituyó un hito importante en el transcurso histórico de una sociedad que creía haber consolidado sus sectores medios, y en buena medida su sistema de protección social. Podríamos hacer la interpretación de que la herencia de sociedad “integrada”, de trabajadores de “clase media” y de empleos públicos, impidió visualizar como problema la existencia de trabajadores sin protección (informales, precarizados) y los desempleados, al menos en el momento donde la matriz de protección social fue consolidada.

Como lo hemos visto, las protecciones sociales en Uruguay hasta antes de que el Frente Amplio llegara al gobierno, estaban vinculadas básicamente al trabajo formal; en tanto la “asistencia” tenía un carácter residual basada en poblaciones específicas, por ejemplo: niños y adolescentes o madres con niños que se encontraran en situaciones de daño (situación de calle; violencia; privación de libertad), jóvenes desafiados, invalidez para el trabajo (vejez, discapacidad), etc. Sólo a modo indicativo, si analizamos los dispositivos y programas sociales creados durante el siglo XX e inicios del siglo XXI, haciendo foco en dos grandes áreas de la política social: la seguridad social y la atención integral (“la asistencia”) podemos visualizar donde estaban ubicadas las protecciones sociales y a quienes cubría.<sup>40</sup> (Tabla III).

<sup>40</sup> No estamos considerando ni la cobertura ni la calidad de las propuestas, tampoco el área específica vinculada al trabajo ni los programas implementados bajo la órbita de los gobiernos departamentales.

Tabla III Clasificación de programas de asistencia integral y seguridad social según año de creación, durante el siglo XX e inicios del siglo XXI-

<b>INTEGRA- CION</b> (trabajadores formales, cotizantes)	ss	ss		ss	ss			ss	ss						ss			ss		ss	ai	ss	ai	ss	ai	
<b>VULNERI- LIDAD</b> (desocupados sin protección, trabajadores precarios)		ss		ss														ss			ss	ai			ai	
<b>ASISTENCIA</b> (Inválidos para el trabajo: vejez, discapacidad, infancia)		ss	ai	ss		ai		ai		ai	ai	ai	ai	ai		ai	ai	ss	ai	ai	ss	ai	ai	ai	ai	
<b>año creación</b>	1896	1919	1934	1943	1958	1969	1975	1977	1982	1985	1986	1989	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2002	2003	2004	2005	2007	2008	2009
<b>Periodo</b>	Orientación integradora						Gobierno de facto			Orientación neoliberal										Frente Amplio						

Fuente: Elaboración propia a partir del Repertorio de Programas del Observatorio Social (DINEM, MIDES) Referencia<sup>41</sup>:

**AI: INAU y MIDES luego de 2005**(otros: MVOTMA, MIN)

**SS: BPS** (otros: MIDES, MTSS)

Hasta la década del 80 existió un predominio de programas y políticas, vinculados a la seguridad social en estrecha correspondencia con los trabajadores formales, contribuyentes (que cotizaban a la seguridad social a partir de su salario), a cargo del Banco de Previsión Social (BPS). Es claro que a partir de los 80 comienzan a crearse una proliferación de programas para grupos. La mayoría de estos programas están a cargo del INAU (Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay). Por otra parte, encontramos muy poca “protección” para la denominada “zona de vulnerabilidad”, los “válidos” sin trabajo, los trabajadores precarios. Para ellos sólo existía la pensión a la Vejez e invalidez, que además corresponde a determinado periodo del ciclo de vida y a determinados arreglos familiares. En 1999 y 2004, se reformula la Ley de Asignaciones familiares, anteriormente para trabajadores formales de bajos ingresos, incorporando a familias pobres sin la restricción de la contribución a la seguridad social. Se trata de una transferencia monetaria de cobro bimensual y de muy bajo monto; siendo la única transferencia monetaria que alcanzaría a “cubrir” a los trabajadores precarios o desocupados sin protección con niños a cargo y que contarán con muy bajos ingresos.

En este sentido, podríamos decir que aquellos que fueron “expulsados” por el mercado de trabajo, fueron “invisibles” para el Estado. El derecho al trabajo, como generador de protección social, no fue problematizado. Tampoco el derecho a la protección o asistencia social. Y como se observa en el gráfico 1, si bien la pobreza tuvo un crecimiento importante entre 1999 y 2004, la precariedad laboral está presente en superior y gran magnitud desde al menos una década antes.

Con la llegada del Frente Amplio al gobierno, bajo una orientación de la política social que se hace responsable de atender la desigualdad y el empobrecimiento como veremos mas adelante, así como de brindar asistencia a las personas en dificultad, la cobertura de la protección social y la asistencia se amplía. Pero lo hace desde una forma dual: con una lógica de derechos hacia los trabajadores formales y con una lógica de ayuda a quienes se encontraban en la emergencia social en aquel contexto. Posteriormente, con el Plan de Equidad en 2008 esto se irá modificando, pero no de una manera sustantiva desde esta perspectiva. Lo veremos a continuación.

<sup>41</sup> AI (Asistencia Integral), SS (Seguridad Social), según Repertorio Social de Programas, disponible en: <http://observatoriosocial.mides.gub.uy/portal/programas.php>

## La propuesta política del Frente Amplio antes de gobernar

### La respuesta a la cuestión social y el reposicionamiento del Estado social

¿Cómo fue el tratamiento del Frente Amplio a la cuestión social? A partir del documento “Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010”<sup>42</sup>(2003) y del documento base “El Uruguay Social”<sup>43</sup> (2004) elaborado para el primer gobierno del Frente Amplio, en los que se presentan las bases programáticas y las orientaciones políticas, es posible identificar cómo fue comprendida y abordada la cuestión social, cuál fue la concepción de la política social, del derecho al trabajo y de la responsabilidad del Estado y la sociedad frente a las situaciones de vulnerabilidad social.

Se observa que el planteo de la problemática social que se vivía entonces se vinculó al modelo neoliberal aplicado por los gobiernos de los partidos tradicionales postdictadura<sup>44</sup>. La situación acusada fue el agotamiento del modelo neoliberal “opuesto a la historia, y las tradiciones democráticas y solidarias que han cimentado al país”<sup>45</sup>. Se sostuvo que la aplicación de este modelo generó una situación de endeudamiento y de restricción presupuestaria del Estado, un déficit de la inversión pública y privada que resultó insuficiente para mantener la producción y el empleo, sumado a la inestabilidad macroeconómica y financiera. Los problemas en el empleo causaron el aumento del empobrecimiento y de la desintegración social de la población.<sup>46</sup>

Específicamente, en el área de las políticas sociales se propuso garantizar la cobertura de las necesidades básicas para toda la población a partir de la acción estatal articulada democráticamente con toda la sociedad. Se basa en las siguientes orientaciones: “justicia social, mejor calidad de vida, trabajo digno, equidad e inclusión, distribución solidaria, integralidad, participación y descentralización, salud para todos, educación para el desarrollo y la cultura ciudadana, seguridad social integral y vivienda popular.”<sup>47</sup>

Concretamente, se menciona la implementación de un Plan Nacional de Alimentación<sup>48</sup> que coordine las redes sociales, las instituciones y los sistemas de educación y salud. Este lineamiento dio lugar a lo que luego fue el Plan de Atención Nacional de Emergencia Social (PANES), el llamado “buque insignia del primer gobierno de izquierda”. Esta orientación cambiará más tarde hacia la equidad con la implementación del Plan de Equidad<sup>49</sup> en 2008, y posteriormente hacia la problemática de los cuidados con la puesta en marcha del Sistema Nacional Integrado de Cuidados en el tercer período de gobierno del Frente Amplio, junto a la preocupación por las desigualdades estructurales y existenciales (asociadas a las identidades: género, edad, diversidad sexual, etnia.).

Se previó también la creación del Sistema Nacional de Salud con principios democratizadores, reformas en la educación como herramienta principal de inclusión al igual que el trabajo, la transformación del sistema de seguridad social, la vivienda popular, la participación y la descentralización. A su vez, se consideró un abordaje de género y etario, fundamentado en el diagnóstico de la infantilización, feminización y juvenitización de la pobreza; donde las madres embarazadas, las mujeres en situación de violencia sexual o doméstica, los niños en situación de calle y los jóvenes que no estudian ni trabajan tendrían máxima urgencia en la atención de sus

---

<sup>42</sup> Documento: “Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010”, aprobado en el IV Congreso del Frente Amplio”, en diciembre de 2003.

<sup>43</sup> Tabaré Vázquez, ‘Uruguay Social. Emergencia y políticas estructurales’ (El gobierno del cambio. La transición responsable. Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, 2004).

<sup>44</sup> El gobierno del partido colorado con Julio María Sanguinetti como presidente en el periodo 1985-1990, seguido por el partido blanco con Luis Alberto Lacalle (1990-1995), el partido colorado con Julio María Sanguinetti por segunda vez como presidente (1995-2000) y el partido colorado con Jorge Batlle (2000-2005).

<sup>45</sup> Frente Amplio, *Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010*, 2003:1.

<sup>46</sup> Frente Amplio, *Grandes lineamientos...*, 2003: s/n. La situación social del país se describe de la siguiente manera: “situación de pobreza, inequidad, emigración, desempleo, concentración de la riqueza, desintegración social, anulando las posibilidades del ejercicio pleno de la ciudadanía y desacreditando la importancia de los valores éticos”

<sup>47</sup> Frente Amplio, *Grandes lineamientos ...*, 2003: s/n.

<sup>48</sup> Frente Amplio, *Grandes lineamientos ...*, 2003: s/n.

<sup>49</sup> Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, *Plan de Equidad*, IMPO: Montevideo, 2008.

derechos ciudadanos. Lo que más adelante dará lugar a la elaboración de la Estrategia Nacional de la Infancia y la Adolescencia (ENIA).

La prioridad se estableció en la creación de fuentes de trabajo estables y dignas, y en poner freno al deterioro del salario real, mediante restauración de la negociación colectiva tripartita (Estado, trabajadores, empresas), la actualización de la legislación laboral, y se previó la creación de una Oficina Nacional de Empleo para orientar la demanda y oferta de trabajo. Se hace referencia también a brindar protección al trabajador rural, al trabajador independiente y a las trabajadoras domésticas; y se menciona la creación de programas transitorios de empleo para los más vulnerables en el marco del plan de emergencia.

Si se compara con el programa del año 1998<sup>50</sup> se registran cambios respecto a la centralidad otorgada a los problemas de vivienda, de trabajo y seguridad social; así como también a las soluciones. En 1998 se proponía resolver el problema de los asentamientos irregulares, reformar la seguridad social derogando el régimen de capitalización individual, extendiendo la cobertura para los desocupados sin seguro, el plazo para los desocupados con seguro, para los hogares sin ingresos suficientes y para las mujeres sin cobertura. También se mencionaba la reducción de la jornada laboral sin reducción del salario. Tanto en el programa del 2003 como en el documento “El Uruguay Social”, el plan de vivienda popular aparece redactado en términos más generales tanto en su cobertura como en sus instrumentos. No se propone una reforma en el régimen de la seguridad social y desaparece la propuesta de reducir la jornada laboral.

En el documento “El Uruguay Social” se aclara que se entiende por políticas sociales, a qué se le llama asistencia, promoción y protección social. Así se define:

... la política social es la intervención de la sociedad sobre si misma para orientar el producto del esfuerzo social hacia la satisfacción y realización de los derechos políticos, sociales, civiles y culturales de la gente. (...) ...atacar la pobreza y el desamparo que padecen vastos sectores de la sociedad es el principal concepto emblemático a instrumentar prácticamente. (...)

Asistencia: es el derecho de quienes no tienen otra vía para lograr sostener un nivel elemental de dignidad de vida y es el deber de la sociedad hacia ellos. En tanto derecho de unos y responsabilidad de otros no ha de ser paliativa, ni simbólica, ni descalificante; por el contrario, ha de significar una satisfacción real de las necesidades a las cuales se dirige, ha de ser de calidad y con potencial suficiente para abrir nuevos horizontes a sus destinatarios.

Promoción: potenciar, desarrollar y viabilizar sujetos-actores plenos individual y colectivamente ampliando y profundizando la ciudadanía y la democracia. (...)

Protección social es una síntesis adecuada de los dos conceptos.”<sup>51</sup>

De ahí que se fundamente que la integralidad y la universalidad en las políticas sociales no resulten incompatibles ni contradictorias con dar respuestas específicas e inmediatas a situaciones urgentes. Encontramos que se pretende abordar el problema de la pobreza con un enfoque “integral”. Por integral se entiende la combinación de las políticas sociales entre sí, y en conjunto con las políticas económicas. En lo económico se trata de lograr una financiación global de las políticas sociales, de apoyar al sector productivo para la generación de trabajo con protección social, y la implantación de medidas impositivas que logren la distribución equitativa de la riqueza. Se trata entonces de una visión que incorpora una mirada global y solidaria, una responsabilización por parte del Estado y de toda la sociedad sobre la cuestión social. Por otra parte, se entiende necesaria la integralidad de las políticas entre sí, esto quiere decir que existe la necesidad de planificar y coordinar la acción de todos los organismos del Estado y de todas las organizaciones de la sociedad civil a fin de mejorar la eficiencia y la eficacia, evitando superposiciones, omisiones y fragmentación.

---

<sup>50</sup> Frente Amplio, Documento del III Congreso Extraordinario "Compañero Alfredo Zitarrosa" realizado los días 20, 21 y 22 de noviembre 1998, Montevideo.

<sup>51</sup> Tabaré Vázquez, ‘Uruguay Social... 2004.

La exposición que hemos realizado nos permite visualizar la orientación de la política que estuvo presente en el Frente Amplio antes de asumir el gobierno. Existió una mirada de la sociedad como un “todo”, que se interpreta a partir de la pretensión de establecer “amplios acuerdos”, de promover el financiamiento solidario en la seguridad social y en el sistema de salud. El Estado es considerado como el responsable del desarrollo nacional y del bienestar social, así como también de las desigualdades y de las situaciones de empobrecimiento.

La cuestión social para el nuevo gobierno de izquierda fue interpretada en términos de “emergencia social” y de pauperización de la ciudadanía causada por el modelo neoliberal anterior que produjo problemas en el empleo. Las medidas aplicadas intervendrán en la relación capital -trabajo, aunque no se propuso una transformación del sistema. Se restituyeron los consejos de salarios y se generaron derechos para los trabajadores de sectores anteriormente precarizados (rurales, servicio doméstico y la seguridad, cultura), pero la gestión de lo social no resultó problematizada desde ese lugar. Claramente, estas medidas (el aumento y la restitución de derechos para los trabajadores formales) no llegarían al conjunto de todos los ciudadanos, dado que muchos se encontraban al margen del trabajo formal. Notamos ausencia, en el diagnóstico y en la solución, de la manera de vincular los procesos de desprotección del trabajo con la integración de la población al mismo. Las situaciones de vulnerabilidad social quedaron sujetas a medidas de “emergencia” que implicaron la demostración del daño materializado (carencias críticas).

Lo que puede llamarnos la atención es que, si bien se propone y actúa sobre las relaciones en el mercado de trabajo, esto no aparece clara y explícitamente vinculado en la esfera de lo social, sino que refiere al ámbito productivo. Aparece una nueva modalidad de “solidaridad” que amplió la asistencia a los ciudadanos que se encontraban en situación de vulnerabilidad social (el Plan de Emergencia primero y la Red de Asistencia e Integración Social del Plan de Equidad después), que pretendió además ser “promocional”. Para coordinar y organizar lo social se creó una nueva institución: el Ministerio de Desarrollo Social. Esto último no aparece en los documentos programáticos previos al 2005, aunque sí se menciona alguna idea en el programa del Frente Amplio de 1998<sup>52</sup>.

### **Una interpretación desde la perspectiva de la integración y la desigualdad**

Retomando a Castel<sup>53</sup>, podemos considerar que el derecho al trabajo, distinguiéndolo del derecho de los trabajadores, no fue problematizado. Con el derecho al trabajo nos referimos a la posibilidad de que todas las personas puedan tener un trabajo “digno”, un trabajo generador de protección social para poder vivir. Es asumir e intervenir en la contradicción que implica mantener el modelo de sociedad de mercado, un modelo que mantiene la lógica de acumulación de capital, donde quienes parecen ser los principales generadores de empleo y del aminorado crecimiento económico, apostarán a maximizar sus ganancias en detrimento de “lo social”.

Colette Bec (2014)<sup>54</sup>, analizando el sistema de protección social francés, conceptualiza dos enfoques. Por un lado, la concepción basada en la “solidaridad nacional”, en una mirada global de la sociedad, interdependiente y cooperativa entre todos sus integrantes. La misma tiene por objetivo luchar contra las desigualdades sociales y prevenir los riesgos. La noción de riesgo social aparece como estructural, no imputable a faltas o responsabilidades de los individuos. El financiamiento del sistema se realiza mediante el presupuesto nacional, independientemente de los aportes y cotizaciones que se realizan. Este costo se fundamenta bajo los principios de libertad, justicia, derechos sociales e igualdad. Por otra parte, la visión dualizada de la protección social diferencia entre el seguro y la asistencia. Un sistema dual tiene por objetivo luchar contra la pobreza y la exclusión, antes que atender la desigualdad social. Se actúa sobre riesgos ya materializados, concebidos como de responsabilidad individual. El financiamiento del sistema también es dualizado y condicional, mientras las cotizaciones personales y empresariales solo financian los riesgos de quienes aportan, el presupuesto nacional financia la asistencia. Así, la protección social

---

<sup>52</sup> Frente Amplio, Documento del III Congreso Extraordinario ...1998.

<sup>53</sup> Castel, R. *La metamorfosis* ..., 1997

<sup>54</sup> Bec, C., *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*. Éditions Gallimard, Paris, 2014.

queda subordinada a la integración en un empleo asalariado en un caso, y condicionada a la voluntad del Estado y su situación contable en el caso de la asistencia. La concepción basada en la “solidaridad nacional” lucha contra las desigualdades e implica “derechos”, la segunda lucha contra la pobreza y la exclusión e implica “ayudas”.

Consideramos que en la orientación de las políticas sociales propuestas por el Frente Amplio no aparece una visión individualizadora del problema social, sino todo lo contrario. La responsabilidad del fracaso recae en las políticas anteriormente aplicadas por los partidos tradicionales (el Partido Blanco y el Partido Colorado) y en el enriquecimiento de la clase dominante. Aunque, por otra parte, la dualización si parecería entrecerse. Si bien se asume la responsabilidad del Estado en la atención de lo social, y se consideran los derechos de la ciudadanía, esto no se traduce en reformas que los garanticen. Es decir que si bien se proponen medidas para aliviar la pobreza y salir de la emergencia, no se problematiza el derecho al trabajo y a la protección o seguridad de tener un medio de vida “digno” para vivir. (Tabla IV)

En este sentido, es posible pensar en una homología con la teoría del efecto derrame del crecimiento económico, llevada a la situación del trabajo. Con el aumento de la producción y el crecimiento económico, aumentarán los puestos de trabajo, pero ¿qué pasará con aquellos que no lo encuentran porque no hay, o con aquellos que deban aceptar las situaciones de precariedad laboral, o que su calificación o sociabilidad no les permita encontrarlo o ni siquiera buscarlo? Esto no se problematiza, ni hay una respuesta para ello. Tampoco se considera un planteamiento explícito de medidas que intervengan desde un enfoque de la integración social, problematizando la existencia de distintas lógicas de sociabilidad en las clases populares y empobrecidas. La pobreza y la emergencia social son las categorías que aparecen mencionadas y tratadas como un cuerpo homogéneo.

Así, consideramos que las orientaciones iniciales de la política social del Frente Amplio fueron adoptando un carácter “dual” al momento de su concretización en acciones. Si bien la conceptualización de la política social adoptó una visión estructural del riesgo, la instrumentación tuvo un carácter dualizado entre el derecho del trabajador y la asistencia a la pobreza. Por un lado, la centralidad del diagnóstico y las propuestas de política parecieron estar en el trabajo, fundamentalmente en la generación de nuevos puestos, en la recuperación de derechos de los trabajadores y en la creación de otros nuevos. Pero quedaron invisibilizados los procesos de desintegración social tanto en el diagnóstico como en las soluciones. Por otro lado, cuando se atendió la situación más extrema de la pobreza, la llamada “emergencia social”, encontramos similitudes con ciertas reorientaciones de política pública impulsadas por los organismos internacionales acerca de la lucha contra la pobreza<sup>55</sup>. Es decir, la proliferación de programas focalizados en problemáticas y/o poblaciones específicas y con lógica de proyectos (transitorios), el otorgamiento de “ayudas” específicas para la atención de las situaciones de pobreza, sin problematizar su real acceso a los derechos.

**TablaIV: Concepción de la protección social del Frente Amplio en su primer programa de gobierno, 2005.**

<b>Dimensión</b>	<b>Características</b>	<b>Concepción protección social</b>
<b>Problema social</b>	Pobreza y emergencia social por problemas de empleo (por modelo neoliberal)	Dualista
<b>Noción de Riesgo</b>	Estructural(responsabilización del Estado)	Solidaridad
<b>Principios de justicia social</b>	Ayuda a personas en dificultad, compensatorio	Dualista
<b>Financiamiento</b>	Cotizaciones y presupuesto nacional	Hibrido
<b>Atención al riesgo</b>	Materializado	Dualista
<b>Fundamentación del costo</b>	Emergencia sujeta a restricciones presupuestales Con pretensión solidaria en salud y seguridad social	Hibrido

Fuente: elaboración propia a partir de Bec, 2014

<sup>55</sup> Merklen, D., *Quartiers populaires, ....*, 2009.

### A modo de conclusión.

En síntesis, hemos encontrado distintos abordajes que nos permiten abordarla cuestión social a inicios del siglo XXI. Desde los estudios que analizan el Estado social uruguayo se plantea que existió un debilitamiento y una baja en la calidad de los servicios sociales (educación y salud) y una inadecuación de las protecciones respecto a los riesgos existentes. Por otra parte, los estudios que abordaron los problemas del empobrecimiento encontraron una estrecha relación con la desregularización del mundo del trabajo (desempleo, informalidad, bajas de salarios), con la imposibilidad de obtener ingresos monetarios estables y en algunos casos se deduce las debilidades de las políticas del Estado social. La pobreza se abordó fundamentalmente desde un concepto de insuficiencia de bienes o de condiciones de vida, con poca articulación con los estudios referidos a los procesos de desintegración y fragmentación social.

Así, los estudios y diagnósticos de la pobreza abordaron su medición y cuantificación, y procuraron identificar las variables determinantes que aumentaban la probabilidad de ser “pobre”, pero no profundizaron en la relación de estos con la “asistencia”, con las políticas públicas y con los procesos de integración social, no se cuestionó la función de la pobreza en el sistema social, su relación como grupo con el resto de la sociedad<sup>56</sup>.

Tampoco encontramos un dialogo entre las distintas perspectivas de los estudios que hayan permitido una acumulación interdisciplinaria, o una comprensión abarcativa del problema del empobrecimiento y de la crisis social que se vivía antes del 2005. Pueden distinguirse claramente los estudios sobre el Estado social, la pobreza y la vulnerabilidad social, sin una clara articulación entre ellos. Esto invisibilizó el problema que a nuestro entender era y es, aún hoy, relevante resolver: el derecho al trabajo. Posiblemente porque implica poner de manifiesto conflictos de intereses, contradicciones inherentes al sistema capitalista cuya lógica de funcionamiento es la acumulación de capital.

La propuesta inicial del gobierno de izquierda consideró al Estado como responsable del desarrollo nacional y del bienestar social, así como también de las situaciones de empobrecimiento y “emergencia social” existente. Amplió la cobertura de la protección social mediante la generación de derechos y ayudas sociales. Hizo visible a los que hasta el momento habían sido invisibles. El Estado amplió sus funciones, sobre todo aquellas que anteriormente habían quedado supeditadas a las capacidades de la sociedad civil y al financiamiento internacional o incluso a la “caridad” religiosa.

Pero es aquí donde encontramos una dualización entre sus propuestas de política que se visualiza en la promoción de derechos para los trabajadores y en la asignación de ayudas a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad social. Los derechos se basaron, como había sucedido hasta entonces, bajo la óptica del trabajador formal, en quienes pudieron movilizarse, tener voz, pelear en los mecanismos establecidos. El gobierno de izquierda abrió el abanico de la protección, si bien no en lógica de derechos para todos (aunque a ella pareciera aspirar), al menos sí lo hizo en lógica de asistencia y promoción social. Sin embargo, no encontramos dispositivos sociales que respondieran a los procesos que conducen a la desafiliación, cuando esta refiere al trabajo. En todo caso, será la asistencia que atiende de manera insuficiente cuando el daño está hecho y constatado.

En síntesis, consideramos que el problema a inicios del SXXI consistió en la existencia de una categoría de individuos que quedó al desamparo de las protecciones, excluidos de los mecanismos de integración como el trabajo y la protección social, constituyendo generaciones de personas que vienen socializándose con otra “lógica” de sociabilidad. Ellos, quienes -hoy – en el debate público y mediático son considerados por algunos como personas con derechos ya vulnerados y para otros, como los culpables de la inseguridad ciudadana o la demostración del fracaso del Estado con las políticas de “izquierda”. Esto nos sugiere pensar que, a pesar de que el gobierno del Frente Amplio implementó medidas para su “atención”, responsabilizándose por la situación del empobrecimiento ya desde el primer gobierno, no se tradujo en todos los casos en la posibilidad de una integración social. Si bien se crearon nuevas formas de solidaridad estatal, que incluyeron y visibilizaron

---

<sup>56</sup> Paugam, S., *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. PUF, Paris, 1991.

poblaciones vulnerables al sistema de asistencia social, estas no parecen brindar la necesaria seguridad y estabilidad frente al riesgo de transitar o permanecer en la miseria.

## Bibliografía

- Aguiar, Sebastián, Felipe Arocena, (2014) '*Menant la marche : l'Uruguay et ses trois lois avant-gardistes*', Cahiers des Amériques latines, 2014/3, 69–86.
- Álvarez-Rivadulla, María José (2000) "*Asentamientos Irregulares Montevideanos: La Desafiliación Resistida*" Documento de trabajo del IPES, Ucedal, Montevideo.
- Amarante, Verónica (2000), Pobreza en Uruguay 1990-1997, CLAEH, Montevideo.
- Amarante V., Bucheli M., Furtado M. y Vigorito A. (2003), Consideraciones sobre los cambios en la línea de pobreza del INE. Documento de Trabajo 6/03, Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo
- Amarante, Verónica y Vigorito, Andrea (2006) Evolución de la Pobreza en el Uruguay 2001 – 2006, PNUD, UNFPA, INE.
- Andrenacci, L. y Repetto, F., (2006) "Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía"; en MOLINA, Carlos Gerardo (editor): *Universalismo básico: hacia una nueva política social en América Latina*; Washington, BID-Planeta, 2006.
- Barba Solano [compilador] (2009) "Retos para la integración social de los pobres en América Latina", CLACSO, Buenos Aires
- Bec, Colette (2014) *La Sécurité sociale. Une institution de la démocratie*. Éditions Gallimard, Paris.
- Boado, Marcelo; Fernández Tabaré (2005 a) La alegría no va por barrios: ¿qué clases sociales pagaron la gran crisis (2000-2003)? en *El Uruguay desde la sociología IV*. Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Sociología, Montevideo.
- Boado, Marcelo; Fernández Tabaré (2005 b) Cambios en la distribución social del ingreso en Uruguay, 1998-2003. *Papeles de Población* 11 (44), abril-junio, 43-81. Toluca, Mexico.
- Calvo J.J. (2001). Las necesidades básicas insatisfechas en Uruguay según el Censo de Población de 1996. Programa de Población. Unidad Multidisciplinaria. UDELAR, Montevideo.
- Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Esping-Andersen, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías post industriales*. Barcelona: Ediciones Ariel.
- Fernández, Tabaré; (2003). Determinantes de la pobreza en contextos de ajuste estructural. El caso de Uruguay entre 1991 y 2001, en *Papeles de población*, vol.9 no.35 Toluca
- Filgueira, Fernando. (2009). Capítulo II. América Latina y las marcas distintivas de su desarrollo social: una comparación global. En: *El desarrollo maniatado en América Latina. Estados superficiales y desigualdades profundas*. CLACSO, Buenos Aires.
- Filgueira, Fernando (1998) "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada." en *Ciudadanía y política social*, San José: FLACSO/SSRC
- Ferreira Coimbra, Natalia; Forteza, Alvaro (2004). *Protección social en Uruguay. Financiamiento, cobertura y desempeño; 1990-2002*, Oficina Internacional del Trabajo, Santiago de Chile.
- Kaztman, Ruben (1999), *Activos y estructura de oportunidades. Estudios sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. CEPAL.
- Kaztman y Filgueira (2001) *Panorama de la infancia y la familia en Uruguay*. IPES, Ucedal, Montevideo.
- Kaztman, Rubén, (2001) '*Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos*', *REVISTA DE LA CEPAL*,.
- Gough, Ian & Wood, Geof, (2004). *Welfare regimes: linking social policy to social development*. Paper presented at the Conference [sn].
- Kessler, Gabriel, (2003) Contextos variables, categorías estables y nociones divergentes: reflexiones sobre la investigación social en la Argentina de los 90, en: *Cahiers des Amériques latines*, N°43, Paris.

- Longui, Augusto (2005), Los impactos del desempleo y de la informalidad sobre la pobreza, La mediación de la estructura de clases, en *El Uruguay desde la Sociología IV*, Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Sociología, Montevideo.
- Martínez Franzoni, Juliana. (2008). Domesticar la incertidumbre en América Latina: mercado laboral, política social y familias. Instituto de Investigaciones Sociales. Costa Rica.
- Merklen, Denis (1999), La cuestión social al sur desde la perspectiva de la integración. *Revista de Ciencias Sociales*. Departamento de Sociología, N°16, 1999, pp16 FCU, Montevideo
- Merklen, Denis (2009) *Quartiers populaires, quartiers politiques*. La Dispute, Paris.
- Merklen, Denis(2001), Vivir en los márgenes. La lógica del cazador, en Svampa, M. (comp.)*Desde Abajo*. Buenos Aires, UNGS-Biblos.
- Mesa-Lago, Carmelo, (1986) '*Seguridad social y desarrollo en América Latina*', *Revista de la CEPAL*, Revista CEPAL, 131–46
- Mesa Lago, Carmelo (2004): La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones, en Katja Hujo,
- Midaglia, Carmen; Robert, Pedro (2001) Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables. CLACSO, Buenos Aires.
- Midaglia, Carmen y Antía, Florencia (2007) La izquierda en el gobierno ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social? *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16: 131-157.
- Papadópulos, Jorge 1992 *Seguridad Social y Política en el Uruguay*, CIESU, Montevideo..
- Paugam, Serge (1991) *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*. PUF, Paris.
- Quiñones, Mariela y Supervielle, Marcos. (2009). ¿Es posible concebir políticas de inclusión social alternativas?, *Psicoperspectivas*, VIII (2), 57-81. <http://www.psicoperspectivas.cl>
- Semler (2006), ¿Estratificación social y clasessociales?. Una revisión analítica de los sectores medios. *Serie Políticas Sociales*, CEPAL, Chile
- Terra, J.P. (1988), Estado nutricional y desarrollo sicomotor en los niños de las familias pobres en *Cuadernos del Claeh*, Vol.13, N°47
- Terra, J.P. (1986), *La infancia en el Uruguay (1973-1984): efectos sociales de la recesión y las políticas de ajuste*, CLAEH, Montevideo.
- Veiga, Danilo (2005) *Desigualdad y exclusión social: estudio de caso del Gran Montevideo*, en *El Uruguay desde la Sociología IV*, Facultad de Ciencias Sociales-Departamento de Sociología, Montevideo.

