

La Unidad Misiones en Montevideo: del plan a la emergencia autoritaria; de la Guerra Fría blanda a la Guerra Fría dura (1959-1975)

Resumen: Este artículo explora el origen de la Unidad Misiones, un complejo habitacional construido en Montevideo entre 1971 y 1975. Gestado en el marco de la Alianza para el Progreso y concretado en el período autoritario con cambios relevantes, su estudio revela cómo la vivienda para sectores pobres urbanos constituyó una herramienta de disuasión de la movilización social y política, y cómo una política de desarrollo social devino en dispositivo de control y estigmatización en un contexto de autoritarismo y violencia estatal.

Palabras clave: Guerra Fría, Alianza para el Progreso, autoritarismo, vivienda, movilización

A “Unidad Misiones” em Montevideú: do plano à emergência autoritária; da Guerra Fria branda à Guerra Fria dura (1959-1975)

Resumo: Este artigo explora a origem da “Unidade Misiones”, um conjunto habitacional construído em Montevideú entre 1971 e 1975. Gestado no âmbito da Aliança para o Progresso e concretizado durante o período autoritário, com mudanças significativas, seu estudo revela como a moradia destinada a setores pobres urbanos constituiu uma ferramenta de dissuasão da mobilização social e política e como uma política de desenvolvimento social transformou-se em um dispositivo de controle e estigmatização em um contexto de autoritarismo e violência estatal.

Palavras-chave: Guerra Fria, Aliança para o Progresso, autoritarismo, habitação, mobilização social

The Unidad Misiones in Montevideo: From Development Planning to Authoritarian Emergency; From Soft to Hard Cold War (1959-1975)

Abstract: This article explores the origins of the Misiones Housing Unit, a residential complex built in Montevideo between 1971 and 1975. Conceived within the framework of the Alliance for Progress and completed under the authoritarian regime with significant changes, its study reveals how housing for the urban poor became a tool for deterring social and political mobilization, and how a social development policy turned into a mechanism of control and stigmatization in a context of authoritarianism and state violence.

Keywords: Cold War, Alliance for Progress, authoritarianism, housing, social mobilization

Cómo citar este artículo: María José Bolaña Caballero, “La Unidad Misiones en Montevideo: del plan de emergencia autoritaria; de la guerra fría blanda a la guerra fría dura (1959-1975)”, *Trashumante. Revista Americana de Historia Social* 28 [2026]: 104-125.

DOI: 10.17533/udea.trahs.n28a06

Fecha de recepción: 02 de junio de 2025

Fecha de aprobación: 11 de noviembre de 2025

María José Bolaña Caballero: Magíster en Ciencias Humanas, opción Historia rioplatense por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, de la Universidad de la República. Docente e investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Cursa el doctorado en Historia en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación en la Universidad de la República.

 <https://orcid.org/0000-0002-5592-7167>

Correo electrónico: maria.bolana@cienciassociales.edu.uy



La Unidad Misiones en Montevideo: del plan a la emergencia autoritaria; de la Guerra Fría blanda a la Guerra Fría dura (1959-1975)

María José Bolaña Caballero

Introducción

La Unidad Misiones es un complejo habitacional de 540 viviendas de emergencia, construidas entre 1971 y 1975, y que aún pervive en una zona al norte de la ciudad de Montevideo llamada Casavalle. Su proyecto y concreción, desarrollados entre 1960 y 1975, ilustran dos características políticas de la Guerra Fría en América Latina. Una de ellas es la influencia de la política exterior estadounidense a partir del triunfo de la revolución cubana, en la fase del “pan y palo” que ha descrito el historiador Friedrich Katz.¹ Otra, es el proceso de internalización de la lucha contra la expansión del comunismo y la influencia de la revolución cubana en los países latinoamericanos, analizado por autores que plantean la relevancia de los conflictos domésticos y la política interna en la postura de los gobiernos de América Latina con respecto al régimen de Castro en Cuba y las repercusiones de ese fenómeno en sus países.²

Concomitantemente con la dimensión política del proyecto habitacional y su concreción, la historia que aquí se analiza sirve para observar también una de las transformaciones que sufrieron las ciudades en América Latina en la última fase del período de la denominada por Adrián Gorelik “ciudad latinoamericana”, de 1940 a 1970. La ciudad cumplió un rol fundamental en ese tiempo, “la explosión urbana” había llevado a esta región del mundo a ser, dentro de las zonas pobres, aquella con índices de urbanización de países desarrollados.³ De allí su centralidad

1. Friedrich Katz, “La guerra fría en América Latina”, *Especios de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*, coords. Rina Ortiz y Olga Pellicer (México D. F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa/CIESAS, 2004) 11-28.
2. Renata Keller, “The Latin American Missile Crisis”, *Diplomatic History* 39.2 (2015): 195-222; Tanya Harmer, “The ‘Cuban Question’ and the Cold War in Latin America, 1959-1964”, *Journal of Cold War Studies* 21.3 (2019): 114-151.
3. Adrián Gorelik, *La ciudad latinoamericana: una figura de la imaginación social del siglo XX* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2022) 32-34.

en las miradas del desarrollismo promovidas por la planificación de la Alianza para el Progreso (ALPRO) del gobierno estadounidense y “su inversión crítica radical” vinculada a la revolución.⁴ Es decir, “la ciudad latinoamericana” fue parte de los debates intelectuales y técnicos y una “realidad urbana, social”⁵ — dimensión central de este análisis— que tuvo un rol en el derrotero de las políticas habitacionales desde contextos democráticos a autoritarios en el Uruguay de la Guerra Fría latinoamericana y como parte de la política gubernamental para prevenir, contener y reprimir procesos de cambios radicales, así como la posible expansión comunista.

En Uruguay son prolíferos los estudios históricos sobre el período de los años sesenta, setenta y ochenta en abordajes de la historia social, económica, política y cultural y su relación con la Guerra Fría latinoamericana.⁶ Sin embargo, lo urbano y habitacional no ha sido abordado desde una perspectiva de la incidencia de la Guerra Fría en el desarrollo de las ciudades, en un país altamente urbanizado y donde la cuestión de la vivienda fue parte, como se busca mostrar en el artículo, de la política y de la movilización social.

En ese sentido, este trabajo aporta una reflexión sobre la incidencia de la visión de la pobreza y su peligrosidad en tiempos de radicalización y polarización política, así como el papel que la vivienda cumplió en la confrontación política y en el avance del autoritarismo en Uruguay, en un contexto de bipolaridad internalizado, como lo ha señalado Tanya Harmer, donde el peligro comunista visualizado con nuevos lentes por los gobiernos latinoamericanos a partir de la revolución cubana y su lugar en el sistema interamericano pasó a estar dentro de los países más que fuera.⁷ La conciencia de que la conflictividad y el rol de los actores inmersos en ella iba más allá del espacio uruguayo debido a la latinoamericanización de la Guerra Fría a través de la revolución cubana fue parte de todo ese proceso, principalmente a partir del rompimiento de relaciones del gobierno uruguayo con Cuba (1964).⁸

El caso de estudio, la Unidad Misiones, que primero fue un plan y luego fue una respuesta de emergencia en un contexto autoritario del Uruguay, es parte de este proceso de cambios en la dinámica de la Guerra Fría en América Latina. Así, el primer momento de esa guerra (1959-1967), al que se denomina en este trabajo como “guerra fría blanda” y constituye la primera parte del artículo, comienza con el triunfo de la revolución cubana y un cambio político en Uruguay. El país pasó de estar gobernado por el Partido Colorado durante más de cien años a ser gobernado por el Partido Nacional, su contrincante histórico. Ese cambio

4. Gorelik 56.

5. Gorelik 33.

6. Aldo Marchesi y Vania Markarian, “Cinco décadas de estudios sobre la crisis, la democracia y el autoritarismo en Uruguay”, *Revista Contemporánea, Historia y Problemas del siglo XX* 3.3 (2012): 213-242.

