

# ITU

# 19

## folleto de divulgación técnica

### SUMARIO

#### INFORME PARA LA REDACCION DE UNA LEY DE RECUPERACION DE POBLACIONES INDIGENTES

por la Comisión Especial  
designada por el Poder Ejecutivo

Dr. ALBERTO GALLINAL, Presidente.  
R. P. ATANASIO SIERRA, Secretario.  
Arq. CARLOS GOMEZ GAVAZZO.  
Arq. LUIS A. BASIL.  
Arq. CARLOS TOSAR.

INFORME PARA LA REDACCION DE UNA LEY DE  
RECUPERACION DE POBLACIONES INDIGENTES

por la

Comisión Especial designada por el P.E.

Dr. Alberto Gallinal. Pdte.  
R.P. Atanasio Sierra. Srio.  
Arq. Carlos Gómez Gavazzo.  
Arq. Luis A. Basil  
Arq. Carlos Tosar

00036

## I - CONSIDERACIONES PREVIAS.

### a) Enfoque y objetivos de la Comisión.

La Comisión Honoraria designada por el Poder Ejecutivo, a los efectos de estudiar y asesorar a los Poderes Públicos sobre los problemas materiales y sociales que crean las poblaciones denominadas "rancheríos" y la posibilidad de un programa que pueda suponer una solución de positivos resultados en el ámbito nacional y de América Latina, teniendo presente la vasta experiencia y conocimientos adquiridos a través de largos años de dedicación por parte de personas e instituciones nacionales y extranjeras, hace las siguientes consideraciones:

#### Carácter de la Comisión.

- 1 - Que los cometidos asignados a esta Comisión, y su propia integración, son ya en sí mismos una determinante limitativa de su labor, en cuanto tiene relación con los objetivos que deberán fijarse, por cuanto no la habilita para llegar con su trabajo más allá de una definición de orientación y conceptos que puedan regir la acción ejecutiva y/o especializada.

#### Problema Complejo.

- 2 - Que el "problema" del rancherío, no es calificable como un hecho físico únicamente, y por tanto no es corregible con la mera inversión de los rubros que pudieran o quisieran destinarse a su solución, por cuantiosos que ellos fuesen. Inútil pues, sería el suministro o la faci

lidad para la obtención de la vivienda, si con ello se pretendiese encontrar soluciones positivas. Al configurar un hecho negativo complejo, producto de una realidad económica y social cuyo desequilibrio va acentuándose con el tiempo a la par de una progresión de tipo geométrico, se refleja evidentemente en el equino físico dentro del cual la vivienda ocupa lugar preponderante, pero la incidencia no se detiene en ello, sino que altera también las condiciones morales, culturales, higiénicas, etc. En tanto no se toque la raíz misma del problema y no se tienda a la transformación de la estructura económica de los grupos familiares, imposible será darles el equilibrio que es menester para desarrollarse culturalmente, en un marco moral e higiénico, al tiempo que lo habilita para sostener con normalidad el equipo que se les facilite.

Necesidad del enfoque empírico.

- 3 - Que dadas las características del problema en análisis, tanto por su naturaleza como por su magnitud y condiciones geográficas, no se cree factible ni procedente plantear en una primera instancia, soluciones de carácter masivo, ni generalizadas a escala nacional. Asimismo se tiene la seguridad de que sería condenar al fracaso la iniciativa, definiendo programas completos que pretendan atender la totalidad de las variables que ofrecen los distintos tipos de rancheríos en su inmensa variedad de matices, así como prever todas las contingencias que pueden plantearse en la aplicación de tales programas de un modo estricto, calculado, con una total precisión en todos sus aspectos.

Administración de la acción.

- 4 - Que la Comisión no está en condiciones, por su naturaleza y constitución, de entrar a considerar el problema y soluciones posibles, fuera del territorio nacional, más allá de los términos generales que surgen de la similitud de los caracteres sociales, económicos y técnicos en que se plantean y se reconocen científicamente.
- 5 - Que en orden nacional ningún organismo del Estado, tanto del Gobierno Central, como así mismo ninguno de los Entes Autónomos, ni de los Gobiernos Departamentales, como

así tampoco ningún organismo privado, está en condiciones actuando independientemente, de enfrentarse al problema de los rancheríos en su integridad, aún cuando muchos de ellos por la naturaleza de su constitución y por la razón misma de su creación, atiendan con felicidad problemas parciales que tienen una relación más o menos estrecha con el que mueve a esta Comisión.

- 6 - Que no obstante lo afirmado en el numeral 5, no es prudente la creación de un nuevo organismo con el cometido específico de atender el problema, ya que cualquiera fuera su constitución y las limitaciones de su acción, ésta siempre supondría una antieconómica e inconveniente superposición o interferencia funcional en relación con aquellos organismos ya existentes, que aunque en forma parcial atienden y muchas veces eficazmente, aspectos que deberán contemplarse en la acción que se programa.
- 7 - Que en todo caso, es fundamental la coordinación efectiva, eficiente y responsable, entre la acción de los organismos oficiales existentes así como por su intermedio, la cooperación, el apoyo y colaboración de la iniciativa privada.

Hechas las consideraciones apuntadas, esta Comisión estima:

- 1 - Que el enfoque que haga del problema, lo será del ámbito nacional y deberá mantenerse en términos muy generales, analizando los caracteres más salientes del mismo, sin considerar aspectos particulares que escapen a su cometido específico. Esa faceta más técnica, será de competencia del "Equipo" que actúe en la etapa de aplicación del plan que llegue a aprobarse.
- 2 - Que su "objetivo inmediato" debe ser estructurar un plan de acción en su concepción normativo y flexible en todas sus partes, adaptable y modificable en razón de las posibilidades, y según los resultados que por las aplicaciones sucesivas de sus disposiciones se vayan obteniendo.
- 3 - Que el contenido del plan que surja de su seno contemple la complejidad del problema que se pretenda solucionar, atendiendo sus aspectos fundamentales pero sin omisiones

que pudieran hacer fracasar lo que se intenta y con el orden prioritario que requiere una solución realista del problema.

- 4 - Que las disposiciones del mismo, establezcan la coordinación de todos aquellos servicios, Institutos, organismos descentralizados o no, que de un modo y otro atienden desde su órbita aspectos que tienen relación principalmente con la producción, la cultura, la asistencia médica y social y la vivienda, o que sin haberlo hecho hasta el momento, estén potencialmente habilitados para hacerlo.