**Fuentes documentales:**

- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (2008), *Plan de Equidad*, IMPO: Montevideo.
- Frente Amplio (2003), Documento: "Grandes lineamientos programáticos para el gobierno 2005-2010", aprobado en el IV Congreso del Frente Amplio, diciembre de 2003, Montevideo.
- Frente Amplio (1998), Documento del III Congreso Extraordinario "Compañero Alfredo Zitarrosa" realizado los días 20, 21 y 22 de noviembre, Montevideo.
- Tabaré Vazquez, 'Uruguay Social. Emergencia y políticas estructurales' (El gobierno del cambio. La transición responsable. Encuentro Progresista-Frente Amplio-Nueva Mayoría, 2004).

## No solo lucha armada. El Operativo Dorrego y la participación institucional de la Tendencia Revolucionaria en la provincia de Buenos Aires

Fernanda Tocho<sup>1</sup>

**Recibido:** 03/03/2018

**Evaluated:** 25/06/2018

### Resumen

El artículo reconstruye las intervenciones político-territoriales que la Tendencia Revolucionaria del peronismo desplegó en el marco del Operativo Dorrego, programa de acción conjunta entre la JP-Montoneros y sectores de las Fuerzas Armadas a raíz de las inundaciones que azotaron la provincia de Buenos Aires a mediados de 1973. Por un lado, analiza las trayectorias, las prácticas, los discursos y sentidos de los militantes y funcionarios involucrados. Por otro lado, da cuenta de la estrategia política de la Tendencia a partir de la coyuntura electoral y la iniciativa institucional en que el Operativo tuvo lugar, en un contexto que se volverá adverso por la persecución y el avance de la derecha del Movimiento. El enfoque del trabajo busca ponderar los ensayos políticos no armados de la juventud radicalizada peronista en los años setenta. De esta manera, intenta demostrar cómo la participación institucional y el proyecto revolucionario no constituían prácticas excluyentes para estos actores, en sus proyecciones de un orden socialista.

**Palabras claves:** Tendencia Revolucionaria, Operativo Dorrego, interna peronista, institucionalización.

### Abstract

The article reconstructs the political-territorial interventions that the Revolutionary Tendency of Peronism deployed in the framework of the Dorrego Operational Program, a joint action program between the JP-Montoneros and sectors of the Armed Forces following the floods that hit the province of Buenos Aires. mid 1973. On the one hand, it analyzes the trajectories, practices, discourses and meanings of the militants and officials involved. On the other hand, it gives an account of the political strategy of the Tendency from the electoral conjuncture and the institutional initiative in which the Operation took place, in a context that will become adverse due to the persecution and the advancement of the Right of the Movement. The focus of the work seeks to ponder the unarmed political essays of radicalized Peronist youth in the 1970s. In this way, he tries to demonstrate how institutional participation and the revolutionary project did not constitute exclusionary practices for these actors in their projections of a socialist order.

**Keys words:** Revolutionary Tendency, Dorrego Operative, Peronist internal, institutionalization.

---

<sup>1</sup>Doctoranda en Historia. Docente e investigadora en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS), Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Integrante del Proyecto de investigación “La política en un tiempo bifronte: se prepara el infierno, se espera la revolución. Argentina 1973 – 1976”, dirigido por Ana Barletta y co-dirigido por Laura Lenci.

## Introducción<sup>2</sup>

Como parte del proceso electoral que a nivel nacional ubicó a Héctor Cámpora en la presidencia de la nación, el 25 de mayo de 1973 asumió como gobernador de la Provincia de Buenos Aires el Doctor Oscar Bidegain, candidato por el Frente Justicialista de Liberación Nacional (FreJuLi). Con el activo apoyo de la Tendencia Revolucionaria del Peronismo<sup>3</sup> durante la campaña electoral, su elección posicionó a los sectores de la izquierda peronista como protagonistas claves de dicho gobierno. Si bien la gestión de Oscar Bidegain fue breve –duró tan sólo nueve meses-, una de las experiencias más destacadas durante su gobierno y que despertó todo tipo de reacciones la constituyó el denominado *Operativo Dorrego*.<sup>4</sup> Convocado para hacer frente a las fuertes lluvias y posteriores inundaciones que azotaron las localidades del centro oeste de la provincia de Buenos Aires desde el mes de junio, en dicho operativo participaron militantes de la Juventud Peronista (JP) - Montoneros en asociación con sectores del Ejército. La iniciativa, que se desarrolló entre el 4 y el 23 de octubre, contó entre sus principales organizadores con funcionarios del ejecutivo bonaerense enrolados en la organización Montoneros e implicó la movilización de casi 1000 militantes de la JP en tareas de reconstrucción y trabajo comunitario.

Si bien este episodio ha sido abordado por la literatura académica<sup>5</sup> consideramos que en su revisión ha prevalecido un enfoque que se limita a señalar el carácter excepcional y fallido del Operativo como ensayo de trabajo conjunto entre militares y civiles, destacando asimismo las consecuencias perjudiciales de aquel contacto para la militancia de la JP, en función de la información que facilitó para la posterior represión llevada a cabo por la dictadura militar. Observamos que esta perspectiva deja de lado la inserción de esta experiencia dentro de un conglomerado mayor de opciones, estrategias y prácticas político-institucionales ensayadas por las Organizaciones Armadas. Esta misma omisión podemos verla en aquellos trabajos que reconstruyen el Operativo solamente en el marco de las internas y del derrotero de la institución militar<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> Una versión preliminar de este texto fue discutida en la Mesa 77 “Las izquierdas argentinas y del Cono Sur en los años sesenta y setenta. Estudios de caso y problemas teórico-metodológicos de su abordaje histórico” de las *XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Mar del Plata, Agosto de 2017. Agradezco los comentarios realizados por los participantes de la Mesa, que me ayudaron a repensar cuestiones centrales de este artículo.

<sup>3</sup> Con el nombre *Tendencia Revolucionaria* se conoce al conjunto de agrupaciones y figuras del peronismo revolucionario y del sindicalismo combativo que hacia fines de los años 60 y principios de los 70 se encontraban a favor de la lucha armada y se oponían duramente a los sectores burocráticos que controlaban las estructuras tradicionales del Movimiento. Hacia 1973 la Tendencia incluye tanto a las organizaciones guerrilleras peronistas (Montoneros, FAR, Descamisados, FAP- 17 de Octubre) como así también al fenómeno más extendido de la militancia en sus agrupaciones de superficie dentro de los frentes de masas (JP-Regionales, JTP, JUP, MVP, AE, UES, MIP y el sector del PB ligado a las FAP 17).

<sup>4</sup> Su nombre oficial fue Plan Provincial de Reconstrucción Gobernador de Buenos Aires Coronel Manuel Dorrego.

<sup>5</sup> Díaz, Gabriel y Vega, Sergio. “Operativo Dorrego (1973). La institucionalidad fallida” en *Voces recobradas. Revista de Historia Oral*, núm. 27, CABA, 2009, pp. 26-37; y Besoky, Juan. “Hacia la convergencia cívico-militar: el operativo Dorrego”. Ponencia presentada en las *IX Jornadas de Sociología de la UBA*, Universidad de Buenos Aires, 2011.

<sup>6</sup> Fraga, Rosendo. *Ejército: del escarnio al poder (1973-1976)*. Buenos Aires, Planeta, 1988; y Rouquié, Alain. *Poder militar y sociedad política en la Argentina. II, 1943-1973*, Bs.As. Emecé, 1982.

En este trabajo nos proponemos poner en diálogo el Operativo Dorrego con la dinámica de intervenciones políticas que llevó a cabo la Tendencia Revolucionaria del Peronismo en la Provincia de Buenos Aires a lo largo de 1973. Con este enfoque buscamos reponer en el centro de análisis los intentos de la Tendencia Revolucionaria por realizar acciones que fueran más allá de la lucha armada. De esta manera, nos proponemos recuperar algunos de los sentidos y ensayos políticos puestos en juego por este actor en la coyuntura de 1973, y que han sido poco abordados desde los estudios académicos más centrados en la lógica de la violencia guerrillera y la militarización de los conflictos políticos. A través del relevamiento de fuentes documentales, periodísticas y testimonios orales analizaremos las prácticas, las motivaciones y los sentidos que condensó esta apuesta política. Para ello es importante no perder de vista que este hecho se produjo en una coyuntura por demás tensionante para el conglomerado de la izquierda peronista a nivel nacional y provincial, pero aún abierta a iniciativas de trabajo político territorial, con el objetivo de incidir en las relaciones de fuerza al interior del movimiento peronista en pos de su proyecto revolucionario.

Consideramos que la participación y el accionar de la Tendencia en el Operativo Dorrego debe verse dentro de una estrategia de mayor alcance trazada por este actor que tuvo como objetivo adaptarse a la coyuntura abierta por el retorno de Perón, sin abandonar su programa revolucionario. Estas estrategias incluyeron un conjunto vasto de prácticas políticas no armadas y el despliegue institucional de muchos de sus militantes a partir de marzo de 1973, para quienes la participación en el gobierno y el trabajo legal desde las estructuras del Estado ocupó un lugar central dentro del proyecto mayor de liberación nacional y social. Con ello, intentamos aportar una mirada menos estática sobre el comportamiento de las organizaciones revolucionarias peronistas -en particular aquellas que optaron por participar del juego electoral-. Por ello, optamos por dejar de lado el énfasis puesto en el análisis de las acciones armadas como forma de militancia paradigmática de aquellos años, para atender especialmente a la relación compleja, dinámica y cambiante que ellas tuvieron en la acelerada coyuntura histórica.

El Operativo fue central en cuanto a las definiciones ideológicas y alineamientos políticos que se produjeron dentro del peronismo -que ubicaron definitivamente a Bidegain junto con la Tendencia y sectores nacionalistas del Ejército por un lado, enfrentados a los sectores ortodoxos de la rama política y sindical por otro. Justamente ese carácter nos permitirá reconstruir los elementos de la trama política que incidieron directamente en la posterior caída en desgracia del gobernador y en el marginamiento definitivo de la Tendencia del ámbito institucional provincial bonaerense. Es precisamente dentro de este contexto en el cual el Operativo Dorrego cobra sentido como parte de los rumbos cambiantes de la dinámica política en un momento caracterizado por la ofensiva violenta de los sectores de la derecha político-sindical del Movimiento contra la izquierda peronista, y el aval de estos hechos por parte de Perón.

### **Construyendo la patria socialista: la Tendencia en el gobierno de Oscar Bidegain**

Desde sus comienzos, la gestión de Oscar Bidegain fue reconocida junto con otras cinco provincias (Córdoba, Santa Cruz, Formosa, Salta y Mendoza), como parte integrante de las gobernaciones que mantenían estrechos vínculos con la izquierda peronista<sup>7</sup>. Los

<sup>7</sup> Servetto, Alicia. 73/76. *El gobierno peronista contra las “provincias montoneras”*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2010; y Antúnez, Damián. *Caras extrañas. La Tendencia Revolucionaria del Peronismo en los*

orígenes de este proceso se pueden ubicar en el contexto de reapertura democrática y reorganización partidaria a comienzos de la década del setenta, escenario que condujo a muchas organizaciones armadas peronistas a replantear su estrategia revolucionaria de cara al proceso electoral y el posible retorno del peronismo al poder.

Hacia fines del año 1971, Montoneros -organización que hegemonizó el espacio político de la Tendencia-, en un documento interno ya catalogaba a la participación en las estructuras partidarias como un “método revolucionario secundario” a la par de otros actos reivindicativos como huelgas, tomas de fábricas y facultades, luchas callejeras, manifestaciones y hechos insurreccionales. Esto, además de reforzar la línea de trabajo político en los frentes de masas, dejaba abierta la posibilidad para el apoyo a las urnas y la futura inserción de sus cuadros en la estructura institucional del Movimiento.<sup>8</sup>

Por otra parte, hacia fines de 1972, la fusión de Montoneros con otras organizaciones armadas como Descamisados y agrupaciones del peronismo revolucionario como JP-FURN,<sup>9</sup> proclives a participar del proceso electoral, potenciaron el vuelco de la organización hacia la salida democrática y el trabajo político institucional. La organización entendía esta posición como una táctica efectiva para ganar espacios en el aparato estatal y desde allí contribuir al proyecto estratégico de cambio de estructuras.<sup>10</sup>

En el caso de Descamisados, se trataba de una organización con un extenso trabajo político y gremial previo, con inserción en agrupaciones territoriales del Gran Buenos Aires (Villa Martelli, Vicente López) y el Gran La Plata, lo que a su vez se articulaba con el sostenimiento de posiciones políticas más cercanas a la línea “movimientista” en los debates que atravesaron las organizaciones armadas peronistas durante el año 1971-1972.<sup>11</sup> De aquí se deriva que su incorporación a Montoneros y la instalación de sus principales dirigentes en la ciudad de La Plata resultó un hecho determinante en el

---

*gobiernos provinciales* (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Cruz y Salta, 1973-1974), Rosario, Prohistoria, 2015.

<sup>8</sup>“Montoneros. Línea Político-Militar. Documento interno. 1971” en Baschetti, Roberto (comp.). *Documentos 1970-1973. De la guerrilla al gobierno popular*, La Plata, Editorial de La Campana, 1996, pp. 249-270. Para un análisis de este documento y la estrategia del trabajo político de Montoneros ver Lanusse, Lucas. *Montoneros. El mito de sus 12 fundadores*. Bs.As., Vergara, 2007; y Pacheco, Julieta. “Montoneros a la luz de su programa”. Revista *THEOMAI Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo*. Núm. 29, primer semestre, 2014.

<sup>9</sup>A mediados de la década del '60 en la ciudad de La Plata la generación de jóvenes peronistas que ingresaron a la Universidad fundaron la Federación Universitaria de la Revolución Nacional, primera agrupación estudiantil de este signo político en la UNLP. Desde sus comienzos estuvo fuertemente vinculada con la nueva camada de militantes que por la misma época refundaron la histórica Juventud Peronista en La Plata, siendo ambas organizaciones la expresión más nutrida y destacada de la militancia juvenil ligada al Peronismo Revolucionario en la zona. Ver Robles, Horacio “La Plata en las vísperas montoneras : Una reconstrucción de las condiciones sociales y políticas de la masificación y radicalización política de la JP platense y su articulación con Montoneros (1970-72)” (En línea). *Cuestiones de Sociología*, (5-6): 339-368. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr\\_4064/pr\\_4064.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr_4064/pr_4064.pdf)

<sup>10</sup> Perdía, Roberto. *La otra historia. Testimonio de un jefe montonero*, Buenos Aires, Grupo Ágora, 1997, pp. 110 y 126. Ver también “Nuevo lema de la Juventud Peronista: Cámpora al gobierno, Perón al poder”. *La Opinión*, 21/12/1972, p.13.

<sup>11</sup>Castro, Flora y Salas Ernesto. *Norberto Habegger: Cristiano, Descamisado, Montonero*, Bs.As, Colihue, 2011, p. 44. Sobre la experiencia fallida de las OAP y los debates internos ver González Canosa, Mora. “Las ‘Organizaciones Armadas Peronistas’ (OAP): un análisis comparativo de los (re)posicionamientos de las FAR”. En: Tortti, Celentano, Chama. *La nueva izquierda argentina (1955-1976). Socialismo, peronismo y revolución*, Rosario, Prohistoria, 2014.

posterior vínculo con el gobernador Bidegain y el apoyo a su candidatura durante la campaña electoral en el verano de 1973.<sup>12</sup>

En el caso del grupo de la JP-FURN, la trayectoria de activismo político, universitario y territorial dentro del peronismo revolucionario que conjugaban sus militantes, también incidió en la posición dominante que asumió este grupo a favor del trabajo político e institucional y el apoyo a las elecciones, en lo que entendían como la posibilidad clave para dar la pelea interna dentro de las estructuras del Movimiento contra los sectores “burocráticos” y “traidores”.<sup>13</sup>

De esta fuerte vinculación entre los cuadros dirigentes de Descamisados y los militantes de la JP-FURN de La Plata, ya todos reunidos como integrantes orgánicos de Montoneros, surgió una de las principales bases de apoyo político que sustentó la candidatura del gobernador Bidegain.<sup>14</sup> En la etapa postelectoral, esto se tradujo en la efectiva ocupación de espacios en el entramado gubernamental y en la ejecución de políticas de corte social y popular que buscaban contribuir a un proceso de largo alcance cuyo objetivo era la construcción de la “patria socialista”.

Cabe señalar que, si bien la lucha armada como metodología revolucionaria siguió formando parte de la concepción estratégica trazada por la conducción de Montoneros,<sup>15</sup> en la coyuntura política que se abrió con el triunfo electoral del peronismo el 11 de marzo de 1973, la apuesta por la actividad legal y el trabajo político institucional se volvió una opción sumamente potente. Para el caso de la Provincia de Buenos Aires, esto se puede observar no sólo en los numerosos cargos ministeriales que quedaron bajo su órbita, sino también a través de las novedosas y variadas formas de encarar el trabajo institucional.<sup>16</sup>

Ya desde los primeros días de gobierno se pusieron en marcha un conjunto de medidas, proyectos y prácticas políticas desplegadas por la militancia revolucionaria que apuntaron a la ampliación de canales de participación de los sectores populares en la

---

<sup>12</sup>Los cuadros de Descamisados que se instalaron en la ciudad de La Plata fueron Norberto Habegger, Juan Marcelo Soler, Rodolfo Ojea Quintana y Juan Carlos Alsogaray, pasando a formar parte de la conducción de la Columna Sur de Montoneros. Su instalación buscaba promover la incorporación de las distintas agrupaciones peronistas preexistentes de la zona que al calor de la radicalización política deseaban integrarse a esta organización, tales como el grupo JP-FURN. Entrevista Flora Castro, 22/06/2012, La Plata.

<sup>13</sup>Entrevista a Hugo Bacci, 02/04/2012, La Plata. Integrante de la JP-FURN La Plata, militante de Montoneros, ocupó el cargo de Director de Ganadería en el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia hasta la renuncia de Bidegain. Ver también Amato, Fernando y Bazán, Christian *Setentistas. De La Plata a la Casa Rosada*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008, p. 192.

<sup>14</sup>Es importante señalar que la falta de una estructura propia en la que recostarse para contrarrestar el peso del aparato sindical en la provincia, motivó la decisión del futuro gobernador de inclinarse hacia la juventud radicalizada del Movimiento como base de apoyo político. Para un análisis de los conflictos en la interna peronista provincial ver Antúnez, Damián. *Caras extrañas. La Tendencia Revolucionaria del Peronismo en los gobiernos provinciales (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Cruz y Salta, 1973-1974)*, Rosario, Prohistoria, 2015.

<sup>15</sup>Ver “Montoneros. Boletín Interno nº 1”. Primera quincena de mayo de 1973. Cfr. Baschetti, Documentos, 1970-1973... p. 568. “Apoyar, defender y controlar”. Comunicado del 24-5-73 de FAR y Montoneros ante la asunción del Dr. Héctor Cámpora. *El Descamisado*, Nº 2, 29/5/1973.

<sup>16</sup>Además del área de Gobernación bajo la dirección de Bidegain, los Ministerios de Gobierno, Asuntos Agrarios, Salud y Bienestar Social y Obras Públicas fueron en su totalidad ocupados por funcionarios de la Tendencia. A lo que debemos sumarle importantes cargos en el área de Educación y Economía. Asimismo, en la legislatura provincial militantes de JP-Montoneros ocuparon también numerosas bancas en ambas Cámaras.

gestión pública –bajo formas asamblearias y de acción directa-, así como a la organización y construcción de poder político territorial con las bases.

Al respecto, entre otras iniciativas podemos mencionar la recuperación de tierras fiscales y la formación de cooperativas de trabajo y comercialización entre productores locales; la creación de Mesas de Trabajo y Comisiones Ejecutivas de Respuesta Inmediata como nuevas modalidades de toma de decisiones y gestión; la toma, expropiación y gestión del predio de la República de los Niños y la formación de equipos de trabajo de reconstrucción por parte de la JP; la descentralización de la atención sanitaria y la participación directa de la comunidad barrial en la atención médica; etc. (Tocho, 2014). Al hacer un balance del conjunto de medidas y prácticas arriba mencionadas, podemos identificar, por un lado, el sentido popular, anti jerárquico y distributivo de las propuestas encaradas, así como también al carácter altamente especializado que revestían muchas de ellas, lo cual nos habla de una trayectoria previa de profesionalización y trabajo político-técnico de sus militantes en diferentes ámbitos (universitario, gremial) que nutrieron luego la gestión institucional.

En síntesis, podemos observar el peso no menor que tuvo la intervención política no armada de la Tendencia a partir del 25 de mayo de 1973. Esta etapa era definida por Montoneros como de “Reconstrucción Nacional” (primer momento del proceso de Liberación Nacional y Social); por lo cual el diseño y la sanción de medidas gubernamentales que promovieran el desarrollo y la soberanía nacional adquirió una prioridad inédita para esta organización.<sup>17</sup>

### **La cruzada contra el enemigo interno y la respuesta de la Tendencia**

Tanto la masacre de Ezeiza como la renuncia de Héctor Cámpora a la presidencia de la Nación representaron dos momentos claves del quiebre de las relaciones entre Perón y los sectores radicalizados de su Movimiento. Las conocidas palabras del líder al día siguiente de su llegada definitiva al país, expusieron con toda crudeza los límites infranqueables de su proyecto frente a las demandas de cambio de la militancia revolucionaria y de amplios sectores de la sociedad civil movilizada.<sup>18</sup> Por otra parte, el alejamiento forzado de Cámpora, fue percibido por la Tendencia como un golpe directo al poder de movilización y acción política que la organización venía ejerciendo en el gobierno, anunciando el nuevo realineamiento de fuerzas dentro del peronismo y la hegemonía de los sectores de la ortodoxia política y sindical.

Dentro de este proceso de realineamiento interno en el peronismo y luego de la salida de Cámpora, en la Provincia de Buenos Aires se incrementaron las presiones contra la ascendencia de figuras de la Tendencia que ocupaban cargos importantes en el gabinete.

---

<sup>17</sup> Ver “Montoneros. Boletín Interno n° 1. Primera quincena de mayo de 1973”. Cfr. Baschetti, Documentos, 1970-1973... pp. 568 y ss.; y “Construir el poder popular”. *El Descamisado* N° 4, 12/06/1973, pp 2-4. Según Gillespie para Montoneros la etapa de “Reconstrucción y Liberación Nacional” tenía un carácter transitorio, tendiente a la “construcción nacional del socialismo”, siendo la presencia de Perón y el liderazgo de la clase obrera en el Movimiento lo que aseguraba el rápido paso de una etapa a la otra. Gillespie, Richard. *Los Montoneros. Soldados de Perón*. Buenos Aires, Grijalbo, 1998, p. 162.

<sup>18</sup> Horas después del enfrentamiento, en su conocido discurso, Perón dejó en claro su total alejamiento del proceso de radicalización y de la “patria socialista”, llamando al orden, la desmovilización, la verticalidad y la ortodoxia doctrinaria. Lapolla, Alberto. *Kronos: Historia de las luchas y organizaciones revolucionarias de los años setenta. Volumen II: La esperanza rota (1972-1974)*. La Plata, de la Campana, 2005, pp. 204-205.

A través de denuncias de “infiltración marxista” y críticas directas a la persona de Bidegain provenientes de grupos sindicales encabezados por el propio vicegobernador Victorio Calabró, se empezaba a forjar un nuevo equilibrio de fuerzas al interior del aparato gubernamental.<sup>19</sup>

El clima de crisis institucional al que se llegó a principios de agosto - en medio de atentados y rumores sobre una inminente dimisión del gobernador-<sup>20</sup> finalmente decantó en la renuncia de importantes funcionarios ligados directamente a la Tendencia: Floreal Ferrara (Ministro de Salud y Bienestar Social); Julio Troxler (Subjefe de la Policía bonaerense); Rolando García (titular de la Asesoría Provincial de Desarrollo), y Leandro Maissonave (Secretario de Gobernación).<sup>21</sup>

Estos hechos se articularon a nivel nacional con un conjunto de medidas y disposiciones que apuntaban directamente a recortar el poder político y de movilización de las organizaciones de la izquierda peronista dentro del gobierno y el partido, cuando no a erradicar definitivamente y en forma violenta su inclusión misma en el Movimiento. En este sentido se encuentran las instrucciones tomadas por el Consejo Superior del Movimiento Nacional Justicialista (CSMNJ) en las que clausuraban todos los ateneos, agrupaciones y Unidades Básicas que no hubieran sido reconocidas oficialmente por la rama política de ese Consejo, lo que en la práctica implicaba la exclusión y el rechazo de las agrupaciones de la Tendencia y su imposibilidad de competir dentro del Partido, asegurando así el control de los sectores de la derecha político sindical en las estructuras del Movimiento.<sup>22</sup>

Si estas resoluciones buscaban aislar a la Tendencia debilitando su representatividad en los órganos oficiales del Movimiento, otras dos leyes importantes del período (Ley de Asociaciones Profesionales y Ley de Prescindibilidad) apuntaban directamente contra la hegemonía de los sectores radicalizados en el movimiento obrero y el Estado. La primera, enviada al Congreso en el mes de octubre y sancionada en noviembre, implicó el recorte de experiencias antiburocráticas y basistas a través del fortalecimiento de las estructuras tradicionales del aparato sindical, lo que despertó una ola de manifestaciones y plenarios de discusión lanzados por la JTP que fueron

---

<sup>19</sup> En una entrevista Calabró señaló que además de Cámpora “había mandatarios provinciales disfrazados de peronistas que también debían ser barridos”, y que no había dudas sobre la “necesidad de una limpieza profunda en nuestro gobierno”. *El Día*, 13/07/1973, “El Vice Gobernador exhortó a movilizarse en apoyo de Perón”. Tapa y p. 9.

<sup>20</sup> En varias oportunidades tanto Floreal Ferrara como Gallo Mendoza, junto a otros militantes y funcionarios de la Tendencia, debieron salir corriendo de sus respectivos Ministerios debido a los ataques realizados por grupos de la CNU y la “patota” sindical armada que acompañaba al vicegobernador. Entrevista a Hugo Bacci, op. cit. Entrevista a Flora Castro, op. Cit.

<sup>21</sup> *El Día*, 27/07/1973, p.6; 19/08/1973 Tapa, y 20/08/1973 Tapa. Ver también *El Descamisado* N° 12, 7/08/1973, p. 29.

<sup>22</sup> Ver “La depuración y los anhelos de las bases” *Militancia Peronista para la liberación* N° 20, 25/10/1973, p. 8. Estas medidas se complementaban con otras de similar orientación, como el proyecto de conformar una JP contraria a la de la Tendencia (la Juventud Peronista de la República Argentina) y con plena representación en el CSMNJ; la designación de López Rega como intermediario directo entre Perón y los grupos juveniles; la nominación de Julio Yessi al frente de la Rama Juvenil; la destitución de Juan Manuel Abal Medina de su cargo de Secretario General y la declaración del CSMNJ acusando a Héctor Cámpora y Obregón Cano de “infiltrados marxistas” pidiendo su expulsión del Movimiento; el pedido y finalmente renuncia del Rector Interventor de la UBA, Rodolfo Puiggrós, entre otras. Ver Besoky, Juan. “Hacia la convergencia cívico-militar: el operativo Dorrego”. Ponencia presentada en las *IX Jornadas de Sociología de la UBA*, Buenos Aires, 2011 y Franco, Marina. *Un enemigo para la nación. Orden interno, violencia y “subversión”, 1973-1976*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012.

duramente reprimidos.<sup>23</sup> La segunda, sancionada en noviembre, fue un proyecto que surgió originalmente para poner fin al “continuismo” de los funcionarios legados por la dictadura militar pero que rápidamente fue reconvertida para llevar adelante despedidos de una gran cantidad de funcionarios y trabajadores estatales vinculados a la Tendencia.<sup>24</sup>

Por último, en función de sus implicancias políticas y de la caza de brujas que habilitó en las administraciones provinciales, no podemos dejar de mencionar el “Documento Reservado”. En una reunión con gobernadores y vices convocada el 1 de octubre, se dio a conocer una “orden reservada” firmada por el CSMNJ y presentada por el mismo Perón, en la que se oficializaba el mandato de depuración ideológica dentro del Movimiento en vistas a lograr una próxima gestión bajo la “más estricta y pura ortodoxia peronista”. Como parte de las Directivas emanadas de este documento, se estipulaba el inicio de un “estado de guerra permanente contra la infiltración marxista que sufría el Movimiento Nacional Justicialista”, haciendo un llamamiento directo al esclarecimiento y definición pública de todos sus integrantes en favor de la doctrina Justicialista.

Bajo este registro de guerra interna, en dicho documento se establecía también la urgencia de que las administraciones provinciales y municipales se ajusten “a los propósitos y desenvolvimiento de esta lucha, ya que a ellos les compete la principal responsabilidad de resguardar la paz social”, señalamiento por demás amenazante para la gestión del gobernador Oscar Bidegain.<sup>25</sup>

Ante estos sustanciales reveses, la reacción inicial de las organizaciones juveniles nucleadas en la Tendencia consistió en una importante demostración pública de su capacidad de movilización, con el objetivo de tomar contacto directo con el líder y medir fuerzas con los otros sectores del Movimiento.<sup>26</sup> Esto es lo que sucedió tempranamente en la movilización del 21 de julio a la residencia de Gaspar Campos para “romper el cerco” que separaba a Perón de su pueblo, y en la del 31 de agosto frente a la sede de la CGT nacional en apoyo de su candidatura presidencial.