7. Harmer 127-128.

8. Roberto García y Martín Girona, “Una ‘inmensa potencia explosiva’: Uruguay y la ruptura de relaciones con Cuba en 1964”, *Encuentros Uruguayos* 15.1 (2022): 129-130.

político significaba también el abandono del modelo industrial, urbano y estatista por uno aperturista, liberal en lo económico, con bases sociales y económicas en el sector rural del país, influido por organismos internacionales de financiamiento como el Fondo Monetario Internacional (FMI) en el área económica y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), vinculado directamente a las relaciones interamericanas y la ALPRO. El contexto del nuevo gobierno fue de crisis económica profunda, a la que no pudo dar respuestas acertadas.

El Partido Nacional, en cuyo gobierno fueron pensadas las viviendas para sectores pobres urbanos —trabajadores de bajos ingresos, informales, desempleados—, donde se inscribe el origen del proyecto de la Unidad Misiones, tuvo que enfrentar la “cuestión cubana”, cuya revolución era visualizada como el “evento” del siglo XX que había sacudido a la región y distorsionado el orden establecido en el hemisferio, según la perspectiva de la diplomacia uruguaya en ese período.⁹ Ello implicó, para un gobierno democrático y partidario de la autodeterminación de los pueblos,¹⁰ tener una actitud ambigua¹¹ que buscaba prevenir o contener el avance comunista y la influencia cubana en sus países no a través de la confrontación directa con quienes la apoyaban, aunque a veces hubiera represión, sino por medio del combate a la pobreza y al descontento social, factores que hacían susceptibles a los países de América Latina a la influencia comunista y cubana.¹² Para ello, consideraron necesario, por un lado, el financiamiento de estudios técnicos para el desarrollo de planes de reformas que evitaran el cambio revolucionario. Por otro, la búsqueda de ayuda financiera y la aceptación —en el marco del sistema interamericano de la propuesta del presidente de Estados Unidos, John F. Kennedy— de la ALPRO para atender los problemas sociales.

Desde la perspectiva de la vivienda y la ciudad, la influencia del panamericanismo en Uruguay fue relevante desde los años treinta. En la década de los cincuenta, en la temprana Guerra Fría, el panamericanismo había influido técnicamente en la política destinada a los sectores urbanos pobres con objetivos de paz social. Sin embargo, a comienzos de los sesenta, la Guerra Fría latinoamericana, en el marco de la revolución cubana y el miedo a su influencia, trasladó directamente la batalla contra el comunismo al terreno de la vivienda popular. Así como la pobreza latinoamericana podía ser un espacio fértil para la actividad comunista y revolucionaria,¹³ también “la casa”, en sentido político, social y cultural, era, como señala Leandro Benmergui, un desafío para la democracia capitalista y un baluarte contra el comunismo.¹⁴

9. Harmer 115

10. García y Girona 129-130.

11. Keller 198.

12. Harmer 127.

13. Harmer 127-128.

14. Leandro Benmergui, “The Alliance for Progress and Housing Policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s”, *Urban History* 36.2 (2009): 321-325.

Algunos estudios históricos en Uruguay han comenzado a evidenciar la agencia de los sectores pobres urbanos en la demanda de vivienda y ciudad desde los años cincuenta, así como su vínculo con sectores de izquierda, principalmente con militantes comunistas.¹⁵ Esa dinámica política continuó formando parte de la movilización social en los años sesenta y setenta, junto al agravamiento de la situación social y la cuestión habitacional. Por lo tanto, la cuestión urbana —como ha señalado Manuel Castells—¹⁶ formó parte de la realidad política y social de los años sesenta y comienzos de los setenta en Uruguay, al igual que en otros países latinoamericanos como Chile. La movilización en torno a los temas de vivienda y ciudad no es un fenómeno reciente, como se ha señalado en la literatura social y urbanística en Uruguay, propio de la última década del siglo XX y de los inicios del siglo XXI, vinculado a la fragmentación y expulsión de sectores pobres de la ciudad en tiempos neoliberales.¹⁷

Entre 1964 y 1967, el escenario político en América Latina y Uruguay se reconfiguró. La expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) y las sanciones diplomáticas que se le impusieron, el golpe de Estado en Brasil y el alineamiento definitivo con Estados Unidos de los gobiernos integrantes de la OEA, entre ellos el uruguayo, llevó a que la “cuestión cubana” ingresara en la política interna y que el comunismo internacional tuviera una dimensión local con más relevancia, lo que llevó a que la Guerra Fría se hiciera presente como nunca antes. Comenzó así un capítulo violento en la historia regional.¹⁸

A partir de esta reconfiguración, que aquí se denomina “Guerra Fría dura” (1968-1975) y constituye la segunda parte de este artículo, se proyecta y construye la Unidad Misiones, como parte de las medidas prontas de seguridad, en un contexto autoritario y represivo dirigido por el Partido Colorado, que había triunfado en las elecciones de 1967. Entre 1968 y 1973, la historiografía ha señalado que en Uruguay se produjo la consolidación del “liberalismo conservador” como ideología del gobierno, el cual se basó en el autoritarismo ejercido a través de la represión, el empleo de la fuerza y la suspensión de derechos y libertades con el argumento de la defensa de la seguridad nacional. De esa forma, se pasó de un Estado de derecho a un Estado policial y, en 1973, a través del golpe de Estado

15. María José Bolaña, “Segregación urbana en el Estado benefactor: la política de barrios de emergencia y el desalojo urbano en Montevideo (1952-1958)”, *Revista Eletrônica da ANPHLAC* 22.34 (2022): 150-185; María José Bolaña, “Cantegriles montevideanos como asunto político: movilización, vivienda y ciudad (1946-1956)”, *Storia urbana* 177 (2025): 19-38.

16. Manuel Castells, *La cuestión urbana* (México: Siglo XXI, 1988).

17. María José Álvarez, *Política en los márgenes: asentamientos irregulares en Montevideo* (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2019); Rubén Kaztman y otros, “La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo”, *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*, comp. Alejandro Portes y otros (España: Dialnet, 2008) 369-423.

18. Harmer 149-151.

dado por el presidente de la república Juan María Bordaberry y el establecimiento de una dictadura, se pasó al Estado terrorista.¹⁹

Las medidas prontas de seguridad a través de las cuales se proyecta la Unidad Misiones, según el decreto gubernamental que dictamina su construcción en 1970, eran un mecanismo constitucional que el gobierno podía utilizar en caso de situaciones de conmoción interna o externa, o de emergencia. Pero durante los gobiernos colorados, entre 1968 y 1973, fueron usadas como mecanismo represivo para enfrentar violentamente la conflictividad social y política. Es por ello que resulta un hallazgo relevante encontrar que una política de viviendas fue implementada en función de los objetivos de seguridad nacional en un contexto de ascenso autoritario y de Guerra Fría, donde el enemigo era el comunismo y sus posibles mecanismos de infiltración en el país. Los estudios históricos han analizado esa “guerra”²⁰ contra el comunismo en otros ámbitos —cultura, educación, sindicatos, partidos políticos—, pero no en la vivienda y la ciudad.

En ese sentido, el artículo finaliza con algunas conclusiones sobre la relevancia de este caso para el estudio de la vivienda, la ciudad y los procesos políticos de la historia reciente del Uruguay.

1. Guerra fría blanda: el plan y la discusión política (1959-1967)

Entre 1961 y 1964, el Gobierno uruguayo²¹ —al igual que otros países de América Latina— recibió por primera vez una importante afluencia de dólares, canalizada mediante préstamos y ayuda financiera destinados a infraestructura, vivienda, alimentación y equipos técnicos de diagnóstico y planificación. La institución que viabilizó ese dinero, y que respondió a los planes de la ALPRO, fue el BID.

