

La política de vivienda en la Argentina desarrollista (1955-1976): la transformación de un problema económico en un problema político.

Dvoskin, Nicolás.

Cita:

Dvoskin, Nicolás (2017). *La política de vivienda en la Argentina desarrollista (1955-1976): la transformación de un problema económico en un problema político*. XVI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad Humanidades. Universidad Nacional de Mar del Plata, Mar del Plata.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-019/178>

Ponencia preparada para las XVI Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia, Mar del Plata, 9, 10 y 11 de agosto de 2017. La presente ponencia está autorizada PARA PUBLICAR EN ACTAS de las Jornadas.

La política de vivienda en la Argentina desarrollista (1955-1976): la transformación de un problema económico en un problema político

Nicolás Dvoskin¹

Presentación del trabajo

La presente ponencia surge de la investigación posdoctoral del autor, en la cual se propone continuar la metodología, el enfoque y la preocupación histórica de la investigación doctoral, en la que se estudiaron las ideas y teorías económicas presentes en los debates sobre la reforma de la seguridad social argentina en el período comprendido entre los cincuenta y los noventa. La investigación posdoctoral propone replicar la metodología, el objetivo y el período, pero para otro campo de las políticas públicas: la vivienda. El trasfondo común es la pretensión de realizar un análisis abarcativo de la relación entre ideas y teorías –en este caso económicas- y políticas públicas en general, tomando como caso a la Argentina desarrollista.

Aquí se presentan algunos de los primeros resultados de la investigación, que incluyen el análisis de un conjunto de fuentes oficiales sobre el diagnóstico y las propuestas de políticas de vivienda, así como de la constitución de la vivienda como un problema de política pública, y más precisamente como un problema de política social. ¿Cuándo y cómo se convierte la vivienda –o el problema habitacional, en sentido amplio- en un problema de política social que repercute en la agenda pública argentina? Sobre la base de esta pregunta es que se desarrolla la presente investigación.

Una primera hipótesis de segmentación temporal que surge de las investigaciones realizadas es la siguiente: hay un diagnóstico común en todo el período acerca de que los déficits habitacionales tienen como principal causa una migración campo-ciudad no

¹ CEIL-CONICET, Universidad Nacional de Moreno y Sociedad de Economía Crítica. Contacto: ndvoskin@ceil-conicet.gob.ar / ndvoskin@gmail.com

planeada que comenzó en los años treinta. Este diagnóstico, incluso, trasciende las fronteras nacionales y se generaliza para toda América Latina. Sin ir más lejos, podemos citar un documento de la CEPAL de 1969 en el que se sostiene que

“cuando la redistribución de la población supone una urbanización rápida y concentrada, y gran parte de la nueva población urbana tiene ingresos escasos e inseguros, como ocurre actualmente en casi toda América Latina, la mayoría de las nuevas familias urbanas no pueden costear viviendas que respondan a las exigencias actuales y muchas de ellas ni siquiera pueden amortizar ese costo en las condiciones de pago más favorables. En esas circunstancias, la demanda real de viviendas es muy inferior a las necesidades medidas en función del número de familias que viven hacinadas o en viviendas inhabitables”².

En este sentido, desde fines de los cincuenta hasta mediados de los sesenta –período que en la tesis doctoral definimos como el de un desarrollismo ingenuo, signado por el diagnóstico del subdesarrollo y por la confianza en una fácil solución a los problemas a partir del crecimiento económico y la canalización de ahorros externos- se entiende que las causas del déficit habitacional son la insuficiencia de ahorro, la mala política crediticia y las malas leyes sancionadas durante el peronismo, con lo que la alternativa propuesta es el desarrollo de incentivos para la construcción privada.

Desde mediados de de los sesenta –período que en la tesis doctoral definimos como el de un desarrollismo amplio, signado por el diagnóstico de la heterogeneidad estructural, y por la convicción de que políticas sociales específicas serían necesarias para romper con la trampa del subdesarrollo, y que en términos políticos coincide con el golpe de Estado que lleva a Juan Carlos Onganía al poder- es que empiezan a pensarse políticas de intervención pública más contundente, con énfasis no ya en los sectores populares en general sino en la población de las villas –lo que se acopla, asimismo, a la preocupación del gobierno de facto por la seguridad-. La agenda “villera” se expandirá hacia el retorno de la democracia en 1973, cuando se propondrá directamente la construcción pública de viviendas en el marco del plan de desarrollo.

² CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1969, p. 207.

De hecho, es la propia CEPAL la que reconoce, para toda la región, que hasta los años cincuenta la solución al problema de la vivienda estaba relegada a la iniciativa privada³, pero que a partir de los años sesenta empezaron a proliferar programas públicos, generalmente asociados al crédito hipotecario, a veces con subsidios y a veces no. El gran problema que señala la CEPAL es que

“en su gran mayoría estos programas no constituyen una respuesta adecuada a las diferentes modalidades del mercado, ya que van dirigidos fundamentalmente a los sectores de ingresos medios y a los estratos mejor pagados de la clase obrera. La demanda real en el mercado de vivienda presenta gran variedad, resultado de la situación, las posibilidades y las aspiraciones de cada familia”⁴.

Ampliamos entonces la hipótesis y proponemos que desde los cincuenta hasta mediados de los sesenta los programas de vivienda habrían sido pensados desde la perspectiva de una sociedad tendiente a una homogeneización centrada en las clases medias urbanas, descansando el ascenso social de los más humildes en el crecimiento de la productividad y del empleo. Hacia fines de los sesenta es que se empezaría a reconocer que las políticas para la clase media sólo benefician a esta, y que los déficits habitacionales que afectan a los sectores más pobres necesitan políticas sociales más activas.

En síntesis, en esta ponencia proponemos abordar el problema de las políticas públicas de vivienda y las ideas y teorías económicas subyacentes en ellas desde una clave explicativa que va desde el reconocimiento del problema económico –la falta de crédito– hasta su transformación en un problema político, el cual habría permitido figurar una mayor intervención estatal, pero a la vez dar pie a un mayor reconocimiento de la profundidad estructural del problema de la vivienda en el país.

La vivienda como problema económico

Durante los primeros gobiernos peronistas se pusieron en práctica múltiples políticas públicas tendientes a dar respuesta a problemas sociales, y la cuestión habitacional no fue la excepción. Al respecto, Rosa Aboy señala que

³ CEPAL, *El cambio social...*, cit., p. 207.

⁴ CEPAL, *El cambio social...*, cit., p. 213.

“gracias a la ayuda del Estado, en la década peronista, para amplios sectores de la sociedad argentina el acceso a la vivienda fue, por fin, un sueño alcanzable. Si bien la construcción de viviendas para los sectores del trabajo no nació con el peronismo, su gobierno inauguró un ciclo de acciones masivas y sistemáticas, tendientes a paliar el déficit existente. La decisión de construir viviendas para los sectores más modestos de la sociedad figuraron entre las prioridades más inmediatas del gobierno de Perón”⁵.

A su vez, Daniela Gargantini sintetiza los aportes del peronismo en materia de política habitacional de la siguiente manera:

“fue a partir del primer gobierno peronista (1946-55) que se incorporaron las políticas sociales a las políticas públicas como neta responsabilidad del Estado, siendo la política de vivienda un eje fundamental dentro de las políticas propias del Estado Benefactor, que si bien estuvo caracterizado por ser corporativo, clientelista y poco democrático, posibilitó el acceso de amplios sectores de la población a ocupar un espacio dentro de la estructura político-social del país, respondiendo no sólo a objetivos del Estado y a los intereses del capital nacional industrial, sino a la promoción del sector de la construcción como sector de acumulación”⁶.

Agrega Aboy que “el derecho de los trabajadores a una vivienda digna figuró tempranamente entre los objetivos de reparación social del peronismo”⁷. Entonces, ¿cómo fue que se intentó efectivizar este derecho? “A diferencia de otros gobiernos que se limitaron a crear un marco apropiado para actores privados y de mercado, el peronismo se involucró directamente en la planificación, construcción, asignación y administración de las políticas de vivienda”⁸ (Aboy, 2007, pág. 503).

Sin embargo, durante la segunda presidencia las políticas habitacionales consistieron, principalmente, en “acciones indirectas cuyo vehículo fue el otorgamiento de créditos

⁵ Aboy, R., “El derecho a la vivienda. Opiniones y demandas sociales en el primer peronismo” en *Desarrollo Económico*, Vol. 44, No. 174, 2004, pp. 289 – 290.