No obstante, la contestación del líder ante estos sucesos fue contundente: en el primer caso, decidió recibir sólo a una mínima delegación y nombró como su interlocutor a

<sup>23</sup> “Contratapa”. *El Descamisado* N° 24. 30/10/1973.

<sup>24</sup> Ver Abbattista, Lucía y Tocho, Fernanda “El verano caliente del '74. La Tendencia Revolucionaria del peronismo entre la asunción de Perón y el aniversario del “triunfo popular”. *Actas de las VII Jornadas de Sociología de la UNLP*, Universidad Nacional de La Plata, diciembre de 2012. Una tercera y muy polémica Ley sancionada finalmente en enero de 1974 pero enviada al Congreso en esta misma época fue la Reforma al Código Penal, fuertemente resistida por la Tendencia y que derivó en la renuncia de 8 de sus diputados al Congreso de la Nación.

<sup>25</sup> “Drásticas instrucciones a los dirigentes del Movimiento para que excluyan todo atisbo de heterodoxia marxista: el Documento Reservado”, *La Opinión* 2/10/1973, Tapa. Ver también los análisis de Franco, Marina, *Un enemigo para la nación...* y Hernán Merele en torno a la avanzada represiva dentro del peronismo en la provincia de Buenos Aires. Cfr. Merele, Hernán. “El proceso represivo en los años setenta constitucionales. De la “depuración” interna del peronismo al accionar de las organizaciones paraestatales” en Aguila, Garaño y Scatizza (coord.) *Represión estatal y violencia paraestatal en la historia reciente argentina: Nuevos abordajes a 40 años del Golpe de Estado*. Ensenada, UNLP, FaHCE, 2016, pp. 99-123

<sup>26</sup> Montoneros utilizó la “teoría del cerco” como primera explicación ante el comportamiento crítico de Perón, quien -según esta teoría- se encontraba senil y cercado por personajes siniestros como López Rega e Isabel, los cuales impedían su contacto con las masas y el fiel conocimiento de la realidad. Ver Gillespie, Richard. *Los Montoneros. Soldados de Perón*. Buenos Aires, Grijalbo, 1998, p. 182.

López Rega; en el segundo, avaló la intervención de patotas de la UOM y de la CGT nacional a la conducción regional cegetista de Salta, en manos de Armando Jaime, reconocida figura del sindicalismo combativo.<sup>27</sup>

Debemos recordar que el aumento en la capacidad de movilización de la Tendencia no fue proporcional a su representación en las listas del Movimiento. Si bien la movilización de sus agrupaciones había sido importante durante el Operativo Retorno (activismo de Luche y Vuelve), en la segunda mitad del año 72, y durante toda la campaña de principios del 73, no obstante - y a pesar de volcarse a favor del juego electoral- no logró plasmarse en la obtención de lugares mayoritarios dentro de las listas del Movimiento (rama política, sindical, femenina y juvenil) obteniendo un porcentaje menor de la representación total. Por otra parte, esa lógica de acción directa fue desautorizada cada vez con mayor virulencia por Perón luego de su regreso, agravándose aún más con la muerte del Secretario General de la CGT, José Ignacio Rucci, adjudicada a Montoneros.

De esta forma, comenzaban a evidenciarse para la Tendencia los límites de un accionar que apelaba a la movilización -por fuera de las estructuras institucionales formales- como respuesta inmediata para contrarrestar los embates de la ortodoxia político sindical y del propio jefe del Movimiento. Como veremos a continuación, con el lanzamiento del Operativo Dorrego esa capacidad de convocatoria y movilización de las bases comenzará a articularse con una estrategia de mayor alcance que incluirá una política de alianza con sectores nacionalistas del Ejército que proyectaba la conformación de un Frente de Liberación Nacional.

### **Política frentista: militares y militantes “codo a codo” por la Reconstrucción Nacional<sup>28</sup>**

La llegada del peronismo al poder produjo notables cambios en la relación entre Montoneros y las Fuerzas Armadas (FFAA). Según el relato de uno de sus principales miembros, los contactos entre la organización y figuras importantes del Ejército comenzaron a ser fluidos ya en los primeros meses de 1973, llegando incluso a acercarle a Perón en las reuniones que mantuvieron en Roma y Madrid, los nombres de varios militares (Cesio, Dalla Tea y Carcagno) como posibles candidatos para conducir la fuerza.<sup>29</sup>

La vinculación que Montoneros promovía con este actor, que hasta ese momento había sido su principal enemigo, respondía a la lectura política que realizaba esta organización de la nueva coyuntura abierta en 1973. En esta lectura, visualizaban como positivo un acercamiento a las FFAA tanto por ser una institución del Estado, como en especial para menguar lo que entendían como una posición sectaria y antipopular que podría devenir en un nuevo golpe contra el gobierno peronista. Así lo expresa uno de sus cuadros de conducción:

[...] restablecida la soberanía popular, entendimos –a diferencia del ERP- que ya no había razones para continuar la lucha armada ni para el enfrentamiento con las FFAA [...] era necesario generar lazos de solidaridad que pusieran límites a sus

<sup>27</sup>Gasparini, Juan. *Montoneros. Final de cuentas*, Buenos Aires, Puntosur, 1998, p. 62; y Lapolla, *Kronos...* p. 242.

<sup>28</sup> “Operativo codo a codo” fue también otro de los nombres con que se conoció este programa.

<sup>29</sup> Perdiá, *La otra historia...* p.141.

tendencias elitistas. Creíamos que de esa manera alejábamos los riesgos de los golpes de estado y favorecíamos esa interrelación necesaria entre la sociedad y sus instituciones militares.<sup>30</sup>

La línea ideológica de Montoneros definía como contradicción principal el enfrentamiento entre Imperio-Nación, en lugar de Burguesía-Proletariado, y la concepción de un Frente de Liberación Nacional (FLN) policlasista –bajo el liderazgo de la clase obrera- que actuaría en el proceso de lucha antiimperialista. Esta línea era la que habilitaba de lleno la posibilidad de establecer acuerdos con otros actores, más aún con los sectores nacionalistas de la corporación militar.<sup>31</sup>

Muestra de ello fueron las declaraciones que brindaron los principales dirigentes de FAR y Montoneros en una conferencia de prensa en el mes de junio de 1973. Allí, además de definir los términos de la contradicción principal como “liberación o dependencia”, destacaron la importancia de forjar alianzas con todos los sectores identificados con el objetivo de liberación. En este sentido, se planteaba que “las FFAA son un actor que debe integrarse al proceso de reconstrucción y liberación nacional”, cuyos integrantes “deben comprender que si se encierran en sus cuarteles bajo la consigna de un supuesto profesionalismo, lo único que conseguirán será aislarse del pueblo”.<sup>32</sup>

Así también lo expresa otro miembro de la conducción nacional, Fernando Vaca Narvaja, a raíz del Operativo Dorrego y las expectativas en torno a la ampliación de la base social y política del FLN:

Hasta antes del '73 era impensable que nosotros estuviéramos trabajando en un tema social con los militares. Pero esto luego, de alguna manera, reflejaba la intencionalidad política de Montoneros respecto de la situación del país: la conformación de un Frente de Liberación Nacional que incluyera a las Fuerzas Armadas.<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Perdía, *La otra historia...* p. 174.

<sup>31</sup>Ver “Montoneros. Boletín Interno n° 1. Primera quincena de mayo de 1973”. Cfr. Baschetti, *Documentos, 1970-1973...* pp. 568-616. En el punto 3.2.3.2 denominado Nuestro plan de ataque, se plantea, entre otras formas de organización de masas política y militar, “la constitución de un **ejército regular del FLN a partir de sectores militares que hoy adhieren al Frente, de la captación ideológica para el MLN de la oficialidad joven (hasta capitán), suboficiales y tropa**”. Como así también la “**organización de las milicias populares** con la preparación de una estructura de combate y una estructura de logística de apoyo y mantenimiento”. (resaltado nuestro).

<sup>32</sup>“FAR y Montoneros. Conferencia de Prensa. Junio de 1973”. Cfr. Baschetti, *Documentos, 1970-1973...* p. 75 y ss. Sobre las tradiciones peronistas de izquierda que influyeron en la concepción de Montoneros y su relación con las FFAA ver Caviaasca, Guillermo. “La cuestión militar y las organizaciones guerrilleras argentinas”. *Cuadernos de Marte. Revista latinoamericana de sociología de la guerra*. Año I, Nro. 2, octubre, 2011.

<sup>33</sup>Vaca Narvaja, Fernando y Furgoni, Gustavo. *Fernando Vaca Narvaja con igual ánimo. Pensamiento político y biografía autorizada*, Buenos Aires, Colihue, 2006, p. 227. El dirigente montonero asimismo relata que la organización ya venía realizando trabajo político dentro de las FFAA, con aquellos sectores que protagonizaron levantamientos dentro de la Escuela de Mecánica de la Armada, o en cuarteles de Corrientes y el Litoral el mismo 17 de Noviembre de 1972, día del retorno de Perón. Para el caso de Julio Cesar Urien, guardiamarina que se sublevó en la Escuela de Mecánica de la Armada e ingresó a Montoneros ver Anguita, Eduardo y Caparrós, Martín *La voluntad. Una historia de la militancia revolucionaria en la Argentina. Tomo 3/ 1973-1974. La patria socialista*. Buenos Aires, Ediciones Booket. 2006, p. 609. Luego de esta experiencia Urien se incorporó a la Secretaría Militar de Montoneros y ofició contactos entre la organización y los militares.

Por otra parte, experiencias en el plano internacional y especialmente latinoamericano, en las que Generales del Ejército encabezaban gobiernos de reformas radicales en un sentido popular y antiimperialista, abonaban también a una mirada permeable y no monolítica sobre las FFAA como actor político, y a gestar potenciales vínculos con sus sectores progresistas. La experiencia más temprana de Nasser en Egipto, así como la de Velasco Alvarado en Perú, Torres en Bolivia y Torrijos en Panamá, fueron seguidas muy de cerca por la conducción de Montoneros, ejerciendo una influencia en todo el amplio espectro de la izquierda peronista.<sup>34</sup>

En paralelo a esta estrategia frentista planteada por Montoneros, al interior de las FFAA se sucedieron importantes cambios y realineamientos a principios de 1973 que resultaron favorables para este acercamiento.

La debilidad y crisis que sobrevino a las corrientes más liberales y antiperonistas dentro del Ejército luego del fracaso del Gran Acuerdo Nacional, dieron lugar a la ascendencia de un grupo de militares que adscribían a una línea de apertura democrática, nacional-populista, encarnada en un “profesionalismo comprometido” con el nuevo proceso político. Con centro en el V Cuerpo del Ejército en Bahía Blanca, el Coronel Carlos Dalla Tea, el Coronel Juan Cesio y el General Jorge Raúl Carcagno, aparecían como los principales representantes de estas posiciones, y más proclives al diálogo con los grupos radicalizados del peronismo.

Según el cumplimiento de una ley no escrita dentro de la fuerza militar, la designación de Jorge Carcagno como Comandante en Jefe del Ejército, al ser el más joven de los generales de su división, determinó el pase a retiro de los ocho colegas más antiguos que él. De acuerdo al historiador Alain Rouquié, el nuevo comandante pertenecía, como Perón, al cuerpo de Infantería y reducto “colorado”, lo que significó un duro golpe para la camarilla “azul” de la Caballería que dominaba el ejército desde 1960, la cual sufrió una especie de depuración. “Era el fin de una época, nuevas relaciones cívico militares tomaban forma, mientras que en el ejército se modificaban las relaciones entre las armas”.<sup>35</sup>

Si bien los antecedentes de Carcagno no eran demasiado auspiciosos de cara al vínculo con sectores del campo revolucionario peronista,<sup>36</sup> con el paso del tiempo éste y sus allegados dieron muestras no sólo de la aceptación de la salida electoral como única opción viable, sino también de la cercanía con el proyecto de Cámpora, a través de

---

<sup>34</sup>Para analizar el influjo de los gobiernos progresistas de la región en la izquierda peronista ver Nercesián, Inés. “La izquierda peronista y los gobiernos nacionalistas de la región”. En: Tortti, C., Chama, M. y Celentano, A. (coord.) *La Nueva Izquierda argentina (1955-1976). Socialismo, peronismo y revolución*. Rosario, Prohistoria, 2014, pp.189-210.

<sup>35</sup>Rouquié, *Poder militar y sociedad política...* pp. 296-297; Bernetti, Jorge. *El Peronismo de la victoria*. Buenos Aires. Legasa, 1983, p. 166. Según Bonasso, la elección de Carcagno corrió por cuenta de Perón, siendo ésta una opción intermedia entre una terna que por derecha postulaba al militar López Aufranc y por izquierda al Coronel de Inteligencia Dalla Tea, lo que hubiera significado el pase a retiro de más de 40 Generales. Opción finalmente descartada frente a las posibles reacciones que dicho descabezamiento podría generar en el cuerpo castrense. Cfr. Bonasso, Miguel. *El presidente que no fue. Los archivos ocultos del peronismo*, Buenos Aires, Planeta. 1997, p. 450.

<sup>36</sup>Carcagno había participado en la represión al Cordobazo como Jefe de la IV Brigada de Infantería Aerotransportada, y también en el accionar contra Montoneros a raíz de la toma de la localidad cordobesa de La Calera. Según Perdía, Carcagno le habría confesado que luego del Cordobazo se prometió hacer todo lo posible para que nunca más el ejército estuviera enfrentado con el pueblo. Cfr. Perdía, *La otra historia...* p. 207.

contactos fluidos con Juan Manuel Abal Medina sostenidos en la etapa de transición electoral.<sup>37</sup>

De acuerdo con el testimonio de Rodolfo Galimberti, el plan de Carcagno consistía en avanzar sobre los puestos de conducción del Ejército con el objetivo de llevar adelante una política antiimperialista, que revirtiera la persistente hegemonía de la doctrina de Seguridad Nacional en la Fuerza. Asimismo, según el ex delegado juvenil, también le habría sugerido a Montoneros meses antes del Operativo “formar una milicia nacional para desarrollar una política de fronteras, una versión similar al Operativo Dorrego pero a nivel nacional”.<sup>38</sup>

Precisamente, en su discurso de asunción como Jefe castrense, Carcagno dio muestras de sus posiciones progresistas, al reconocer que “el pueblo es el único depositario de la soberanía” y que, de ahora en más, correspondía al Ejército “honrar sus armas, para contribuir a la unión de todos los argentinos, sin distinción de credo político o de postura ideológica”.<sup>39</sup> Palabras que iban en concordancia con el rol democrático y popular que el Presidente Héctor Cámpora le asignaba a las FFAA en la nueva etapa constitucional, y de la política anti represiva que el Ministro del Interior Esteban Righi encaraba en la Policía Federal por la misma época.<sup>40</sup>

Dentro de este marco, la relación de la nueva cúpula militar con la dirección de Montoneros comenzó a incrementarse. Los primeros contactos a principios de 1973 se habían realizado a través de militantes de la JP ligados al Sindicato de la Construcción en Bahía Blanca, lugar donde Carcagno y su Estado Mayor ejercían funciones. Luego de su asunción ya como Jefe del Ejército, las reuniones entre ambas conducciones se volvieron más regulares, con el objetivo -según el testimonio de Perdía- de lograr acuerdos políticos para el pos gobierno frente a una eventual muerte de Perón.<sup>41</sup>

Montoneros impulsó este plan debido al conocimiento del grave deterioro de la salud de su líder. Así señalaban:

Sin Perón existía el riesgo de que los sectores identificados con las viejas políticas, que controlaban la mayor parte de los mandos efectivos, intentaran una nueva aventura golpista. Por ello promovimos un encuentro secreto con Carcagno y su Estado mayor [...] la implicancia del acuerdo se limitaba a procurar un mayor equilibrio en el poder y evitar las acechanzas e intentos hegemónicos que pudiera hacer López Rega, a partir de su influencia sobre Isabel.<sup>42</sup>

<sup>37</sup>Bernetti, *El peronismo de la victoria...* p. 127.

<sup>38</sup>Galimberti citado por Bernetti, *El peronismo de la victoria...* p. 169.

<sup>39</sup>Reportaje de Carcagno para el diario *La Opinión*, citado en Besoky, *Hacia la convergencia cívico-militar...* Otro hito destacable fue la posición que Carcagno sostuvo en la X Conferencia de Ejércitos Americanos, a principios de Septiembre en Venezuela, en la que junto con la delegación de Perú, se manifestó a favor de una política de defensa continental antiimperialista, proponiendo incluso la “creación de organismos de coordinación militar entre ejércitos de Latinoamérica que excluyan a los EEUU”. Esta declaración fue acompañada del pedido de retiro de las misiones norteamericanas y francesas instaladas en nuestro país desde hacía quince años en la propia sede del comando del arma. La actuación de Carcagno en esta Conferencia recibió una destacada cobertura por parte del Semanario *El Descamisado*. Ver “Se acabó la época en que los yanquis nos metían dos hembras en la cama”. *El Descamisado*, Año 1, nº 17, 11/09/1973, p. 29.

<sup>40</sup>Bernetti, *El peronismo de la victoria...* p.125.

<sup>41</sup>Perdía, *La otra historia...* p. 206.

<sup>42</sup>Perdía *La otra historia...* pp. 206-207). La información sobre el creciente deterioro de la salud de Perón provenía de los contactos directos que Montoneros tenía con el Dr. Jorge Taiana.

Estas ideas convergían asimismo con la desconfianza de Carcagno y sus allegados respecto al poder de López Rega y el peso influyente del sector sindical, situación que podía poner en peligro la continuidad de la línea popular nacionalista al interior de la corporación militar, ante el posible fallecimiento del presidente de la Nación. En palabras del historiador Rosendo Fraga en cuanto al pronóstico elaborado por el jefe del ejército:

Perón difícilmente terminaría su período de gobierno por razones de salud. A su desaparición se produciría un vacío de poder que debería ser llenado por un frente conformado por el Ejército y el peronismo a través de su ala más dinámica que eran los sectores juveniles quienes serían los dueños del peronismo en el futuro. Por esa razón, era necesario establecer una alianza entre el ejército y la JP, para asegurar el futuro de la Nación y evitar que el país se precipitara en un caos tras la desaparición del Presidente.<sup>43</sup>

Más allá de la convergencia entre la conducción de Montoneros y Carcagno, en lo que sería una posible “salida a la peruana” como horizonte estratégico de mediano plazo ante un vacío de poder,<sup>44</sup> existieron otras iniciativas que se plasmaron concretamente en el territorio y en el campo político inmediato y cuyas repercusiones condicionaron en gran medida el futuro de la Tendencia en el espacio institucional provincial y el derrotero mismo del Gobierno de Bidegain.

### **El Operativo Dorrego y su impacto en la interna peronista**

La idea de llevar a cabo un accionar conjunto entre Montoneros y las FFAA a partir de la conformación de brigadas de trabajo, estuvo presente en las conversaciones y acercamientos entre ambos actores hacia la primera mitad del año 73. Fueron precisamente las inundaciones que azotaron distintas localidades del centro oeste de la provincia de Buenos Aires las que brindaron la ocasión oportuna para consolidar la iniciativa.<sup>45</sup>

Si bien el operativo en su carácter formal fue presentado como una idea lanzada por el Gobernador Bidegain convocando al Ejército y a las Juventudes Políticas en general a participar conjuntamente de las tareas de reconstrucción,<sup>46</sup> lo cierto es que tanto la Conducción de Montoneros - en las figuras de los Jefes de la Juventud Peronista

<sup>43</sup> Fraga, Rosendo. *Ejército: del escarnio al poder (1973-1976)*. Buenos Aires, Planeta, 1988, p. 61; y Perdía, *La otra historia...* p. 207.

<sup>44</sup> *El Descamisado n° 30*. Se denominaba de esa manera a la línea militar que ponía eje en el antiimperialismo y la defensa nacional y latinoamericana contra el avance del capital monopólico extranjero. Esta posición fue la que encabezó la delegación de Perú en la X Conferencia de Ejércitos Americanos de 1973. Ver Caviaasca, *La cuestión militar...* y Nercesián, *La izquierda peronista...*

<sup>45</sup> El estado de emergencia agropecuaria se prorrogó por el Ejecutivo Nacional hasta el 31 de diciembre de 1973 en 16 de los 18 partidos afectados. Diario *Mayoría*, 28/9/73, p.6. y *El Descamisado*, N° 12, 7/8/1973, p.17.

<sup>46</sup> Ver Solicitada “Al pueblo de la Provincia de Buenos Aires” convocando al Operativo Dorrego. Diario *El Día*, 28 de Septiembre de 1973, p. 6. Según Perdía “El Operativo aparecía como una respuesta a la convocatoria original realizada por el Gobernador Bidegain, pero nosotros ya teníamos contactos con sectores del ejército, lo planificamos con el Estado Mayor de modo que hubiera garantías, que no hubiera incidentes”. En el mismo sentido Urriza sostiene que un pedido de los jefes militares fue que los campamentos de los soldados y los civiles de la Juventud Peronista estuvieran separados, aunque podían diariamente realizar formaciones conjuntas de izar la bandera, y que además los dirigentes de la JP se comprometían a no hablar de política con los soldados, aunque sí podrían discutir temas políticos con los oficiales. Urriza, Manuel. *El Perón que conocí*. Buenos Aires, Ediciones Continente, 2004, p.74.

Regional 1, Juan Carlos Dante Gullo y Juan Carlos Añon- como los militantes de la Tendencia que participaban como funcionarios del gobierno provincial, fueron quienes estuvieron al mando del mismo. Precisamente a fines de agosto, desde el gobierno provincial se decidió conformar una Comisión Interministerial para la Zona de Emergencia (Decreto 1137/73) que estaría a cargo del operativo, siendo además del Ministro de Gobierno, Manuel Urriza, los funcionarios -y militantes de Montoneros- Norberto Habegger (Asesor privado de Gobierno),<sup>47</sup> Ernesto Jauretche (Subsecretario de Asuntos Municipales), Alejandro Mayol (Subsecretario de Cultura) y Alejandro Peyrou (Subsecretario de Asuntos Agrarios) quienes tendrían la dirección política y técnica del operativo.<sup>48</sup> Así lo señala uno de sus participantes:

A nivel del Ministerio, de gestión política desde el gobierno digamos, eso chupó todas las energías mías y de alrededor, si bien no fue una política institucional agropecuaria o de obras públicas de carácter tradicional, fue el episodio político más importante de la JP en esos años, lamentablemente no hubo tiempo ni condiciones para hacer más.<sup>49</sup>

Además de los lugares preponderantes en esta Comisión, otros espacios y áreas de la estructura institucional provincial encabezadas por militantes de la Tendencia intervinieron directamente en el operativo, volcando recursos profesionales, técnicos y materiales. Desde el Ministerio de Obras Publicas se pusieron a disposición equipos mecánicos para drenar la zona afectada y reacondicionar el terreno, junto con el tendido de cañerías para garantizar la provisión de agua potable. También se proveyó de materiales para la construcción de 20 viviendas y recuperación de edificios públicos como escuelas y hospitales, y se realizaron estudios conjuntos entre este Ministerio y el de Asuntos Agrarios para la elaboración de un diagnóstico sobre las condiciones del suelo y el uso del agua en la cuenca el Río Salado, haciendo un cálculo aproximado de las pérdidas en términos de cultivos y hacienda ocasionados.<sup>50</sup> Por otra parte, se promovió la conformación de cooperativas de construcción de viviendas y consumo, en las localidades de Roque Pérez y Pehuajó, en las que el Ministerio de Obras Publicas aportaba materiales, maquinaria y recursos, siendo ésta una práctica extendida como política social de la gestión de Bidegain en diferentes áreas.<sup>51</sup> Por su parte, desde el

<sup>47</sup>Según su esposa y compañera de militancia Flora Castro y otros entrevistados, Norberto Habegger fue el dirigente político más importante de Montoneros en la gobernación de Bidegain y quien estuvo al mando del Operativo, “aparecía Dante Gullo pero el que supervisó y manejó todo en helicóptero fue Norberto, él era el responsable de hablar con Harguindeguy (...) en el acto del cierre del operativo en la localidad de 25 de Mayo, ahí fue un destape porque él que era para todo el mundo Ernesto Gómez, y ahí habló como Norberto Habegger. Yo estuve en el acto ese de cierre en el palco.” Ernesto Gómez era el nombre falso con el que Habegger figuraba como funcionario de Gobernación. Entrevista a Flora Castro, militante de Descamisados, participó como funcionaria del Ministerio de Bienestar Social junto a Floreal Ferrara.

<sup>48</sup>*El Descamisado*, nº 20, 2/10/1973, p. 21. Entrevista a Flora Castro, 22/06/2012, La Plata.

<sup>49</sup>Entrevista a Alejandro Peyrou, 11/11/2012, Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Militante de Montoneros. Subsecretario de Asuntos Agrarios durante la gestión de Gallo Mendoza en el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia.

<sup>50</sup>Para el trabajo en el territorio se dividió la región en 4 zonas operativas: zona 1: partidos de Bragado, 9 de Julio, 25 de Mayo y Saladillo, con 2.300 soldados y 400 miembros de JP. Zona II: partidos de Carlos Casares, Pehuajó, Bolivar y General Alvear, con 1152 soldados y 300 miembros de JP. Zona III: partidos de Junín, Lincoln, General Viamonte y General Pinto, con 300 soldados y 50 miembros de la JP. Zona IV: partidos de Trenque Lauquen y Carlos Tejedor, con 192 soldados y 50 miembros de la JP. Citado en Urriza, *El Perón que conocí...* p. 80

<sup>51</sup>En la localidad de Roque Pérez el diputado provincial del Frejuli y militante de la Tendencia, José Tagliafico, oriundo de esa región, fue quien llevó a cabo la iniciativa local. Ver CPM-Fondo DIPBA, Mesa Referencia, legajo 16070, p. 126. Por otra parte, la promoción de centros comunitarios,

Ministerio de Bienestar Social, a cargo del área de salud provincial, se dispusieron recursos para la prestación de servicios médicos, odontológicos y de vacunación. Dos altos funcionarios y ex militantes de Montoneros dan cuenta de las expectativas y objetivos que despertó el operativo:

del Operativo Dorrego participamos de la logística y difusión, yo fui como integrante del Ministerio por la parte de prensa y difusión, y estuve en la reunión en la que explicó el Coronel Halbano Harguindeguy, también estuvo el Ministro de Obras Públicas Alberto González, y fuimos logística en muchas cosas. Otros compañeros del Ministerio fueron directamente en calidad de militantes convocados por la orga. Fue un emprendimiento muy ambicioso para unificar las Fuerzas Armadas con nosotros dentro de un proyecto político, nosotros levantamos la política del pueblo en armas, no hay seguridad ni defensa posible de la patria si no hay pueblo en armas, y el Operativo formaba parte de esa idea.<sup>52</sup>

Yo no participé directamente del Operativo, pero el Ministerio (de Asuntos Agrarios) aportaba lo que tenía para ese emprendimiento. Puso máquinas, recursos y gente en cada localidad (...) la verdad es que no teníamos demasiadas expectativas sobre la conversión de los militares al proyecto de liberación nacional, pero creíamos que podía ayudar a ampliar la base social y política del Frente de Liberación Nacional y al aislamiento del enemigo que era el imperialismo.<sup>53</sup>

La expresión del proyecto nacionalista y antiimperialista encarnaba también en el nombre elegido para el operativo, que -según fuentes testimoniales- fue postulado por los dirigentes de la JP, quienes al evocar la figura mártir del caudillo federal Manuel Dorrego, buscaban unir y legitimar históricamente las luchas por la soberanía del pasado y el presente.<sup>54</sup>

Por otra parte, la convocatoria para la participación de los militantes se realizó asimismo desde la Conducción de Montoneros -en algunos casos- y desde los Responsables de la Juventud Peronista hacia cada una de las 7 Regionales de todo el país. En total participaron entre 800 y 1000 jóvenes (en su mayoría contingentes de la JP Regional 1), y por el lado del Ejército 4000 soldados (la mayoría conscriptos

---

cooperativas de producción, consumo, vivienda y comercialización fue una constante en diferentes áreas de gobierno, en particular a través de los Ministerios de Asuntos Agrarios y Bienestar Social. Ver Tocho, Fernanda. “El desafío institucional: Las prácticas políticas no armadas de la Tendencia Revolucionaria del Peronismo en el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires (1973-1974)”, (En línea). *Sociohistórica*, (35), 1er semestre 2015. Disponible en: [http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.6751/pr.6751.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6751/pr.6751.pdf)

<sup>52</sup>Entrevista a Ricardo Rubio, 17/12/2016, CABA. Militante de Montoneros, ocupó el cargo de Secretario de Relaciones Públicas y de Prensa en el Ministerio de Obras públicas de la provincia entre mayo de 1973 y enero de 1974. Con respecto a la participación de empleados públicos en el Operativo, el Gobierno de la provincia emitió el Decreto n° 3051/73 facultando a los empleados de la administración pública para hacer uso de una licencia extraordinaria -con goce de sueldo -y sumarse voluntariamente a las tareas de recuperación de la zona afectada. *Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires*, Octubre de 1973.

<sup>53</sup>Entrevista a Hugo Bacci, 02/04/2012, La Plata.

<sup>54</sup>“Dorrego era el Cnel. del pueblo que enfrentó al imperialismo y que dio su vida por la causa nacional y popular, para nosotros fue toda una reivindicación histórica, y que además a los militares les dijera algo, en contra de una lectura liberal de la historia que siempre favoreció a Lavalle” Testimonio de Juan Carlos Dante Gullo en “¿Codo a codo? Operativo Dorrego. Documental del Programa Jóvenes y Memoria para la Comisión Provincial por la Memoria, La Plata, 2007. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZgDghtNKVbM>

seguidos de oficiales de las distintas Unidades del Primer Cuerpo del Ejército con jurisdicción en provincia de Buenos Aires).<sup>55</sup>

En cuanto a la convocatoria y difusión interna del Operativo en las distintas regionales, podemos identificar motivaciones disímiles en la participación de los militantes, según los objetivos planteados al interior de cada zona por los responsables y la jerarquía dentro de la estructura de la organización (militante de superficie, aspirante, oficial). Estas motivaciones van desde el simple compromiso con el trabajo comunitario y el fortalecimiento y ascenso de cuadros internos, al trabajo de inteligencia y contacto con las FFAA y la experiencia de milicias.