En ese sentido, la creación del BID, a comienzos de los años sesenta, refleja la confluencia de intereses entre las élites regionales y el gobierno estadounidense para financiar el desarrollo y posicionar a los países latinoamericanos en el nuevo orden bipolar internacional de la posguerra. Por lo tanto, las primeras políticas del BID formaron parte de la política exterior estadounidense hacia América Latina

19. Álvaro Rico, *1968: El liberalismo conservador* (Montevideo: FHCE/Udelar y Ediciones de la Banda Oriental, 1989); Álvaro Rico, “Del orden político democrático al orden policial del Estado”. *Separata de Brecha. A 30 años del golpe de Estado (I)* (6 de junio de 2003): 2-3; Vania Markarian, *Universidad, revolución y dólares. Dos estudios de la Guerra Fría cultural en el Uruguay de los sesenta* (Montevideo: Editorial Debate, 2020); Magdalena Broquetas y Nicolás Duffau, “Una mirada crítica sobre el “Uruguay excepcional”. Reflexiones para una historia de larga duración sobre la violencia estatal en el siglo XX”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani* 53 (2020): 152-180. Universidad de Buenos Aires, 2020).

20. Magdalena Broquetas, *Ganar la guerra. Cultura, sociedad y política en el Uruguay autoritario 1967-1973* (Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2024).

21. Hasta 1966 el Gobierno uruguayo se rigió por la constitución de 1952 con un Poder Ejecutivo colegiado de nueve miembros elegidos directamente por la ciudadanía.

durante el período de agudización de la Guerra Fría en el continente, tras el triunfo de la revolución cubana.²²

La vivienda pasó a ser un desafío de escala internacional que, como cuestión hemisférica, debía ajustarse a los estándares occidentales de la democracia capitalista. Era considerada un antídoto frente a la pobreza y la inestabilidad social en los países subdesarrollados,²³ y así lo entendieron los gobiernos de la región y el del Uruguay, el cual presentó su plan de viviendas a corto plazo (1960-1963) inmediatamente después de aprobada la formación del BID y del Fondo Fiduciario de Progreso Social (FFPS), con un aporte de 500 millones de dólares del gobierno estadounidense en el marco de la ALPRO.

En este nuevo contexto, el gobierno uruguayo presentó el primer plan de viviendas desarrollado con asesoramiento técnico del BID. Se trataba de 544 viviendas a construir en Casavalle, una zona de Montevideo donde existían terrenos fiscales disponibles y ya se habían construido 346 viviendas consideradas de emergencia o transitorias.

Junto a este proyecto habitacional se presentó otro en el barrio Cerro, al oeste de la ciudad, que contemplaba la construcción de 200 viviendas por ayuda mutua.²⁴ Este esquema planteaba, por un lado, la necesidad de satisfacer la demanda habitacional como parte del progreso social y, por otro, promover la autoconstrucción como forma de generar hábitos de trabajo y reducir costos. Estas características de los planes de vivienda dirigidos a los sectores urbanos pobres no eran novedosas en Uruguay. Lo nuevo era el financiamiento externo, sus condicionamientos y el perfil de los destinatarios.

La literatura uruguaya suele vincular la relación entre el BID y la vivienda para sectores pobres con las políticas implementadas en los años noventa, centradas en la regularización de los denominados “asentamientos” o “barrios informales”. Sin embargo, un análisis histórico muestra que esa relación y los cambios que trajo consigo comenzaron en los años sesenta, en el contexto de la Guerra Fría latinoamericana.²⁵ En 1960, por primera vez, Uruguay recibió un préstamo de ocho millones de dólares de un organismo internacional con el fin específico de financiar políticas de vivienda pública.

A su vez, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), creada por el gobierno de Estados Unidos, también otorgó un préstamo de 6 millones de dólares al Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) para invertir en la construcción de viviendas.

22. Lucas Castiglioni, “Apuntes para una historia crítica del Banco Interamericano de Desarrollo”, *Revista Sociedad de Economía Crítica* 7.14 (2021): 113-115.

23. Benmergui 305.

24. Concejo Departamental de Montevideo, *Programa de construcción de viviendas a realizar por el Concejo Departamental de Montevideo con recursos de la “Carta de Bogotá” por intermedio del BID* (Montevideo: Servicio Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo, 1962).

25. Nydia Conti, *Historia de los problemas de la arquitectura nacional: la vivienda de interés social en el Uruguay* (Montevideo: Farq-Udelar, 1986); María José Bolaña, *Pobreza y segregación urbana: cantegriles montevideanos 1946-1973* (Montevideo: Editorial Rumbo, 2018).

Ambos préstamos —el del BID y el de la AID— forman parte del total de 64 011 758 dólares destinados a financiar proyectos de infraestructura en Uruguay. A ello se sumaron montos menores: 2 284 069 dólares para asistencia técnica y elaboración de planes de desarrollo y 1.5 millones de dólares en donaciones para alimentos.²⁶

Este despliegue financiero, técnico y alimentario se desarrollaba en coordinación con lo que la embajada estadounidense en Uruguay denominaba *Country Team*, conformado por técnicos de la AID, marines, agentes de inteligencia y otros actores, junto con los 17 integrantes del Cuerpo de Paz.²⁷

Las condiciones del financiamiento del BID para la política de vivienda fueron incorporadas a la legislación uruguaya mediante la Ley 13.229 de 1963. Esta norma establecía que el organismo rector de las finanzas y director de la política de vivienda sería el Banco Hipotecario del Uruguay (BHU), que debía definir las bases de un plan de vivienda a escala nacional. En el marco del préstamo otorgado por el BID, el BHU estaba obligado a celebrar convenios con dos gobiernos departamentales,²⁸ Montevideo y Soriano, para la construcción de viviendas.

Esto introdujo una primera novedad en Uruguay: la pérdida de autonomía de los gobiernos departamentales en materia de vivienda municipal, que hasta entonces se financiaba mediante el sistema de alquiler. A partir de los acuerdos con el BID, los municipios debían planificar y financiar los proyectos a través del BHU y del Instituto Nacional de Viviendas Económicas (INVE).

La segunda novedad introducida en el acuerdo entre el gobierno municipal y el BID fue la obligación de vender las viviendas construidas por el Estado. Desde 1937, en Uruguay, las viviendas económicas construidas por los municipios y por el INVE se alquilaban a obreros y empleados, quienes contaban con la posibilidad —pero no la obligación— de adquirirlas tras un período como inquilinos (Ley 9.723, del 19 de noviembre de 1937).

En Uruguay, la discusión sobre la propiedad en la vivienda obrera, social o popular construida por el Estado se había planteado en diversos momentos.²⁹ Sin

26. Constantino Lacerda y Jose Elidney Pinto, “Alianza para el Progreso: informe de la delegación de observadores de la UPADI ante las Segundas Reuniones del CIES”, *Revista de Ingeniería* 59.673-674 (1965): 16-18.

27. Según la investigación de Clara Aldrighi, el “Country Team” estaba integrado por: 208 por el Departamento de Estado (incluyendo 10 marines, 69 guardias y 8 choferes, entre los cuales también podían enmascararse funcionarios de inteligencia), 44 por la AID, 58 por el USIS, 38 por el Departamento de Defensa, 17 por los Cuerpos de Paz y 1 por el FAS. “Country Analysis and Strategy Paper-Uruguay, 1973-1974 (CASP)”, secreto, 23 de febrero de 1972, Anexo A, Cuadro 3, 60, NARA.RG59, box 2662. Citado en: Clara Aldrighi, “El programa de asistencia policial de la AID en Uruguay (1965-1974)”, *Estudios Ibero-Americanos* 34.1 (2008): 192-193.

28. Uruguay está organizado en 19 departamentos, cada uno de cuales tiene un gobierno departamental o intendencia. Hasta 1966, los gobiernos departamentales estaban conformados por un ejecutivo colegiado de siete miembros, Concejo Departamental y, un legislativo, la Junta Departamental, de 31 miembros llamados ediles. Ambos cuerpos gubernamentales eran elegidos directamente por la ciudadanía.

29. A principios del siglo XX, hubo importantes discusiones sobre el derecho de los obreros a ser

embargo, recién en 1965, con la introducción del financiamiento de políticas habitacionales a través del BID, se estableció en la normativa la propiedad como única forma de acceso a la vivienda pública.