#### b) Análisis del Problema.

Imposible resultaría hacer un análisis para llegar a tener una apreciación cualitativa de los matices que presentan los rancheríos, sin hacer un resumen de la evolución de nuestra población asalariada rural; no se pretende hacer una exposición al respecto, ya que hay una bibliografía muy rica en estudios de tal evolución y que la presenta con una visión particularizada, que sobrepasa en mucho lo necesario para fundamentar el plan que esta Comisión propone.

El proceso primero de transformación del agro no trajo aparejado hasta hoy, salvo excepciones, una intensificación de la producción como era previsible, dadas las nuevas posibilidades que fué ofreciendo la técnica a través del tiempo, sino que se mantiene en su mayor parte con su carácter de explotación extensiva, con una bajísima producción por unidad de superficie y con un bajo número de trabajadores, que en su mayoría son temporarios.

Las nuevas técnicas abren un panorama promisor en la aplicación de normas modernas agronómicas a la vida del suelt.

El mantenimiento de aquel "status" y el crecimiento vegetativo de las poblaciones rurales surgidas a influjo de aquel primer proceso, acrecienta el número de aspirantes a un trabajo cada vez más escaso. De todo ello resulta una po

blación con recursos cada vez más reducidos y más inseguros en términos relativos, cayendo día a día más en una situación de renuncia, frente a todas las circunstancias que hacen deplorable su propia existencia. El producto humano resultante a través de un par de generaciones en esas condiciones, es un ser vulnerado moralmente e incapaz de una labor sistemática por impericia propia de la inactividad frecuente y prolongada. La promiscuidad, el juego, el alcohol, la falta de higiene, de asistencia médica, de alimentación adecuada, completan su formación dentro del cuadro de degradación que viven y que hieren al sentimiento humano y a la dignidad nacional.

A este ser humano está dirigido parte del Plan que se propone, porque es la base fundamental de las comunidades aludidas, ya que en el medio rural un lamentablemente alto porcentaje de las poblaciones tipificadas como "rancheríos" están integradas por grupos en esas condiciones.

Restaría para terminar con la descripción ensayada, completar el cuadro de esta sucinta evolución, con la etapa que podemos definir como "proceso migratorio".

El se inicia por diferentes causas, pero como consecuencia directa de esa situación creada en el medio rural. La inestabilidad en su medio de origen, la inseguridad de su existencia en un medio que le es hostil, sin una asistencia cultural que le aliente a superarse en su propio medio y sin siquiera la posibilidad material de intentarlo, cuando aquella se hace presente. La apetencia despertada por las mejores oportunidades que le ofrece el pueblo o la ciudad, con su atractiva diversidad de ocupación, le lleva a aquél o aquella, para encontrar también allí la inestabilidad económica. El mismo proceso se puede reconstruir en la relación de estos con la capital y para darse la misma situación. Su única posibilidad de afincamiento, tanto en uno como en las otras, será en la periferia, por la doble razón de ser: 1° la más compatible con la mentalidad del hombre que proviene del campo, y 2° por ser prácticamente el único lugar de la ciudad que admite afincarse a quienes no tienen recursos.

Allí se encuentran los que migran del campo, con los que migran del centro de la ciudad a su periferia por el impulso expansivo urbano, que los relega a las áreas suburbanas

o rurales próximas.

Este encuentro que se produce en la cintura del área urbana, crea una situación incierta para ese núcleo de población, desde el punto de vista de quién debe planificar una acción en su beneficio, ya que ello lo hace francamente diferente al hecho que más claramente se da en el área rural, donde no se manifiesta la influencia expansiva de la ciudad

De este modo, tenemos definidos los dos grupos fundamentales de nucleaciones que deberán ser contempladas en el plan a proponer. Es imposible definir en este momento, sin una investigación, sociográfica y sociológica, los distintos subgrupos que pueden darse dentro de los dos definidos. Esta primera clasificación permite al menos, dar una orientación al Plan para una primera etapa de aplicación con carácter demostrativo que permita sacar conclusiones más precisas, al tiempo que paralelamente los técnicos competentes desarrollan un plan de investigación sistemática que permita ajustar las posteriores etapas del plan apoyados en la experiencia recogida en las primeras aplicaciones.

De todos modos para completar el panorama, se hace necesario mostrar una apreciación cuantitativa del problema, a los efectos que pueda considerarse la magnitud del mismo y la urgencia en la aplicación de las primeras medidas, que nos aproximan a su solución antes de que llegue a niveles inalcanzables.

FAMILIAS QUE HABITAN VIVIENDAS INSALUBRES EN NUCLEOS URBANOS EN EL URUGUAY. - DATOS PARA 1951.

Depart.	RANCHERIOS		N° Fam. en centr.urb.	Total de famil. en viv.insalub.
	N°Ranch.	N°Fam.		
Artigas	26	1.255	1.893	3.148
Canelones	-	-	3.209	3.209
Cerro Largo	45	1.968	2.215	4.183
Colonia	28	734	1.027	1.761
Durazno	24	970	1.374	2.344
Flores	12	312	848	1.160
Florida	12	382	1.407	1.789
Lavalleja	14	438	1.430	1.868
Maldonado	4	96	1.083	1.179
Paysandú	22	800	2.042	2.842
Río Negro	12	759	1.122	1.881
Rivera	29	972	3.638	4.610
Rocha	8	189	2.463	2.652
Salto	45	1.280	3.641	4.921
San José	6	144	1.116	1.260
Soriano	25	606	1.723	2.329
Tacuarembó	59	2.215	2.500	4.715
T. y Tres	27	734	2.131	2.865
INTERIOR:				48.716
MONTEVIDEO:				28.500
URUGUAY:				77.216 (1)

(1) -  $77.216 \times 4 = 308.864$  habts.  
aproximadamente 12% de la población nacional en aquella fecha.

Fuente de los datos:

- Ministerio de Salud Pública (Dpto. de lucha contra el Aedes Aegyptys).
- Ministerio del Interior.
- Consejo Nacional de Enseñanza Primaria y Normal.

Con todo, las cifras que aquí se exponen muestran, que por lo menos, se está muy cerca de la situación que se trata de evitar.