Omar era el más entusiasta de los militantes que habíamos conseguido reclutar en el barrio, por eso decidimos elegirlo a él para que representara a la Maestre (Unidad Básica) en el Operativo Dorrego. Teníamos la esperanza de que esa experiencia fuera vital para consolidarlo ideológicamente y que en poco tiempo se convirtiera en un cuadro barrial; entonces nuestro trabajo habría alcanzado el éxito.<sup>56</sup>

(...) los responsables de la Juventud peronista de la regional I llevaron un documento mimeografiado que fijaba pautas para la discusión de los militantes con cuadros del ejército en todos sus niveles: oficiales de media y alta graduación, suboficiales y tropa. La charla giraría, según el documento, sobre el rol del ejército en las distintas etapas de la Historia, como ejército liberador en algunas coyunturas, como opresor en otras. También llevaron un cuadernillo en el que podía leerse, completo, el discurso que el Comandante General, Raúl Carcagno, pronunció en Caracas ante los jefes de ejércitos de todo el continente americano.<sup>57</sup>

(...) una directiva nacional se transmitía en formas diferentes. A mi zona llegó como una tarea de milicia (...) pensar que ibas al operativo Dorrego a realizar una tarea de milicias junto a los milicos, que ibas a confraternizar con ellos y ¡que los ibas a infiltrar!...la tarea real fue de discusión entre nosotros, formación de cuadros y tareas conjuntas.<sup>58</sup>

Más allá de las diferentes directivas emanadas y de las expectativas dispares que despertó entre sus participantes, lo novedoso de la experiencia fue la envergadura de la movilización que implicó en el territorio, reuniendo por primera vez a militantes de la JP de distintas regiones para encarar conjuntamente las tareas de reconstrucción nacional.<sup>59</sup> Fue esta movilización inédita la que permitió la articulación de diferentes

<sup>55</sup> Testimonio de J. C. Dante Gullo, en *Codo a codo?... Cfr. Urriza, El Perón que conocí...* p. 77.

<sup>56</sup> Asuaje, Pastor. *Por algo habrá sido. El fútbol, el amor y la guerra*, Buenos Aires, Nuestra América, 2004, p. 173.

<sup>57</sup> Soriano, Osvaldo, “El Operativo Dorrego”, en *Artistas, locos y criminales*, Bs.As., Seix Barral, 2015, p. 165.

<sup>58</sup> Testimonio de Pancho (seudónimo) oficial de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR). Entrevista citada en Díaz y Vega, “Operativo Dorrego (1973). La institucionalidad fallida...”. Recordemos que más allá de la fallida mención de Rodolfo Galimberti sobre la conformación de “milicias populares” en abril de 1973 –lo que le valió su renuncia como delegado de la Juventud Peronista– recién en el año 1975 se consolidó el sistema de milicias en la estructura interna de Montoneros. Gillespie, *Los Montoneros...* p. 221.

<sup>59</sup> Hasta ese momento, la práctica habitual en las tareas de reconstrucción era que los militantes de la JP desarrollaran ese accionar en el ámbito mismo donde residían.

grupos de trabajo, por ejemplo entre los militantes de la JP del Oeste -conformada por los residentes directos de la zona afectada- y los contingentes de la JP del resto del país.

Precisamente, una de las primeras acciones encaradas en la región en los meses de junio-agosto antes del operativo, fue la conformación de “Mesas de trabajo, información y discusión” a cargo de las JP de Pehuajó, JP de Bragado, JP de Bolívar y JP de 25 de Mayo, en las que se promovía la comunicación directa con los damnificados por las inundaciones, quienes acercaban allí sus demandas y obtenían información técnica y política.<sup>60</sup> Esta experiencia de trabajo de las JP locales replicaba en parte la política de participación popular e intervención de la comunidad en todos los niveles de la toma de decisiones públicas que caracterizó la gestión de la Tendencia en el gobierno provincial.

El operativo finalizó el 23 de octubre con un acto de cierre en la localidad de 25 de Mayo y arrojó como resultado la reparación y limpieza de 29 kilómetros de canales urbanos, la construcción de 1200 metros de canales de desagote, la colocación de 390 caños de cruces de calles así como la refaccionaron de escuelas, hospitales, cementerios, viviendas rurales y la asistencia médica y social al conjunto de la población afectada. No obstante, en términos de las repercusiones políticas, el saldo no fue del todo favorable para la Tendencia y su experiencia institucional pues aceleró las tensiones con los sectores de la ortodoxia y el propio Perón. Al respecto, el CSMNJ visualizó al operativo como un desafío directo a las disposiciones planteadas por el “Documento Reservado”, lo que dio lugar a presiones constantes y pedidos de renuncia del gobernador Bidegain además del pedido de supresión de todas las agrupaciones no reconocidas oficialmente por esa entidad, lo que en ese momento significaba directamente la desarticulación de la Agrupación Evita de la Rama Femenina recientemente organizada.

Las siguientes palabras de Juan Carlos Dante Gullo en la conferencia de prensa brindada por la JP ante el cierre del operativo reflejan la difícil e inestable situación de la Tendencia en el Movimiento Peronista, y simultáneamente en el Estado, ante la cruzada desatada en su contra y encabezada en la provincia por el vice gobernador Victorio Calabró:<sup>61</sup>

Hoy vemos desde las vicegubernaturas cómo se ha armado una conjura que opera en todo el país para sacar de sus cargos a los gobernadores que han sido elegidos por la voluntad del pueblo con decretos de un consejo provisorio que dice de ahora en adelante quien es peronista y quien no (...) La JP seguirá firme en el proceso de reconstrucción y liberación conducido por Perón, y se opondrá a cualquier intento de destrucción y desorganización del movimiento peronista.<sup>62</sup>

A esta condena del operativo se le sumó el no menos importante desaire de Perón, dejando entrever su desacuerdo al no asistir al acto de cierre en 25 de Mayo. Esta posición fue confirmada nuevamente cuando el líder negó los ascensos y firmó el pase a retiro -durante el mes de diciembre- del propio Carcagno, Cesio y el resto de los

<sup>60</sup> *El Descamisado*, N° 12 del 7/8/1973, p. 15.

<sup>61</sup> Cabe señalar que este ataque sobre la Tendencia no solo era verbal, sino que se plasmaba en actos de violencia directa. Sobre esto, ver: Abbattista y Tocho, “*El verano caliente del '74...*”.

<sup>62</sup> “Comunicado de la JP ante el cierre del Operativo Dorrego”. CPM-Fondo DIPBA, Mesa Referencia, legajo 16071, p.165.

militares de alto rango que se mostraron dispuestos al diálogo con la JP.<sup>63</sup> Con estas medidas quedaba clausurado el horizonte de una alianza entre la Tendencia y el Ejército como contrapeso para el avance de los sectores más reaccionarios dentro y fuera del Movimiento.

A principios de febrero, ya depuesto Bidegain -luego del copamiento del Regimiento de Caballería Blindada de la localidad de Azul por parte del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP)-, el Presidente Juan Domingo Perón en una reunión con la Juventud que comandaba Julio Yessi, se refirió a ese episodio señalando que “ese hecho se había gestado durante el transcurso del Operativo Dorrego, como consecuencia de la infiltración que se produjo a través del Coronel Cesio, quien integraba el ERP, lo mismo que el ex gobernador Bidegain, su señora y sus hijas”<sup>64</sup>, triste corolario de una apuesta político-institucional de la que ya no quedaba sino la nostalgia de los sectores radicalizados y su proyecto de liberación nacional.

### Conclusiones

Más allá de su corta duración, el Operativo Dorrego fue una apuesta política novedosa de los sectores de la Tendencia Revolucionaria con gran influjo en el aparato gubernamental bonaerense. La importancia de este operativo cobra sentido como ejemplo del accionar no unívoco de las organizaciones armadas peronistas, quienes, al calor de los vertiginosos cambios impuestos por el contexto electoral, intentaron poner en marcha una multiplicidad de prácticas no-armadas que buscaron compaginar las aspiraciones de cambio social con la participación en el Estado. En el marco de una coyuntura histórica excepcional, se gestaron experiencias políticas institucionalizadas que pudieron convivir con el proyecto revolucionario, demostrando que lo institucional y lo revolucionario no necesariamente fueron elementos excluyentes para los actores del momento.

Bajo esta mirada, a lo largo del trabajo se reconstruyó el nudo de tensiones que el Operativo despertó en los diferentes actores del peronismo. Tal como vimos, para los grupos de la Tendencia que lo impulsaron, fue una arriesgada jugada frentista con las Fuerzas Armadas, en la búsqueda por retener los espacios de poder ganados a principios de 1973 y consolidar su proyecto de liberación en los marcos del gobierno constitucional. Por el contrario, para los sectores de la derecha peronista, significó una provocación al pedido de extrema verticalidad dispuesto por Perón, quien para ese momento ya había ordenado la depuración interna de su Movimiento. Al calor de esta disputa, se evidenciaron las consecuencias negativas del Plan Dorrego para la posición de la Tendencia dentro del peronismo, situación que influyó directamente en el triste desenlace de la gobernación de Bidegain.

En este sentido y para finalizar, creemos que el análisis sobre el Operativo puede realizar un aporte al estudio y comprensión del problema de la dificultosa institucionalización de los sectores de la izquierda peronista en el Movimiento y el Estado, lo cual conlleva a examinar la conflictiva relación con Perón y los grupos de la derecha político-sindical, para quienes la identidad peronista y la participación en el gobierno significaba algo muy distinto al sueño de la patria socialista de los jóvenes de la Tendencia.

<sup>63</sup> Cfr. Franco, *Un enemigo para la Nación...* p. 66; Gillespie, *Montoneros...* pp. 200-201.

<sup>64</sup> *El Descamisado*, N° 38, 5 de Febrero de 1974, p. 8.

## Bibliografía

- Abbattista, Lucía y Tocho, Fernanda “El verano caliente del ’74. La Tendencia Revolucionaria del peronismo entre la asunción de Perón y el aniversario del “triumfo popular”. *Actas de las VII Jornadas de Sociología de la UNLP*, sitio web: <http://jornadassociologia.fahce.unlp.edu.ar>, 2012.
- Amato, Fernando y Bazán, Christian *Setentistas. De La Plata a la Casa Rosada*, Buenos Aires: Sudamericana, 2008.
- Anguita, Eduardo y Caparrós, Martín *La voluntad. Una historia de la militancia revolucionaria en la Argentina. Tomo 3/ 1973-1974. La patria socialista*. Buenos Aires: Ediciones Booket, 2006.
- Antúnez, Damián. *Caras extrañas. La Tendencia Revolucionaria del Peronismo en los gobiernos provinciales* (Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Cruz y Salta, 1973-1974). Prohistoria, 2015.
- Asuaje, Pastor. *Por algo habrá sido. El fútbol, el amor y la guerra*. Buenos Aires, Nuestra América, 2004.
- Bernetti, Jorge. *El Peronismo de la victoria*. Buenos Aires, Legasa, 1983.
- Besoky, Juan. “Hacia la convergencia cívico-militar: el operativo Dorrego”. Ponencia presentada en las *IX Jornadas de Sociología de la UBA*, Buenos Aires, 2011.
- Bonasso, Miguel. *El presidente que no fue. Los archivos ocultos del peronismo*, Buenos Aires, Planeta. 1997.
- Castro, Flora y Salas Ernesto. *Norberto Habegger: Cristiano, Descamisado, Montonero*, Buenos Aires, Colihue, 2011.
- Caviasca, Guillermo. “La cuestión militar y las organizaciones guerrilleras argentinas”. *Cuadernos de Marte. Revista latinoamericana de sociología de la guerra*. Año I, Nro. 2, Octubre, 2011.
- Díaz, Gabriel y Vega, Sergio. “Operativo Dorrego (1973). La institucionalidad fallida” en *Voces recobradas. Revista de Historia Oral* (27), pp. 26-37, 2009.
- Fraga, Rosendo. *Ejército: del escarnio al poder (1973-1976)*. Buenos Aires, Planeta, 1988.
- Franco, Marina. *Un enemigo para la nación. Orden interno, violencia y “subversión”, 1973-1976*. Buenos Aires, FCE, 2012.
- Gasparini, Juan. *Montoneros. Final de cuentas*, Buenos Aires, Puntosur, 1998.
- Gillespie, Richard. *Los Montoneros. Soldados de Perón*. Buenos Aires, Grijalbo, 1998.
- González Canosa, Mora. “Las ‘Organizaciones Armadas Peronistas’ (OAP): un análisis comparativo de los (re)posicionamientos de las FAR”. En: Tortti, Celentano, Chama. *La nueva izquierda argentina (1955-1976). Socialismo, peronismo y revolución*. Rosario, Prohistoria, 2014.
- Lanusse, Lucas. *Montoneros. El mito de sus 12 fundadores*. Vergara, 2007.
- Lapolla, Alberto. *Kronos: Historia de las luchas y organizaciones revolucionarias de los años setenta. Volumen II: La esperanza rota (1972-1974)*. La Plata, de la Campana, 2005
- Lenci, Laura. “Cámpora al gobierno, Perón al poder. La tendencia revolucionaria del peronismo ante las elecciones del 11 de marzo de 1973” En: Pucciarelli, Alfredo (editor) *La primacía de la política: Lanusse, Perón y la nueva izquierda en tiempos del GAN*. Buenos Aires: EUDEBA, 1999.
- Merele, Hernán. “El proceso represivo en los años setenta constitucionales. De la “depuración” interna del peronismo al accionar de las organizaciones paraestatales” en Aguila, Garaño y Scatizza (coord.) *Represión estatal y violencia paraestatal en la*

*historia reciente argentina : Nuevos abordajes a 40 años del Golpe de Estado.* Ensenada, UNLP. FaHCE, 2016.

Vaca Narvaja, Fernando y Furgoni, Gustavo. *Fernando Vaca Narvaja con igual ánimo. Pensamiento político y biografía autorizada*, Buenos Aires, Colihue, 2006.

Nercesián, Inés. “La izquierda peronista y los gobiernos nacionalistas de la región”. En: Tortti, C., Chama, M. y Celentano, A. (coord.) *La Nueva Izquierda argentina (1955-1976). Socialismo, peronismo y revolución*. Prohistoria. 2014

Pacheco, Julieta. “Montoneros a la luz de su programa”. *Revista THEOMAI Estudios críticos sobre Sociedad y Desarrollo*. N° 29, primer semestre, 2014.

Perdía, Roberto. *La otra historia. Testimonio de un jefe montonero*. Buenos Aires: Grupo Ágora, 1997.

Pozzoni, Mariana. “La Tendencia Revolucionaria del peronismo en la apertura política. Provincia de Buenos Aires, 1971-1974, *Estudios Sociales* n° 36, primer semestre, pp. 173-202, 2009.

Robles, Horacio “La Plata en las vísperas montoneras: Una reconstrucción de las condiciones sociales y políticas de la masificación y radicalización política de la JP platense y su articulación con Montoneros (1970-72)” (En línea). *Cuestiones de Sociología*, (5-6): 339-368. Disponible en:

[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.4064/pr.4064.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4064/pr.4064.pdf)

Rouquié, Alain, *Poder militar y sociedad política en la Argentina. II, 1943-1973*. Emecé, 1982. Servetto, Alicia. 73/76. *El gobierno peronista contra las “provincias montoneras”*. Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

Soriano, Osvaldo “*El Operativo Dorrego*”, en *Artistas, locos y criminales*, Buenos Aires, Seix Barral, 2015.

Svampa, Maristella “El populismo imposible y sus actores 1973-1976” En: James, D. (dir.): *Nueva Historia Argentina, 1955- 1976, volumen IX*, Buenos Aires: Sudamericana. 2003

Taiana, Jorge. *El último Perón. Testimonio de su médico y amigo*. Buenos Aires, Planeta, 2000.

Tocho, Fernanda. “Los otros setenta: un recorrido por la experiencia de la Tendencia Revolucionaria del Peronismo en la gobernación bonaerense (1973-1974)” en *Aletheia. Revista de la Maestría en Historia y Memoria de la FaHCE*, volumen 4, número 8, abril 2014.

Tocho, Fernanda. “El desafío institucional: Las prácticas políticas no armadas de la Tendencia Revolucionaria del Peronismo en el Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires (1973-1974)”, (En línea). *Sociohistórica*, (35), 1er semestre 2015. Disponible en:

[http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.6751/pr.6751.pdf](http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6751/pr.6751.pdf)

Urriza, Manuel. *El Perón que conocí*. Buenos Aires, Ediciones Continente, 2004.

## Fuentes

-Montoneros (1971). “Línea político militar. Documento interno”, Baschetti, Roberto (comp.) (2004). *Documentos (1970-1973)*, de la guerrilla peronista al gobierno popular, Buenos Aires, Editorial De la Campana p. 249-270.

-Montoneros (1973) “Boletín interno n° 1”, Baschetti, Roberto (comp.) (1996). *Documentos 1970-1973. De la guerrilla al gobierno popular*, La Plata, Editorial de La Campana.

-“Nuevo lema de la Juventud Peronista: Cámpora al gobierno, Perón al poder” (1972). *La Opinión*, 21/12/1972, p.13.

- “Apoyar, defender y controlar”. Comunicado del 24-5-73 de FAR y Montoneros ante la asunción del Dr. Héctor Cámpora. *El Descamisado*, N° 2, 29/5/1973, p. 3.
- “Construir el poder popular”. *El Descamisado* N° 4, 12/06/1973, pp 2-4.
- “El Vice Gobernador exhortó a movilizarse en apoyo de Perón”. *El Día*, 13/07/1973.Tapa.
- “Drásticas instrucciones a los dirigentes del Movimiento para que excluyan todo atisbo de heterodoxia marxista: el Documento Reservado”, *La Opinión* 2/10/1973.
- “FAR y Montoneros. Conferencia de Prensa Junio de 1973”, Baschetti, Roberto (comp.) (1996). Documentos 1970-1973. De la guerrilla al gobierno popular, La Plata, Editorial de La Campana.
- “Al pueblo de la Provincia de Buenos Aires” Solicitada del Gobierno provincial convocando al Operativo Dorrego. *El Día*, 28 de Septiembre de 1973, p. 6.
- CPM-Fondo DIPBA, Mesa Referencia, legajo 16070.
- Decreto n° 3051/73. *Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires*. Biblioteca de la Legislatura Bonaerense.

### **Entrevistas realizadas para esta investigación**

- Entrevista a Hugo Bacci, 2/04/2012, La Plata.
- Entrevista a Flora Castro, 22/06/2012, La Plata.
- Entrevista a Alejandro Peyrou, 11/11/2012, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Entrevista a Ricardo Rubio, 17/12/2016, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## Las transferencias monetarias no contributivas: el horizonte utópico de la renta básica

*José Miguel Busquets<sup>1</sup> y Andrea Delbono<sup>2</sup>*

**Recibido:** 05/02/2018

**Evaluado:** 15/05/2018

### Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo presentar un análisis de las diferentes opciones de transferencias monetarias no contributivas, a la luz de la propuesta de la llamada renta básica, tomando como referencia analítica el modelo de análisis del Programa de Negociación de la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard. A partir de dicho norte, el artículo se estructura en tres secciones medulares. En la primera, se reseña sucintamente el modelo de negociación de la Escuela de Harvard. En la segunda, se presenta una caracterización de las instituciones públicas del Estado de Bienestar y una tipología de transferencias monetarias, en tanto opciones a considerar. Por último, se examinan diferentes criterios de legitimidad de las distintas opciones de transferencias monetarias no contributivas universales.

**Palabras clave:** Transferencias monetarias no contributivas; renta básica; utopía Programa de Negociación de la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard.

### Non contributory cash transfer programmes the utopic horizon of basic income

#### Abstract

This paper aims to present an analysis of the different options of non-contributory cash transfer programmes, in the light of the basic income proposal, and taking the Harvard Law School Program on Negotiation (PON) as an analytical reference. The article is structured in three core sections. In the first one, the negotiation model of the Harvard Law School is succinctly summarized. Then, a characterization of the Welfare State's public institutions is presented, along with a typology of cash transfer programmes, as different options to be considered. Finally, different criteria of legitimacy of the different options of universal non-contributory cash transfers programmes are examined.

**Key words:** non-contributory cash transfer programmes; basic income; utopia; Harvard Law School Program on Negotiation.

### 1. Introducción

El presente artículo examina diferentes modalidades de programas de transferencias monetarias no contributivas, así como diferentes caminos de negociación e implementación de la denominada renta básica universal en América Latina, a través del lente analítico del Programa de Negociación de la Escuela de Leyes de la Universidad estadounidense de Harvard (PON por sus siglas en inglés)<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Doctor en Ciencia Política. Docente e investigador de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma universidad. E-mail: [busquets@chasque.net](mailto:busquets@chasque.net). Link al CVuy: [https://buscadores.anii.org.uy/buscador\\_sni/exportador/ExportarPdf?hash=a58bb638e59a0a81c4b4277f08ecc5d4](https://buscadores.anii.org.uy/buscador_sni/exportador/ExportarPdf?hash=a58bb638e59a0a81c4b4277f08ecc5d4)

<sup>2</sup> Licenciada en Ciencia Política. Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República y de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma universidad. E-mail: [andradelbono@hotmail.com](mailto:andradelbono@hotmail.com)

<sup>3</sup>Ver: <https://www.pon.harvard.edu/> (consultado el 15/1/2018).

La estructura de las siguientes páginas será la siguiente. En primer lugar, se reseñará brevemente el modelo de análisis del PON, detallando las características de los siete elementos básicos que este enfoque plantea para llevar adelante una negociación exitosa: i) intereses; ii) opciones; iii) criterios de legitimidad; iv) compromiso; v) alternativas; vi) relación y vii) comunicación.

En segundo término, se dará cuenta de las políticas de transferencias monetarias no condicionadas y de las diferentes modalidades que éstas han asumido en algunos países de América Latina. A los efectos de la presentación conceptual, se recurrirá a la caracterización realizada por Isuani (1991)<sup>4</sup> sobre los instrumentos del Estado de Bienestar, a partir de la cual, las transferencias monetarias son consideradas como un subtipo de política pública social. El artículo analizará ventajas y desventajas de las diferentes opciones de transferencias monetarias no contributivas en función de lo señalado en la literatura especializada (Van Parijs 1996<sup>5</sup>; Friedman 1962<sup>6</sup>; Lo Vuolo 1998<sup>7</sup>), en las propuestas de organismos internacionales (CEPAL 2006)<sup>8</sup> y, finalmente, a la luz de la experiencia de las políticas sociales aplicadas en Uruguay y en otros países de la región y del resto del globo.

En tercera instancia, se examinarán diferentes criterios de legitimidad de las distintas opciones de transferencias monetarias no contributivas universales (completas o parciales). Así, se dará cuenta de distintas tradiciones filosóficas y del pensamiento económico; se referirá a informes de expertos que plantean estudios financieros sobre el tema en cuestión y, se aludirá a los casos conocidos de Alaska y Namibia como antecedentes en la materia a considerar.

Finalmente, a modo de síntesis, se realizará un breve punteo de lo planteado en el artículo.

## **2. Breves apuntes sobre el Programa de Negociación de la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard**

En los albores de la década de 1980, Roger Fisher y William Ury, dos académicos insertos en el denominado *Harvard Negotiation Project*, publicaron su ya clásico “Sí, de acuerdo. Cómo negociar sin ceder” (1981)<sup>9</sup>, libro que, reeditado una década más tarde con Bruce Patton como co-autor, se convirtió en un best seller en el campo de la negociación<sup>10</sup>. Fisher, Ury y Patton llamaron la atención sobre siete aspectos claves a considerar al momento de emprender una negociación. Siguiendo a Patton (2005), tales elementos refieren a un conjunto de herramientas esenciales para identificar metas y para prepararse efectivamente de modo de minimizar las sorpresas y obtener ventajas de las oportunidades que surjan durante de la negociación. El Programa de Negociación de

---

<sup>4</sup> Isuani, Aldo. “Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación”, en Aldo Isuani, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti: *El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma*. Buenos Aires, Ed. CIEPP/Miño y Dávila, 1991.

<sup>5</sup> Van Parijs, Philippe. *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo*, Barcelona, Paidós, 1986.

<sup>6</sup> Friedman, Milton. *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press, 1962.

<sup>7</sup> Lo Vuolo, Ruben et. al. *Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso. Asistencialismo focalizado vs. ingresos básicos universales*. CIEPP, 1998.

<sup>8</sup> CEPAL. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, 2006.

<sup>9</sup> Fisher, Roger, Ury, William y Patton, Bruce. *Sí, de acuerdo. Cómo negociar sin ceder*. Grupo Editorial Norma, 1981.

<sup>10</sup> Para ampliar la lectura sobre el tema, puede leerse, además, a Decaro, Julio. *La cara humana de la negociación*, Editorial Mc Graw Hill, 2000.

la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard (PON por sus siglas en inglés)<sup>11</sup> recoge ese marco analítico pensado para lograr resultados exitosos, en base a una lógica colaborativa y en clave “ganar-ganar”. A continuación, se pasará breve revista a los referidos siete elementos del PON:

i) En primer lugar, los *intereses* aluden a las necesidades, deseos y motivaciones básicas que conducen a los individuos en la negociación, aún cuando aparezcan ocultos y no estén verbalizados.

ii) Las *opciones* son todas las ideas, posibilidades, soluciones y caminos que están sobre la mesa de negociación y que pueden ser considerados por las partes para satisfacer sus intereses.

iii) Los criterios de *legitimidad* son criterios objetivos, ajenos a la voluntad de las partes, que hacen que el acuerdo sea sentido como justo. Ejemplos: la ley o la opinión de expertos.

iv) Los compromisos refieren a los acuerdos, demandas, ofertas o promesas realizadas por una o más partes implicadas en la negociación, y a cualquier formalización de tales acuerdos.

v) Ante la posibilidad de no arribar a un acuerdo, cada negociador debe conocer las *alternativas* de cursos de acción que no estén sobre la mesa. Así, toda preparación para una negociación debe incluir un análisis de la mejor alternativa a un acuerdo negociado (en inglés BATNA: “best alternative to a negotiated agreement”).

vi) Otra variable de relevancia remite a la *relación* que el negociador tiene o quiere tener con las otras partes. Ya sea que exista o no una conexión pre-existente con aquellas, las relaciones deben manejarse de forma efectiva a medida que se desarrolla la negociación. Una relación basada en la confianza puede facilitar la resolución de conflictos, mientras que la presencia de sentimientos de hostilidad puede tornarla más difícil.

vii) El último elemento hace al proceso de comunicación a través del cual las partes discuten y lidian con los otros seis elementos presentes en la negociación. Las elecciones en materia de comunicación (por ejemplo: amenazar versus consentir, hacer lluvia de ideas conjuntamente versus hacer fuertes demandas, asumir silenciosamente que la otra parte tiene ciertos intereses versus preguntar al respecto para constatar tales asunciones) pueden resultar medulares para el éxito de la negociación.

De estos siete elementos, cinco tienen que ver con la sustancia en un proceso de negociación: los intereses, las opciones, los criterios de legitimidad, las alternativas, los compromisos; en tanto los otros dos, a saber, la relación y la comunicación remiten al proceso en sí. A los efectos de este trabajo, se utilizarán dos elementos que tienen que ver con la sustancia de la negociación: las opciones y los criterios de legitimidad. Las opciones, en tanto ideas, posibilidades, soluciones y caminos a considerar, serán las diferentes modalidades de transferencias monetarias no contributivas. En tanto, los criterios de legitimidad, son criterios que hacen que el acuerdo sea sentido como justo para las diferentes partes, será concebida a partir de la existencia de precedentes, tradiciones filosóficas e informes de expertos en el campo de estudio en cuestión.

### 3. Sobre las transferencias monetarias no contributivas y sus distintas opciones

Siguiendo a Isuani (1991)<sup>12</sup>, el Estado de Bienestar está conformado por un conjunto de instituciones públicas orientadas, en principio, a la mejora de la calidad de vida de la fuerza de trabajo de una sociedad o de la población en su conjunto, y a la reducción de

<sup>11</sup> Ver: <https://www.pon.harvard.edu/> (consultado el 15/1/2018).

<sup>12</sup> Op. Cit.

las diferencias sociales generadas por la acción del mercado. Estas instituciones operan en el ámbito de la distribución secundaria del ingreso<sup>13</sup> mediante distintos instrumentos: i) transferencias monetarias directas (tales como pensiones, prestaciones por desempleo, asignaciones familiares); ii) transferencias monetarias indirectas (como subsidios a bienes de consumo básico); iii) provisión de bienes (como programas de complementación alimentaria); iv) prestación de servicios (por ejemplo, de educación o salud) y v) regulación de las condiciones de trabajo, del medio ambiente o de la calidad de los bienes y servicios a disposición de la población.

A partir de este enfoque, en este apartado las transferencias monetarias no contributivas serán abordadas como un subtipo de política social. Las tipologías sobre políticas públicas sociales incluyen siempre la opción de transferencias monetarias y la de servicios sociales, entre otras. Dentro de las transferencias monetarias, la literatura se divide entre el abordaje de las transferencias monetarias directas, características de los distintos programas de seguridad social, y las transferencias monetarias indirectas, en cuyo caso el ejemplo más ilustrativo son los subsidios. Dentro de las transferencias monetarias directas, las opciones son las transferencias monetarias contributivas o las transferencias monetarias no contributivas. Y al conocido dilema entre transferencias monetarias y servicios, se agrega la disyuntiva entre transferencias monetarias contributivas y transferencias monetarias no contributivas.

Recientemente, la gran mayoría de los países de América Latina ha experimentado una expansión importante de programas de transferencias monetarias no contributivas de tipo focalizado y condicionado. Al menos 16 países de la región cuentan con programas de ese tipo, que contemplan a más de 70 millones de personas. Sin embargo, ningún programa alcanza el 1% del producto bruto interno (PBI) de esas naciones.

En países como Uruguay, los antecedentes de ese tipo de programas se remontan a las primeras décadas del siglo XX, si bien en la última década y media de este siglo se han extendido moderadamente. Hacia 1919, Uruguay ya contaba con un programa de pensión a la vejez y a la invalidez (Ley N° 6.874) aplicado como una transferencia monetaria no contributiva que, casi un siglo después, en 2008, se amplió mediante el programa de asistencia a la vejez (Ley N° 18.241<sup>14</sup>). Asimismo, las tradicionales asignaciones familiares, prestación introducida hacia 1943 bajo la modalidad de transferencias monetarias contributivas<sup>15</sup>, fueron focalizadas en aquellos trabajadores de menores ingresos hacia el año 1999 (Ley N° 17.139<sup>16</sup>), para ser posteriormente ampliadas y transformadas en transferencias monetarias no contributivas entre 2004 (Ley N° 17.758<sup>17</sup>) y 2007 (Ley N° 18.227<sup>18</sup>).