Desde entonces, toda vivienda económica producida por el INVE y por los municipios fue vendida, y las proyectadas fueron construidas con la única opción de ser adquiridas mediante compra.³⁰ En ese sentido, como señala Leandro Benmergui, en el contexto de los años sesenta, cuando el sector financiero externo comenzó a intervenir en la vivienda pública en América Latina, la habitación se convirtió en una zona de contacto entre las políticas internacionales y las políticas domésticas. La casa pasó a ser, simultáneamente, un lugar para mejorar las condiciones de vida y un agente de transformación cultural.³¹ Representaba un desafío para la democracia capitalista: los habitantes de la ciudad debían convertirse en propietarios para ser considerados ciudadanos responsables y convertirse en un baluarte contra el comunismo.³²

A partir de 1965 se promulgaron sucesivos decretos que dispusieron la venta de todas las viviendas municipales bajo el Régimen de Propiedad Horizontal.³³ Los recursos recaudados, además de destinarse al pago de la deuda contraída con el BID, pasaron a financiar un Fondo Departamental de Viviendas Económicas.³⁴

Sin embargo, las viviendas de emergencia no podían integrarse a dicho régimen, ya que sus características no cumplían con los requisitos establecidos en los permisos de construcción. Esto no impidió que, en tiempos autoritarios de “Guerra Fría dura”, como se observa más adelante, se volvieran a construir viviendas de emergencia como albergues transitorios, pero otorgándoles título de propiedad, en abierta contradicción con la normativa vigente.

La tercera y última transformación introducida por el financiamiento del BID fue que los planes de vivienda pública comenzaron a diseñarse para compradores clasificados según su nivel de ingresos.

Todas estas transformaciones generaron discusiones largas y acaloradas en la Junta Departamental de Montevideo,³⁵ y el debate estuvo marcado por las

propietarios de la vivienda. Altair Magri, *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica. Ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012* (Montevideo: Publicaciones Comisión Sectorial de Investigación Científica-Udelar, 2015). En los años cincuenta vuelve a debatirse a nivel de la Junta Departamental la venta de las viviendas públicas (Junta Departamental, Actas 1954-1955). No hay estudios sobre el tema de la propiedad de la vivienda en Uruguay y sus implicancias en las configuraciones sociales de sectores populares como el trabajo de Edward Murphy para el caso chileno. Edward Murphy, *For a Proper Home: Housing Rights in the Margins of Urban Chile (1960-2010)* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2015).

30. Intendencia Municipal de Montevideo, *Decretos 13.297-298* (1965).

31. Benmergui 306.

32. Benmergui 321-325.

33. Uruguay, *Ley 10.751: Régimen de Propiedad Horizontal*, 1946.

34. El decreto 12.900 del 12 de diciembre de 1963 creó el Fondo Departamental de Viviendas Económicas, al cual se destinaría lo recaudado para financiar nuevos planes y pagar los préstamos.

35. La Junta Departamental es el órgano legislativo del gobierno de Montevideo. Está integrado por

diferencias ideológicas, en un momento en que los órganos representativos aún eran escuchados.

En el documento titulado *Programa de Construcción de Viviendas a Realizar por el Concejo Departamental de Montevideo* 36 con Recursos de la “Carta de Bogotá” por Intermedio del BID (1963)³⁷ se presentan proyectos de viviendas a construir “a corto plazo”. El texto detalla las sumas de dinero en pesos uruguayos que aportarían el BID (18 millones de dólares) y la contraparte montevideana (30 millones de dólares), esta última casi el doble. El dinero del BID se destinaría a la construcción de 744 viviendas para sectores de bajos ingresos: 544 en Casavalle y 200 en el Cerro, estas últimas bajo el sistema de ayuda mutua.

Por su parte, el aporte de la Intendencia de Montevideo incluía terrenos, obras de urbanización, pavimentos, saneamiento y viviendas iniciadas por el propio municipio en los años cincuenta que aún no se habían concluido.

El plan elaborado por el Concejo Departamental generó discrepancias en la Junta Departamental y fue objeto de largas discusiones a lo largo de 1963. Aunque integrantes del partido de gobierno en el ámbito departamental —el Partido Colorado— y del Partido Demócrata Cristiano (PDC)³⁸ manifestaron críticas al plan, finalmente votaron a favor del convenio con el BID. Por su parte, los representantes socialistas y comunistas también se manifestaron en desacuerdo y optaron por no votar el convenio.

Los cuestionamientos se centraban en que la política de clasificación por ingresos para acceder a la vivienda no contemplaba a los habitantes de cantegriles³⁹ y conventillos. Además, se consideraba que el alcance numérico del plan era limitado y no resolvería el problema general de la vivienda. También se criticó la intromisión de un organismo internacional en la política habitacional nacional, el endeudamiento externo y la dolarización del financiamiento público. Estos tres aspectos fueron particularmente cuestionados por los representantes socialistas y comunistas, quienes fueron los únicos en votar en contra del convenio con el BID. Como ha señalado la historiadora Vania Markarian, la cuestión del financiamiento externo fue causa de discusión política en diversos ámbitos, entre ellos la Universidad de la República y la izquierda. En momentos de crisis económica y recortes presupuestales, los ofrecimientos de financiamiento estadounidense para

31 ediles elegidos por la ciudadanía.

36. El Concejo Departamental fue el órgano del gobierno de Montevideo que cumplía funciones ejecutivas entre 1952 y 1966. Se integraba por siete miembros de los dos partidos más votados.

37. Documentación del Servicio de Tierras y Viviendas de la Intendencia de Montevideo.

38. El PDC fue un partido creado en 1962 y liderado por el arquitecto Juan Pablo Terra, que en 1971 integró la coalición de izquierdas formada ese año, el Frente Amplio.

39. “Cantegril” es la denominación que desde fines de los años cuarenta se dio a los grupos de casas de materiales de desecho, también llamados rancheríos, en la ciudad de Montevideo. Su nombre hacía referencia a la desigualdad que estos representaban, ya que así se llamaba originalmente un barrio de grandes mansiones inaugurado en 1947 en el balneario internacional de Punta del Este en Uruguay.

investigación, diagnósticos y programas de ayuda como la ALPRO despertaron debates y confrontaciones que culminaron con el distanciamiento entre el gobierno y la universidad a mediados de los sesenta. Con respecto a la izquierda, a principio de los sesenta hubo sectores que apoyaron la realización de planes y diagnósticos desde una perspectiva de racionalización y planificación de la economía, participando del llamado del gobierno a integrar la Comisión de Inversión y Desarrollo Económico (CIDE).⁴⁰ Otros se opusieron, principalmente los socialistas, desde una postura antiimperialista.⁴¹

Un edil del Partido Colorado, Félix Lavigna, planteaba: “El problema central en el tema viviendas y que requiere urgente atención es la erradicación de las viviendas inservibles, inadecuadas e inhabitables, desde el punto de vista humano, tales como los cantegriles, los rancheríos y los conventillos”. Reconocía que este plan no erradicaría “este mal de nuestro departamento”, pero lo consideraba “una primera etapa de un plan a cumplir en diez años”.⁴²

Por su parte, el edil del PDC, Carlos A. Varela, cuestionó que el país se endeudara en lugar de “atacar los privilegios que existen en nuestra patria, de donde podrían salir, perfectamente, todos los recursos sin necesidad de acudir al endeudamiento exterior”. Acusaba además a los dos partidos mayoritarios en el gobierno, el Partido Nacional y el Partido Colorado, de ser aliados en esa política.⁴³ De todos modos votó afirmativamente el convenio con el BID, fundamentando:

Si los ocho millones de dólares que el BID entregará a nuestro país no llegaran a concederse, esas viviendas no se van a realizar, y con ello se seguirá ahondando el angustioso problema de la vivienda y, además, se evitará o se impedirá la aparición de una pequeña fuente de trabajo [...] que indudablemente tonificará a varios sectores de la industria de la construcción [por lo tanto, a pesar de] todas las discrepancias profundas que nos puede merecer la Alianza para el Progreso, [...] aunque con cierta repugnancia, de cualquier manera, acompañaremos el proyecto con nuestro voto.⁴⁴

Por su parte, los socialistas y comunistas, que votaron negativamente el convenio, cuestionaron los objetivos de la ALPRO, la procedencia del dinero desde las

40. La CIDE se creó en los primeros años sesenta. Se trató de la formación de grupos de expertos para diagnosticar la realidad nacional y elaborar programas en el marco de la Alianza para el Progreso y la idea de planificación para el desarrollo. En Adolfo Garcé, “La Alianza para el Progreso en Uruguay: dinámica política, legado y lecciones”, *Rev. Hist.* 1.27 (2020): 164-189. Con base en sus trabajos se elaboró el proyecto de ley del Plan Nacional de Vivienda aprobado en el parlamento uruguayo en 1968. Magri Bolaña, *Pobreza y segregación urbana*.