⁶ Gargantini, D., “Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática sociohabitacional existente”. Documento de Trabajo, Universidad Católica de Córdoba, 2012, pp. 7 - 8.

⁷ Aboy, R., “El derecho a la vivienda...”, cit., p. 290.

⁸ Aboy, R., “The right to a home. Public housing in post-World War II Buenos Aires” en *Journal of Urban History*, Vol. 33, No. 3, 2007, p. 503.

hipotecarios”⁹. Sin embargo, la lógica de asignación e intervención mantuvo, en esencia, la identificación del beneficiario con la figura del trabajador asalariado, aspecto similar al que hemos registrado en otros textos al observar la ampliación de la cobertura previsional. De acuerdo con Aboy, esto repercute en un alcance diferencial entre los sectores populares asalariados y los que no lo son.

“La incidencia del costo de las viviendas construidas por el Estado fue particularmente significativa para los estratos más modestos de la sociedad. Si bien el derecho a la vivienda fue uno de los ejes de acción gubernamental en las dos primeras presidencias peronistas, la acción crediticia estatal exigía de los beneficiarios un salario que permitiera afrontar las cancelaciones de deuda; existían, por lo tanto, sectores de la población a los que el Estado no llegaba, bien por no poseer el grupo familiar un ingreso demostrable para solventar las cuotas hipotecarias o por tener un salario demasiado exiguo en relación con las cuotas; estos sectores, opacos para los mecanismos formales de la administración estatal, parecen haber sido atendidos, en algunos casos, por la asistencia social de la Fundación Eva Perón, cuyo carácter ambiguo en relación a su pertenencia al Estado le permitía avanzar hasta donde este no llegaba”¹⁰.

Uno de los principales legados de los primeros gobiernos peronistas hacia los gobiernos que lo sucedieron fue la vigencia de la legitimidad de los derechos sociales y de la intervención del Estado en la economía. En este sentido, el *laissez faire* estaba fuera de época, tanto en sus prescripciones de un mercado de trabajo libre –sin restricciones externas como aguinaldos, vacaciones, jubilaciones, cobertura médica, etc.- como en las de una economía signada por las premisas de la teoría de las ventajas comparativas del comercio internacional –sin que el gobierno se inmiscuya, por ejemplo, apostando a la industrialización y sacando al país de su rol preferente como productor y exportador de materias primas al resto del mundo-. Así, los gobiernos que sucedieron a Perón, sean dictatoriales o democráticos –claro está, de una democracia restringida por la proscripción y por la permanente supervisión de las fuerzas armadas-, tuvieron que reconocer tanto la

⁹ Aboy, R., “El derecho a la vivienda...”, cit., p. 296.

¹⁰ Aboy, R., “El derecho a la vivienda...”, cit., p. 299.

legitimidad de la protección social institucionalizada como la necesidad de que el país continúe su crecimiento industrial con un Estado que lo promueva. En parte, a esto nos referimos cuando hablamos de un paradigma desarrollista que atraviesa los distintos gobiernos del período. Sin embargo, naturalmente la retórica explícita sobre el peronismo será la de un período oscuro, dictatorial, signado por la corrupción y por la utilización de los aparatos estatales para fines espurios.

En lo que refiere a la política social en general, las críticas al peronismo se sostendrán en referencias al autoritarismo, la dependencia personal y la carencia institucional¹¹. En este sentido, una de las principales proclamas del período posterior –compartida por múltiples sectores- será la de la institucionalización de la política social en las estructuras ministeriales.

Raúl Fernández Wagner sostiene que el período que se abre desde el golpe de Estado de septiembre de 1955

“significó la aplicación del modelo económico que promovió la modernización, a través de la radicación de capitales extranjeros, y el desarrollo de industria nacional con el modelo de sustitución de importaciones, basado en fuerte intervención estatal en la economía y soporte a la expansión de los sectores medios para su ingreso en el consumo masivo de bienes semi-durables. El modelo que necesitaba equilibrar permanentemente la balanza de pagos favorece en forma paralela a la industrialización y a la exportación de productos agropecuarios; ello provoca una alta tecnificación del agro y una definitiva concentración de la fuerza de trabajo en las ciudades, lo cual provoca que el proceso de urbanización se acentúe¹².