A continuación, se analizarán las distintas opciones de transferencias monetarias no contributivas: i) la renta básica universal; ii) el impuesto negativo a los ingresos; iii) los programas de ingresos mínimos y iv) los programas de transferencias monetarias no contributivas condicionadas. Sobre las distintas opciones, se dará cuenta las experiencias concretas existentes, así como de las ventajas y desventajas posibles anotadas por la literatura especializada en la materia.

---

<sup>13</sup> Citando al mencionado autor: “la distribución primaria del ingreso refiere a (...) los ingresos generados en el proceso de producción y apropiados para diferentes sectores sociales. La distribución secundaria o redistribución es aquella que resulta luego de la reducción o aumento que experimentan los ingresos obtenidos en la distribución primaria en virtud de los tributos aplicados y de las diversas modalidades de transferencias efectuadas” (Isuani 1991: 1).

<sup>14</sup> Ver: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4527612.htm> (consultado el 15/1/2018).

<sup>15</sup> Ver: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5168172.htm> (consultado el 15/1/2018).

<sup>16</sup> Ver: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp850168.htm> (consultado el 15/1/2018).

<sup>17</sup> Ver: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp5030939.htm> (consultado el 15/1/2018).

<sup>18</sup> Ver: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp4749608.htm> (consultado el 15/1/2018).

### 3.1. La renta básica universal

También denominada “asignación universal” o “ingreso ciudadano”, esta modalidad ha sido definida como una renta modesta que se asigna, universal e incondicionalmente, a cada persona, sin necesidad de que ésta se halle trabajando, padezca alguna incapacidad, contribuya a la seguridad social, esté desempleada, o se encuentre en situación de pobreza<sup>19</sup>.

Entre las ventajas enumeradas respecto a esta modalidad de transferencia monetaria no contributiva, se ha señalado que: elimina los problemas de estigmatización; brinda mayor flexibilidad al mercado de trabajo, pero con una adecuada protección para el trabajador; admite otro reparto entre el trabajo remunerado, el doméstico y el voluntario; permite una mayor posibilidad de iniciativas emprendedoras; retiene a los jóvenes en el sistema educativo; brinda a los ancianos la posibilidad de retirarse del mercado; permite el aumento de las remuneraciones en trabajos no atractivos, la reducción de horas extras y la búsqueda de nuevos empleos; evita la denominada trampa de la pobreza y el desempleo; y, finalmente, aumenta la libertad<sup>20</sup>.

Por otra parte, los críticos a esta modalidad de política social han sostenido que implica un desperdicio de dinero en los sectores de altos ingresos; que financieramente no sería manejable y que traería aparejado un incentivo a no trabajar<sup>21</sup>.

Una modalidad que ha comenzado a ser vista como un camino posible para instalar gradualmente la renta básica universal e incondicional para todos, es comenzar por los niños, por las personas mayores de edad, o por ambos. Así, la opción de la *renta básica universal según tramos de edad* ha estado en el debate en la Argentina, en años recientes<sup>22</sup>, y encuentra precedentes si se toman como ejemplos las pensiones universales no contributivas que otorga Canadá desde 1951.

Otra opción a considerar es la de la *renta básica universal según niveles de ingreso*. La implementación de una renta básica universal que empiece por los más pobres ha estado asociada al camino de Brasil. En 2004, bajo la primera presidencia de Luiz Inácio Lula da Silva, esta opción fue sancionada en el Congreso, instituyéndose una renta básica universal cuya población objetivo estuvo conformada, inicialmente todos los brasileros, y se extendió luego (2008) a los extranjeros que hubieren vivido en el país durante los cinco años previos. Independientemente de ello, la norma previó comenzar a otorgar gradualmente la transferencia monetaria a aquellas personas con menores ingresos.

---

<sup>19</sup> Op. Cit.

<sup>20</sup> Pérez Muñoz, Cristian. “Propuestas universales de distribución del ingreso. Una revisión normativa”, en *Cuadernos del Claeh*, N° 91, Montevideo, 2005.

<sup>21</sup> Para una contestación fundada a estas críticas, puede leerse a Huber, Evelyne. *Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región*, mimeo, 2006.

<sup>22</sup> En este sentido, cabe mencionar los proyectos de ley presentados por la legisladora argentina Elisa Carrió, particularmente el propuesto para la infancia. Pero en particular, ha de referirse a la aprobación de la denominada Asignación Universal por Hijo (AUH) en Argentina (establecida por el Decreto de Necesidad y Urgencia N°1602/2009), seguro social destinado a personas desocupadas o en situación de precariedad laboral, a partir del cual se otorga un beneficio por cada hijo/a menor de 18 años de edad, y/o por cada hijo/a discapacitado/a. Autores especializados en el tema como Ruben Lo Vuolo (ver *Citizens income and welfare regimes in Latin America*. Palgrave Macmillan, 2013), así como la Red Argentina de Ingreso Ciudadano, han evaluado la AUH como un avance, pero con varias objeciones críticas fundadas en la distancia de la medida con la modalidad del ingreso ciudadano.

### **3.2. El impuesto negativo a los ingresos<sup>23</sup>**

Esta modalidad supone una política social basada en una transferencia monetaria no contributiva de carácter focalizado. Al igual que la modalidad anterior, puede utilizar la política fiscal como instrumento de política social. Concretamente, las personas o las familias con ingresos por debajo de un determinado nivel en su declaración de impuestos reciben transferencias en efectivo. Esta modalidad tiene mucho parecido con los denominados programas de renta condicionada con comprobación de recursos, sin embargo, la prueba de elegibilidad es automática mediante la declaración de impuestos. Sobre esta modalidad se han indicado como ventajas que se diferencia de la filantropía y que legitima las auditorías impositivas para todos los contribuyentes.

### **3.3. Los programas de ingresos mínimos**

Estos son programas de ingresos condicionados a ciertos requisitos, con diferentes niveles de prestación. Entre ellos, se encuentran las siguientes experiencias europeas: el National Assistance del Reino Unido (1948); el Huoltoapu de Finlandia (1956), el Sociolhjälp de Suecia (1957), el Sozialhilfe de Alemania (1961), el Bijstand de Holanda de 1963, el Minimex de Bélgica (1974), el Supplementary Welfare Allowance de Irlanda (1977), el Revenu Minimum Garanti de Luxemburgo (1986) y el RMI - Revenu Minimum D'Insertion de Francia (1988).

Muchos autores han afirmado que es mucho mejor la existencia de estos programas que su inexistencia. Sin embargo, los críticos han sostenido que estos programas cuentan con desventajas tales como hacer caer a sus beneficiarios en la trampa de la pobreza o del desempleo, estigmatizarlos y generar altos costos administrativos.

### **3.4. Programas de crédito tributario para bajos salarios**

Esta clase de programas surgieron primero en Estados Unidos con el *Earned Income Tax Credit* (1974), y luego en Reino Unido, con el *Working Families Tax Credit* (1997) y en Francia con el *Prime pour L'Emploi* (2001).

De acuerdo a los analistas, estos programas han tenido como objetivo fortalecer los estímulos para el acceso al mercado de empleo y mejorar la situación financiera de los trabajadores pobre<sup>24</sup>.

### **3.5. Programas de transferencias monetarias condicionadas**

Recientemente, los programas de transferencias monetarias condicionadas han sido adoptados a un ritmo prodigioso. Prácticamente todos los países de América Latina cuentan con un programa de este tipo. Fuera de la región, existen programas en Bangladesh, Indonesia y Turquía; y programas piloto en Camboya, Malawi, Marruecos,

---

<sup>23</sup> Para ampliar en este tema puede leerse a Ferrando, Mery, Pérez Muñoz, Cristian y Salas, Gonzalo. "Impuestos negativos a la renta en Uruguay: ¿Una política redistributiva alternativa?". *Serie de Documentos de Trabajo*, Montevideo, Instituto de Economía – FCEyA, Udelar, 2010.

<sup>24</sup> Ver Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick. *Renta básica de ciudadanía*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.

Pakistán y Sudáfrica, entre otros. Estos programas apuntan a utilizar dinero en efectivo, condicionado a la asistencia al sistema educativo.

A través de estas modalidades se han mejorado situaciones de pobreza, se ha permitido legitimar las transferencias monetarias como una orientación de política social y se ha abierto un debate sobre un posible camino a programas más ambiciosos, como la renta básica universal.

#### **4. Criterios de legitimidad en el caso de las variantes de la renta básica universal**

A continuación, se examinarán los criterios de legitimidad de las distintas opciones de transferencias monetarias existentes, a partir: i) de ciertas tradiciones filosóficas y del pensamiento económico que se remontan a referentes como Thomas Paine, Charles Fourier, Joseph Charlier, Bertrand Russell; ii) de informes desarrollados por expertos en base a estudios financieros (Przeworski 1988<sup>25</sup>; Lo Vuolo et. al. 1998<sup>26</sup>; Raventós et. al. 2005<sup>27</sup>; Lorenzelli 2008<sup>28</sup> y Arim et. al., 2009<sup>29</sup>) y iii) de antecedentes basados en experiencias concretas en distintos países del mundo.

##### **4.1. Tradiciones filosóficas o económicas**

Una primera fuente de legitimidad radica en las diferentes tradiciones filosóficas y teóricas que permiten fundamentar criterios éticos de justicia. En primer término, le corresponde a Van Parijs (1986)<sup>30</sup> el mérito de haber rescatado, para estos efectos, el pensamiento de uno de los “Padres Fundadores” de Estados Unidos, Thomas Paine (1737-1809) y su criterio ético de la equidad, el que se complementa como fundamento del Estado de Bienestar con los criterios éticos del seguro en Bismarck y de la solidaridad en Beveridge.

El planteo de la equidad de Paine, presentado en su ensayo *Justicia Agraria* (1797), supone la necesidad de gravar la tierra y redistribuirla incondicional y universalmente mediante una pensión anual uniforme a los 50 años de edad. Asimismo, se ha reconocido en la obra *Utopía* (1516) de Thomas Moro (1478-1535), un antecedente en una línea similar.

En segundo lugar, se ha agregado por los proponentes de la renta básica (Raventós 2007<sup>31</sup>; Van Parijs y Vanderborgh 2006<sup>32</sup>), el pensamiento del socialista utópico francés Charles Fourier (1772-1837), quien proponía un ingreso mínimo garantido sin contrapartidas pero focalizado en las personas en condición de pobreza. No obstante, será un pensador belga de inspiración fourierista Joseph Charlier (1816-1896) quien realizará la primera propuesta elaborada de abono universal del continente europeo. Asimismo, el filósofo británico y también Premio Nobel de literatura, Bertrand Russell (1872-1970), propuso una renta modesta e incondicional pero suficiente para cubrir necesidades primarias.

---

<sup>25</sup> Przeworski, Adam. “La viabilidad de los subsidios universales en el capitalismo democrático”. España, *Zona Abierta*, 1988, pp. 46-47.

<sup>26</sup> Op. Cit.

<sup>27</sup> Raventós, Daniel et. al. *La renta básica de ciudadanía, Barcelona, Mediterránea, 2005.*

<sup>28</sup> Lorenzelli, Marcos. “Viabilidad económica y fiscal de la renta básica. Impactos posibles en el mercado de empleo”, en *Renta básica universal: derecho de ciudadanía*, pp. 131-144. Montevideo, MIDES, 2008.

<sup>29</sup> Arim, Rodrigo et. al. *Análisis del impacto de la universalización de Asignaciones Familiares y de la implementación de una Renta Básica*. Montevideo, AGEV. OPP, 2009.

<sup>30</sup> Op. cit.

<sup>31</sup> Raventós, Daniel. *Las condiciones materiales de la libertad*. El Viejo Topo, 2007.

<sup>32</sup> Op. Cit.

Finalmente, a la nómina anterior se le pueden agregar los nombres de tres economistas ingleses, por un lado, el de George D. H. Cole (1889-1959), primer titular de la cátedra de Teoría Política de la Universidad de Oxford, y por el otro el de James Meade (1907-1995) y James Tobin (1918-2002), ambos ganadores del Premio Nobel en Economía.

#### **4.2. Informes de expertos**

Una segunda fuente de legitimidad que se ha desarrollado en un conjunto importante de estudios durante los últimos años, se ha concentrado en examinar la viabilidad económico-financiera de la propuesta de la renta básica.

El primer estudio sobre la viabilidad financiera de una renta universal fue desarrollado por Przeworski (1988)<sup>33</sup> hacia finales de los años '80<sup>34</sup>, análisis donde el autor abordó la interrogante sobre si son suficientes los ingresos fiscales. Primeramente, consideró la renta media como subsidio universal suficiente para atender las necesidades fundamentales. Luego, a partir de examinar los países integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), resultaron tres conjuntos de casos distintos, a saber:

i) en Dinamarca, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega y Suiza, bastarían los ingresos generales del gobierno para financiar la subsistencia;

ii) en Austria, Bélgica, Francia, Alemania, Irlanda, Italia y el Reino Unido, tendrían que elevarse los ingresos fiscales menos del 10 % del producto bruto interno (PBI).

iii) en Estados Unidos, sería necesario un aumento aún mayor de los impuestos para lograr financiar la subsistencia.

Ahora bien, es necesario modificar estos cálculos, en la medida que los gobiernos destinan entre un 10 y 20% del PBI de sus países en actividades distintas al suministro de servicios de asistencia social y a las transferencias de rentas. Asimismo, deberían considerarse los programas patrocinados por el gobierno y financiados privadamente, así como los programas exclusivamente privados. Estas cantidades deberían sumarse al 50% que se necesita para costear los subsidios universales de subsistencia. En este sentido, un tercio parece ser el mejor cálculo de la parte del PBI gastada en los países de la OCDE. Finalmente, Przeworski (1988)<sup>35</sup> sostiene que se necesitaría un aumento de los impuestos cercano al 20% del PBI para implementar la asignación universal.

Un segundo estudio a destacar sobre la viabilidad financiera de una renta básica universal o ingreso ciudadano fue elaborado por Lo Vuolo et. al. (1998)<sup>36</sup> para el caso de Argentina. Esta propuesta vincula el ingreso ciudadano con la pobreza, por línea de ingresos. Sus estimaciones incluyen el costo bruto, los ahorros por programas eliminados o reducidos y el costo fiscal neto<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Op. Cit.

<sup>34</sup> En la edición de la revista Zona Abierta, donde se encuentra publicado el referido texto de Przeworski (1988), puede encontrarse un interesante debate entre los integrantes del grupo de marxistas analíticos sobre la propuesta de la asignación universal.

<sup>35</sup> Op. Cit.

<sup>36</sup> Op. Cit.

<sup>37</sup> Los cálculos realizados son a partir de datos del año 1996.

Cuadro 1. Costo fiscal bruto

Asignación básica universal (Argentina)		
	Costo fiscal bruto (base individual, % del PBI)	Costo fiscal bruto (base familiar, % del PBI)
Adultos mayores ( $\geq 65$ )	2,07	1,83
Adultos (18 a 65)	8,17	6,63
Niños y jóvenes (<18)	3,01	2,51
Costo fiscal bruto (total población)	13,25	10,97

*Fuente: Lo Vuolo et. al. (1998).*

El costo fiscal bruto suma las asignaciones universales más la nueva gestión administrativa. Las asignaciones pueden entregarse, o bien a cada individuo, o bien a cada familia (base individual y base familiar). El Cuadro 1 distingue entre adultos mayores, adultos y niños-jóvenes, permitiendo observar la influencia diferente de cada grupo social.

Cuadro 2. Costo fiscal neto

Asignación básica universal (Argentina)		
	Asignación universal base individual (en % del PBI)	Asignación universal base familiar (en % del PBI)
Costo fiscal bruto (total población)	13,25	10,96
Ahorros fiscales (total población)	2,9	2,9
Costo fiscal neto (total población)	10,35	8,06

*Fuente: Lo Vuolo et. al. (1998).*

Lo Vuolo et. al. (1998)<sup>38</sup> estima los ahorros fiscales por programas de asignaciones eliminados o reducidos en 2,9% del PBI, por lo cual el ahorro fiscal debe deducirse del costo fiscal bruto, resultando en el costo fiscal neto (ver cuadro 2). Estos cálculos ubican a la asignación en base universal en el 10,35% del PBI.

Un tercer informe producido una década atrás por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2006)<sup>39</sup>, planteó fortalecer el sistema de protección social mediante la universalización de los programas de pensiones, realizando la estimación del costo de la propuesta<sup>40</sup>.

En América Latina, brindar una pensión focalizada que permita reducir a la mitad la incidencia de la pobreza en la población mayor a 65 años de edad costaría, en promedio,

<sup>38</sup> Op. Cit.

<sup>39</sup> Op. Cit.

<sup>40</sup> Los datos contenidos en este informe provienen de encuestas de hogares realizadas en el año 2002.

un 0,9% del PBI. Mientras que una pensión universal, no focalizada, destinada a todos los habitantes de un país, con el objetivo de reducir la pobreza a la mitad, tendría, en el subcontinente latinoamericano, un costo equivalente al 2% del PBI, promediamente<sup>41</sup>.

Un cuarto conjunto de informes a citar, remite a la propuesta de Arcarons, Boso, Noguera y Raventós desarrollada para el caso de España (Raventós et. al. 2005)<sup>42</sup>. Tal propuesta supone un pago de € 5414 anuales por adulto y € 2707 anuales para los menores de 18 años de edad. Esta cifra era equivalente a 12 pagos del salario mínimo interprofesional en España, en el año 2003.

Por su parte, los también españoles Sanzo González y Pinilla (2004)<sup>43</sup> elaboran otra propuesta en la cual la renta básica se entiende suficiente para satisfacer las necesidades básicas; siendo acompañada por un sistema de bonificación al empleo. La estimación de costo que se agregaría es del 1,67% del PBI. La renta básica para un adulto se ubicaría en los 4320 euros anuales, en tanto que para los menores se estima en € 1320.

Cruzando el Océano Atlántico, en Uruguay, el economista Marcos Lorenzelli (2008)<sup>44</sup> realizó una estimación sobre la aplicación de la renta básica en el país. El autor explora dos escenarios: uno donde el ingreso está garantizado a toda la población, y otro donde está garantizado a todas las personas menores de 18 años y mayores de 65 años. Lorenzelli (2008: 134)<sup>45</sup> considera que cada escenario se despliega con una hipótesis de mínima y otra de máxima. La hipótesis de mínima plantea otorgar el equivalente a la línea de indigencia, o sea una canasta básica alimentaria a los adultos mayores y el 60% de ese valor a los menores de edad. La hipótesis de máxima implica otorgar el equivalente a la línea de pobreza, a saber, la canasta básica total, a los adultos mayores y un 60% de ese valor a los menores de edad.

Cuadro 3. Costo estimado para la implementación de la renta básica en Uruguay

	Espacio fiscal necesario	Espacio fiscal actual	Diferencia (actual-necesario)
1. <sup>a</sup> posibilidad	9,66 % PBI	6,44 % PBI	3,22
2. <sup>a</sup> posibilidad	28,99 % PBI		22,55
3. <sup>a</sup> posibilidad	3,31 % PBI		3,13
4. <sup>a</sup> posibilidad	9,92 % PBI		3,48

*Fuente: Lorenzelli (2008).*

En función de lo ilustrado por el Cuadro 3, la primera posibilidad está dada por el escenario 1, con una hipótesis de mínima; la segunda posibilidad está dada por escenario 1, con una hipótesis de máxima; la tercera posibilidad por el escenario 2, con

<sup>41</sup> En Uruguay, el costo de esa pensión focalizada a los mayores de 65 años sería de 0,1% y el equivalente universal costaría 3,1% del PBI (CEPAL 2006).

<sup>42</sup> Op. Cit.

<sup>43</sup> Sanzo González, Luis y Pinilla, Rafael. “Para una reforma del sistema fiscal de protección social”. Fundación Alternativas, *Documento de Trabajo* 42/2004.

<sup>44</sup> Op. Cit.

<sup>45</sup> Op. Cit.

una hipótesis de mínima; y la cuarta posibilidad por el escenario 2, con una hipótesis de máxima.

El autor calcula que, hacia 2008 el volumen de transferencias monetarias de fuente fiscal o no contributiva alcanza ascendía al 6,44% del PBI. De allí, que sería viable un panorama como el de la tercera posibilidad, que no supondría un aumento fiscal. Asimismo, el estudio deja planteado el dilema de otorgar la renta básica a toda la población con una hipótesis de mínima, *versus* otorgarla a los menores de edad y a los adultos mayores en una hipótesis de máxima. En este artículo, se entenderá que la primera opción parece más adecuada, porque luego podría aumentarse el monto asignado, de acuerdo con las condiciones fiscales del país. Por último, a los costos fiscales estimados bien podrían quitárseles algunos posibles ahorros administrativos.

Finalmente, Arim et. al. (2009)<sup>46</sup> realizaron un análisis del impacto de la universalización de las asignaciones familiares y de la implementación de una renta básica. A los efectos de este artículo, se retomará la descripción sobre una renta básica con variantes en el monto y la cobertura. En un primer diseño, Arim et. al. (2009)<sup>47</sup> plantean una renta básica para toda la población, independientemente de la edad o la condición socioeconómica de las personas. Ese primer planteo propone entregar un monto fijo mensual a cada una de las personas. En este escenario se eliminarían todas las transferencias no contributivas que se encontraran vigentes. En el caso de un monto de \$3.400 (cifra similar al valor promedio de la pensión y asistencia a la vejez con fecha a 2009), la política sería progresiva: aumentaría la participación en el ingreso de los deciles más bajos y disminuiría en la de los deciles más altos. Todos los indicadores de pobreza y desigualdad mejorarían sustancialmente, posibilitándose la erradicación de la indigencia y la disminución de la pobreza. Asimismo, disminuiría la desigualdad expresada en el índice de Gini. En tanto, el costo fiscal asociado a esta propuesta ascendería al 18% del PBI (con valores de 2007).

Una segunda variación de este primer diseño implicaría tomar como renta básica un monto claramente menor, ubicado en los \$1.693, valor equivalente a una canasta básica alimentaria para Montevideo (a valores del año 2007). La política continuaría siendo progresiva pero su impacto social se vería reducido. En este caso, el costo fiscal también disminuiría, ubicándose en un 9% del PBI (siempre a valores del año 2007).

En un segundo diseño planteado, los citados autores consideran una renta básica para personas mayores a los 18 años de edad. En una primera versión del mismo, se realizan los cálculos con un monto de \$3.400. Al igual que en el diseño anterior, la política es progresiva y el impacto social es muy significativo: la indigencia se vería prácticamente eliminada, en tanto la pobreza se reduciría en un 60%. La desigualdad, nuevamente medida a partir del índice de Gini, disminuiría de forma relevante. El costo fiscal sería, por su parte, ascendería aproximadamente al 13% del PBI (a valores del año 2007).

Una segunda variante dentro de este segundo diseño implicaría tomar como monto una canasta básica. Los resultados de esta variante van en el mismo sentido que los de la anterior, aunque son de menor magnitud. El costo fiscal de este escenario ascendería al 6,5%.

En un tercer diseño, planteado por Arim et. al. (2009)<sup>48</sup> calcula una renta básica para personas menores a 18 años de edad, contemplando dos escenarios: uno con un monto de \$3.400 que tendría un costo fiscal de un poco más del 5% del PBI, y otro con un monto de una canasta básica, que conllevaría un costo de algo más del 2% del PBI (las cifras siempre remiten a 2007).

---

<sup>46</sup> Op. Cit.

<sup>47</sup> Op. Cit.

<sup>48</sup> Op. Cit.

En todos los casos, al costo fiscal bruto se le debería realizar las detracciones correspondientes para establecer costales netos.

### **4.3. Antecedentes: experiencias concretas en el mundo**

Respecto a los antecedentes de la formulación de políticas públicas referidas a la asignación de una renta básica, sean completas o parciales, el caso más conocido de renta básica universal completa es el del estado de Alaska, mientras que el caso más divulgado de renta básica universal parcial es el de las pensiones de Canadá, al que se le puede agregar el caso de Namibia y la experiencia de renta básica universal de Bolivia.

#### **4.3.1. Alaska y Namibia**

En Alaska, Estados Unidos, existe una transferencia monetaria no contributiva denominada Alaska Permanent Fund (APF)<sup>49</sup> que se paga anualmente como dividendo en forma universal, a todos los habitantes que hayan estado residiendo legalmente en dicho estado durante un período no menor a seis meses. Los recursos asignados se originan en un fondo permanente financiado por, al menos, un cuarto de la renta petrolera y mineral generada por este estado rico en recursos naturales provenientes del subsuelo<sup>50</sup>. La modalidad hoy en día vigente fue aprobada en la década de 1970, a impulso del entonces gobernador Jay Hammon. En una histórica votación celebrada en 1976, 76.000 alaskaños se pronunciaron a favor y 38.000 en contra de establecer una enmienda a la Constitución estadual<sup>51</sup> que permitió la conformación del referido fondo. Cifras para el año 2008<sup>52</sup> indicaban que la distribución correspondiente a transferencias monetarias no contributivas en el estado se ubicó en los USD 2.069 por persona por año, lo que convirtió a Alaska en el estado más igualitario de los Estados Unidos. Datos publicados en el Reporte Anual del APF correspondientes a 2015<sup>53</sup> dan cuenta de guarismos similares para dicho año (USD 2.072 anuales per cápita).

Por otra parte, en el continente africano, desde enero de 2008 hasta diciembre de 2009 se implementó una experiencia piloto en Namibia, concretamente en la villa rural de Otjivero/Omitara. La misma se financió con el apoyo de sindicatos, de las iglesias y asociaciones luteranas y evangélicas de Alemania e involucró, aproximadamente, a unas mil personas que recibieron un pago mensual de unos USD 12. Estudios realizados por la Coalición de Namibia para la Renta Básica (Basic Income Grant Coalition - BIG Coalition Namibia), han indicado un impacto positivo en indicadores sociales y económicos, así como en la autoestima de los participantes tras la aplicación del proyecto piloto. Esta coalición resolvió dar continuidad al proyecto después de enero del año 2010<sup>54</sup>.

#### **4.3.2. Canadá y Bolivia**

---

<sup>49</sup> Ver: <https://web.archive.org/web/20070520095308/http://www.apfc.org/> (consultado el 15/1/2018).

<sup>50</sup> Este fondo evolucionó de USD 1.000 millones en 1980 a USD 32 mil millones en 2005. En el año 2008, la cifra del fondo ascendió a los USD 40 mil millones.

<sup>51</sup> Cuando la votación tuvo lugar, cuatro décadas atrás, Alaska contaba con una población de aproximadamente 300.000 habitantes (Suplicy 2008).

<sup>52</sup> Para ese año, la población alaskaña rondaba ya los 611.000 habitantes.

<sup>53</sup> Ver: <https://pfd.alaska.gov/LinkClick.aspx?fileticket=mfVMGpxfB7Y%3D&tabid=506&portalid=6&mid=6428> (consultado el 15/1/2018).

<sup>54</sup> Ver: <http://www.bignam.org> (consultado el 15/1/2018).

Desde 1951 existe en Canadá una modalidad parcial de renta básica basada en un programa federal de pensión universal y no contributivo destinado a los ciudadanos y ciudadanas residentes legales que ya hayan cumplido los 65 años de edad. Además de este histórico Programa de la Seguridad Social para la tercera edad, en el último año, un plan piloto de renta básica ha comenzado a aplicarse, primero en la provincia de Ontario<sup>55</sup> y, a partir de 2018, en Quebec<sup>56</sup>. Ello en el marco de una estrategia de combate a la pobreza en la cual, el público objetivo no deja de ser parcial. En tal sentido, la propuesta que se está ensayando actualmente está dirigida a personas en estado de vulnerabilidad socio-económica (personas desempleadas o con bajos ingresos, personas que tengan restringida su capacidad para trabajar, personas con discapacidad física y/o intelectual).

En tanto, en Bolivia existe un programa de pensión no contributiva universal, que se otorga a toda la población de 60 o más años de edad, sin tener en cuenta su ingreso. Los/as beneficiarios/as incluso pueden percibir otra pensión de forma simultánea, aunque en ese caso, el ingreso por la pensión no contributiva se reduce en un 75%.

Otros ocho países en las Américas tienen pensiones no contributivas, pero focalizadas: Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Panamá y Uruguay (Mesa-Lago 2010). Ahora bien, Bolivia es el caso en el cual el monto de la prestación es menor: USD 26 mensuales; esto ha motivado el comentario de asociar la universalidad a lo modesto de la prestación (CEPAL 2006).

Se puede confirmar una correlación en estos nueve casos, sin embargo, no parece acertado asegurar que necesariamente la universalidad se asocie a la modestia de la prestación: primero, por la posibilidad del ahorro administrativo y segundo, porque debe observarse no solo el gasto de la prestación monetaria, sino la posibilidad de corregirla a través del sistema tributario.

## **5. A modo de síntesis**

En suma, a partir de lo reseñado en las páginas anteriores, pueden sintetizarse los siguientes puntos:

1. No solo existen varias opciones de transferencias monetarias no contributivas, sino que, asimismo, la propuesta de la renta básica universal e incondicional (completa) presenta distintas variantes según se considere la pobreza absoluta o relativa como umbral, o como lo más elevado posible.
2. Pueden seguirse distintos caminos graduales para implementar la renta básica o ingreso ciudadano. Así, están quienes consideran como mejor opción la del llamado impuesto negativo a los ingresos; quienes han propuesto comenzar por los hogares de menores ingresos (como es el caso de Brasil), o quienes han privilegiado la infancia y a los adultos mayores (como en el caso de Argentina). En el caso de los adultos mayores, se registran experiencias de pensiones universales no contributivas en varios países (Bolivia, Canadá, Holanda).
3. A su vez, existen importantes legados del pensamiento filosófico y económico sobre el fundamento ético de la equidad como criterio de justicia, más allá del seguro y de la solidaridad. Tales legados significan un valioso insumo para enriquecer una discusión que, aunque tiene antecedentes longevos en el mundo, se ha reavivado recientemente en distintas partes del globo.

---

<sup>55</sup> Ver: <http://www.independent.co.uk/news/world/americas/canada-universal-basic-income-ontario-trial-citizens-residents-poverty-unemployment-benefits-a8082576.html> (consultado el 15/1/2018).

<sup>56</sup> Ver: <http://www.cbc.ca/news/canada/montreal/quebec-proposes-basic-income-poverty-economic-plan-1.4441986> (consultado el 15/1/2018).