41. Markarian 35-37.

42. Junta Departamental de Montevideo, “Acta 1947”, Montevideo, 31 de diciembre de 1963. BJA, Montevideo, Archivo de la Junta Departamental, 5308-5309, f. 5290.

43. Junta Departamental de Montevideo, “Acta 1935”, Montevideo, 19 de diciembre de 1963. BJA, Montevideo, Archivo de la Junta Departamental, 5099.

44. Junta Departamental 5099.

arcas del gobierno estadounidense, la pérdida de soberanía a través de las condiciones y la dolarización. Así, el edil socialista Hugo Prato planteaba que:

Era una forma de manejar la política nacional [según] la orientación que tiene este préstamo del BID. No son préstamos para mejorar, por cierto, la situación del habitante de los cantegriles. No; son préstamos para resolver algunos problemas de viviendas con serias dificultades, por cierto, para aquellos habitantes del Uruguay que ganan —y el espíritu imperialista se traduce en el tipo de moneda que se usa— entre 54 dólares mensuales y 118 dólares mensuales. [...] El BID no admite el arrendamiento. El BID entiende nada más que de venta, cosa que no entiende seguramente en este país nadie más que el BID.⁴⁵

Y también planteaba que el cambio de la compra al alquiler no permitiría el acceso a vivienda de los más pobres: “Yo no sé cómo podría hacer yo para que los vecinos, por ejemplo, del conventillo de la calle Gaboto o del cantegril cercano a estas viviendas [...] me entendieran a mí cuando les dijera: ‘Mire, mi amigo: la solución para ustedes es comprar’”.⁴⁶

La discusión política en la Junta Departamental se extendió desde agosto hasta diciembre de 1963, fecha límite para aprobar el convenio con el BID, que también estaba siendo debatido en el Parlamento en relación con los préstamos a escala nacional. En ambos organismos, la deliberación culminó el 31 de diciembre con la aprobación de la Ley 13.229 y el Decreto Municipal 12.984, que establecieron legalmente las bases del acuerdo en los ámbitos nacional y departamental.

Mientras transcurría el debate político en los órganos representativos del gobierno, los técnicos de la Intendencia de Montevideo, con asesoramiento de arquitectos del BID, elaboraban el proyecto para finalizar la Unidad Casavalle y ejecutar las viviendas proyectadas en el Cerro. A Casavalle se destinarían 18.5 millones de dólares del préstamo otorgado por el BID. Con esos fondos se construirían 32 bloques de viviendas económicas, en dos plantas, que totalizarían 544 unidades de uno a tres dormitorios.

Como se observa en la Figura 1, la distribución de los bloques es espaciada, y las dimensiones de las viviendas corresponden a una unidad mínima, en el caso de las de un dormitorio, con una superficie de 32 metros cuadrados. Este conjunto habitacional se consideraba la cuarta etapa del proyecto iniciado en 1955, denominado Unidad Casavalle. Como contrapartida al préstamo del BID para las viviendas, el gobierno departamental preveía la provisión de servicios públicos —escuela, agua potable, energía eléctrica, policía— que ya estaban instalados en la zona, aunque con cierto grado de precariedad.⁴⁷

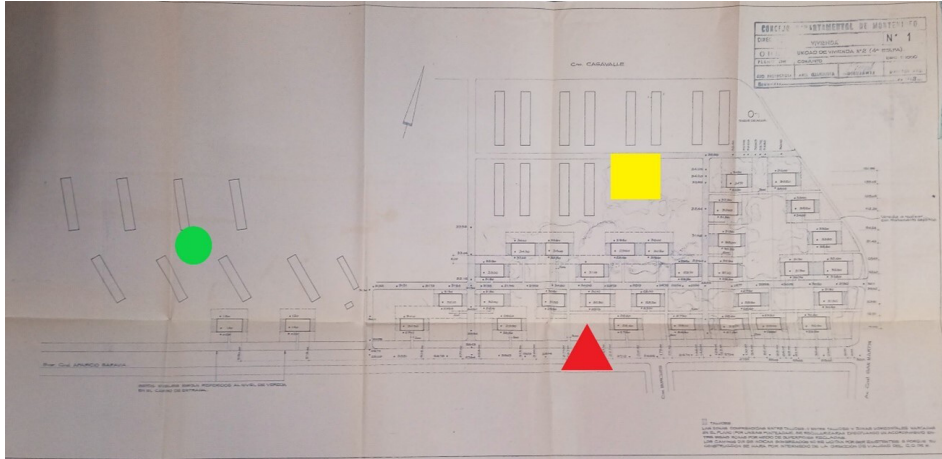
45. Junta Departamental de Montevideo 5928.

46. Junta Departamental de Montevideo 2533–2534.




47. Programa de construcción de viviendas a realizar por el Concejo Departamental de Montevideo con recursos de la “Carta de Bogotá” por intermedio del BID, Concejo Departamental, 1962, Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo.

Finalmente, el financiamiento para la construcción de esta tercera parte de la Unidad Casavalle no se concretó a través del BID. El complejo no se construyó conforme al proyecto de la intendencia ni con el apoyo económico y técnico de la ALPRO, ya que, además de los tiempos políticos internos, Uruguay no representa

Figura 1. Plano de la tercera etapa de la Unidad Casavalle⁴⁸



Convenciones:

-  226 viviendas de emergencia construidas entre 1955-1959
-  120 viviendas de emergencia construidas entre 1959-1965
-  Proyectos de 32 bloques, 544 viviendas de 1963 que no se construyó

ba una prioridad para esas agencias en términos geopolíticos e institucionales.⁴⁹ A partir de 1968, comenzó una nueva etapa en esta historia: los tiempos de la Guerra Fría dura y la construcción de la Unidad Misiones.

2. Guerra fría dura: autoritarismo y vivienda de emergencia (1968-1975)

En el Uruguay de fines de los años sesenta, la asistencia estadounidense comenzó a centrarse en aspectos militares y armamentísticos para reprimir la movilización estudiantil y sindical, contener a los partidos de izquierda⁵⁰ y disolver la guerrilla del Movimiento de Liberación Tupamaro.

48. Programa de construcción de viviendas a realizar por el Concejo Departamental de Montevideo con recursos de la "Carta de Bogotá" por intermedio del B.I.D. 1963. Servicios de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo. Las referencias en colores son intervenciones realizadas por mí.

49. Markarian 35.

50. Los partidos de la izquierda tradicional eran el Socialista y Comunista, fundados a principios del siglo XX, que, a diferencia de otros países de América Latina, nunca habían sido prohibidos. En los años sesenta surge el Partido Demócrata Cristiano (PDC, 1962), que luego, en 1970, junto a los antiguos partidos de izquierda y otros sectores políticos de los partidos Colorado y Nacional,

En 1964 se firmó el Programa de Seguridad Pública (OPS) con la AID. En ese convenio, ambos gobiernos se comprometían a aportar recursos financieros durante diez años para fortalecer y entrenar a la policía en un “programa antiinsurgencia”, que hacia 1971 llevaría a la fusión de esa fuerza con las Fuerzas Armadas uruguayas. Como resultado, hasta 1973 la OPS invirtió 2 121 258 dólares en materiales y adiestramiento, a través de una línea de crédito abierta por la AID, en la que el Gobierno uruguayo colocó 1 237 637 dólares.⁵¹

En paralelo con la represión policial, que a partir de 1968⁵² comenzó a provocar el asesinato de estudiantes y sindicalistas, el Poder Ejecutivo uruguayo activó un mecanismo constitucional: las medidas prontas de seguridad (art. 168, n.º 17). Estas implicaban la suspensión de las garantías individuales con el fin de restablecer el orden interno, considerado en situación de peligro o conmoción. Para el gobierno, constituían un instrumento clave para contener la movilización social y política, preocupación que también se manifestó en el campo de la vivienda.