En efecto, no se puede hablar de "problema" si no se enfrenta el motivo que lo crea y la necesidad conformada, con la posibilidad de proveer soluciones, siendo en esta coyuntura donde aparece la oportunidad crítica que se comenta.

Es precisamente que las conclusiones de ese enfrentamiento, analizadas a la luz de las recientes experiencias cumplidas en el medio nacional, son las que ha tenido en cuenta esta Comisión, para dar a su informe un contenido práctico, limitado y medido en razón de las posibilidades técnicas, financieras y administrativas que el País ha revelado poseer, sin reducir la natural ambición de poder alcanzar con la ejecución del Plan y en el momento que las circunstancias lo faciliten, la cobertura total de la la necesidad acumulada, así como la estabilización de una conciencia adecuada, para concretar en los hechos las normas previsoras hoy ya reconocidas, para encauzar la organización y desarrollo normales de toda comunidad.

Aún en la imposibilidad de operar con cálculos exactos y con la sólo aplicación de un criterio restrictivo de los datos que se posee, el déficit de 77.000 familias que se menciona en el cuadro para 1951, racionalmente debe ser aumentado aproximadamente en un 40%, si se considera el 2% correspondiente al aumento vegetativo de la población del País, durante los 10 años transcurridos desde la fecha de la precedente estimación y los otros 10 años que como mínimo deberán transcurrir para hacer posible la total eficiencia de una solución.

De este modo, el problema debe situarse frente a la recuperación de un total de 107.800 familias para resolverlo en 10 años, con una organización y recursos financieros limitados, así como con reducidas capacidades de inversión y realización.

Ya se ha expresado que la magnitud del problema no admite en el momento la recurrencia a cálculos exactos, pero la necesidad de una titulación demostrativa para establecer

las limitaciones del Plan obligan a considerar aproximativamente a los mismos.

Partiendo de la base de 100.000 familias, la acción total que sobre ellas pudiera emprenderse en base a la adjudicación de tierra, viviendas y servicios, demandaría la inversión -muy baja pero siempre ilustrativa- de \$500.000.000 en 10 años, o sea a razón de \$ 50.000.000.00 anuales; cantidades estas que aún cuando pudieran ser financiadas, sobrepasan en mucho los límites de inversión que acuerda la capacidad ejecutiva nacional para el desarrollo de planes intensivos.

Dos razones fundamentales pueden señalarse para explicar esta realidad:

- 1° - La falta de recursos científicos y técnicos.
- 2° - La ausencia de toda acción coordinada y el desajuste administrativo.

La Comisión considera que la realidad no se puede modificar, pero sí encauzar y en ese sentido ha pretendido que las razones que se señalan, al transformarse en los hechos, permitan operar con eficacia progresiva.

Una estimación de la posibilidad realizadora actual, frente a una mínima acción efectiva ante el valor cuantitativo del mismo, sería situar el monto de inversión anual en el 20% de la cifra necesaria y en forma progresiva, esto es en \$ 10.000.000, lo cual transportaría la acción -aunque incompleta- a planos iniciales de ejecución.

Debe ser aclarado, que tal cifra pueda resultar insuficiente, ante la necesidad de extender su inversión en cierto tipo de obras y servicios públicos de la comunidad, pero no es menos cierto que otros aportes municipales y privados podrían aumentar el capital de inversión, aún cuando sea prematura confiar en un determinado grado de su participación.

En todo caso, lo importante será asegurar la vigencia y efectividad inicial de la acción y dotar al instrumento que la rija, de la mayor flexibilidad para adaptar las circuns-

tancias y con el más acelerado ritmo, al logro del objetivo final.

## II - OBJETIVOS.

El presente Plan tiene por objeto proceder a la recuperación social y económica de la población indigente del país, por medio de una acción sistemática tendiente a la elevación de sus niveles de vida en los órdenes de la cultura, su capacitación para el trabajo, la normalización de sus relaciones sociales y en definitiva la obtención de un grado aceptable de bienestar individual y colectivo, compatible con el decoro de la vida nacional.

## III - CARACTERES DEL PLAN.

### Alcance de la acción.

- 1 - El Plan tiene carácter nacional y por tanto su contenido debe tener vigencia en todo el territorio del país, emanando en ese sentido de las disposiciones respectivas de las autoridades competentes, cuya acción coordina. Se considera que a la acción dispuesta para los organismos que integran el Poder Ejecutivo, deben agregarse otras que determinen lo que, a modo de complementación o delegación de funciones, deberán acordar los organismos descentralizados y gobiernos departamentales, así como otros emanados de la acción privada.

### Continuidad del Plan.

- 2 - En todo caso, la acción deberá considerar que toda etapa del plan constituye un proceso de transformación de la realidad en la cual se opera, y cuyos caracteres negativos deben ser solucionados en etapas o períodos de tiempo mínimos, en relación con su evolución hacia los programas o planes de desarrollo normales del país.

### Ejecutividad.

- 3 - Los lapsos que limitan las referidas etapas, deberán ser definidos en función de las posibilidades sociales, económicas y financieras de la estructura nacional, así como también a la efectividad de los servicios técnicos y administrativos que en ello operen.
- 4 - Por esta razón, el presente plan deberá ser considerado para la totalidad de su aplicación, sólo desde el punto de vista conceptual, ya que sólo es explícito su contenido en relación con la primera etapa de la acción.
- 5 - En tal sentido el plan comprende en su forma global, tres etapas: a) transitoria, b) expansiva y c) definitiva y total. a) La etapa transitoria, será de aplicación directa e inmediata en aquellas comunidades ya conocidas y en condiciones de ser tratadas y cuyo carácter fundamental lo constituirá el poder afirmar las experiencias realizadas hasta hoy y ajustar el plan para su aplicación ulterior más amplia. b) La etapa expansiva, será aplicada a medida que la irradiación asistencial desde los centros comunales en que se opere la etapa transitoria vaya dejando a las comunidades cercanas preparadas preparadas para una acción más directa. c) La etapa total y definitiva, será aplicada cuando la experiencia recogida en las dos etapas anteriores permita la generalización del sistema en todo el territorio nacional, al tiempo que los que han sido motivo de atención en la 1ra. y 2da. etapas son incorporados a los planes de desarrollo en el ámbito nacional.
- 6 - Se prevee que para llegar a la etapa total en condiciones de aplicar con éxito el plan, es menester que mientras se cumplen las etapas transitoria y expansiva, se prevean los medios económicos y técnicos que permitan el desarrollo de estas comunidades, en las condiciones previstas; pero es aún más importante que se tomen las providencias para una reestructuración del actual Instituto Nal. de Colonización, racionalizándolo a la par de que sea dotado de los medios que le permitan llevar adelante planes de intensificación a gran escala de la producción rural en sus distintas manifestaciones, atendiendo en



forma especial aquellos que tienen relación con pequeñas parcelas de explotación intensiva: lechería, avicultura, etc.