Respecto a esto último bien vale dar cuenta de las transformaciones demográficas y el proceso de urbanización acelerada que se presenciaron en el país. A continuación mostramos la población nacional y la población de las cinco principales ciudades del país, considerando los aglomerados urbanos, para 1950, 1960 y 1970:

¹¹ Cuarenta años después estos conceptos se aunarían bajo la idea del clientelismo, categoría que no estaba en uso en aquellos años.

¹² Fernández Wagner, R., “Políticas de vivienda en Argentina. Deuda social y urbana en la transición de los ‘90” en *Boletín INVI*, No. 26, 1995, p. 4.

Cuadro 1: Población nacional y población de las principales áreas urbanas del país (1950 – 1970)

	1950		1960		1970	
Buenos Aires	4.500.000	26,3%	6.700.000	32,1%	8.400.000	34,5%
Rosario	570.000	3,3%	672.000	3,2%	803.000	3,3%
Córdoba	426.000	2,5%	589.000	2,8%	791.000	3,2%
Mendoza	256.000	1,5%	427.000	2,0%	573.000	2,4%
La Plata	325.000	1,9%	424.000	2,0%	556.000	2,3%
Total país	17.085.000	100%	20.850.000	100%	24.352.000	100%

Fuente: elaboración propia en base a CEPAL, *Algunos problemas regionales del desarrollo de América Latina vinculados con la metropolitización*. Documento presentado ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas (ONU), 1971.

Como vemos, la participación de la población del Gran Buenos Aires y del Gran Córdoba –distritos en los que tendió a concentrarse gran parte del crecimiento industrial– dentro de la población total nacional tiende a crecer, y en el caso de Buenos Aires es particularmente significativo este dato para la década que va entre 1950 y 1960, lo que da cuenta de las condiciones demográficas que podrían explicar el recrudescimiento de la problemática habitacional.

En este marco es que podemos comprender la creación, en diciembre de 1955 -a los tres meses de gobierno posperonista-, de la Comisión Nacional de la Vivienda, emplazada en el Ministerio de Trabajo, la cual en 1956 elaborará un Plan de Emergencia destinado a la población de menores recursos y en 1957 un Plan Integral tendiente a resolver los problemas habitacionales en general¹³. De acuerdo con Raúl Fernández Wagner, la creación de esta comisión “marca de algún modo la definitiva consideración del problema a nivel político y la necesidad de una estructura que organice respuestas al problema a nivel general”¹⁴. Por otro lado, en la conformación institucional de esta comisión “se nuclea a representantes de organismos de Estado, dando mucho espacio a los empresarios con intereses en la construcción de viviendas, lo que inicia un proceso de presión de dichos grupos de intereses sobre la actuación del Estado en materia de vivienda”¹⁵.

¹³ Un análisis detallado de estos programas puede encontrarse en Massidda, A., “El Estado Argentino ante las Villas Miseria. Una lectura del Plan de Emergencia/Plan Integral (1956/57), primera iniciativa estatal de erradicación”, Documento de Trabajo del CEUR-CONICET, Buenos Aires, 2014.

¹⁴ Fernández Wagner, R., “Políticas de vivienda...”, cit., p. 5.

¹⁵ Fernández Wagner, R., “Políticas de vivienda...”, cit., p. 5.

De acuerdo con Adriana Massidda, entre los objetivos a largo plazo de los planes presentados por esta comisión se proyecta

“que fuera el sector privado quien liderara en vivienda, para lo cual se proponía estimular la inversión en vivienda económica mediante la exención de impuestos, la desregulación del mercado de alquileres y la implementación de programas para la reducción de los costos de la construcción - esto último basado en la prefabricación de materiales constructivos y en el ajuste de normativas laborales”¹⁶.

Daniela Gargantini señala que el principal énfasis del gobierno de facto estuvo en la política asistencial, produciéndose de hecho un retiro del Estado en lo que refiere a construcción pública de viviendas, y que esta retirada estuvo acompañada por el descongelamiento –y posterior incremento, desde ya- de los alquileres, que habían estado regulados durante el peronismo¹⁷.

En el año 1959 el gobierno constitucional de Arturo Frondizi gestionará créditos ante el Banco Interamericano de Desarrollo para lanzar el Plan Federal de Vivienda y dos años, un intento de retorno a una política de construcción estatal de viviendas, destinada principalmente al establecimiento de complejos habitacionales¹⁸ y dos años más tarde constituirá el Fondo Nacional para la Vivienda, encargado de la intermediación financiera para los proyectos habitacionales. Sin embargo, la política de vivienda pasará a estar nuevamente en el centro de la agenda pública durante la presidencia de Arturo Illia, entre 1963 y 1966.