4. En línea con lo anterior, Uruguay no escapa del debate en boga y, en tal sentido, han surgido nuevos estudios financieros (al igual que en España o Argentina) que muestran que, en muchos casos, iniciar un camino de implementación de la renta básica no está lejos de las posibilidades fiscales de los Estados.

Cualquiera sea el camino de la implementación de la renta básica universal e incondicional en América Latina, al igual que en otras partes del mundo, debe ser un camino político, que requiere que las distintas opciones consideradas cuenten con buenos criterios de legitimidad. A éstos deben agregarse, entre otros elementos, evaluaciones de impacto de la complementariedad positiva de las transferencias monetarias no contributivas universales con los servicios; ello como la mejor forma de derrotar a la pobreza y la desigualdad.

Recientemente, en Uruguay la discusión sobre la conveniencia y viabilidad de la implementación de una renta básica universal ha cobrado fuerza tanto en tiendas políticas como en el ámbito académico. Sectores y dirigentes políticos se han pronunciado al respecto<sup>57</sup> y estudiosos de distintas disciplinas han contribuido a pensar este asunto con seminarios e instancias de intercambio<sup>58</sup>. Los medios de comunicación también se han hecho eco<sup>59</sup> y todo ello ha abonado a la instalación del tema en el debate público. Este artículo ha pretendido reseñar distintas experiencias y presentar distintas fundamentaciones sobre la pertinencia de la aplicación de una renta básica universal en el marco de la discusión sobre un tópico que continuará dando que hablar en los próximos años.

## **6. Bibliografía**

Arim, Rodrigo et. al. *Análisis del impacto de la universalización de Asignaciones Familiares y de la implementación de una Renta Básica*. Montevideo, AGEV. OPP, 2009.

Banco Mundial. *Las políticas de transferencia de ingresos en Uruguay: cerrando las brechas de cobertura para aumentar el bienestar*. Unidad de Gestión de Países para Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay Departamento de Desarrollo Humano Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2007

Busquets, José Miguel. “Transferencias monetarias no contributivas: opciones y criterios de legitimidad”. Ponencia presentada en *13th International Congress of the Basic Income*. Earth Network, Universidade de São Paulo. Brasil, junio-julio de 2010.

CEPAL. *La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*, 2006.

Decaro, Julio. *La cara humana de la negociación*, Editorial Mc Graw Hill, 2000.

---

<sup>57</sup> Ver por ejemplo la nota de prensa: “MPP plantea un ingreso básico mensual para todos los residentes en el país”, publicada en el diario “La República”, el 12/11/2017. Disponible en: <http://www.republica.com.uy/mpp-plantea-ingreso-basico-mensual-todos-los-residentes-pais/> (consultado el 15/1/2018).

<sup>58</sup> Ver por ejemplo la nota de prensa: “Expertos estudian viabilidad de renta básica universal en Uruguay”, publicada en el portal digital “Ecos Uruguay”, el 1/7/2017. Disponible en: <http://ecos.la/UY/3/economia/2017/07/01/15068/expertos-estudian-viabilidad-de-renta-basica-universal-en-uruguay/> (consultado el 15/1/2018). Ver también: “Ingreso ciudadano: ¿utopía o posibilidad?”. Disponible en: <http://www.mapeosociedadcivil.uy/oportunidad/ingreso-ciudadano-utopia-o-posibilidad/> (consultado el 15/1/2018)

<sup>59</sup> Ver por ejemplo la nota de prensa: “¿Es viable aplicar la renta universal en Uruguay?”, publicada en el portal web del Canal 4, el 23/8/2017. Disponible en: <http://www.telenoche.com.uy/economia/¿es-viable-aplicar-la-renta-universal-en-uruguay.html> (consultado el 15/1/2018).

- Ferrando, Mery, Pérez Muñoz, Cristian y Salas, Gonzalo. “Impuestos negativos a la renta en Uruguay: ¿Una política redistributiva alternativa?”. *Serie de Documentos de Trabajo*, Montevideo, Instituto de Economía – FCEyA, Udelar, 2010.
- Fisher, Roger, Ury, William y Patton, Bruce. *Sí, de acuerdo. Cómo negociar sin ceder*. Grupo Editorial Norma, 1981.
- Friedman, Milton. *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press, 1962.
- Isuani, Aldo. “Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación”, en Aldo Isuani, Rubén Lo Vuolo y Emilio Tenti: *El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma*. Buenos Aires, Ed. CIEPP/Miño y Dávila, 1991.
- Huber, Evelyne. *Universalismo básico y el futuro de la seguridad social en la región*, mimeo, 2006.
- Lorenzelli, Marcos. “Viabilidad económica y fiscal de la renta básica. Impactos posibles en el mercado de empleo”, en *Renta básica universal: derecho de ciudadanía*, pp. 131-144. Montevideo, MIDES, 2008. Disponible en: [http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/6684/1/libro\\_renta\\_basica.pdf](http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/6684/1/libro_renta_basica.pdf) (consultado el 15/1/2018).
- Lo Vuolo, Ruben et. al. *Pobreza y políticas de sostenimiento del ingreso. Asistencialismo focalizado vs. ingresos básicos universales*. CIEPP, 1998.
- Lo Vuolo, Ruben. *Citizens income and welfare regimes in Latin America*. Palgrave Macmillan, 2013.
- Mesa-Lago, Carmelo. “Presente y futuro de los sistemas de pensiones públicos y privados frente a la crisis mundial”, en *XXVIII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo*, islssl, 2010.
- Moro, Thomas. *Utopía*. Editorial Planeta, 2003.
- Patton, Bruce (2005). “Negotiation”, Capítulo 8, En Michael L. Moffitt y Robert C. Bordone (Editores): *The Handbook of Dispute Resolution*. Publicación del Program on Negotiation, Harvard Law School.
- Pérez Muñoz, Cristian. “Propuestas universales de distribución del ingreso. Una revisión normativa”, en *Cuadernos del Claeh*, N° 91, Montevideo, 2005.
- Przeworski, Adam. “La viabilidad de los subsidios universales en el capitalismo democrático”. España, *Zona Abierta*, 1988, pp. 46-47.
- Raventós, Daniel et. al. *La renta básica de ciudadanía, Barcelona, Mediterránea, 2005*.
- Raventós, Daniel. *Las condiciones materiales de la libertad*. El Viejo Topo, 2007.
- Sanzo González, Luis y Pinilla, Rafael. “Para una reforma del sistema fiscal de protección social”. Fundación Alternativas, *Documento de Trabajo* 42/2004.
- Shonk, Katie. What is Negotiation? *Learn the building blocks of indispensable negotiation business skills*, 2016. Texto disponible en: <https://www.pon.harvard.edu/daily/negotiation-skills-daily/what-is-negotiation/>
- State of Alaska - Department of Revenue. Permanent Fund Dividend Division. *Annual Report 2015*. Disponible en: <https://pfd.alaska.gov/LinkClick.aspx?fileticket=mfVMGpxfB7Y%3D&tabid=506&portalid=6&mid=6428>
- Suplicy, Eduardo Matarazzo. *Renta básica de ciudadanía. La respuesta dada por el viento*. Brasilia, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Renda de cidadania. A saída e pela porta*. Editora Cortez, 2002.
- Van Parijs, Philippe. *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo*, Barcelona, Paidós, 1986.
- Van Parijs, Philippe y Vanderborght, Yannick. *Renta básica de ciudadanía*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 2006.



**Autoritarismo, democracia y discurso político. Sanguinetti, Uribe y la nueva fase de reorganización hegemónica en América Latina**

*María Elena Cadavid Ramírez<sup>1</sup>*

**Recibido:** 04/02/2018

**Evaluado:** 22/05/2018

**Resumen**

Este artículo aborda la presencia del autoritarismo en democracia, por medio del cotejo de los discursos de toma de posesión del mando de Julio María Sanguinetti y Álvaro Uribe Vélez, ex presidentes de Uruguay y Colombia respectivamente. Reflexiona, primero, sobre las relaciones con la nueva fase de reorganización hegemónica en el continente; y segundo, estudia los discursos de los dos ex mandatarios para develar la esquematización de los mismos, y precisar cómo sus estrategias discursivas lograron construir sentidos, ejercer poder, mantener la dominación y naturalizar el autoritarismo.

**Palabras clave:** Autoritarismo, democracia, discurso político.

**Abstract**

This article analyzes the presence of authoritarianism in democracy, through the comparison of the political discourses of Julio María Sanguinetti and Álvaro Uribe Vélez, former presidents of Uruguay and Colombia respectively. Reflect, first, on the relations with the new phase of hegemonic reorganization in the continent; and second, study the speeches of the two former presidents to unveil the schematization of them, and specify how their discursive strategies managed to build senses, exert power, maintain domination and naturalize authoritarianism.

**Key words:** Authoritarianism, democracy, political discourse.

La presencia del autoritarismo en democracia ha suscitado el interés de distintos investigadores en el continente, entre los que se destacan reconocidos académicos del Cono Sur, que desde sus investigaciones han aportado a su comprensión. El trabajo que se presenta a continuación pretende ser un aporte en ese sentido, al integrar un análisis que se inscribe en procesos de redemocratización asociados o no a regímenes dictatoriales en América Latina.

Para esta investigación el autoritarismo y la democracia se conciben como parte de un mismo orden. Esto por cuanto, se pone el acento en dos ejes centrales: el análisis de la presencia del autoritarismo en periodos democráticos y sus relaciones con la nueva fase de reorganización hegemónica en el continente; segundo, el estudio de un corpus discursivo que lleve a identificar semejanzas y continuidades en la esquematización de los discursos de toma de posesión del mando de Julio María Sanguinetti, presidente de Uruguay 1985 y 1990 / 1995 y 2000, y Álvaro Uribe Vélez, presidente de Colombia 2002

---

<sup>1</sup> Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República. Este artículo sintetiza la investigación realizada para mi tesis de maestría que lleva el mismo nombre, y que fue sustentada el 23 de noviembre de 2017, para obtener el título de magíster en Ciencias Humanas, opción Estudios Latinoamericanos.

– 2006 / 2006 – 2010, para precisar cómo estas estrategias discursivas lograron construir sentidos, ejercer poder, mantener la dominación y naturalizar el autoritarismo.

Con lo señalado, se parte de la premisa que los gobiernos mencionados transcurrieron alineados con la nueva fase de reorganización hegemónica, que los rasgos autoritarios hacen parte de un modelo imperial donde la lucha contra el terrorismo, la globalización y el mercado están a la orden del día; y que la manera como fue implantada esta ideología en los ciudadanos fue mediante estrategias discursivas basadas en el miedo, y en construcciones hegemónicas y selectivas de memoria e historia. Pero, también, en el refuerzo de mitos fundacionales, en la promesa de un futuro feliz y, por supuesto, el compromiso de fortalecer y defender la democracia, hasta conseguir su “versión más acabada”.

En este sentido, el análisis de discurso se presenta como un instrumento para presentar la realidad social, visibilizar abusos de poder, y reconstruir la estructura que el emisor utiliza para producir y divulgar sus construcciones narrativas, configurándose como un agente de reflexión crítica a los fenómenos sociales y políticos presentes. Es por esto, que el siguiente texto asume el discurso no como una forma simple de transmisión de información, sino que lo trasciende a estadios donde las relaciones entre emisor y receptor son más complejas, y se convierte en un medio muy útil de presión y de violencia simbólica.

Por lo anterior, la propuesta metodológica se centra en el análisis cualitativo del discurso político, con un énfasis más sociológico que lingüístico, que corresponde al esquema de aplicación de operaciones propuesto por el lógico suizo Jean-Blaise Grize<sup>2</sup>, para el análisis de discurso político de tipo argumentativo. El corpus ilustrativo seleccionado para el estudio son los discursos de toma de posesión del mando de Sanguinetti (1985 y 1995) y Uribe (2002 y 2006), por configurar un nudo crítico en la historia reciente de los dos países. Además, de cada ex presidente se eligió un amplio corpus de discursos pronunciados durante sus gobiernos que permiten establecer corresponsabilidad entre el contenido y la sucesión política de los mismos.

### **Autoritarismo, democracia y discurso político**

Las últimas tres décadas han sido consideradas en América Latina como una etapa de continuidad jurídico-política del régimen democrático. Sin embargo, esta continuidad no está supeditada a que uno u otro país hubiera pasado por periodos dictatoriales, ni es directamente proporcional a la consolidación de la democracia. De esta manera se asocia la resignificación de la democracia y la recomposición de sus usos, como contraposición al nuevo régimen autoritario, o como alternativa a las limitaciones que hicieron pensar en la democratización de la democracia (Ansaldi, 2012:501) (Lesgart, 2003:69).

---

<sup>2</sup>Las investigaciones de Grize se centran en la epistemología, la semiótica, la lógica, el estudio de la argumentación y la psicolingüística. Entre sus textos más relevantes se encuentra “De la lógica a la argumentación”, publicado en 1982.

Sin embargo, en los últimos años de la década de los ochenta e inicios de los noventa del siglo XX, todo el clima favorable asignado a la democracia, que pretendía dejar de lado las dictaduras de Seguridad Nacional, y/o mejorar las garantías sociales a partir de la instalación de un nuevo régimen político, trajo como resultado el descontento y la incertidumbre. Diferentes situaciones llevaron a entender a título de hipótesis que la presencia de la democracia no significó el desplazamiento del autoritarismo:<sup>3</sup>

“[...] las discusiones que se impusieron para entender el cambio político en América Latina, abandonaron la premisa de que el estado capitalista dependiente imposibilitaba la institucionalización de los regímenes democráticos. Ahora, cualquier tipo de Estado podía coincidir con una variedad de regímenes políticos –autoritarios, totalitario, democrático- y lo autoritario se convirtió en una característica general que podía subsistir dentro de los regímenes políticos democráticos” (Lesgart, 2003:129).

La desilusión o desencanto frente a esta situación, que hicieron visibles en sus trabajos académicos autores como Norbert Lechner (1989)<sup>4</sup> y Cecilia Lesgart (2003), comenzó a develar formas autoritarias que habitan los entornos de esa nueva democracia reconfigurada. La transición, en el caso del Cono Sur, marcó la democracia como meta, una democracia de carácter procedimental, institucional, o formal, desde una corriente práctica y descriptiva. Esta característica mostraba en América Latina las primeras pistas sobre los cambios generados que daban lugar a la instalación de un nuevo régimen.

El nuevo autoritarismo tiene como objetivo el debilitamiento de la lucha social, que pone en jaque el andamiaje de la dominación, con un nuevo orden que busca la internacionalización del capital y el fortalecimiento de su acumulación, mientras facilita su accionar en las economías locales. Así mismo, el nuevo estado autoritario está fundamentado en dos conceptos: el primero, el proceso de pacificación y, el segundo, el proceso de crecimiento económico traducido en bienestar, que fortalece la dinámica de la nueva fase capitalista (Lechner, 2006).

En este sentido, autoritarismo y democracia ya no se asociaron a épocas distintas, tampoco se consideraron excluyentes o contrapuestos. La democracia con o sin adjetivos, sinónimos o expresiones en nombre de ésta, comenzó a servir de resguardo y protección a los intereses de un orden que hasta hoy no tiene como centro de su acción política a los sujetos sino al mercado (Acosta, 2005), (Moncayo, 2004), (Rico, 2005).

Países con tradición democrática o, al menos analizada por distintos investigadores entre ellos Guillermo O’ Donnell (O’ Donnell, 1994), como podría ser la uruguayo la

---

<sup>3</sup> Al respecto, investigadores como Álvaro Rico (Rico, 2005) y Yamandú Acosta (Acosta, 2009 y 2008), hacen referencia a la convivencia entre el nuevo autoritarismo y la nueva democracia en los textos referenciados.

<sup>4</sup> Norbert Lechner en “Los patios interiores de la democracia” hace referencia al desencanto en relación con las nuevas democracias.

colombiana<sup>5</sup>, llegan a convivir en sus procesos institucionalmente democráticos, pos autoritarios o de democratización, con rasgos autoritarios en el contexto de un orden imperial que convierte el terrorismo en una amenaza mundial como corolario de su estrategia de reorganización hegemónica.

El terrorismo, el narcotráfico, y la inseguridad, se convierten en la razón ineludible que favorece la tensión, el miedo y la amenaza constante que concede al Estado todos los argumentos necesarios para que dentro de su muy cuidada tradición democrática, pueda recurrir a diferentes elementos que permitan encubrir en un discurso de igualdad y libertad, las promesas de pacificación, seguridad y bienestar que dictan los países más fuertes, en medio de estrategias guerreristas que seducen a los gobiernos locales ávidos de control, poder y autoridad.

La reorganización hegemónica a nivel planetario como la define Pilar Calveiro (Calveiro, 2012:9), es un proceso que todavía no podemos ver en toda su dimensión porque es un momento aún presente, sin embargo hoy existen más elementos que facilitan su interpretación. Sin duda uno de los primeros pasos para hacer inteligibles estos elementos es comprender el sistema-mundo interpretado como centro y periferia;<sup>6</sup> la apertura capitalista, que favorece su circulación y acumulación; el Estado, como defensor de los intereses del mercado para hacer legítima la violencia; y la ciencia y la tecnología con fines bélicos.

Esta reorganización hegemónica global es considerada por Calveiro como una nueva fase de acumulación capitalista, pues el paso del mundo bipolar al mundo global por tratarse de una reconfiguración hegemónica, trae consigo una reorganización económica, social, política, pero también de los sistemas de valores. Estos valores, operados por los centros de poder, encubren un potencial autoritario tan poderoso como los anteriores aunque se exprese de una manera distinta, pues se presentan como incontrovertibles en el mundo actual, precisamente porque son parte de la reconfiguración de los imaginarios y los sujetos. Para la autora, cuando se equipara el mundo bipolar, expresión de autoritarismo, con el mundo global, triunfo de la democracia, se implanta una reorganización hegemónica que no es abierta ni plural y que lleva a contemplar relaciones, por ejemplo, con la Doctrina de Seguridad Nacional implementada por las dictaduras de la década de los setenta.

---

5

<sup>6</sup>“El sistema-mundo moderno no es el único sistema-mundo que ha existido. Hubo muchos otros. No obstante, es el primero que se organizó y fue capaz de consolidarse asimismo como una economía-mundo capitalista. Aunque si bien en sus comienzos se formó primordialmente en (parte de) Europa, su lógica interna lo impulsó a buscar la expansión de sus fronteras externas. A lo largo de cuatro siglos, resultó lo bastante duradero y fuerte como para ser capaz repetidas veces de incorporar nuevas zonas y pueblos a su división del trabajo hasta que, hacia finales de siglo XIX, su organización de procesos de trabajo integrados cubrió eficazmente todo el globo, siendo así el primer sistema-mundo en la historia en lograr esa meta” (Wallerstein, 1995:144). En el sistema-mundo el centro incluye Europa y los Estados Unidos a partir del siglo XX. La periferia es el resto, marcado por la dominación colonial y la dominación imperialista. .

Este periodo ubica a las democracias de este estudio, precisamente, en la etapa de reorganización hegemónica que inaugura el mundo global al dejar de lado el mundo bipolar.<sup>7</sup> Allí, lo iniciado en el primer 11 de septiembre se actualiza en el segundo 11 de septiembre, de acuerdo a los requerimientos del siglo XXI, pero conservando elementos de la doctrina de Seguridad Nacional. El resultado, como lo define Acosta (Acosta, 2012), son las democracias de Seguridad Nacional o democracias de Seguridad Mercantil.

Se entiende entonces la reorganización hegemónica como una combinación entre fuerza y consenso reunidos en una alianza de clases, capaz de ejercer la dirección económica, intelectual y moral de la sociedad; la coerción mantiene el dominio, y el consenso genera credibilidad y voluntad de aceptación. Por esta razón, Calveiro considera que la hegemonía no puede verse como un tipo de reconfiguración en la cúpula, sino de cambios mucho más trascendentes que incluyen violencia, consenso y discurso ideológico.

### **Análisis de discurso**

El análisis de discurso no es completamente nuevo, se remonta a la década de los cincuenta con Z. Harris, quien introduce por primera vez el término. En ese entonces fue concebido como una técnica lingüística que permitía descubrir los mecanismos lingüísticos existentes en un texto y analizar la aparición y su frecuencia. De hecho, existen todavía algunas corrientes que sólo conciben el análisis de discurso como técnica lingüística.

Contrario a lo anterior, en la década de los setenta la emergencia de una nueva ola de el AD sugirió un enfoque más ideológico y político, de esta manera su importancia ya no estuvo centrada de manera exclusiva en lo lingüístico, sino en el contexto social, buscando develar ya no las particularidades del discurso mismo, sino el de la ideología que representa y la construcción de sentidos que facilita mediante el establecimiento de relaciones asimétricas de poder.

Para Calsamiglia y Tusón (1991) el AD constituye un elemento que hace inteligibles las prácticas discursivas, ya sean orales o escritas, que se producen en todas las esferas de la vida social, permitiendo experimentar los cruces de lo implícito y lo explícito. El discurso opera así como un dispositivo que aborda formas distintas para excluir y controlar la circulación de los mismos mediante sus sistemas. En este orden de ideas el discurso es un “[...] medio de presión y de violencia simbólica que se ejerce sobre un público, un auditorio o un grupo de destinatarios. De ahí que el poder de intervención del discurso ponga inmediatamente de relieve su importancia política y social” (Gutiérrez, 2003:1).

La producción ideológica y su relación con el poder y la dominación son parte fundamental para este estudio. Partiendo de la concepción de Ansart (Ansart, 1983:9-10 en Gutiérrez, 2005:10), la producción ideológica puede tergiversar los conflictos o

---

<sup>7</sup> Pilar Calveiro en su texto “Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global” (2012), dedica los primeros capítulos al análisis del mundo bipolar y el mundo global y, en general es un excelente referente para entender la reorganización hegemónica a nivel planetario y su relación con los regímenes democráticos.

reforzarlos. En consecuencia, las ideas y las significaciones hacen parte de un entramado que persuade a los sujetos y la sociedad, al transitar como expresiones y palabras que se hablan (Thompson, 1986:517 en Gutiérrez, 2005:19).

El lenguaje es transversal a esta producción, pues a través de este medio, las relaciones de poder son conservadas y mantenidas en el mundo social. Para este mismo autor, la ideología se presenta en formas diversas, pero, sin duda, la más específica está en el lenguaje siendo reconocida su relación con la dominación en el plano de la política (Gutiérrez, 2005:23-25).

En esta dirección, la dominación es una forma de relación de poder que se hace explícita en la acción y en la institucionalidad. En la acción el sujeto interviene de forma tal que incide en el desarrollo de los eventos; en la institucionalidad, incide el ambiente estructural de cada institución, pero allí, las relaciones son normalmente asimétricas, por lo tanto de dominación, acompañadas de un poder cuyo carácter es excluyente.

Así mismo, en relación con las concepciones del discurso político, es importante hacer énfasis en la línea restrictiva, que tiene que ver con el discurso producido en la escena política explícitamente.<sup>8</sup> Esto por cuanto, es oportuno hacer referencia a la importancia de las palabras y a la voz autorizada que las enuncia. Para Bourdieu, la voz oficial en el discurso institucional representa la autoridad, y las palabras de autoridad son las que gobiernan.

Sin duda, las palabras benefician la formación del mundo social, allí “[...] los agentes sociales, y los mismos dominados, están unidos al mundo social (incluso al más repugnante e indignante) por una relación de complicidad sufrida que hace que algunos aspectos de ese mundo estén siempre más allá o por debajo del cuestionamiento crítico” (Entrevista Didier Eribon a Bourdieu, 1982).

### **La argumentación**

Para el lógico suizo, rector de la Universidad de Neuchâtel e integrante de la Escuela Suiza del discurso Jean-Blaise Grize, argumentar es buscar por medio del discurso conducir a un auditorio a una acción determinada, por lo tanto el discurso siempre se construye para un público particular. Además, la argumentación debe considerar la función central de todo pensamiento, La Esquematización.

De acuerdo con el autor, las formas del discurso en tanto construcciones lingüísticas contienen explicaciones y cadenas de razonamiento que pueden ser reconstruidas y explicitadas de diversas maneras. En consecuencia, dichas reconstrucciones pueden ayudar a esclarecer las características del discurso, sacando a la luz no sólo sus procedimientos de legitimación sino también sus estrategias de disimulación (González, 2003:8).

---

<sup>8</sup> Una segunda concepción es la extensiva, que responde a los discursos de la disidencia que, aunque son considerados políticos, en esta oportunidad no serán abordados.

El análisis argumentativo de Jean-Blaise Grize representa un esquema comunicacional en el que interviene un emisor y un receptor, A y B, respectivamente. “Lo que A propone es una esquematización de la situación, un micro-universo construido para B en lenguaje neutral, con el objeto de producir cierto efecto sobre él”. La Esquematización es verosímil, y una de sus principales cualidades es la de conocer muy bien al destinatario, saber quién es, sus valores, y en qué situación se encuentra. Para esto, el discurso debe disponer de operaciones específicas para asegurar la credibilidad de lo que presenta. Grize plantea cinco tipos de operaciones lógico-discursivas:

a) Operaciones constitutivas del objeto

Estas operaciones definen el objeto u objetos a los que hará referencia el discurso: de qué se hablará, qué abordará, y cuáles son los elementos estructurantes del micro-universo, y los valores sociales, culturales y políticos que acogerá.

b) Operaciones de apropiación

En estas operaciones los discursos toman distancia de sus afirmaciones, recurren a datos verificables, citan fuentes que generan confianza y recordación positiva o negativa, según la conveniencia y coherencia con el objeto. En esta operación se garantiza la credibilidad de la esquematización, aquí el sentido es activado y alistado para recibir con toda asertividad el mundo que les va a ser presentado.

c) Operaciones de composición

Estas operaciones son las encargadas de crear relaciones entre el texto por medio de repeticiones, pautas de referencia en el discurso, anáforas, palabras de choque, sintagmas, preguntas pedagógicas y conectores argumentativos.

d) Operaciones de localización temporal y espacial

Esta operación facilita la construcción de posiciones ideológicas en relación con los tiempos verbales, indica los momentos de enunciación y sus disposiciones cronológicas. Los ingredientes y elementos de esta operación permiten determinar si los esquemas están determinados por el pasado o el presente y en qué condiciones, lo que facilita una proximidad con las formas o relieve del discurso.

e) Operaciones de proyección valorativa

Estas operaciones ofrecen valores argumentativos y recurren al uso de modalizaciones deónticas.<sup>9</sup> Estas modalizaciones favorecen la presentación de la información de manera tal que no queda espacio a ningún cuestionamiento. Terminan pareciéndose más a una orden o instrucción e incluye palabras que indican obligación. De esta clasificación también hacen parte las narraciones históricas que pueden ser estudiadas en las operaciones de composición, pero pueden hacer parte de la proyección valorativa de

---

<sup>9</sup> Las modalizaciones deónticas se producen cuando el emisor, en este caso los ex presidentes, se dirigen a los receptores para manifestarles la necesidad o conveniencia de actuar de acuerdo a sus indicaciones. En este sentido, en sus discursos utilizan verbos de obligación como deben, debemos, deberíamos, tienen, tenemos, tendríamos, entre otras expresiones.

manera relevante por el componente evaluativo en el rumbo que proyecta, por ejemplo, en el caso de los presidentes, la dirección que quieren darle a esa historia.

En resumen, esta investigación en sus precisiones metodológicas sigue la línea restrictiva, por tratarse de discursos producidos en la escena política; el tipo de producción discursiva analizada es la argumentativa por sus funciones críticas y de visibilización. Los discursos seleccionados son los discursos de toma de posesión del mando, porque representan un nudo crítico para los dos países, el continente y las democracias de seguridad nacional o democracias de seguridad mercantil, que con los ex presidentes se fundamentan en lo conceptual e inauguran en lo temporal, en el caso de las primeras presidencias.

La historia se repite con guiones similares, con nuevos y viejos actores, con mezclas de conceptos, con violencia física, con violencia simbólica, presentando una única visión posible, colonizando subjetividades.<sup>10</sup> ¿Qué micro-universos crearon Sanguinetti y Uribe para influenciar a los sujetos en relación con su imaginario? ¿Qué continuidades y semejanzas se pueden encontrar en la esquematización presentada por estos dos mandatarios? ¿Se puede hablar de la existencia de un formato de discurso hecho a la medida para la defensa de los intereses hegemónicos mundiales aplicable a los gobiernos locales?

### **Historia y tradición democrática**

¿Qué tan democráticos han sido Uruguay y Colombia? ¿Por qué han sido considerados países con tradición democrática? ¿Qué relaciones guarda el proceso de formación de Estado-nación de Uruguay y Colombia? ¿Ilumina ese proceso la perdurabilidad o no de la democracia en estos países?

En el siglo XIX, el proceso de formación de Estado en América Latina, estaba en todo su auge, se crearon instituciones republicanas, se intentó centralizar sin mucho éxito el poder, y se diseñaron modelos de disciplinamiento social;

“Una característica distintiva del continente americano es que sus partidos y movimientos se convirtieron en formadores de Estado al punto de convertirse en sinónimos de Estado. Por ejemplo en Colombia y Uruguay se encuentra una situación similar a la descripción que hace Richard Bense (1990:3-4) de los periodos de “gobierno partidista sin mediación” en los Estados Unidos, cuando el Estado y un partido político eran una única cosa” (López-Alves, 2003:30).

---

<sup>10</sup>La expresión colonización de subjetividades es usada por Álvaro Rico en su texto “Cómo nos domina la clase gobernante orden político y obediencia social en la democracia posdictadura, Uruguay 1985 – 2005” (Rico, 2005:106), y Yamandú Acosta en sus textos “Sujeto y democratización en el contexto de la globalización” (Acosta, 2005:112,128) y “Filosofía latinoamericana y democracia en clave de derechos humanos” (Acosta, 2008:180).

El texto de López-Alves estudia dos escenarios. En el primero, analiza cómo países que tenían grandes similitudes en cuanto a temas económicos, culturales y sociales no terminaron constituyendo regímenes parecidos; y en el segundo, descubre cómo países, entre éstos Uruguay y Colombia, con diferencias estructurales y culturales terminaron constituyendo regímenes similares, con un predominio de corte político. En este sentido, los partidos políticos jugaron un papel determinante en el proceso de formación del Estado-nación, pero no necesariamente fue un caso común en América Latina o Europa. Colombia y Uruguay establecieron mecanismos de cooperación bajo la hegemonía civil, los partidos eran el punto de contacto entre el Estado, el ejército y la sociedad civil (López-Alves, 2003:30-36).