#### Selectividad de los programas.

- 7 - Teniendo en cuenta el carácter urgente de las operaciones inmediatas que recomienda el plan, la imprecisión en el monto de los recursos monetarios, la naturaleza en extremo variable de los distintos aspectos de la necesidad y la imposibilidad de determinar cualitativa y cuantitativamente estos últimos en forma definitiva dentro de los breves plazos correlativos a la acción inmediata, ésta deberá enfocarse con caracteres selectivos en base a los siguientes principios:

- Definición de los grados de urgencia de la necesidad.
- Soluciones integrales prioritarias y evolutivas.
- Integración de fondos para el desarrollo de programas iniciales con inversiones inmediatas y mediatas progresivas.

#### Limitación de la necesidad.

- 8 - La limitación de la necesidad a través de una definición de los grados de urgencia que aquella acarrea es natural consecuencia de la imprecisión en la determinación del capital a invertirse, así como de la complejidad de la situación a enfrentar. EL PLAN LIMITA EVENTUALMENTE ESA NECESIDAD EN SU ETAPA INICIAL A AQUELLAS POBLACIONES INDIGENTES, QUE SE SELECCIONAN PARA SERVIR DE "CENTROS PILOTOS" DE RECUPERACION.

- 9 - A estos efectos dentro de esas poblaciones se establecen las siguientes prioridades, sin perjuicio de las demás limitaciones que surjan del propio plan, o producto de su aplicación inmediata o extensiones que posteriormente se admitan en razón de nuevos elementos de juicio sobre la necesidad o posibilidad de atenderlas:

"A" - Aquella población que conforma un número de habitantes pertenecientes a poblados indigentes (rancheríos) ubicados en la periferia de centros urbanos o en áreas rurales próximos a éstos, por en-

tre los núcleos de población indigente mejor analizados hasta el momento y por tanto más conocidos desde el punto de vista técnico; ello permite que el trabajo de recuperación pueda ser abordado casi de inmediato.

"B" - Aquellas poblaciones que en iguales condiciones que las anteriores, caen dentro de la órbita de acción de cada uno de los "centros piloto" señalados, y donde el trabajo de los técnicos radicados en estos hayan preparado a sus habitantes, llevándolos al estado de receptividad adecuado para aplicar integralmente el plan.

"C" - Aquellas poblaciones indigentes ubicadas en áreas rurales alejadas de los centros poblados y de las cuales, el conocimiento que se tiene es casi nulo; esto hace imposible una acción por el momento, pero obliga a tomar las providencias para que se desarrolle una investigación con carácter nacional, tendiente a medir la magnitud del problema y posibles aplicaciones del plan, tanto del punto de vista cuantitativo como cualitativo.

#### Orientación de la acción.

- 10- Las soluciones integrales prioritarias y evolutivas son basadas en la propia naturaleza del problema advertido desde los puntos de vista económico, social y técnico.

- Desde el punto de vista económico, la población deberá sustentarse en un nuevo "nivel subsistencial" que acuerde posibilidades inmediatas de autoalimentación y desarrollo de economías individuales y colectivas que la habiliten para incorporarse a niveles normales de economía urbana (consumo) o rural (producción)
- Desde el punto de vista social, debe sustentarse la tesis de que la población debe ser asistida en las distintas etapas del Plan, con atención médica, higiénica, de servicio social, escolar, etc.
- Desde el punto de vista técnico y en consideración de los aspectos económicos y sociales, se hace necesario e imprescindible la asistencia técnica a la población, tanto en el orden individual como colectivo,

procurando su capacitación para la construcción de su vivienda, el trabajo de su tierra, el ordenamiento y distribución de su producción y demás rendimientos individuales y colectivos que deban deducir de su nuevo estado de afincamiento.

#### Integración financiera.

- 11 - La integración de fondos para el desarrollo de los programas iniciales, con inversiones inmediatas y mediatas progresivas es exigencia fundamental para la iniciación de la acción.
- Deben asegurarse montos de inversión mínimos, de acuerdo con las exigencias de la primera etapa, ampliados periódicamente en razón de las necesidades expansivas de los programas básicos, sin perjuicio de otras integraciones o disponibilidades de capital que se invertirán en otras acciones ampliatorias de éstos.

#### IV - INSTRUMENTOS DE EJECUCION.

##### Órganos que intervienen en la ejecución del Plan.

- 12 - Los instrumentos de ejecución del Plan son:
- . Los órganos del Poder Ejecutivo nacional.
  - . Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados.
  - . Los órganos ejecutivos departamentales.
  - . El organismo coordinador designado al efecto por el Poder Ejecutivo nacional.

##### Funciones específicas de cada órgano.

- 13 - Los órganos del Poder Ejecutivo Nacional son esencialmente los servicios ministeriales, actuando en sus respectivas órbitas de acción.
- 14 - Los Entes Autónomos y Servicios Descentralizados cooperarán con el Organismo Coordinador con su acción especializada: prestando directamente la asistencia y atención de servicios, cuando ello sea menester para el mejor cumplimiento de los mismos y proporcionando el personal técnico y técnico-administrativo que sea requerido para la aplicación del Plan.

Los organismos docentes prestarán la asistencia técnica y asesoramiento que le sean requeridos; la Universidad en especial cooperará con la Autoridad del Plan, realizando las investigaciones que sean necesarias, en el transcurso de toda la aplicación del Plan y la asistirá técnicamente con los especialistas que se requieran para completar los cuadros de los equipos de trabajo, cuando dentro de las instituciones ejecutivas no sean suficientes para los fines perseguidos.