“Se creó así por primera vez un organismo de nivel: la Secretaría de Vivienda en el ámbito del Ministerio de Economía¹⁹. Asimismo, durante este período se pusieron en marcha varios programas que privilegiaron la construcción de conjuntos habitacionales. Ambas medidas respondieron a la intención de paliar la crisis existente a través de la construcción, como medio de reactivación para el país, concibiendo al

¹⁶ Massidda, A., “El Estado argentino...”, cit., p. 7.

¹⁷ Gargantini, D., “Revisión histórica...”, cit., p. 8.

¹⁸ Gargantini, D., “Revisión histórica...”, cit., p. 9.

¹⁹ Esta Secretaría –inscripta originalmente en el Ministerio de Economía- fue creada en octubre de 1965 a través de la Ley 16.765. En esta ley se señala que la secretaría deberá promover programas públicos atendiendo a las situaciones más críticas, canalizar ahorros privados e instar a que sindicatos y mutuales formen sus propios fondos de vivienda.

problema de la vivienda como mero problema financiero. Se ampliaron así los créditos para vivienda para sectores medios y se legitimaron los reclamos de los sectores villeros, otorgándoles representación en espacios parlamentarios, desalentando erradicaciones y apoyando la autoconstrucción en pequeños asentamientos”²⁰.

¿Cómo comprendemos la reaparición del problema público hacia principios de los años sesenta? Siendo más concretos, ¿la inclusión de una agenda social en el programa desarrollista se basa en la articulación de intereses o, por el contrario, su necesidad se erige desde las propias lógicas del modo de acumulación del desarrollismo? En su tesis doctoral, Leandro Benmergui sintetiza muy claramente este debate, marcando implícitamente el eje en los argumentos keynesianos que aparecen en los programas del desarrollismo:

“los desarrollistas querían concentrar las energías en la transformación de la economía a partir del desarrollo y la verticalización del sector industrial, lo que requiere extensas –y por eso caras- inversiones en infraestructura básica. Muchos debates se dedicaron a discutir si la producción de viviendas podía ser una herramienta para el desarrollo económico o no. Dada su naturaleza específica, la construcción de viviendas es cara en relación a otras áreas del gasto social, mas puede ser una fuente rápida de empleo y de estímulo económico”²¹.

La construcción de viviendas pasa entonces a servir un objetivo triple –donde el tercero surge de la síntesis de los dos primeros-: 1) en los términos más estrictamente keynesianos, da impulsos fiscales al sector de la construcción, cuya integración vertical a nivel nacional es uno de los principales objetivos de política económica, lo que generaría empleos directos e indirectos, 2) da respuestas a problemas sociales concretos, a problemas habitacionales de larga data, a insatisfacciones populares muy arraigadas y 3) como consecuencia de la conjunción de los dos anteriores, permite arrojar discursivamente las potencialidades de una articulación de intereses entre distintos sectores sociales y hace plausible una de las principales pretensiones del desarrollismo de estos años: la solución técnica al conflicto social, dada la premisa de que el crecimiento económico correctamente

²⁰ Gargantini, D., “Revisión histórica...”, cit., p. 9.

²¹ Benmergui, L., *Housing development: housing policy, slums, and squatter settlements in Rio de Janeiro, Brazil and Buenos Aires, Argentina, 1948 – 1973*, Tesis Doctoral, University of Maryland, 2012, p. 238.

conducido, vía el arribo de inversiones y el crecimiento de la productividad, podría solucionar los problemas sociales.

Es desde estas premisas que encontramos en el *Plan Nacional de Desarrollo 1965 – 1969*, publicado por la CONADE en 1964, un lugar privilegiado para el problema de la vivienda, mucho más preponderante que el de otros problemas sociales –como la previsión social, la salud y la educación, que recién empezarán a encontrar mayores referencias en las páginas de los planes nacionales de desarrollo en los lustros posteriores-. En las páginas del mencionado plan leemos que

“la condición habitacional de la población ha sufrido un serio deterioro durante los últimos lustros. El problema se manifiesta no solamente en la congestión de familias en viviendas con insuficiente espacio sino también en la multiplicación de viviendas precarias que no ofrecen las más mínimas condiciones de salubridad y bienestar”²².