Los gobiernos colorados realizaron una importante inversión pública en la construcción de grandes complejos habitacionales, que continuó una vez instalada la dictadura en 1973. Estas obras respondían al objetivo de reactivar la industria de la construcción en un contexto de crisis económica y de atender un problema social “de significación”, según lo señalaba la Encuesta de Hogares y Vivienda de 1970. Este documento indicaba que, en Montevideo, los desalojos habían disminuido del 9.8 % en 1963 al 5.8 % en 1970. Sin embargo, el problema aún afectaba a una parte significativa de la población: “alrededor de 40.000 personas”, lo que representaba un 2.8 por ciento.⁵³

En este contexto, se concreta el proyecto de viviendas de comienzos de los años sesenta pensado en el marco de la ALPRO, pero ahora presentado con importantes diferencias. El autoritarismo de la época se reflejó en un nuevo proyecto de 1970. Como han señalado Nicolás Duffau y Magdalena Broquetas, el control social y la violencia estatal en el Uruguay autoritario también se ejerció sobre aquellos sectores considerados peligrosos por el Estado uruguayo en otros momentos históricos. Así, los autores afirman que el contexto de las medidas prontas de seguridad fue propicio para penalizar a opositores políticos, sindicalistas y delincuentes comunes, aquellos que se encontraran en un “estado peligroso” de vagancia, mendicidad o “estados afines”. Junto a la dimensión política de la represión se identifica una represión que no es novedosa; los autores la analizan en otras etapas de la historia uruguaya a grupos considerados “marginales”, una “noción que comprendía prostitutas, enfermos mentales, homosexuales y

conformaron la coalición Frente Amplio.

51. Aldrighi 188-197.

52. En 1966 se realizó una reforma constitucional que estableció un Poder Ejecutivo unipersonal, eliminando el Colegiado tanto a nivel nacional como departamental.

53. Dirección General de Estadística y Censo, *Encuesta Continua de Hogares* (Montevideo, 1970).

colectivos de inmigrantes que despertaban sospechas por su procedencia étnica o asociación con las izquierdas”.⁵⁴

Ese análisis es relevante, en parte, para comprender el comunicado del Ejecutivo uruguayo que planteó la construcción de la Unidad Misiones junto a otro complejo, la Unidad Cerro Norte, que declaraba “de interés general la realización de programas experimentales para erradicación de agrupamientos habitacionales marginales urbanos”. El mismo documento subrayaba la importancia de atender la vivienda de interés social para sectores de bajos ingresos. En su numeral quinto, establecía: “El Poder Ejecutivo ha juzgado [...] la crisis habitacional y el problema social que ella engendra, causa suficiente para la adopción de medidas prontas de seguridad”.⁵⁵

El nuevo proyecto habitacional destinado específicamente a la población denominada “marginal” se vinculaba directamente con las medidas prontas de seguridad. Esta relación respondía a una mirada estigmatizadora de ciertas poblaciones y a motivos políticos: dentro de la izquierda, los comunistas —principalmente— y también los socialistas, desarrollaban una militancia activa en cantegriles y conventillos desde fines de los años cuarenta.

En los años sesenta, el Partido Demócrata Cristiano (PDC) sumó su presencia política en esos espacios montevideanos, y en 1971 lo hizo el Frente Amplio. La militancia y el trabajo en los barrios se reflejaban tanto en la Junta Departamental como en la prensa partidaria. Entre 1967 y 1968, el PDC organizó un Congreso Municipal de Comisiones de Fomento, asociaciones vecinales y clubes sociales y deportivos barriales en Montevideo. En 1967 obtuvieron la autorización de las autoridades para realizarlo, pero el evento fue suspendido en dos ocasiones. Finalmente, el Ejecutivo departamental lo canceló en mayo de 1968, sin brindar explicaciones.⁵⁶

A lo largo de 1971, el Frente Izquierda de Liberación (FIDEL) —grupo político conformado por el antiguo Partido Comunista y otras agrupaciones menores— participó activamente en la movilización del Frente Nacional de Inquilinos (FNI). Esta organización convocaba asambleas numerosas y realizaba marchas al Parlamento con el objetivo de detener desalojos, promover el control de los alquileres y reclamar inversión en vivienda.⁵⁷

En un artículo titulado “También en los techos de lata flamea la bandera de Otorgués”,⁵⁸ el diario comunista describía la militancia de maestros y maestras

54. Broquetas y Duffau 166-167.

55. Presidencia de la República, Secretaría Oficina de Prensa, “Comunicado N.º 1113/70”, Montevideo, 30 de octubre de 1970. Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo.

56. Junta Departamental de Montevideo, *Actas* 2458, 2465, 2467 y 2477 (marzo a junio de 1968). BJA, Montevideo, Archivo de la Junta Departamental.

57. Según el Censo de Población y Vivienda de 1963, el 60 % de la población de Montevideo era inquilina.

58. La bandera del Frente Amplio lleva los colores de la que izó un general artiguista, Fernando

frenteampelistas que realizaban brigadas de propaganda política en los cantegriles: “La bandera del Frente flamea sobre un techo de lata, rojo, azul y blanco. Allí está el Comité de Base en el medio del cantegril señalando el camino. [...] Las brigadas siguen su trabajo. Terminada la primera manzana [...] se hace el recuento de opiniones de aquellas familias del cantegril. Todos por el Frente”.⁵⁹

El Programa de Erradicación de Agrupamientos Marginales de 1970,⁶⁰ que proyectaba la Unidad Casavalle (540 viviendas) y la Unidad Cerro Norte (504 viviendas), fue presentado como parte del Plan Nacional de Vivienda (PNV). Este utilizaría 500 millones de dólares provenientes del Fondo Nacional de Vivienda (FNV)⁶¹ creado para financiar los PNV según lo establecido por la Ley 13.728, aprobada por el Parlamento en 1968.

En 1968, Uruguay promulgó la Ley de Vivienda 13.728, que establecía el Plan Nacional de Vivienda. Basada en los lineamientos desarrollistas de la CIDE, la norma planteaba la necesidad de articular la planificación urbana y habitacional, definiendo mínimos habitacionales en función del nivel de ingresos. Señalaba, además, la importancia de diseñar planes de vivienda integrados a la planificación urbana y orientados a evitar la segregación social.

Durante la etapa autoritaria de 1968 a 1972, los planes no fueron aprobados por el Parlamento, como la ley exigía, sino que fueron impuestos por el Poder Ejecutivo. Así lo denunciaba Juan Pablo Terra, uno de los autores y defensores de la ley, diputado por el PDC en 1972, en su intervención parlamentaria: “Hasta hoy, el Poder Ejecutivo no ha enviado a la Cámara un solo Plan [...]. Está violando la ley franca y totalmente”.⁶²

La Ley de Vivienda de 1968 establecía la elaboración de planes quinquenales de vivienda, a través de los cuales se debía planificar el presupuesto disponible y su forma de utilización. Estos planes debían ser aprobados por el Parlamento al inicio de cada gobierno, junto con un plan anual.⁶³ Sin embargo, como señalaba Juan Pablo Terra en 1972, esto no ocurría a comienzos de los años setenta.

Por otra parte, la noción de erradicación que sustentaba la política de construcción de barrios de emergencia en 1970 no era nueva en la agenda gubernamental de Montevideo. Ya formaba parte de los objetivos de las políticas habitacionales de emergencia de los años cincuenta, orientados a erradicar los cantegriles y ofrecer vivienda a personas desalojadas en zonas urbanas.⁶⁴

Otorgués, en el momento de la toma de Montevideo por el ejército revolucionario que desalojó a los españoles en 1815, en pleno proceso independentista.

59. *El Popular* (Montevideo) 16 de noviembre de 1971: 10.