- 15 - Los órganos departamentales son esencialmente los Concejos Departamentales y sus dependencias ejecutivas, actuando dentro de sus respectivas jurisdicciones; contarán con la misma colaboración de los organismos docentes, de modo idéntico a la que estos prestarán a los órganos ejecutivos nacionales.

##### Coordinación.

- 16 - El Organismo Coordinador designado al efecto por el Poder Ejecutivo Nacional será la COMISION COORDINADORA PARA EL PLAN DE RECUPERACION DE POBLACIONES INDIGENTES, la que tendrá amplias facultades sobre la ejecución del Plan y la definición de sus programas. Estará constituida por un delegado de cada uno de los organismos siguientes:
- Ministerio de Ganadería y Agricultura.
  - Ministerio de Salud Pública.
  - Ministerio de Obras Públicas.
  - Instituto Nal. de Viviendas Económicas.
  - Instituto Nal. de Colonización.
  - Consejo Nal. de Enseñanza Primaria y Normal.
  - Universidad de la República.
  - Universidad del Trabajo.
- 17 - La Comisión Coordinadora funcionará en la órbita del Ministerio de Instrucción Pública y Previsión social, el que designará un delegado para presidirla.
- 18 - Serán funciones de la Comisión Coordinadora:
- a) Tomar resolución sobre todos los aspectos técnicos referentes a la utilización del territorio, equipamiento y prestación de servicios que exija la aplicación del presente plan.

- b) Acordar la inversión de los fondos que se le adjudicó que con destino a la ejecución del Plan.
- c) Constituir los equipos técnicos que deben operar en cada "Centro Piloto", con personal técnico-especializado integrante de los cuadros administrativos de los órganos representados en ella.
- d) Coordinar y regular la acción, en el orden nacional y en la órbita de cada centro piloto, los servicios que prestarán los órganos ejecutivos del Plan.
- e) Coordinar y regular con la ejecución del Plan la iniciativa municipal y la iniciativa privada tendientes a complementar los objetivos del mismo, prestándoles las asistencias administrativa, técnica y financiera en las condiciones que se establecen en este instrumento.
- f) Revisar anualmente las inversiones que se programen.
- g) Solicitar oportunamente la asistencia técnica especializada que organismos internacionales puedan proporcionar, para una más efectiva aplicación del presente Plan.

#### Asesoramiento técnico.

- 19 - La Comisión Coordinadora radicará en la Universidad de la República los estudios de planeamiento territorial y organización de comunidades, necesarios para la aplicación integral del Plan en todas sus etapas y en forma especial para la selección y desarrollo de los centros pilotos previstos en la primera. A esos efectos se proveerá a dicho Instituto de la colaboración de todos los especialistas requeridos como asesores para todas las actividades, provenientes de los organismos técnicos nacionales.

#### V - NORMAS DE EJECUCION.

##### Preparación y trabajo de los equipos.

- 20 - El personal técnico que deberá integrar los equipos de trabajo a que se refiere en el No.18, inc.c), será sometido a un período de preparación y adiestramiento con una duración de 3 a 5 meses antes de ser radicados en

los centros pilotos respectivos. Su preparación consistirá fundamentalmente en una consubstanciación con los principios del Plan, así como en la Creación del imprescindible espíritu de cuerpo dentro del mismo Plan, para que su acción en el medio pueda volcarse con unidad y eficacia.

- 21 - Sin perjuicio de lo que surja por su iniciativa, estos equipos deberán vincularse estrechamente con la comunidad a través de las manifestaciones que puedan darse espontáneamente por medio de comisiones locales orientándolas a que tomen parte activa dentro de la marcha de cada una de las comunidades.

- 22 - Los equipos técnicos desarrollarán su acción desde los "centros piloto" de modo que el Plan sea aplicado en forma integral desde un principio y tanto más, cuando más se encuentre a la población en las condiciones necesarias para tener la seguridad del éxito en la aplicación. Los programas de recuperación humana mediante disposiciones asistenciales en los órdenes de la economía, la sociología, la higiene ambiental, etc., estarán acompañados de realizaciones que aseguren la integralidad de la recuperación. Paralelamente se irá haciendo:

- 1° - La investigación tendiente a dotar a los equipos técnicos del material básico que les permita ampliar en forma sistemática su acción;
- 2° - El trabajo con las comunidades inmediatas a los centros pilotos, preparando desde el punto de vista social y cultural a la población, para llevarlas a un estado de receptividad que facilite la aplicación del Plan en sus etapas siguientes.

##### Programas y plazos de ejecución.

- 23 - El Plan comprende 3 programas de acción, dirigidos a la atención de los distintos tipos de población indigente especificados en el numeral 9 y que se identifican con las mismas letras de los incisos que expresan las definiciones. Cada programa comporta la atención en materia de Tierras, Viviendas y Servicios, para cuya disponibilidad, ejecución y obras y dotación de servicios se imputan a distintos fondos financieros y su

realización se atiende en plazos de tiempo fijos. Las imputaciones de fondo se determinan más adelante; en cuanto a la duración de los plazos se establecen:

a) Un plazo de 30 meses para la primera etapa: -transitoria- que incluyen los 6 meses de preparación del personal de los equipos técnicos que actuarían en los centros pilotos iniciales. Simultáneamente y durante esos 6 meses se harían las primeras realizaciones necesarias para el trabajo y alojamiento del personal, así como las adquisiciones y complementación del equipo material para la puesta en marcha de los 3 centros. Durante los 24 meses restantes se procedería a la aplicación integral de las disposiciones del Plan en los centros pilotos y al trabajo con la población de las comunidades cercanas a cada uno de ellos. Para la etapa inicial se seleccionarían 3 centros pilotos -uno para cada programa- de acuerdo al siguiente criterio: Un centro de recuperación de población muy próximo a áreas urbanas.

Dos centros de recuperación en el área rural, uno de los cuales se establecerá en una zona de ganadería extensiva con muy poco desarrollo o ninguno, en cuanto a técnica de producción, y otro en una zona más desarrollada que incluya tipos de explotación mixta: agrícola y pecuaria.

b) Un plazo de 2 a 5 años para la 2ª etapa: expansiva, durante el cual se entraría a la aplicación integral y sistemáticamente generalizada dentro del área de influencia de cada centro.