Luego de estimar en 1.350.000 viviendas el déficit habitacional de la Argentina en el período²³, procede el documento a enumerar las causas del mismo, que separa en cuatro: a) las migraciones de áreas rurales a centros urbanos acaecidas desde mediados de la década del cuarenta; b) la reducción del stock de vivienda acaecida a partir de las leyes que congelaron los precios de los alquileres; c) la reforma bancaria del peronismo que redujo los ahorros disponibles para la industria de la construcción; y d) la paralización del crédito hipotecario durante el gobierno de Frondizi²⁴. Es decir, se trata de una combinación de características estructurales y –pretendidamente- malas políticas públicas. La principal salida que se propone es la implementación de incentivos para canalizar ahorros privados hacia la industria de la construcción y la formación y capacitación de la mano de obra, cuya productividad se entiende como baja, la cual ha de ser acompañada por una acción directa del gobierno para el caso de los sectores más necesitados²⁵.

²² CONADE, *Plan Nacional de Desarrollo 1965 - 1969*, 1964, p. 100.

²³ El plan estableció una meta de 1.950.000 a construir en un lustro, la cual, además, es la cantidad más grande planificada en toda América Latina en la década, muy por encima del resto de los países de la región (ver CEPAL, *El cambio social...*, cit., p. 211).

²⁴ CONADE, *Plan Nacional...*, cit., p. 100.

²⁵ CONADE, *Plan Nacional...*, cit., p. 101.

Como vemos, el programa de desarrollo de Illia ve en la canalización de ahorros privados –es decir, en la política económica- el principal medio para la garantía del derecho a la vivienda, pero al mismo tiempo reconoce que para ciertos sectores va a ser necesaria una intervención diferenciada por parte del Estado.

La vivienda como problema político

En la tesis doctoral planteamos que hacia mediados de la década del sesenta –lo cual en Argentina se condice con la llegada al poder de Juan Carlos Onganía mediante un golpe de Estado, el primero de la historia del país en el que se propone discursivamente una dictadura institucional, y no un gobierno provisional tendiente a restaurar rápidamente la democracia- hay un cambio de enfoque en la relación entre políticas sociales y seguridad social, de la que se puede derivar una variante en la relación entre crecimiento y distribución: las políticas redistributivas específicas –y para sectores específicos- pueden pasar a ser entendidas como medios para asegurar el crecimiento. Al mismo tiempo, estas políticas pueden pacificar a la sociedad –o a una parte de ella- en tiempos de insurgencias, guerrillas, climas de fuertes cuestionamientos al orden instituido y retóricas gubernamentales que ponen a la seguridad nacional por encima de otras reivindicaciones.

Si este fue el diagnóstico que hicimos para las políticas sociales en general, y para la seguridad social en particular, podemos sostener que la política de vivienda vivió un viraje a un más brusco: del eje en el derecho al hábitat en el que se sostuvo la política habitacional del peronismo pasamos a entenderla como una parte necesaria de la política industrial –no sólo para que vivan los trabajadores, sino también como demanda de insumos de construcción- en la primera parte de los sesenta, para así entender, desde mediados de la década, una dimensión integral de la relación entre desarrollo, bienestar y seguridad: una política de vivienda es una estrategia redistributiva que puede encauzar el desarrollo, es una gran fuente de negocios para los sectores proveedores de insumos –beneficiados por la concentración económica durante el gobierno de Onganía- y es también un medio de legitimación de las banderas solidarias y comunitaristas de la Revolución Argentina en pos de garantizar la seguridad nacional como principal objetivo y alejar los fantasmas de una creciente conflictividad social anclada en movimientos, partidos y expresiones que no comulgaban con la pretensión de la conciliación de clases.

En términos administrativos, la principal innovación del Onganiato es la creación, a poco de haber accedido al poder por la vía de un golpe de Estado, del Ministerio de Bienestar Social, el cual absorbió muchas direcciones que estaban desperdigadas por distintos ministerios, y también creó nuevos instrumentos y áreas. Destacamos aquí la inclusión de la Secretaría de Vivienda. De este modo visualizamos un cambio de eje en cuanto a la cuestión de la vivienda en general, la cual, al pensarse institucionalmente entre las responsabilidades de la política social antes que en las de la obra pública, reconfigura sus prioridades. De acuerdo con María Rodulfo, lo que se verifica es “la modernización y tecnificación de las estructuras necesarias para sustentar la intervención pública dirigida a asegurar el acceso de la población al goce de los derechos sociales básicos”²⁶.