60. Poder Ejecutivo Nacional, Decreto 545, 30 de octubre de 1970.

61. El artículo 81 de la Ley 13.728 establecía una serie de impuestos (retribuciones personales, transacciones financieras, etcétera) que debían ser volcados a un Fondo Nacional de Vivienda, siendo la base del sistema financiero de la vivienda en Uruguay.

62. Cámara de Representantes, *Sesión N.º 607*, legislatura 1971-1972: 177.

63. Uruguay, *Ley 13.728: Ley Nacional de Vivienda*, arts. 3, 4, 5 y 6.

64. Bolaña, *Segregación urbana en el Estado* 150-185.

No obstante, el programa habitacional de emergencia impulsado por el gobierno autoritario en los años setenta, además de estar directamente vinculado a las medidas de represión y contención de la protesta social, violaba la Ley 13.728 y empleaba de manera arbitraria y contradictoria el concepto de emergencia.

La ley de 1968 no habilitaba la realización de viviendas de emergencia y transitorias ni contemplaba programas experimentales en materia de política habitacional.⁶⁵ Precisamente, esta práctica —vigente desde los años cincuenta con la creación de barrios de emergencia— era la que la ley buscaba evitar y superar. Su propósito era promover una política integral y planificada de ciudad y habitación, estableciendo mecanismos para facilitar el acceso a la vivienda mediante compra, con financiamiento y subsidio estatal.

La norma también señalaba la necesidad de evitar proyectos habitacionales que generaran segregación urbana. Aunque se preveía la clasificación de los destinatarios según su nivel de ingresos, se promovía la integración social dentro de los conjuntos habitacionales.⁶⁶

A comienzos de los años setenta, sin embargo, la noción de “erradicación” y la “emergencia” pasaron a formar parte de una política autoritaria estigmatizadora de ciertas poblaciones consideradas potencialmente peligrosas y contraria a la movilización social y las izquierdas. Esta nueva visión de la erradicación se inscribía en un contexto regional: la dictadura argentina, desde 1967, venía elaborando y ejecutando el Plan de Erradicación de las Villas de Emergencia de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires, en ese caso con financiamiento del BID.⁶⁷

Junto a la represión mediante armas, cárcel, tortura y desaparición, es posible señalar que la “erradicación de poblaciones marginales” —a la que hace referencia la documentación oficial, y que el gobierno vinculaba a las medidas prontas de seguridad— constituyó otro mecanismo del autoritarismo y de la violencia política gubernamental, dirigido a contener la protesta.

A comienzos de los años setenta, en un contexto aún no dictatorial, pero ya caracterizado por la violación sistemática de las leyes y los derechos humanos, el gobierno uruguayo construyó, como parte de las medidas prontas de seguridad, un complejo de viviendas precarias, aglutinadas y pequeñas. Estas unidades habitacionales incumplían la normativa vigente de 1970 sobre vivienda social y estaban destinadas a sectores pobres de la ciudad, categorizados como “marginales”, a los que se buscaba erradicar.

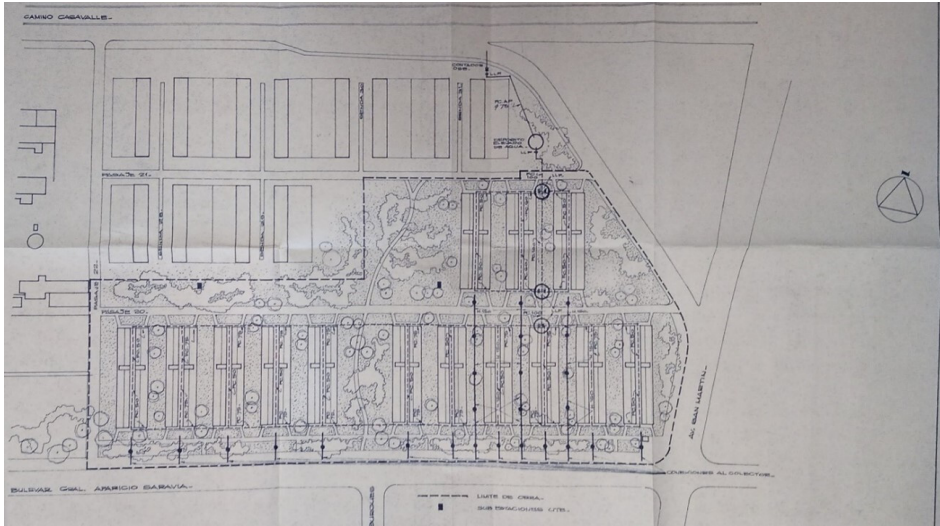
65. La nueva ley establecía la construcción de vivienda mínima habitable (32 m²) de acuerdo a la dimensión de la familia y de vivienda media. Ambas eran consideradas viviendas económicas (arts. 18, 19, 22).

66. El artículo 113 de la Ley 13.728 establecía que la producción de vivienda mínima y media debía procurar “integrar familias de distintos niveles de ingresos en el mismo conjunto habitacional al objeto de evitar una segregación social inconveniente”.

67. Valeria Snitcofsky, *Historia de las villas en la ciudad de Buenos Aires: de los orígenes hasta nuestros días* (Buenos Aires: Ediciones Tejido Urbano, 2022) 119.

Como se observa en la Figura 2, el proyecto que se encuentra dentro de la línea punteada es el de la definitiva unidad que se construyó. Consistió en 28 bloques de dos plantas, con escaso espacio de circulación entre ellos. Esos caminos internos se denominan “pasajes” y son los accesos a las viviendas.

Figura 2. Plano de la Unidad de Habitación n.º 2 Casavalle, de 1971 luego denominada Unidad Misiones⁶⁸



Fuente: Dirección de la Vivienda, *Carpeta U. de H. n.º 2 Casavalle*, Servicios Tierras y Viviendas, IM1971.

A partir de algunas fuentes orales y de prensa, se observan las características de las viviendas y del lugar donde fue ubicado el complejo Unidad Misiones. Una de sus habitantes, quien llegó en 1974 a inaugurar las viviendas, recuerda el momento en que ingresó: “Entramos sin puerta y sin ventana, [...] no teníamos luz, acá entramos a oscuras. [...] Veníamos acá, prendíamos el primus⁶⁹ y me habían enseñado que la mantilla de los faroles que se usaban antes tú la colocabas alrededor del sombrero del primus y te alumbraba como si tuvieras una bombita. [...] Las calles, esa calle de ahí, eran todos pozos, todos pozos”.⁷⁰

Otro de los habitantes, que llegó en 1983, unos años después de inauguradas las viviendas, y que ya no vive en el complejo, cuenta:

68. Dirección de la Vivienda, *Carpeta U. de H. n.º 2 Casavalle*, Servicios Tierras y Viviendas, IM1971. Dirección de la Vivienda, Intendencia Municipal de Montevideo, 1971.

69. Artefacto que funciona con queroseno para calentar.

70. Entrevista realizada por María José Bolaña a una mujer que habita la Unidad Misiones desde su origen, 1 de diciembre de 2021, Montevideo. No se presentan los nombres de los entrevistados para preservar su anonimato.

Atosigaron a la gente metida en esos lugares, metían igual familias con 6, 7 hijos en casas como esas, en casas que los dormitorios no tenían puerta, tenían solamente el marco, [...] la cocina era muy pequeña [...] no tienen ventanas tienen bloques intercalados que dejan un espacio de 20 por 20 cm, que si los miras de afuera te da la impresión de un palomar. De ahí le viene el nombre.⁷¹ [...] No tenía ventana. [...] después había un baño también era dividido por una puerta de metal, que era bastante escueto de 1,35 m. por 0,90. [...] Tenía un comedor y dos habitaciones, el baño tenía un wáter y un duchero, no tenía pileta. En la cocina tenía pileta y una mesa de hormigón. Las ventanas eran los cuadritos, sin vidrios, huecos de ventilación. Cada dormitorio tenía una ventana, que daban a los espacios del fondo del otro pasaje.⁷²

Además de la precariedad habitacional, el hacinamiento y la irregularidad con respecto a la normativa de vivienda social, la zona donde fue construido el complejo, poblada ya por 346 viviendas de emergencia, una escuela y una policlínica, completaba un cuadro de desposesión urbana con escasos servicios a principios de los setenta. A esa precariedad se sumaron 540 nuevas familias que habitaron la Unidad Misiones.