Sin embargo, de acuerdo con el autor, los Estados eran débiles y las democracias mal preparadas. Se creó un trato generoso de los políticos con los Generales que les permitió el acceso a la tierra y otros beneficios como pensiones, además de un lugar en la arena política. De esta manera, se fue forjando un ejército también bipartidista con presencia en diferentes partes del territorio. Esto produjo una compleja amalgama entre política y ejército.

Tanto en Uruguay como en Colombia, los países quedaron divididos en dos: por Uruguay, el Partido Colorado y el Partido Blanco; por Colombia, el Partido Conservador con una gran hegemonía antes y luego del inicio del siglo XX similar a la del Partido Colorado, los conservadores permanecieron en el poder desde mediados de la década de 1880 hasta 1930. Del otro lado estaba el Partido Liberal que no desapareció en este tiempo lejos del poder, todo lo contrario, se fortaleció en distintos sectores del país. Los cuatro partidos, con sus coaliciones, eran fuertes y mantenían su vigencia en el mapa político de los dos países. En este contexto los Estados y los ejércitos eran débiles mientras el sistema partidista ganaba terreno, era restrictivo, y no había mayor interés por la democracia (López-Alves, 2003:167).

Así, en el proceso de formación de Estado-nación en Uruguay y Colombia predominó un modelo bipartidista conformado por la élite política, especialmente urbana, que veía con recelo y temor cualquier manifestación que viniera de abajo, representada en un gran porcentaje por la población rural y/o empobrecida. Estos cuatro partidos marcaron la historia política de los dos países, y su influencia persiste hasta hoy en alianza y defensa de la fase capitalista. Para éstos, la democracia fue algo que convirtieron en derecho para unos y en utopía para los otros.

Estamos frente a un largo proceso de desigualdad y hegemonía y, aunque hayan emergido nuevos partidos en las últimas décadas, no ha cambiado la estructura, las funciones y los objetivos. Si bien es cierto, estos partidos pudieron permitir cierta estabilidad, no han significado un aporte consistente a la democracia, por el contrario, han recurrido a alianzas que los fortalezcan al tiempo que excluyen formas de participación y garantías. Un ejemplo de esto fue en Colombia el Frente Nacional (1958 – 1974), que consistió en

un acuerdo entre los dos partidos para alternarse en el poder, sin dejar espacio a ninguna opción política por fuera de un sistema desprovisto de mediación.<sup>11</sup>

En relación con esta situación, los dos países han creado mitos, relatos estructurados simbólicamente que crean vínculos emocionales, construcciones sociales de la realidad que forman conciencia colectiva y crean estructuras del actuar y del pensar. La memoria colectiva y los mitos fundacionales crearon en Uruguay y Colombia una marcada relación con su tradición democrática que ha conducido a ambos países a un escenario de negaciones, omisiones, y contra-imaginarios ávidos de una idea de salvación. Veamos brevemente algunas características de los dos países alrededor de sus mitos entorno a la democracia.

La idea de país que se había fabricado en cada uno de los uruguayos en las primeras décadas del siglo XX no admitía ninguna enmienda. Ese periodo los convirtió en benefactores de un proyecto innovador que facilitó, como menciona Demasi (1995), que se construyera una idea de país que era coherente con algunos hechos y circunstancias, pero que contenía más bien un alto grado de arrogancia<sup>12</sup> en relación con el continente, al posicionarse como un país europeo implantado fuera de Europa. Y, aunque el autor sostiene que esa consideración estaba sustentada en parte en elementos tangibles, también afirma que esa imagen estuvo reforzada con una especie de indiferencia y olvido alrededor de aspectos que podrían no encajar muy bien dentro de ese contexto de

---

<sup>11</sup>En el caso de Uruguay se podría decir que “La vieja estructura bipartidaria que venía del siglo XIX, con su ala invariablemente gobernante y su ala invariablemente opositora se adaptó con sorprendente facilidad a tal cuadro de condiciones y a la función que de los partidos éste reclamaba. [...] las organizaciones colorada y nacionalista incesantemente escindidas e incesantemente recompuestas se hicieron instrumento de la meta de consenso social e, incluso, llegaron a concebir arbitrios tales, que la misma contingencia de la victoria o la derrota electoral representó menos, en términos de participación y provecho del sistema de lo que representa en cualquier otra sociedad política conocida” (Real de Azúa, 1988:44-45).

En este sentido Gerardo Caetano también hace precisiones citando las pugnas propuestas por Romeo Pérez (Pérez, 1988), que ponen de manifiesto lo mencionado así: pugna 1: entre doctores y caudillos = marginación de los proyectos apartidistas; pugna 2: entre distintos modelos entorno al ejercicio del poder político = admisión recíproca entre colorados y blancos; pugna 3: modalidades del sufragio y de la representación política = articulación electoral de todo el sistema político; y, pugna 4: sobre los modos de participación de otros actores sociales en la vida política = restringidos a la subordinación de la hegemonía partidocrática (Caetano, 1995:104).

Para Carlos Demasi la relación es clara, “dos partidos saben las reglas de fuego, se respetan las elecciones, [pero éstas] no resuelven nada, son sólo un ritual. La democracia uruguaya es la forma esencial de organización. El modelo de democracia uruguaya es Ateniense, Uruguay la Atenas del Plata: democracia política y cultura. El modelo de los partidos políticos es la democracia” (Entrevista Carlos Demasi, junio 16 de 2016, Universidad de la República - Montevideo). Así mismo, para el investigador “[...] los partidos definen el espacio de la realidad histórica y, correlativamente, también aquello que se define como verdad histórica aparece permanentemente subordinado al interés partidario. Esta idea de la permanencia de los partidos se vincula con la intención de construirlos como el núcleo en torno al cual se organizó la nación en el pasado y la garantía de su permanencia en el futuro [...]” (Demasi, 2010:39-40).

<sup>12</sup>Palabra utilizada por Achugar (Achugar, 1992:155) y Demasi (Demasi,1995: 35), el primero para referirse a la pequeñez que se vuelve arrogante; y, el segundo, para referirse a las posturas de país europeizado.

optimismo y bienestar. Fueron mitos puestos en marcha a través de proyectos de élites, para “modificar”, unificar y, lo más importante, adaptar otros imaginarios sociales, ideas, ideologías, a esta sociedad nueva.

El mito colombiano, por su parte, se torna entre ambigüedades, por un lado la estabilidad en sus políticas macroeconómicas y prudente manejo fiscal que, acompañado de una también estabilidad política, convirtió al país en semejanza con Venezuela y Costa Rica, en uno de los pocos países latinoamericanos que logró escapar a los periodos dictatoriales de la década de los sesenta y setenta, con sólo una dictadura en su haber en cien años. Colombia se mueve entre el mito optimista y el mito pesimista, si pensamos en las “bondades democráticas” y en uno de los conflictos internos más largos y desesperanzadores del mundo, que amenaza todos los días con no dirimirse, porque en lugar de ello incursionan nuevos o renovados actores (Flórez, 2006: 103-148).<sup>13</sup>

La excepcionalidad democrática tuvo su momento en Colombia en medio de lo que Flórez llama el mito de la robustez democrática, en el que la máscara democrática desde una postura de institucionalidad y de orden, propicia un escenario que invisibiliza las realidades autoritarias, incluso, con un alto grado de opresión. En esta dirección, Vega Cantor sostiene que las clases dominantes (políticas y económicas) sienten gran orgullo por pertenecer a una democracia antigua y consolidada en relación con el continente, y afirma que esta situación sólo

“[...] ha servido para ocultar ante la faz del mundo el terrorismo de Estado más prolongado de nuestra América y uno de los más constantes en todo el planeta. En efecto, en mi país ha existido en los últimos 60 años (desde poco antes del asesinato de Gaitán el 9 de abril de 1948) una interminable impunidad estatal -junto desde luego, a la impunidad de las clases dominantes-, que ha sobrevivido a todos los cambios experimentados en nuestro continente y en el mundo. Mientras que en el Cono sur y en Centroamérica se terminaron las dictaduras militares de seguridad nacional, con su estela de sangre, terror y desaparecidos, en Colombia no hubo necesidad de recurrir a la dictadura abierta, porque con el régimen existente, aparentemente civil y democrático, se han podido cometer, hasta ahora, tantos o más crímenes que los realizados por las dictaduras de Videla, Pinochet o los generales brasileños, todos juntos” (Vega, 2008).<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup>Flórez, Fernando (2006). “Ni ideal ni desastre. Colombia entre el mito de la robustez democrática y el estereotipo de la nación violenta”. Texto Disponible en: <http://es.slideshare.net/florezjose/ni-ideal-ni-desastre>

<sup>14</sup> El trabajo citado de Renán Vega Cantor titulado “Colombia: el pensamiento crítico en un mundo incierto”, corresponde a su intervención en la ciudad de Caracas el 7 de agosto de 2008 en ocasión de la recepción del Premio Libertador al pensamiento crítico, que le fuera concedido al autor. El texto se encuentra disponible en: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-39/colombia-el-pensamiento-critico-en-un-mundo-incierto>

A fin de cuentas, la democracia es la democracia del político, la decisión es del político y esa decisión los conduce a escenarios cuestionables e indeseables (Weber (1990).

### **Discursos que gobiernan** **Sanguinetti**

La trayectoria del ex presidente uruguayo es bastante amplia como político y líder indiscutible del Partido Colorado. Fue ministro de educación en el gobierno de Bordaberry (1972),<sup>15</sup> negociador de la transición a la democracia, Presidente de la República en dos periodos (1985 – 1990 y 1995 – 2000); creador de la Fundación “Círculo de Montevideo”, un centro para la reflexión y pensamiento democrático (1996)<sup>16</sup>, co-líder del partido (2000 – 2004), secretario general, y senador de la República (2005 – 2010). Un personaje destacado en la esfera política, pero también como escritor y periodista.

Sanguinetti constituye una figura que, aunque las encuestas hoy no le confieran la favorabilidad de otros años, de acuerdo con las precisiones de Álvaro de Georgi (2014), continúa activo como político así sus labores partidarias hayan terminado hace varios años, y su voz sigue siendo una voz autorizada. No está de más decir, como lo afirma el autor, que el ex presidente tuvo influencia directa en el gobierno uruguayo por más de quince años, a los que deben sumarse unos cuatro más (1980 – 1984), correspondientes a su participación en el proceso de acuerdo con los militares, que hizo posible la transición

---

15

Juan María Bordaberry Arocena tomó posesión como presidente de Uruguay en 1972, y presidió el golpe de estado 1973. En 1976 terminó su periodo por contradicciones con los militares que no aceptaron su propuesta de eliminar definitivamente los partidos políticos tradicionales. En su reemplazo fue designado el entonces presidente del Consejo de Estado Alberto Demicheli.

16Un dato adicional tiene que ver con la coincidencia de Sanguinetti y Uribe en la Fundación “Círculo de Montevideo”, creada por Sanguinetti en 1996, y que congrega un grupo no despreciable de intelectuales y políticos hispanoamericanos alrededor “de la reflexión, el debate, y la difusión del pensamiento democrático, de las ideas que transcurren en este siglo tan confuso en que estamos, tratando de ubicar, de buscar el camino para consolidar la democracia, y el acceso a esa modernidad–globalidad globalizada de hoy” (Sanguinetti, 2016). Además de la cercanía de Uribe, los ex presidentes colombianos Belisario Betancur (1982-1986) y César Gaviria (1990 -1994), comparten espacio en la Fundación que el 16 de diciembre de 2007 tuvo en Medellín, Colombia, la clausura de su XIV reunión, cuya discusión giró en torno a la pregunta “¿Cómo aprovechar la bonanza?”. En su intervención y declaraciones a medios locales, Sanguinetti resaltó “tantos esfuerzos de Uribe” y mostró un decidido apoyo a su gobierno.

En 2016, al preguntarle a Sanguinetti por su visión sobre Uribe y sus gobiernos, el ex presidente afirmó que el ex mandatario colombiano es una figura histórica, “que marca sin duda una etapa exitosa en la búsqueda del camino de la paz del país y de la derrota del movimiento guerrillero. Lo más importante es haber logrado el acotamiento del movimiento guerrillero. Es decir, se pierde la idea de que ese movimiento podía llegar a ser gobierno o a influir decisivamente en el gobierno de Colombia. Ese es el gran mérito de Uribe, incuestionable mérito, y de algún modo con Santos que fue su Ministro de Defensa también” (Sanguinetti, 2016).

a la democracia. Por lo tanto, se reconoce que la característica más relevante dentro de su carrera política es

[...] la producción de sentido que debe considerarse especialmente la significación de su accionar. [...] Como político profesional Sanguinetti se destacó siempre por poseer una gran capacidad de persuasión, una habilidad retórica muy difícil de igualar entre sus pares, principalmente a nivel oral pero también en el campo de la escritura” (de Georgi, 2014:12).

Estas características lo sitúan en el plano de la élite “cultura”, no solo en su país sino en el continente, pero en una combinación con la “cultura popular” que, seguramente, le resultó muy conveniente en la consecución de sus objetivos políticos, y para consolidarse como un conductor “moral” e “intelectual” de los uruguayos, por su habilidad para generar consenso y conquistar adeptos. Así mismo, se convirtió en creador, artífice y hábil exponente de la historia oficial y hegemónica del país por medio de sus publicaciones<sup>17</sup> que abordan, a su modo de ver, el desplome de la democracia, la transición y el periodo pos-dictadura.

De Georgi plantea en su texto las siguientes preguntas: “¿Ángel salvador o gran demonio? ¿Es Sanguinetti el “gran demonio” del pasado reciente?”. Los argumentos alrededor de estos cuestionamientos tienen que ver con la posición hegemónica adquirida por el ex presidente en relación con el proceso de construcción histórica del pasado reciente, pero también para este estudio en relación con la construcción de sentidos que llevaron a la sociedad uruguaya a vivir un periodo de restricciones y de violencia simbólica que estuvo oculto durante casi veinte años, como lo hace explícito Álvaro Rico en su texto “Cómo nos domina la clase gobernante. Orden político y obediencia social en la democracia pos-dictadura Uruguay (1985-2005).”

El análisis de Rico (Rico, 2005) permite una visión clara y rigurosa sobre lo acontecido entre 1985 y 2005 en el Uruguay pos-dictadura. El autor plantea también varios interrogantes que se capitalizan en esta investigación, ya no sólo haciendo referencia a Uruguay sino también a Colombia. De esta manera, existe coincidencia con los argumentos de Rico en relación con el discurso y sus esquematizaciones como medios para asegurar el orden político y disciplinar en una combinación, como se mencionó al inicio de este texto, entre coerción y consenso.

La presidencia y el discurso de Sanguinetti encuadra en el regreso a la democracia de los uruguayos, sin olvidar que una característica no despreciable para la realización de las elecciones presidenciales, fue la proscripción de partidos y candidatos, sin duda, los más convocantes como fue el caso de Wilson Ferreira, por el Partido Nacional, y el general Líber Seregni por el Frente Amplio.

---

<sup>17</sup> Dos de las publicaciones más representativas de Sanguinetti son “La Agonía de una democracia. Proceso de la caída de las instituciones en el Uruguay(1963-1973)”(2008) y “La Reconquista. Proceso de la restauración democrática en Uruguay (1980 – 1990)”(2012).

Sin embargo, las circunstancias que rodearon el acto de posesión de Sanguinetti y su discurso el 1° de marzo de 1985 eran en general favorables, el pueblo celebró el regreso a la democracia, era ella misma el punto de partida a la certidumbre luego de once años de dictadura cívico-militar. Las expectativas sobre lo que podía suceder a partir de ese momento eran muchísimas, sobre todo, era la oportunidad para liberar los presos por la dictadura y recuperar lo que más se lamentaba haber perdido, la tradición democrática y el rótulo de país modelo de Uruguay.

Así, luego de más de una década de dictadura cívico-militar, Julio María Sanguinetti se posicionó como presidente y responsable, como él mismo lo afirma, de que el país saliera en paz de un periodo de transición a la democracia que se llevó a cabo desde 1980, y finalizó en 1989 con la aprobación de la Ley de Caducidad:<sup>18</sup>

“A través del concepto de pacificación, el presidente proponía una noción de reconciliación notoriamente asimétrica que consistía en liberar o reparar a aquellos que habían sido perjudicados por la dictadura mientras que los perpetradores no recibirían ningún tipo de sanción judicial o moral, ya que la amnistía propuesta por la ley de caducidad se anticipaba y clausuraba los posibles juicios contra militares que se estaban iniciando en el retorno democrático” (Marchesi, 2013:7).

Para Sanguinetti, la ley permitía que Uruguay continuara, luego del retorno a la democracia, como una isla de tranquilidad que el gobierno debía de preservar. Para el presidente “extender la amnistía a los militares era el único camino”, aunque la izquierda comenzara a rasgarse las vestiduras ante la amenaza de “impunidad”. No hacerlo sumiría al país en el conflicto, con consecuencias fatales al develarse un clima de discriminación hacia los militares, tras haberse concedido un año atrás la amnistía a los presos políticos (Sanguinetti, 1991:62). Sanguinetti afirma además que ni la primera ni la segunda amnistía, tuvieron que ver con una situación de miedo a los Tupamaros o a los cuarteles (Sanguinetti, 2012:440,441).<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> La ley 15.848 de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado fue presentada en 1986 y refrendada por voto popular en 1989. Esta ley marca, “el fin de la transición y el optimismo democrático”, sin verdad ni justicia (Rico, 2005:15).

Por su parte, Felipe Michelini, en entrevista realizada el 18 de octubre de 2012 por Nicolás Duffau y Diego Lujan, califica la Ley como nefasta, afirmando que “Puso al Estado a favor de los perpetradores y colonizó de alguna manera el resto del tejido social”. (Marchesi comp., 2013:194-204)

Sin embargo, el mismo Sanguinetti en su texto “El temor y la impaciencia” (1991) afirma que la amnistía concedida a los presos políticos “hería a los militares, que se sentían defraudados en su lucha contra el terrorismo, y encrespaba a algún sector de la opinión pública que no podía aceptar el perdón para quienes habían ejercido la violencia dentro de la democracia y que ahora complicaba las relaciones del gobierno con las Fuerzas Armadas” (Sanguinetti, 1991:35).

<sup>19</sup> Es de anotar que el capítulo XXXVIII dedicado a la Caducidad tiene un énfasis muy claro y extenso en los conflictos de Brasil y Argentina en el que se habla de cacerolazos, asonadas y demás temas relacionados con hechos violentos que ayudan en su tarea de argumentar que la Ley de Caducidad era, sin duda, el camino correcto para el país y su proyecto de pacificación.

En contradicción a lo anterior, Wilson Ferreira Aldunate no veía válido el argumento de equidad presentado por Sanguinetti, para ellíder del Partido Nacional, no era equiparable la situación de quienes habían padecido años de horror en prisión durante la dictadura, en algunos casos por delitos cometidos y en otros sin más razón que la ideológica. Así mismo, tampoco era viable sostener la premisa de que no era factible comprobar la responsabilidad de los militares (La Democracia, 5 de septiembre de 1986).<sup>20</sup>

En este contexto, Julio María Sanguinetti se convirtió en el primer presidente del presente democrático de Uruguay,<sup>21</sup> país que de manera consecuente con su historia democrática, fue reconocido por autores como O’ Donnell (1994) y Ansaldi (2012) como el país que restituyó de forma más rápida una estructura institucional similar a los años previos a la dictadura. A pesar de esto, se abrió un panorama complejo en el que sobresalieron algunas características que ayudan a trazar un mapa de la situación uruguaya: cultura de impunidad, discurso de criminalización a la sociedad, ejercicio de violencia simbólica, decisiones de la élite dirigente para el favorecimiento del sistema-mundo capitalista, y la construcción de nuevas subjetividades que pudieran ser funcionales al mismo.

Uribe

Uribe, por su parte, fue elegido por los colombianos para sacar al país del caos en el que las guerrillas, los paramilitares, y los más recientes gobiernos lo habían sumergido. Uribe se posesionó como presidente de Colombia el 7 de agosto de 2002 y, junto con Sanguinetti, pero Uribe con reelección inmediata, suman dos periodos presidenciales y son mandatarios de gran influencia en la historia política de América Latina.

Las expectativas sobre el rumbo que tomaría el país con un gobernante con características consideradas inéditas en un mandatario, como la capacidad de trabajo, su interés por erradicar la corrupción, su capacidad de persuasión, y la cercanía con el pueblo, fueron mayúsculas. Así mismo, tenía una trayectoria política importante como Alcalde de Medellín, nombrado por el entonces Presidente de la República, Belisario Betancur en 1982, como Concejal de Medellín (1984 – 1986), Senador de la República (1986 – 1990 y 1990 – 1994), Gobernador de Antioquia (1995 – 1997), Presidente de Colombia (2002 – 2006 y 2006 – 2010) y, nuevamente como Senador de la República (2014 – 2018).

Sin embargo, la popularidad de Uribe también ha disminuido en los últimos años en relación con las cifras que lo favorecían durante sus gobiernos, luego que varias investigaciones dejaran al descubierto presiones de los grupos paramilitares<sup>22</sup> en distintas zonas del país en las elecciones de 2002, irregularidades en la reelección de 2006, descontento con la Ley de Justicia y Paz (2005)<sup>23</sup> que condujo a penas irrisorias a los

---

<sup>20</sup> Periódico *La Democracia*, viernes 5 de septiembre de 1986 – año VI – N° 171.

<sup>21</sup> La victoria de Sanguinetti planteaba el mejor escenario posible con las Fuerzas Armadas, esto le otorgó condiciones favorables en relación con los otros candidatos (Pereira, 1986:82).

<sup>22</sup> En Valencia (2007), se puede ampliar información sobre la alianza entre paramilitares y políticos en Colombia.

<sup>23</sup> La Ley de Justicia y Paz es un marco normativo dirigido a “facilitar los procesos de paz y de reincorporación individual o colectiva a la vida civil de miembros de grupos armados al margen de la ley, garantizando los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación” (Artículo 1, Ley 975 de

principales jefes paramilitares que se entregaron a la justicia, sin verdad y sin reparación para las víctimas del conflicto armado; así mismo, los hechos de corrupción desde los ministerios para favorecer con subsidios a grandes empresarios del país, como fue el caso de Agro Ingreso Seguro; las falsas desmovilizaciones de bloques armados, las relaciones del Departamento Administrativo de Seguridad DAS con los grupos paramilitares, y un gran número de casos que han mostrado los desaciertos del presidente,<sup>24</sup>

[...] las violaciones de los derechos humanos, la penetración de la mafia en las esferas pública y, sobre todo, política, así como la corrupción, debilitan la legitimidad de la política de seguridad democrática y los avances en materia de seguridad en Colombia” (González, 2013:15).

Entre tanto, al igual que Sanguinetti, algunas de las características más relevantes para nuestro estudio tienen que ver con su vigencia e influencia en los escenarios políticos del país independientemente del cargo que ocupe; y, segundo, la capacidad y eficacia retórica del ex presidente que, según expertos no es comparable con la de otros ex mandatarios. Esa retórica, según Daniel Pécaut, hace énfasis en la patria, la religión, y el pueblo, para construir una nueva idea país.

Con respecto a Colombia, podemos decir que en la década de los ochenta y noventa el florecimiento y el desencanto en relación con la democracia también estuvo presente en el país, situación que se vio reflejada en la nueva Constitución de 1991, porque ésta no expresó avances significativos, refrendó disimuladamente intereses neoliberales, y sólo vino a formalizar algunos principios ya practicados y a hacer explícitos otros (Moncayo, 2004:366).

---

2005). Con esta ley se buscaba disolver estructuras de grupos armados, guerrilleros o paramilitares, como mecanismo para la pacificación del país. Sin embargo, las críticas desde asociaciones de víctimas y organizaciones de derechos humanos han sido constantes, por la falta de garantías que garanticen la verdadera defensa de los derechos de las víctimas; es luego de 2010, en el gobierno de Juan Manuel Santos (2010 – 2018) que se promovió la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, por medio de la cual “se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y otras disposiciones. [...] de modo que se reconozca su condición de víctima y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales” (Artículo 1, Ley 1448 de 2011).

<sup>24</sup>Para Omar Rincón, en artículo titulado “Álvaro Uribe y su habilidad para entender el alma colombiana” publicado en revista “Anfibia” y “Las dos Orillas”, afirma que Uribe “Tiene legitimidad y credibilidad basadas en sus gobiernos (2002 – 2006 y 2006 – 2010). No importa que los escándalos de corrupción, contra los Derechos Humanos y la decencia política lo acompañen: fue el jefe de la parapolítica y se le asigna liderazgo en la banda paramilitar de los 12 apóstoles (que incluye a su hermano Santiago Uribe Vélez); fue quien diseñó las “falsos positivos” o desaparición de jóvenes pobres inocentes pero presentados como guerrilleros muertos en combate; persiguió a los periodistas, la justicia y el periodismo con interceptaciones ilegales llamadas las “chuzadas”; compró su reelección con presupuesto del Estado en una noticia que se llamó la “yidispolítica”; premió a los gamonales y terratenientes del campo con subsidios estatales denominados “agro ingreso seguro”; sus hijos se convirtieron en los empresarios de más rápido crecimiento económico. Además, entregó la biodiversidad a las transnacionales; privatizó la empresa de petróleo Ecopetrol y de telecomunicaciones Telecom; realizó una reforma del régimen de pensiones y laboral en contra de los trabajadores; la salud se convirtió en botín de la corrupción; conquistó con amiguismo los órganos de control institucional como la Procuraduría y la Fiscalía; premió a más amigos con la feria de notarías y la creación de zonas francas de comercio; desplazó campesinos con su política de crear agroindustria y palmicultura” (Las dos Orillas, 23 de octubre de 2016). Texto disponible en: <http://www.las2orillas.co/alvaro-uribe-y-su-habilidad-para-entender-el-alma-colombiana/>

Los noventa y el inicio del siglo XXI fueron años de apertura económica, paramilitarismo, corrupción, proceso 8.000<sup>25</sup> inicio y fracaso del proceso de paz con las FARC, recrudecimiento de la guerra, implementación del Plan Colombia,<sup>26</sup> limitación de derechos por parte del Estado y los grupos ilegales, además del descrédito político y la pérdida de confianza en el Estado. Un periodo de incertidumbre y desencanto, de no-futuro, si se quiere, que creó una situación propicia para la instalación de un gobierno, que encontró las estrategias para legitimarse a favor del autoritarismo en nombre de la democracia, desde un lugar de enunciación privilegiado, y la complicidad de los principales medios de comunicación.

Todo esto abrió un periodo muy importante de cuentas pendientes, sumadas a las transformaciones propias del contexto mundial. Podemos nombrar algunas características de los periodos presidenciales, incluida la controvertida reelección<sup>27</sup> en 2006: violencia física y simbólica, empobrecimiento, seguridad en desmedro de otros derechos humanos, radicalización de la relación amigo-enemigo ahora llamado terrorista,<sup>28</sup> deterioro de la vida cotidiana, fragmentación de la sociedad, impunidad, miedo, falsos positivos, interceptaciones telefónicas ilegales y una marcada subordinación a los intereses estadounidenses; todo lo anterior sumado a la acallada y, en la mayoría de los casos, inexistente actitud crítica frente al gobierno.<sup>29</sup>

---

25 El proceso 8.000 tiene que ver con la investigación sobre la presencia de dineros del narcotráfico en la campaña presidencial de Ernesto Samper Pizano (1994 – 1998).

26 Ver Plan Colombia, disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html>

27 “La reelección de Uribe fue inconstitucional e ilegal”, estas fueron las palabras en 2008 del entonces magistrado Jaime Araujo Rentería, cuando afirmó que Uribe había sido reelegido gracias a un delito: “Esta Corte ha hecho posible lo imposible desde el punto de vista del Estado constitucional de Derecho: que el delito pueda más que la Constitución, que esté por encima de ella, esto es, se ha convalidado un delito; se ha refrendado el crimen, la inconstitucionalidad y la corrupción”. Ahora, siete años después, la Corte Suprema de Justicia confirma que tras la aprobación del proyecto reeleccionista sí hubo un delito, uno que cambió la historia de Colombia. (El espectador, abril 17 de 2015). La reelección fue un cohecho, los fallos judiciales comprueban la compra del voto parlamentario que permitió la reelección en 2006, y la congresista Yidis Medina confesó haber recibido prebendas por el voto que otorgó a la continuidad del gobierno de Uribe hasta 2010. Texto disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/reeleccion-de-uribe-fue-inconstitucional-e-ilegal-articulo-555440> Sin embargo, los fieles seguidores y defensores de Uribe, muchos de ellos congresistas, aseguraban que el presidente era algo así como el “enviado del cielo para sacar a sus compatriotas del desierto de la pobreza y quien después de abrirnos paso en medio del mar de la violencia, ha de llevarnos a la tierra prometida; pero eso sí, tras varias reelecciones” (El Tiempo, 2004). En 2009 un nuevo proyecto de ley buscó la segunda reelección de Uribe, sin embargo, la Corte Constitucional desestimó el proyecto en febrero de 2010 por considerarlo en contra de las reglas electorales. Así se puso freno a un posible tercer mandato de Uribe Vélez.

28 Así se refería Uribe al tema: “hay que poner las cosas en su punto: allí no hay insurgencia, sino terrorismo. Allí no se puede hablar en términos legales, sociológicos, de un conflicto armado, sino de una amenaza terrorista contra la democracia” (Rueda de prensa, abril 30 de 2009 en Pizarro y Valencia, 2009:6). En este contexto, Uribe lideró su política de seguridad teniendo como meta la derrota militar de las guerrillas, pero también esquivó la responsabilidad del Estado en un largo proceso de exclusión, amenaza, y persecución a quienes han visto con otros ojos el conflicto, sus puntos de partida y su posible punto final; porque su proyecto de pacificación no es la paz, es guerra, el olvido selectivo y la impunidad.