Si desde lo institucional la política de vivienda concentra su eje en la política social, desde las políticas públicas cabe resaltar el lanzamiento de los Planes Vivienda Económica Argentina (VEA) y de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) en 1969. De acuerdo con Mercedes Lentini, el plan VEA fue “la operación financiera más importante de la época cuyo objetivo era construir grandes complejos de vivienda con infraestructura y equipamiento en todo el país”²⁷, con una presencia estatal muy significativa, al punto que este programa señala “el momento en el que en este país se instala el Estado proveedor a través de un sistema centralizado de provisión”²⁸.

Esta mayor presencia estatal, sin embargo, debe entenderse en el marco de los acuerdos y consensos alrededor de los cuales construyó su legitimidad –y su proyecto económico– el gobierno de Onganía. Nos referimos al sostén que representaron, para el gobierno de facto, los sectores concentrados del empresariado industrial nacional, uno de los cuales será el que se vincule a los proyectos de infraestructura, obras públicas y construcción. Según Fernández Wagner, una de las características centrales era que la vivienda pública fuera construida por el sector concentrado del empresariado, al tiempo que se habilitaran la expansión del mercado puramente privado, la expansión urbana en base a

²⁶ Rodulfo, M., “La situación habitacional y las políticas públicas”, Mimeo, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2003, p. 2.

²⁷ Lentini, M., “Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano” en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 8, No. 27, 2008, p. 669

²⁸ Lentini, M., “Transformaciones de la cuestión social...”, cit., p. 669.

loteo en áreas periféricas y la regulación del mercado de alquileres²⁹. De acuerdo nuevamente con Rodulfo,

“el sector público reconoció la amplitud de la brecha deficitaria que alcanzaba a cerca de la tercera parte de los hogares argentinos fundamentando en ella las políticas de captación del ahorro privado con el que financiaría su intervención directa o a través de la banca oficial, sobre la base de la estrategia de la obra pública. Se orientó primero a la atención de la población en villas de emergencia para ir luego derivando hacia un sistema de atención universal de tipo distributivo que fue acompañado por el fortalecimiento, desarrollo y consolidación del sector empresario de la construcción habitacional”³⁰.

Lentini, por su parte, entiende que

la política de vivienda de la época coincide con los intereses del sector industrial más concentrado dirigidos a utilizar al Estado como dinamizador de la economía. Dicha política suponía un sistema operativo nacional centralizado en la Secretaría de Vivienda cuyo objetivo sería la inversión en operatorias masivas, dejando librado a la actividad privada la atención de necesidades de tipo individual. En este caso el sector público debía intervenir para apoyar en todo el país la ejecución de planes, programas y proyectos destinados a aquellos niveles a los que no llegue la acción exclusiva de la actividad privada y, además, debía asegurar la mayor estabilidad, continuidad y consolidación de la industria de la construcción nacional³¹.

Los gobiernos de facto que sucedieron a Onganía mantuvieron en pie la lógica de la Secretaría de Vivienda emplazada en el Ministerio de Bienestar Social e incluso fueron más auspiciosos en la pretensión de avanzar en políticas sociales concretas para grupos específicos. La principal innovación que se verifica en este período es la creación, hacia 1972, del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el cual consistió en la asignación, para planes de construcción pública de viviendas, de un presupuesto proveniente de aportes

²⁹ Fernández Wagner, R., “Políticas de vivienda...”, cit., p. 5.

³⁰ Rodulfo, M., “La situación habitacional...”, cit., p. 3.

³¹ Lentini, M., “Transformaciones de la cuestión social...”, cit., p. 669.