Simultáneamente, y medidas las posibilidades económicas y el avance de la investigación que irá haciéndose de otras poblaciones de similares características, la Comisión Ejecutiva dispondrá a su arbitrio de la creación de nuevos centros pilotos, que permitan o faciliten la generalización de la aplicación del Plan en todo el ámbito nacional previsto para la tercera etapa.

c) Un plazo de hasta 10 años a contar de la fecha de

implantación de los primeros centros para la posible relocalización de los primeros beneficiarios en función de su incorporación a los planes normales de desarrollo del agro, a encomendarse al Instituto N. de Colonización previstos en el número 6 o su permanencia en el medio adjudicado transitoriamente.

En el lapso que media entre la culminación de la primera y segunda etapa y la terminación de estos 10 años, el Plan deberá haberse aplicado en todo el territorio nacional.

24 - Tanto estos plazos como el monto de las inversiones en cada caso, serán objeto de revisiones anuales, para ajustar la evaluación de las necesidades, el volumen de obra y la prestación de los servicios que integran la acción en las etapas transitoria y expansiva del Plan, manteniendo de este modo, la elasticidad del mismo en todos sus aspectos.

#### Directivas para la formación y desarrollo de los centros pilotos.

25 - El Plan tiende a asegurar una economía subsistencial para los grupos familiares de las poblaciones a recuperar, como forma de buscar el equilibrio económico, en un medio donde la ausencia o escasez de fuentes de trabajo es la situación predominante.

26 - Se llevará a cabo el afincamiento de estos grupos familiares organizándolos en comunidades aisladas en el área rural o incorporándolos a otras ya existentes con mayor vitalidad y posibilidades de desarrollo. El primer caso se dará para aquellas poblaciones que por su ubicación geográfica actual justifican su existencia como un posible centro de servicios del área rural inmediata y el 2º para aquellas otras que, implantadas en un punto no apropiado para cumplir tal finalidad, su mantenimiento supondría desarrollar en forma antieconómica un centro que no se justifica desde el punto de vista de la organización territorial.

27 - Las nuevas comunidades contarán con una extensión de tierra para uso individual, a dividir en parcelas convenientes y con otra para uso colectivo. En las primeras deberá desarrollarse una actividad al alcance del grupo familiar, con la asistencia técnica necesaria para elevar el nivel de producción en forma inmediata. En las segundas, aparte de tener la misma finalidad en cuanto a elevar la productividad, se desarrollará la conciencia del trabajo en equipo, imprescindible para hacer fructificar alguna manifestación de producción cooperativa por muy primaria que ella sea en su iniciación.

Las extensiones de parcelas individuales y predios de uso colectivo se adecuarán a las calidades de suelos y posibilidades de producción. Las áreas de uso colectivo estarán además en relación con el número de familias que conformarán el centro.

28 - Por otra parte se tendrá en cuenta la posibilidad que acuerda la tenencia de tierra por parte de la población a recuperar, en su situación de origen.

En tal sentido, deberá considerarse la ubicación de las propiedades, en relación con lo que surja de las recomendaciones en materia de implantación para los nuevos centros, que podrá o no afirmar aquellas ubicaciones como definitivas. En caso que de los estudios surjan impedimentos para mantener tales afincamientos por anormales, se procederá a la expropiación de esos predios, dándoles a cambio por valor que se estimará, nuevas tierras en los lugares seleccionados para la relocalización.

29 - Para la iniciación de los programas se tomarán las providencias para la adquisición por vía directa o por expropiación de las tierras necesarias para las viviendas, lugares de trabajo, vías de circulación y servicios de la comunidad, en los tres centros que se señalen para la Ira. etapa.

30 - Cada grupo familiar dispondrá además del predio individual con una vivienda unifamiliar con un carácter similar en cuanto a desarrollo a las que hasta ese momento ha usado, pero con un grado de mayor bienestar mate-

rial y espiritual. En este sentido se recomienda el proyecto estudiado por la Universidad en su Plan Inicial de Recuperación; tiene la cualidad de aproximarse en grado sumo, en cuanto a concepción espacial, a la actual habitación de estas poblaciones; las técnicas de realización aseguran un confort mínimo en una primera instancia y su concepción admite un desarrollo progresivo de la misma, cuando el usuario va elevando su nivel. Su bajo costo asegura además la posibilidad de obtener un máximo de unidades con un mínimo de inversiones. Las técnicas de ejecución previstas permiten que sean construidas casi totalmente por una mano de obra absolutamente no calificada, lo cual supone la posibilidad de que sean realizadas por los mismos beneficiarios del Plan, como parte misma de su proceso de recuperación, con la asistencia técnica adecuada.

Los materiales e implementos y personal idóneo (capataces, etc.) serían provistos por el organismo técnico-financiero competente, es decir, el Instituto Nal. de Viviendas Económicas, cuyos rubros a estos efectos, podrán ser reforzados con los recursos previstos para este Plan.

31 - Las comunidades atendidas por el Plan contarán desde su iniciación a los efectos de la aplicación del mismo con los servicios básicos que aseguren su desarrollo en forma armónica y sistemática. Los servicios fundamentales para tal desarrollo son:

- . educacionales
- . sanitarios
- . de asistencia social
- . de asistencia técnica en relación con la construcción de viviendas, producción del suelo y destino del producido
- . vivienda para los integrantes del equipo técnico, teniendo en cuenta en su momento, número, sexo y estado de los mismos, para asegurar una permanencia normal de cada uno de ellos y su respectiva familia en el centro piloto, si ello fuera menester.

#### Prioridad de los beneficiarios.

32 - Para determinar los grupos familiares que han de for-

mar las comunidades de los centros piloto, se requerirá informe del equipo técnico correspondiente, el que deberá tener en cuenta, y en orden prioritario:

- 1 - El matrimonio, legal o naturalmente constituido, o personas con niños a su cargo.
- 2 - El menor grado de su condición activa.
- 3 - La forma de su actual tenencia de la tierra:
  - a) Si es "no propietario" (arrendatario y ocupante de tierras fiscales, municipales o privadas) ocupando la relación suelo-vivienda con inconveniencias permanentes.
  - b) Si es propietario ocupando la relación suelo-vivienda en la misma forma.
  - c) Si es "no propietario", ocupante o arrendatario de la relación suelo-vivienda con inconveniencias no permanentes.
  - d) Si es propietario de la relación suelo-vivienda del mismo modo.
  - e) Si es "no propietario" arrendatario y ocupante de la relación suelo-vivienda permanentemente utilizable.
  - f) Si es propietario de la relación suelo-vivienda del mismo modo.