El diario *Acción* del partido de gobierno —aunque de sus sectores más progresistas— describía la zona donde se construyó el nuevo complejo un año antes de su inauguración:

Hay aquí 4000 adultos, 2000 escolares y 1500 niños de 1 a 3 años; todos en 336 viviendas municipales. [...]. Las viviendas no tienen agua, pues no se ha construido aún el tanque que corresponde a las 120 últimas viviendas; actualmente se están construyendo 500 más. Hay una sola canilla que sirve para lavar la ropa y bañarse (niños, adultos y, además, caballos). En cuanto a la luz, es increíble lo que pasa. Para que la parada de ómnibus tenga luz, la propia escuela ha tenido que ceder lámparas.⁷³

3. Conclusiones

El estudio de la Unidad Misiones, en su concepción, proyección y construcción, permite conocer la evolución de la ciudad y la vivienda en la historia reciente del Uruguay para los sectores pobres de Montevideo. Observarla desde las periferias que han sido construidas por la política gubernamental no solo posibilita comprender las desigualdades que se expresan en el espacio urbano y en la cuestión habitacional, sino también las expresiones del autoritarismo político.

71. El complejo Unidad Misiones es conocido como “Los Palomares”, a ello hace referencia el testimonio.

72. Entrevista realizada por María José Bolaña a hombre que habitó la Unidad Misiones entre 1983 y 2017, 5 de junio de 2022, Montevideo. No se presentan los nombres de los entrevistados para preservar su anonimato.

73. *Acción* (Montevideo), 10 de marzo de 1973: 5.

Desde ella, como observamos a lo largo del artículo, se observan las transformaciones de la política de vivienda y sus implicancias. Pensar la arquitectura, la vivienda, la política y el urbanismo desde las construcciones públicas para los sectores pobres abre la posibilidad de comprender la desigualdad urbana en su construcción histórica y el rol del Estado en ella. En este caso, en tiempos de Guerra Fría y autoritarismo.

El hallazgo de un documento oficial que da cuenta de los objetivos políticos de su construcción permite visualizar la relación entre movilización social, pobreza y autoritarismo, a través de un caso escasamente estudiado en la historia de la arquitectura y la ciudad en Uruguay.

La planificación y concreción de la Unidad Misiones no es una política más de viviendas de emergencia para sectores pobres urbanos, muchos de ellos habitantes de cantegriles y conventillos, sino que es parte de las transformaciones del Estado uruguayo en el ámbito de la vivienda a través de su inserción internacional en el contexto de la Guerra Fría y del inicio de las dictaduras de seguridad nacional en el Cono Sur.

Fuentes impresas

Archivo de la Junta Departamental de Montevideo.

Biblioteca José Artigas, Montevideo (BJA)

Documentación del Servicio de Tierras y Vivienda de la Intendencia de Montevideo, Montevideo (IM)

Dirección General de Estadística y Censo. Encuesta Continua de Hogares. Montevideo, 1970.

Biblioteca del Palacio Legislativo. Actas Parlamentarias, Cámara de Representantes.

Prensa

El Popular (Montevideo) 1971.

Acción (Montevideo) 1973.

Fuentes orales

Entrevista de María José Bolaña a habitante de la Unidad Misiones desde su origen hasta el presente. Montevideo, 1.º de diciembre de 2021.

Entrevista de María José Bolaña a habitante de la Unidad Misiones entre 1983 y 2017. Montevideo, 5 de junio de 2022.

Bibliografía

Aldrichi, Clara. “El programa de asistencia policial de la AID en Uruguay (1965-

- 1974)". *Estudios Ibero-Americanos* 34.1 (2008): 181-204.
- Álvarez, María José. *Política en los márgenes: asentamientos irregulares en Montevideo*. Bogotá: Ediciones Uniandes, 2019.
- Benmergui, Leandro. "The Alliance for Progress and Housing Policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s". *Urban History* 36.2 (2009): 303-326.
- Bolaña, María José. "Cantegriles montevideanos como asunto político: movilización, vivienda y ciudad (1946-1956)". *Storia urbana* 177 (2025): 19-38.
- Bolaña, María José. "Segregación urbana en el Estado benefactor: la política de barrios de emergencia y el desalojo urbano en Montevideo (1952-1958)". *Revista Eletrônica da ANPHLAC* 22.34 (2022): 150-185.
- Bolaña, María José. *Pobreza y segregación urbana: cantegriles montevideanos 1946-1973*. Montevideo: Editorial Rumbo, 2018.
- Broquetas, Magdalena y Nicolás Duffau. "Una mirada crítica sobre el "Uruguay excepcional". Reflexiones para una historia de larga duración de la violencia estatal en el siglo XX. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani* 53 (2020) 152-180.
- Broquetas, Magdalena. *Ganar la guerra. Cultura, sociedad y política en el Uruguay autoritario 1967-1973*. Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 2024.
- Castells, Manuel. *La cuestión urbana*. México: Siglo XXI Editores, 1988.
- Castiglioni, Lucas. "Apuntes para una historia crítica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)". *Sociedad de Economía Crítica* 7.14 (2021): 107-128.
- Conti, Nydia. *Historia de los problemas de la arquitectura nacional: la vivienda de interés social en el Uruguay*. Montevideo: Farq-Udelar, 1986.
- Garcé, Adolfo. "La Alianza para el Progreso en Uruguay: dinámica política, legado y lecciones". *Revista Histórica* 27.1 (2020): 164-189.
- García, Roberto y Martín Girona. "Una 'inmensa potencia explosiva': Uruguay y la ruptura de relaciones con Cuba en 1964". *Encuentros Uruguayos* 15.1 (2022): 129-130.
- Gorelik, Adrián. *La ciudad latinoamericana: una figura de la imaginación social del siglo XX*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2022.
- Harmer, Tanya. "The 'Cuban Question' and the Cold War in Latin America, 1959-1964". *Journal of Cold War Studies* 21.3 (2019): 114-151.
- Katz, Friedrich. "La guerra fría en América Latina". *Espejos de la guerra fría: México, América Central y el Caribe*. Coord. Daniela Spenser. México: Miguel Ángel Porrúa, 2004.
- Kaztman, Rubén y otros "La ciudad fragmentada: respuesta de los sectores populares urbanos a las transformaciones del mercado y del territorio en Montevideo". *Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo*. Comps. Alejandro Portes y otros. España: Dialnet, 2008.
- Keller, Renata. "The Latin American Missile Crisis". *Diplomatic History* 39.2

(2015): 195-222

- Lacerda, Constantino y Jose Elidney Pinto. “Alianza para el Progreso: informe de la delegación de observadores de la UPADI ante las Segundas Reuniones del CIES”, *Revista de Ingeniería* 59.673-674 (1965): 16-18.
- Magri, Altair. *De José Batlle y Ordóñez a José Mujica: ideas, debates y políticas de vivienda en Uruguay entre 1900 y 2012*. Montevideo: CSIC-Udelar, 2015.
- Marchesi, Aldo y Vania Markarian. “Cinco décadas de estudios sobre la crisis, la democracia y el autoritarismo en Uruguay”. *Revista Contemporánea, Historia y Problemas del siglo XX* 3.3 (2012): 213-242.
- Markarian, Vania. *Universidad, revolución y dólares. Dos estudios de la Guerra Fría cultural en el Uruguay de los sesenta*. Montevideo: Editorial Debate, 2020.
- Rico, Álvaro. “Del orden político democrático al orden policial del Estado”. *Separata de Brecha. A 30 años del golpe de Estado (I)*, 6 de junio de 2003.
- Rico, Álvaro. *1968: El liberalismo conservador*. Montevideo: FHCE/Udelar y Ediciones de la Banda Oriental, 1989.
- Snitcofsky, Valeria. *Historia de las villas en la ciudad de Buenos Aires: de los orígenes hasta nuestros días*. Buenos Aires: Ediciones Tejido Urbano, 2022.