29 Contrario a la línea pacificadora marcada Uribe, que entregaba resultados positivos con la implementación de la política de Seguridad Democrática, por el otro “La guerra colombiana se había ido al

**Diálogo de discursos: Sanguinetti – Uribe**

Los textos de toma del mando de Sanguinetti y Uribe, desde sus micro – universos, clase – objetos y sub – objetos, forman un macro – discurso en torno a la democracia, la seguridad, la pacificación y la globalización. La aplicación de las operaciones de Grize a los cuatro discursos muestran los elementos de complementariedad y oposición que corresponden a cada micro – universo, y que se pueden apreciar en el siguiente resumen:

Presidente	Micro-universo	Operaciones de complementariedad	Operaciones de oposición
<b>Sanguinetti S-D1 (1985)</b>	O (1) Democracia	O(2) Solicitud de ayuda (al pueblo y a la Asamblea) O(3) Compromiso social	O(4) La República (la crisis económica)
<b>Sanguinetti S-D2 (1995)</b>	O (1) Nueva era	O(2) Globalización (economía de mercado) O(3) Gobierno dador (de reformas para el país)	O(4) País (necesidad de reformas estructurales)
<b>Uribe U-D1 (2002)</b>	O (1) Autoridad democrática	O(3) Estado Comunitario (seguridad Democrática, nuestro gobierno, inversión social) O(4) Solicitud de apoyo (de los compatriotas y el gobierno)	O(2) Nuestra Nación (la crisis económica)
<b>Uribe U-D2 (2006)</b>	O (1) Democracia	O(2) Seguridad Democrática O(3) Paz O(4) Estado Comunitario (solicitud de apoyo,	O(5) Nación (las dificultades) - (necesidad de reformas estructurales)

despeñadero de la degradación: los ataques a la población civil, la barbarie y la atrocidad se paseaban por los campos del país. Los dineros del narcotráfico se habían convertido en la principal fuente de financiación de la guerra. Estábamos en una disputa a sangre y fuego por la población y por el territorio. En la carnicería participaban todos los actores, pero la mirada de la opinión pública estaba puesta en la guerrilla que había desperdiciado las conversaciones de paz y que llevaba a cuestras la práctica abominable del secuestro.” Para Valencia “Unos, los guerrilleros, le disparaban desde fuera del Estado a la democracia; otros, una parte importante de las élites políticas regionales, asociadas con mafias y paramilitares, le disparaban desde adentro del Estado. Esa lucha por apoderarse de los espacios de la democracia había producido la mayor crisis humanitaria del hemisferio occidental”(Pizarro y Valencia, 2009:8,14).

		reformas, globalización)	
--	--	--------------------------	--

Tabla 1. Micro-universo discursivo Sanguinetti - Uribe.

En la tabla anterior puede estimarse una continuidad inter – discursiva o un macro – discurso que puede dar pistas sobre la situación del continente: a) En 1985 con la transición y retorno de las elecciones que marcaron el fin de la dictadura en Uruguay, el discurso se centra en la democracia, en su revalorización, recuperación y consolidación que tiene como hilo conductor la Pacificación Nacional, y con ella la amnistía a presos políticos y militares. b) En 1995 fue necesario mantener la democracia pero el tema principal fue la “Nueva era”, “Nueva era” pronosticada desde finales de la década de los ochenta, que implicó cambios estructurales en consonancia con las exigencias del mercado y la globalización.

c) En 2002, luego de más de una década de crisis por un lado, y desencanto frente a las reformas constitucionales de 1991 por el otro, más la declaración de la guerra mundial contra el terrorismo emitida por Estados Unidos después del ataque del 11 de septiembre, la democracia debió demandar un carácter fuerte pero en concordancia con las condiciones de representatividad, elecciones, etc., que llevara a la pacificación mediante el exterminio del enemigo terrorista, teniendo como común denominador la política de Seguridad Democrática. d) Para 2006, el discurso se centró en la democracia, simplemente la democracia, su revalorización, su consolidación. Los resultados de la política de Seguridad Democrática ya eran dicentes, se había logrado la reelección, la aprobación y puesta en marcha de la ley 975, lo que se requería era reformas estructurales que apaciguaran el camino del mercado y la globalización en nombre, precisamente, de la democracia.

La tabla siguiente es una forma breve de presentar un grupo de categorías y/o conceptos comunes que, en mayor o menor proporción, ha develado la estructura discursiva de los ex presidentes:

Categoría/conceptos	Descripción	Sanguinetti	Uribe
Democracia	Revalorización, la posibilidad única de un orden feliz, de futuro.	√+	√+
<b>Autoritarismo</b>	El autoritarismo de las palabras, el drama del miedo a la violencia y la inestabilidad económica, en favorecimiento de las causas imperiales.	√+	√+
<b>Derechos humanos</b>	Negación de su violación, impunidad, olvido, construcción de memoria hegemónica.	√+	√+

<b>Pacificación</b>	Proyectos y políticas pacificadoras con impunidad y olvido como hilo conductor.	√+	√+
<b>Seguridad<sup>30</sup></b>	Derecho protagonista en un régimen de derechos humanos Democracia en clave de Derechos humanos).	√+	√+
<b>Autocrítica</b>	Estrategia discursiva en la que se asumen los desaciertos, los sutiles, los intrascendentes, para magnificar los logros del gobierno.	√	√+
<b>Ayudainterna</b>	Destreza retórica para homogenizar y unificar a la ciudadanía entorno a la institucionalidad.	√	√
<b>Unanimismo<sup>31</sup></b>	Los únicos capaces de consolidar la democracia, propietarios exclusivos del saber, fieles a su propio papel, mostrando cómo la	√+	√+

30La Seguridad como lo posible, una necesidad inminente que permite pensar el futuro. La seguridad hecha discurso es un deseo que se hace presente para remediar lo pasado y delinear un futuro, “ideal” o hipócrita si se quiere, de democracia y defensa de los derechos humanos. Esta capacidad discursiva abre paso también a la construcción de nuevas subjetividades para la acomodación de códigos que le confieren al lenguaje un sentido propio en el que la democracia se desdibuja mientras se revaloriza, siendo ese precisamente el porvenir que el poder espera erigir.

31Esta categoría la desarrolla Álvaro de Georgi en uno de sus textos (de Georgi, 2010(2)), a partir del análisis que sobre las transformaciones del peronismo realizan Danilo Martucceli y Maristela Svampa, en su texto “La Plaza Vacía” (1997). Para de Georgi, “La inclusión y definición del ‘unanimismo’ como nueva categoría analítica dentro del repertorio de la teoría política contemporánea se inscribe dentro de esta apuesta por darle una mayor complejidad al debate respecto de cómo pensar esta ‘reaparición’ del populismo”. De esta manera, entendemos para este trabajo el unanimismo como un “tercer movimiento histórico” en que los ex presidentes, para este caso Sanguinetti y Uribe, se presentan como portadores únicos del “saber requerido para hacer posible el funcionamiento de la democracia, negándole tal condición a sus adversarios políticos que son reducidos al rol de ‘enemigos de la democracia’ ”. De esta forma se constituyen en, siguiendo a de Georgi, “campeones de la democracia” presentando, paralelamente, “rasgos que a falta de otro término pueden ser considerados autoritarios, en esa especie de ‘fundamentalismo democrático’ que el imaginario sanguinettista [y uribista] promueve[n]” (de Georgi, 2010 (2): 39-41).

	suerte continúa prefiriéndole a él frente a los demás.		
<b>Contradicción</b>	Las afirmaciones no corresponden con la realidad, la defensa y violación de los derechos humanos en un mismo escenario.	√	√
<b>Economía</b>	Drama discursivo sobre situaciones de crisis que atemorizan al país.	√	√
<b>Héroesfundadores</b>	Legitimadores de argumentos, oportuna su referencia para asimilarse y afianzarse como reproductores de esas virtudes heroicas.	√+	√+
<b>Mitosfundacionales</b>	Formación de conciencia colectiva y estructuras del actuar y el pensar.	√++	√
<b>Militarismo</b>	Aducir el uso de la fuerza en el camino hacia la consolidación democrática y la defensa de sus valores.	√	√+
<b>Moralismo</b>	Concepción del bien y del mal. Lo bueno, todo aquello que se encuentra en consonancia con su ideología; el mal, es el resto.	√	√
<b>Orden</b>	Organización de la sociedad en función de los intereses institucionales.	√+	√++
<b>Paternalismo</b>	Construyen imagen de protectores, y salvadores, con capacidad privilegiada de anticipación y prevención a las posibles desgracias del país.	√-	√+

Retórica	La conexión con la emotividad.	√+	√+
<b>Simbolismo histórico</b>	Marcan una línea de tradición, conocimiento y sensibilidad sobre el país. El pasado como futuro.	√+	√+

Tabla 2. Diálogo de discursos Sanguinetti – Uribe.

En consecuencia, la aplicación de las operaciones y la relación de interdiscursividad permiten observar una semejanza o hilo conductor entre los micro – universos discursivos de Sanguinetti y Uribe. Estas categorías evidencian que la defensa de la soberanía interna por parte de los mandatarios se situó muy por encima del principio democrático de soberanía popular, y que el consenso y la negociación estuvieron muy por debajo de lo expuesto en el andamiaje discursivo. Además, el cambio de época exigió una transformación de la sociedad entorno a conceptos como globalización y posindustrialización (Rico, 2005:29,33), tanto los gobiernos de Sanguinetti, donde se hizo alusión a la “Nueva era”, a cambios de tiempo y tiempos de cambio; y, por supuesto, en los dos gobiernos de Uribe que inauguran prácticamente el milenio y sus demandas<sup>32</sup>.

### **Conclusiones**

El desarrollo de este estudio tuvo acento en dos países, dos presidentes, y un amplio corpus discursivo con características similares en su esquematización y argumentación, que son en sí mismas una estrategia. Estas dos formas de gobernar tienen como común denominador la presencia de rasgos autoritarios que establecen diálogo directo con la nueva fase de reorganización hegemónica. Son dos procesos diferentes de redemocratización antecidos por periodos de crisis, que encontraron el desencanto y la frustración en la refrendación de intereses que dieron continuidad al modelo neoliberal.

Entender cómo Sanguinetti y Uribe movilizaron el sentido y por qué, constituyó uno de los ejes más relevantes de la aplicación de las operaciones de Grize, por develar los trazos argumentativos y las estrategias discursivas usadas por los ex presidentes. El contexto social e histórico de los discursos, en consonancia con los micro – universos construidos por los dos mandatarios para homogenizar a los ciudadanos, resultaron contundentes.

<sup>32</sup>En 2016, al preguntarle a Sanguinetti por su visión sobre Uribe y sus gobiernos, el ex presidente afirmó que el ex mandatario colombiano es una figura histórica, “que marca sin duda una etapa exitosa en la búsqueda del camino de la paz del país y de la derrota del movimiento guerrillero. Lo más importante es haber logrado el acotamiento del movimiento guerrillero. Es decir, se pierde la idea de que ese movimiento podía llegar a ser gobierno o a influir decisivamente en el gobierno de Colombia. Ese es el gran mérito de Uribe, incuestionable mérito, y de algún modo con Santos que fue su Ministro de Defensa también” (Sanguinetti, 2016).

Sanguinetti y Uribe convencieron con la promesa de gobernar por una senda de virtudes y valores democráticos, construyendo una idea de país que en parte no correspondía con la realidad. El discurso de los dos ex mandatarios no es sólo una maniobra del buen ejercicio del poder, hay algo más notable que tiene que ver con la manera cómo se logra embelesar a los ciudadanos para que esto se haga efectivo de forma discrecional (Rico, 2005:19).

Para Sanguinetti el objetivo principal de su primer gobierno fue lograr la pacificación del país, para Uribe fue la autoridad democrática representada en la seguridad (democrática), que a fin de cuentas termina siendo también la pacificación del país, caminos que para ambos redundaron en afinar la democracia y hacerla perdurable. Los argumentos para lograrlo estuvieron expuestos de manera amplia unos, más ocultos otros. La credibilidad se consiguió con retórica. En el caso de Uribe su política terminó siendo insuficiente para el conflicto colombiano y, lo peor, sus maniobras crearon un panorama, incluso, más complejo con respecto a la violación de los derechos humanos. En Uruguay la política de Sanguinetti tiene aún temas pendientes en la misma dirección, el caso Gelman,<sup>33</sup> por ejemplo, es un tema muy relevante en relación con la defensa de los derechos humanos que puso a Sanguinetti en una situación incómoda no sólo en el país sino en el ámbito internacional.

A pesar de tratarse de dos países y dos personajes con especificidades diversas, la presentación y aceptación de sus discursos poseen un color, un aire, y unas características similares que lograron la unificación y monopolización de sentidos. En los dos casos, uruguayo y colombiano, estuvieron alineados en dos principios: el primero, el temor de regresar a un escenario de crisis similar o peor al inmediatamente anterior; el segundo, la promesa de una verdadera democracia y un futuro feliz asociado a la pacificación y la modernización. El fin, eliminar la violencia, el terrorismo... ¿el medio? la impunidad, la violación de los derechos humanos y una sociedad alineada con los relatos institucionales.

Se podría decir que Sanguinetti y Uribe se apuntalaron en valores colectivos que hicieron estimables sus argumentos, e invocaron valores ideológicos y culturales arraigados fuertemente en el imaginario social.<sup>34</sup> De esa manera, el imaginario ‘oficial’ enmascaró la

---

<sup>33</sup>El caso Gelman tiene que ver con el tema de los desaparecidos durante la dictadura uruguaya, que cobra relevancia en el segundo periodo presidencial de Sanguinetti, al llamar la atención sobre el pasado y las situaciones no resueltas. Una carta de Juan Gelman donde presentó su historia familiar, generó una cadena de solidaridad que capturó la atención de personajes influyentes como el Premio Nobel de Literatura José Saramago. Estos hechos pusieron en tensión al ex presidente frente a su defendida posición en relación con el pasado y los derechos humanos. En referencia a este tema Gonzalo D. Fernández expuso la insensibilidad de Sanguinetti ante los reclamos de los familiares de desaparecidos, y señaló que el caso Gelman estuvo rodeado por un acto de hipocresía por parte del ex mandatario, que calificó como un acto de meditada ambigüedad para que los desaparecidos continúen sumergidos dentro del inmóvil olvido, mientras se finge preocupación por el cumplimiento del deber, que es lo que cuadra con un fundador de círculos intelectuales, conferencista internacional y ciudadano del mundo (Fernández, 2000:31-32).

<sup>34</sup>Para Balandier el pasado colectivo “elaborado en el marco de una tradición o de una costumbre, es el que se convierte en fuente de legitimidad. Constituye entonces una reserva de imágenes, de símbolos, de

realidad y la metamorfoseó, congregó, equiparó, y conectó al pueblo y a sus jefes en la consecución de intereses comunes (Balandier, 1992:21).

### **Bibliografía**

Achugar, Hugo (1992). Uruguay, el tamaño de la utopía. En: Achugar y Caetano (comp.). Identidad uruguaya: ¿Mito, crisis o afirmación?. Ediciones Trilce, Montevideo.

Acosta, Yamandú(2012). Reflexiones desde nuestra América. Estudios latinoamericanos de las ideas y la filosofía de la práctica. Editorial Nordan, Montevideo.

Acosta, Yamandú(2009). Transición a la democracia desde la postransición. En: Democracia y derechos humanos desafíos para la emancipación. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

Acosta, Yamandú(2008). Filosofía Latinoamericana y democracia en clave de derechos Humanos. Editorial Nordan-Comunidad, Montevideo.

Acosta, Yamandú (2005). Sujeto y democratización en el contexto de la globalización. Perspectivas críticas desde América Latina. Editorial Nordan Comunidad, Montevideo.

Albaladejo, Tomás (2005). Retórica, comunicación, interdiscursividad. En: Revista de investigación y lingüística Vol. 8. Universidad Autónoma de Madrid, España.

Angarita, Pablo Emilio (2011). Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico. Siglo del Hombre Editores, Medellín.

Ansaldi, Waldo; Giordano, Verónica (2012). América Latina. La construcción del orden. Tomo II, Ariel, Buenos Aires.

Ansart, Pierre (1983). Ideología, conflictos y poder, Premia, México.

Austin, J.L. (1955). Cómo hacer cosas con palabras. Escuela de Filosofía, Universidad ARCIS. Disponible en: [http://revistaliterariakatharsis.org/Como\\_hacer\\_cosas\\_con\\_palabras.pdf](http://revistaliterariakatharsis.org/Como_hacer_cosas_con_palabras.pdf)

Balandier, Georges (1992). El poder de las escenas, de la representación del poder al poder de la representación. Traducción Manuel Delgado Ruíz. Paidós, Barcelona, Buenos Aires, México.

Bourdieu, Pierre (2011). ¿Qué significa hablar?. Ediciones Akal, Madrid, España. Disponible en: <https://linguisticaunlz.files.wordpress.com/2011/03/bourdieu-pierre-que-significa-hablar-scan1.pdf>

---

modelos de acción; permite emplear una historia idealizada, construida y reconstruida según las necesidades y al servicio del poder actual. Un poder que administra y garantiza sus privilegios mediante la puesta en escena de una herencia” (Balandier, 1992:19).

Caetano, Gerardo (1995). La partidocracia uruguaya: tradición y agenda reciente. En: Revista Secuencia. Revista de historia y Ciencias sociales N° 32, mayo – agosto de 1995. Instituto Mora.

Calsamiglia, Helena y Amparo Tuson (1999). Las cosas del decir. Manual de análisis del discurso, Ariel, Barcelona.

Calveiro, Pilar(2012). Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global. Siglo XXI editores, Buenos Aires.

Cepeda, Iván y Tascón, Felipe (2015). Uribe y la derecha transnacional. Ediciones B, Bogotá.

Demasi, Carlos (2016). Entrevista realizada el 16 de junio, Universidad de la República, Montevideo.

Demasi, Carlos (2010). El debate sobre la historia reciente en Uruguay. En: E. Bohoslavsky, Franco M., Iglesias M., Lvovich, D. (comp.). Problemas de historia reciente del Cono Sur -Vol. I. Universidad Nacional General Sarmiento, Editorial Prometeo, Argentina.

Demasi, Carlos (1995). La dictadura militar: un tema pendiente. En: Rico (comp.) Uruguay: Cuentas pendientes. Dictadura, memorias y desmemorias. Ediciones Trilce, Montevideo.

Demasi Carlos; Rico Álvaro; Rossal Marcelo (2004). Transición y postransición democrática (1980 – 2002). Hechos y sentidos de la política y la pospolítica. En: Brando, O., y Abin, C. (comp.) Uruguay hoy: paisaje después del 31 de octubre. Ediciones del Caballo Perdido, Montevideo.

De Georgi, Álvaro (2014). Sanguinetti La otra historia del pasado reciente. Fin de siglo Editores, Montevideo.

De Georgi, Álvaro(2010(1)). Pasado reciente y mitologías (re)fundacionales en Uruguay. Un análisis de los discursos presidenciales de Julio María Sanguinetti (1985) y Tabaré Vázquez (2005-2006). En: E. Bohoslavsky, Franco M., Iglesias M., Lvovich, D. (comp.). Problemas de historia reciente del Cono Sur -Vol. I. Universidad Nacional General Sarmiento, Editorial Prometeo, Argentina.

De Georgi, Álvaro (2010(2)). El político y el teórico. La configuración de la “democracia uruguaya” en Sanguinetti a inicios de su primera presidencia. En: Revista Encuentros Uruguayos – Año 3, N°3, septiembre de 2010 (1ª entrega), Montevideo.

Errandonea, Alfredo (1987). Para una alternativa a la dictablanda. En: Cuadernos de Marcha N° 16, febrero de 1987, Montevideo.

Eribon, Didier (1982). Entrevista a Pierre Bourdieu para el diario francés Libération, 19 de octubre.

Disponible en: <http://sociologiac.net/2008/01/17/entrevista-pierre-bourdieu-que-significa-hablar/>

Fernández, Gonzalo D. (2000). Sanguinetti y el caso Gelman. En: Cuadernos de Marcha, tercera época – año XIV – N° 159 – febrero. Uruguay, Argentina.

Flórez, Fernando (2006). Ni ideal ni desastre. Colombia entre el mito de la robustez democrática y el estereotipo de la nación violenta. En: Barbosa, Francisco (comp.). Historia del derecho público en Colombia. Tomo I, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Galindo, Luis J. (Coord.) (1998). Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación. Editorial Pearson Educación, México.

Galindo, C. (2006). Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Iconos. Revista de Ciencias Sociales (27). Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

González, María Fernanda (2013). Hugo Chávez y Álvaro Uribe. La fuerza de las palabras dos discursos para gobernar, Instituto Caro y Cuervo, Bogotá.

Gutiérrez, Silvia (2006). La construcción del miedo y la incertidumbre de los discursos de G. Bush sobre la guerra contra Irak (2006). Disponible en: <http://www.javeriana.edu.co/felafacs2006/mesa8/documents/Silviagutierrez.pdf>

Gutiérrez, Silvia (2005). Discurso político y argumentación: Ronald Reagan y la ayuda a la “contra”. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.

Gutiérrez, Silvia (2003). El discurso argumentativo. Una propuesta de análisis. Escritos, Revista del Centro de Ciencias del Lenguaje Número 27, enero-junio de 2003, pp. 45-66, México. Disponible en: [http://www.buap.mx/portal\\_pprd/work/sites/escritos/resources/LocalContent/27/1/silviagtzv.pdf](http://www.buap.mx/portal_pprd/work/sites/escritos/resources/LocalContent/27/1/silviagtzv.pdf)

Lechner, Norbert (1989). Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política. FCE, Santiago de Chile.

Lesgart, Cecilia (2003). Usos de la transición a la democracia. Ensayo, Ciencia y Política en la década del 80'. 1ª edición, editorial Homo Sapiens, Rosario, Argentina.

López - Alves, Fernando(2003). La formación del Estado y la democracia en América Latina 1830 – 1910. Traducción Paula Serrano. Editorial Norma, Bogotá.

López de la Roche, Fabio (2014). Las ficciones del poder. Patriotismo, medios de comunicación y reorientación afectiva de los colombianos bajo Uribe Vélez (2002-2010). Editorial debate, Bogotá.

Marchesi, Aldo (2013). Una mirada básica a la ley de caducidad. En: Marchesi, Aldo (organizador). Ley de caducidad un tema inconcluso. Momentos, actores y argumentos (1986 – 2013). Ediciones Trilce, Montevideo.

Marchesi, Aldo (2012). ¿"Guerra" o "Terrorismo de Estado"? Recuerdos enfrentados sobre el pasado reciente uruguayo. En: Jelin, E. Las Conmemoraciones: Las disputas en las fechas "in-felices". Siglo XXI. Madrid y Buenos Aires.

Moncayo, Víctor Manuel (2004). El leviatán derrotado. Grupo Editorial Norma, Bogotá.

Nasi, Carlos (2007). Derechización a la colombiana en tiempos confusos: un ensayo especulativo, Colombia Internacional, n°. 66, Julio-diciembre, pp. 162-183.  
Disponible en: <https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/277/index.php?id=277>

O' Donnell Guillermo (1997). Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización. Editorial Paidós, Buenos Aires.

Pécaut, Daniel (2004). Tradición liberal, autoridad y autoritarismo. Revista Política, n°. 42, otoño, Universidad de Chile, Santiago de Chile, pp. 59-85. Disponible en:  
Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64504205>

Pereira, Marcelo (1986). *1980 – 1984: Operación Sanguinetti*. Centro Uruguay Independiente. Montevideo.

Perelli y Rial (1986). De mitos y memorias políticas. La represión, el miedo y después.... Ediciones Banda Oriental. Montevideo.

Pizarro E. y Valencia L. (2009). Cara y sello. Editorial Norma, Bogotá.

Quintana, Óscar (2011). Cultura democrática en Colombia: entre la frustración y la esperanza. Razón Pública.

Texto disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/1678-cultura-democratica-en-colombia-entre-la-frustracion-y-la-esperanza.html>

Real de Azúa, Carlos (2009). El impulso y su freno. Tres décadas de batllismo y las raíces de la crisis uruguaya. Ministerio de Educación y Cultura. Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Montevideo.

Real de Azúa, Carlos (1988). Partidos, política y poder en el Uruguay (1971 – Coyuntura y pronóstico). Departamento de publicaciones. Universidad de la República, Facultad de Humanidades y Ciencias. Montevideo.

Rial, Juan. Los partidos políticos: ¿restauración o renovación?. En: Partidos políticos, democracia y autoritarismo. T. II. Ed. Banda Oriental. Montevideo, 1984.

Rico, Álvaro (2005). Cómo nos domina la clase gobernante. Editorial Trilce, Montevideo.

Rincón, Omar (2016). Alvaro Uribe y su habilidad para entender el alma colombiana. Octubre 23. Texto disponible en: <http://www.las2orillas.co/alvaro-uribe-y-su-habilidad-para-entender-el-alma-colombiana/>

Sanguinetti, Julio María (2016). Entrevista realizada el 6 de junio, Punta Carretas, Montevideo.

Sanguinetti, Julio María (2012). La Reconquista. Proceso de la restauración democrática en Uruguay (1980 – 1990). Editorial Taurus, Montevideo.

Sanguinetti, Julio María (1991). El temor y la impaciencia. Ensayo sobre la transición democrática en América Latina. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Silva, Gabriel (2001). El origen del Frente Nacional y el Gobierno de la Junta Militar. En: Enciclopedia Nueva Historia de Colombia. Vol. II. Historia Política 1946-1986, Planeta, Bogotá.

\_\_\_\_\_ (1980). Simón Bolívar escritos políticos. El Ancora editores, Bogotá.

Uribe, Álvaro (2002). Mano firme, corazón grande. El camino de la confianza. Programa de Gobierno.

Vega, Renán (2008). Colombia: El pensamiento crítico en un mundo incierto. Revista Herramienta N° 39, Colombia.

Wallerstein, Immanuel (1995). La estructura interestatal. En: Revista Secuencia. Revista de historia y Ciencias sociales N° 32, mayo – agosto de 1995. Instituto Mora.

Weber, Max (1990). El político y el científico. Alianza Universidad, Madrid. 1990.

## **Documentos**

Acto Legislativo 03 de 2003. Disponible en:  
<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=11151>

Cuadernos de Marcha (1991), tercera época – año VII N° 60. Uruguay, Argentina.

Discursos de posesión Sanguinetti, disponibles en:  
<http://200.40.229.134/htmlstat/pl/discursos/presidentesrou/indice.htm>

Discursos de Álvaro Uribe, disponibles en:  
<http://www.alvarouribevelez.com.co/es>

Periódico El Espectador [versión digital] abril 17 de 2015.

Ley 975 de 2005, disponible en:  
<http://www.fiscalia.gov.co/jyp/wp-content/uploads/2013/04/Ley-975-del-25-de-julio-de-2005-concordada-con-decretos-y-sentencias-de-constitucionalidad.pdf>

Ley 1448 de 2011, disponible en:  
<https://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/caminosParaLaMemoria/descargables/ley1448.pdf>

Periódico El Tiempo (2004). Los furibistas [versión electrónica] 26 de mayo.

Periódico La Democracia (1986). Sin música pero con letra conocida. Septiembre 5 de 1984, Año VI – N° 171, Montevideo.

Ministerio de Defensa Nacional. “Política de Defensa y Seguridad Democrática”. Colombia, 2003.  
Disponible en: <http://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Colombia.pdf>

Plan Colombia, disponible en:  
<http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/planof.html>

Sanguinetti, Julio María (1985(1)). Discurso con motivo del primer mes de gobierno. Abril 11, Montevideo. Presidencia de la República.

Revista semanal Búsqueda Año XXIII N° 761– Montevideo, 6 al 12 de octubre de 1994.

Revista semanal Búsqueda Año XXIII N° 764 – Montevideo, 27 de octubre al 2 de noviembre de 1994.

Periódico Brecha Año 10 N° 468 – Montevideo, 18 de noviembre de 1994.

Periódico Brecha Año 10 N° 466 – Montevideo, 4 de noviembre de 1994.

Sanguinetti, Julio María (1985(1)). Discurso con motivo del primer mes de gobierno. Abril 11, Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1985(2)). Discurso con motivo del “día de los caídos en defensa de las instituciones”. Abril 14 , Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1985(3)). Discurso con motivo del aniversario de jura de la Constitución. Julio 18, Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1985(4)). Discurso con motivo de visita a Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia. Agosto 7, Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1985(5)). Discurso con motivo de la Asamblea General de las Naciones Unidas en New York. Septiembre 24, Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1986(6)). Discurso con motivo del balance del primer año de gobierno del Presidente a la Asamblea General. Marzo 14, Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1986(7)). Discurso de mensaje a los ciudadanos. Junio 14, Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1986(8)). Discurso con motivo del proyecto de Pacificación Nacional donde se refiere a la ampliación de la amnistía a los militares. Agosto 28, Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1986(9)). Discurso con motivo del Día de la Policía. Diciembre 18, Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1987(10)). Discurso de mensaje a los ciudadanos. Septiembre 24, Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1988(11)). Discurso con motivo de rueda de prensa “Journal” de Zurich. Marzo 7, Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1988(12)). Discurso con motivo de rueda de prensa “Excelsior” de México. Octubre 25, Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1989(13)). Discurso de mensaje a los ciudadanos. Enero 20, Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1989(14)). Discurso con motivo el cuarto aniversario del restablecimiento de las instituciones democráticas en el país. Marzo 1, Montevideo. Presidencia de la República.

Sanguinetti, Julio María (1989(15)). Discurso con motivo de las votaciones en el referéndum sobre la ley de caducidad, Abril 16, Montevideo. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2003(1)). Discurso con motivo de la celebración de los 100 años de independencia de Panamá. Octubre 24, Colombia. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2003(2)). Discurso de mensaje a ciudadanos “El pueblo es el gran combatiente de la democracia”. Octubre 25, Colombia. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2004(3)). Discurso con motivo del Consejo Permanente de la OEA. Marzo 25, Colombia. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2004(4)). Discurso con motivo del inicio de negociaciones del TLC con Estados Unidos. Mayo 18, Colombia. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2004(5)). Discurso con motivo de la conmemoración la toma del Palacio de Justicia. Noviembre 8, Colombia. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2004(6)). Discurso con motivo de la visita del presidente de Estados Unidos George Bush. Noviembre 22, Colombia. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2005(7)). Discurso con motivo de la reinaguración de la Casa Museo General Santander. Abril 4, Colombia. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2005(8)). Discurso con motivo de la conmemoración del natalicio de Marco Fidel Suárez. Abril 18, Colombia. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2005(9)). Discurso con motivo de la visita del Presidente a la Universidad San Pablo – CEU de España. Julio 12, Colombia. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2005(10)). Discurso con motivo de la instalación de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. Octubre 4, Colombia. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2005(11)). Discurso con motivo del recibimiento del título Doctor Honoris Causa, en derecho y ciencias políticas de la Universidad Libre. Octubre 19, Colombia. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2006(12)). Discurso de mensaje a los ciudadanos “¡la democracia es pluralista y la patria es una! discurso de reelección. Mayo 28, Colombia. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2006(13)). Discurso con motivo de la conmemoración del XV aniversario de la Constitución Política de Colombia. Junio 4, Colombia. Presidencia de la República.

Uribe, Álvaro (2007). Discurso con motivo de la clausura de la XIV reunión del Círculo de Montevideo. Diciembre 16, Medellín, Colombia. Presidencia de la República.