#### Derechos de los beneficiarios.

- 33 - En todos los casos, los predios individuales serán preferentemente entregados al beneficiario en carácter de arrendamiento con derecho a su propiedad u otra de igual valor y posibilidad, luego de los 10 años de su afincamiento en ella y siempre que haya cumplido normalmente con las obligaciones que el Plan le impone.
- 34 - No obstante lo dispuesto en el N° 33, y si se estima conveniente para la organización y desarrollo del centro piloto, el derecho de propiedad podrá hacerse efectivo de inmediato en el mismo, en la forma siguiente:
  - a) al propietario: -Sobre el predio relocalizado y por igual valor al del que actualmente posee.  
-Sobre el que actualmente posee si se acoge al Plan, pudiendo procederse a su expropiación si ello no sucediese.
  - b) al "no propietario": Sobre la tierra que ocupa actualmente o el predio relocalizado, según se estime

conveniente para la eficacia del Plan, debiendo en el primer caso procederse a la expropiación.

#### Obligaciones del beneficiario .

- 35 - Serán obligaciones de los beneficiarios del Plan, contribuir dentro de sus posibilidades a la ejecución del mismo, atendiendo a la asistencia que se le presta y contribuyendo materialmente y económicamente a la obra, en la medida que aconseje el equipo técnico, de acuerdo con sus medios y posibilidades.

#### VI - RECURSOS FINANCIEROS E INVERSIONES.

##### Fondo de Inversión.

- 36 - El fondo de inversión que la Comisión Coordinadora dispondrá para la ejecución del Plan, estará constituido por:
  - a) La cantidad de \$ 500.000.000.00 que asignará el Poder Ejecutivo Nacional.
  - b) Los aportes de las entidades públicas y/o privadas.

La cantidad asignada por el Poder Ejecutivo Nacional será provista del siguiente modo:

1er. año: \$ 10.000.000.00  
2do. año: " 20.000.000.00  
3er. año: " 30.000.000.00

y así sucesivamente con incrementos anuales de diez en diez millones, hasta completar el total en los 10 años de aplicación del Plan.

Los excedentes anuales pasarán a integrar la cuota correspondiente al año subsiguiente.

##### Distribución de la inversión.

- 37 - Del fondo otorgado por el P.E.N. se dispondrá del 80% para gastos de creación y desarrollo de los centros piloto:
  - . Expropiaciones de tierras o adquisiciones necesarias para el cumplimiento de cada etapa del Plan.

- Construcción de viviendas y equipamientos físicos.
- Construcción de prototipos de viviendas, con fines docentes y experimentales, en cada centro piloto.
- Gastos de traslado y viáticos de los equipos técnicos permanentes y móviles.
- Sueldos y contrataciones de personal técnico y auxiliar, siempre que la falta de los mismos con las características y formación requeridas para sus funciones, en los organismos nacionales, obligara a contrataciones especiales.

El 20% del mismo fondo se destinará para complementar las partidas de los organismos nacionales, a los efectos de posibilitar la prestación del servicio extraordinario que el Plan exige y del personal técnico necesario para ello.

38 - De las cantidades asignadas por la distribución del N° 37, se podrá disponer hasta el 20% de cada una de ellas, incrementado con los excedentes anuales, para invertir en programas similares a los que promueve el Plan, propuestos y ejecutados por parte de:

- a) Gobiernos Departamentales
- b) Personas o entidades privadas

A estos efectos, las inversiones se acordarán teniendo en cuenta: el grado de necesidad de la zona o Departamento en que se radica la acción, la coordinación con los programas de la Comisión, la efectividad y garantías técnicas que se ofrezcan, en el orden de la organización de comunidades.

En todo caso, el monto de cada inversión no será superior del 50% del aporte en valor efectivo que ofrezca cada Gobierno, entidad o persona interesada.

## VII - DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS Y TRANSITORIAS.

39 - El Poder Ejecutivo Nacional procederá a instalar provisoriamente la Comisión Coordinadora, para cumplir con los siguientes cometidos:

- a) Revisar y ajustar el presente Plan, con la naturaleza y posibilidades de las funciones que le competen

a los organismos que en el mismo deben intervenir.

b) Reglamentar las disposiciones del Plan y el funcionamiento de la propia Comisión.

c) Proponer al Poder Ejecutivo los proyectos modificativos de las leyes vigentes, que inciden en la aplicación del Plan, particularmente de:

- La ley 28 de marzo de 1912 (Ley de Expropiaciones), agregando la declaración de utilidad pública para las tierras de uso comunal y privado, cuya ocupación sea necesaria para la formación de los centros piloto.
- La Ley de Centros Poblados, estableciendo en sus formas de excepcionalidad prudencial, para los módulos básicos de división de la tierra, los que resulten de las condiciones agro-económicas aptas para la formación de los centros pilotos de recuperación.

d) Estudiar y proponer al P. E. las excepciones a las leyes vigentes en materias social, económica, financiera y técnica, que exijan compatibilidad con el régimen docente transitorio que se crea por el presente Plan; de modo que se afirmen en todas ellas, el apoyo, facilitación y fomento de la aplicación de éste, así como el desarrollo de las iniciativas colaterales y complementarias del mismo.

e) Disponer los estudios de planeamiento territorial y de organización de la acción correspondientes a la etapa inicial del Plan, proveyendo a la Universidad de la República, la colaboración de los organismos intervinientes, que fuere necesaria.

40 - El P.E.N. de acuerdo con la Comisión Coordinadora, fijará los plazos para que ésta se expida sobre sus cometidos especificados en el N° anterior.

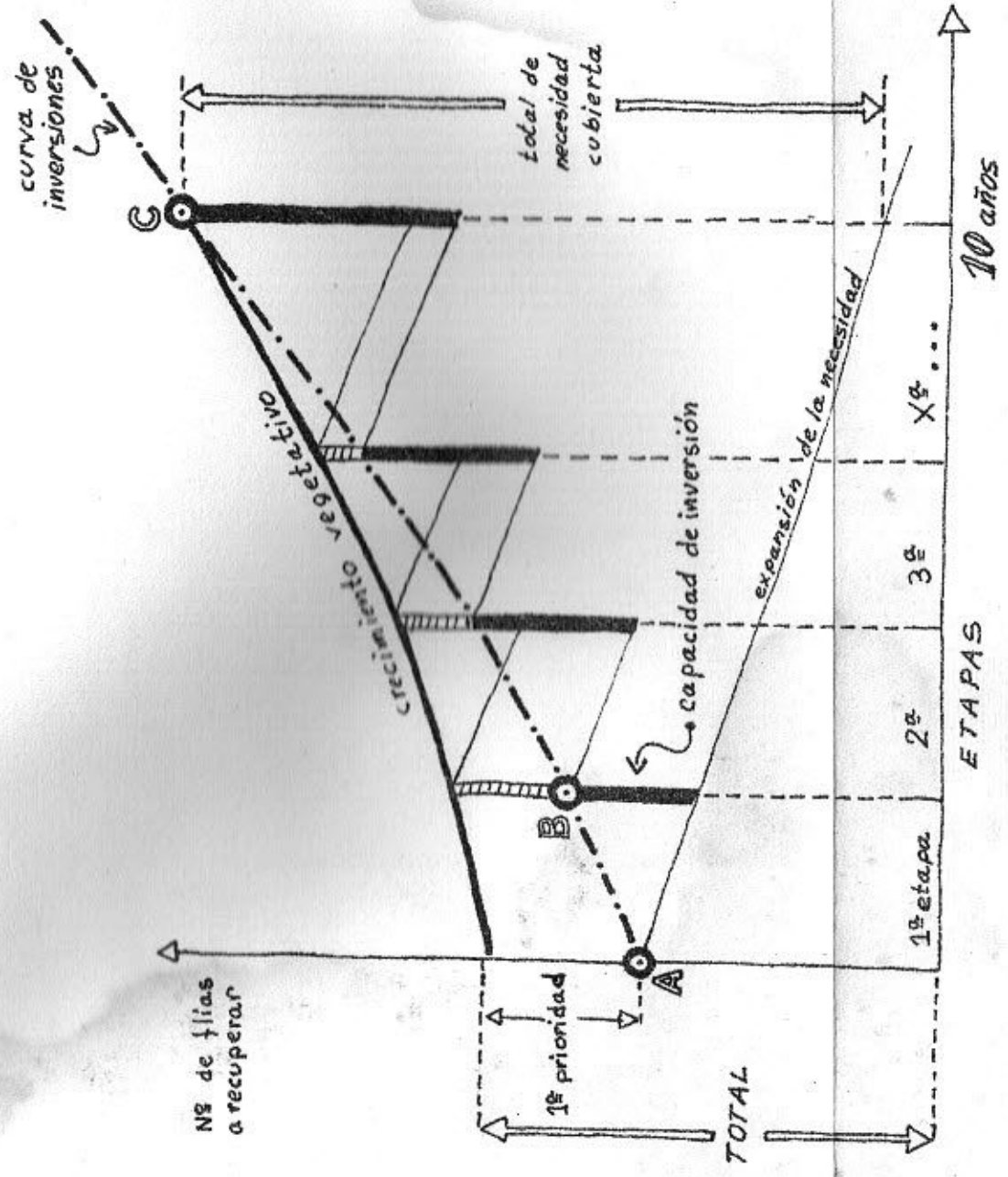
Montevideo, 20 de marzo de 1961

Dr. Alberto Gallinal (Pdte)	Arq. Carlos Gómez Gavazzo
R.P. Atanasio Sierra (Srio)	Arq. Luis A. Basil
	Arq. Carlos Tosar

ANTECEDENTES TENIDOS EN CUENTA POR LA COMISION.

- Chiarino y Saralegui: "Detrás de la Ciudad", 1944.
- J. Martínez Lamas: "Riqueza y pobreza del Uruguay", 1930.
- Dr. Aldo Solari: "Sociología Rural Nacional".
- Revista "CEDA" Nos. 19 y 20: "El problema de los rancheríos".
- O.E.A.: "Informe sobre Vivienda Social".
- "Seminario sobre problemas de Urbanización en América Latina! Santiago de Chile, 1959. (ITU, Folleto Divulg. N° 11)
- "Conclusiones del Congreso de Sociología". Montevideo, 1959
- Centro Latinoamericano de Investigaciones en Ciencias Sociales: "Resistencia a los Cambios (Factores que impiden o dificultan los desarrollos)". 1960.
- Arq. C. Gómez Gavazzo: "Metodología del Planeamiento Territorial". 1959.
- Arq. C. Gómez Gavazzo: "Informe a la Junta Departamental sobre condiciones de vida de la población de escasos recursos de Montevideo", 1959. (ITU, Folleto Divulgación N° 11).
- Universidad de la República: "Plan inicial de recuperación para poblaciones damnificadas e indigentes", 1959. (ITU, Folleto de Divulgación N° 15).
- Acta de la Conferencia de Bogotá, 1960.
- I.N.C.: "Experiencias en Lares y Machado (Soriano)".
- Fundación Amigos del Niño del Campo: "Experiencias en Poblado del Yí", 1949.
- Experiencias sobre Educación Fundamental en "La Mina", Cerro Largo, 1954-1960.
- Dr. A. Gallinal: "Experiencias sobre recuperación de rancheríos. Cerro Colorado", 1950-1960.
- Dr. A. Gallinal: "Experiencias sobre recuperación de rancheríos conjuntamente con Banco Casupá en Casupá", 1950-60
- Estudios del I.T.U. sobre:
  - . Planificación Nacional
  - . Planificación rural
  - . Planificación asistencial de la Salud Pública
  - . Planificación de la vialidad nacional
  - . Planificación escolar
  - . Asesoramientos a Gobiernos Departamentales
- Mesa redonda sobre desarrollo de comunidades rurales - Centro de Misiones Socio-Pedagógicas de Río Negro. Fray Bentos, 1959. (I.T.U.: Folleto de Divulgación N° 15).





Expresión gráfica del concepto aplicado para  
 la distribución gradual de las inversiones,  
 basado en la sustitución de la curva  
 del crecimiento vegetativo por la curva  
 análoga que pasa por: **A** primera prioridad  
**B** capacidad de inversión inicial y **C**, a los  
 10 años, coincide con la curva sustituida

EDICIONES

**ITU**

F. DE A.