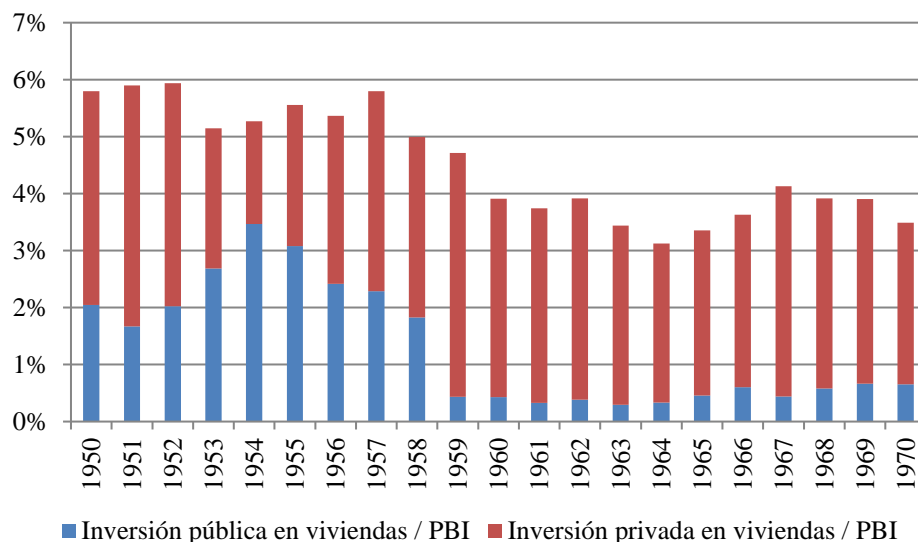
personales y contribuciones patronales sobre la nómina salarial –como el sistema previsional, las asignaciones familiares o las obras sociales-. Sin embargo, este proyecto recién empezará a funcionar en 1977, durante el régimen de facto posterior. Al mismo tiempo, la creciente conflictividad política llevará a la conformación de núcleos y espacios propia y explícitamente villeros de identificación política. Si bien desde fines de los cincuenta existía, en el ámbito estricto de la ciudad de Buenos Aires, la Federación de Villas y Barrios de Emergencia –con un perfil representativo de los intereses de los habitantes, mas sin una abierta confrontación política con los gobiernos-, hacia 1972 se conformará el Frente Villero para la Liberación Nacional –luego renombrado como Frente Villero Peronista para la Liberación-, y en 1973 surgirá el Movimiento Villero Peronista³².

Hacia el retorno del peronismo al poder en 1973 se heredarán las estructuras institucionales del período anterior, mas el discurso oficial volverá a versar sobre el concepto de justicia social y retornará en parte el discurso de reconocimiento de derechos sociales. Este, sin embargo, ahora intentará asentarse sobre una estatalidad centralizada. En este sentido, operará una resignificación de los programas de vivienda de las dictaduras anteriores, los cuales pasarán a estar inscriptos en la lógica del pacto social, suscrito entre el gobierno y las confederaciones sindicales y empresariales a mediados de 1973, y luego en los objetivos *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974 – 1977*, elaborado desde el Ministerio de Economía y presentado en diciembre de 1973.

Un primer diagnóstico sobre las políticas de vivienda de los períodos precedentes es el que encontramos en el número 4 de la revista *Bases para un programa peronista de acción de gobierno*, elaborado por el Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, ligado directamente a Rolando García, quien luego sería el decano de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA. Este número, dedicado al problema de la vivienda, fue publicado el 17 de mayo de 1973 –es decir, tan sólo una semana antes de que Héctor Cámpora asuma la presidencia-. Sobre la base de datos del CONADE, en este documento se muestra una serie de veinte años de políticas de vivienda, la cual puede ser resumida en el siguiente gráfico:

³² Massidda, A., “El Estado argentino...”, cit., p. 13.

Gráfico 1: inversión pública e inversión privada en vivienda como porcentaje del P.B.I. -en pesos constantes de 1970- (1950 – 1970).



Fuente: elaboración propia en base a Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, *Bases para un programa peronista de acción de gobierno*, No. 4 – “Vivienda”, Buenos Aires, 17 de mayo de 1973, pp. 6 – 7.

Como se ve, no sólo los ratios más elevados de inversión total en vivienda sobre el producto bruto interno encuentran sus picos en los últimos años de gobierno de Perón, sino que estos son los únicos años, en toda la serie, en los que la inversión pública supera a la inversión privada. El quiebre que se da desde la asunción de Frondizi en 1958, tendiendo a ampliar la esfera del capital privado, perdurará durante toda la década del sesenta.

En cuanto a las propuestas, planteaban la necesidad de avanzar en planes públicos de vivienda, mas ahora bajo la ejecución de una empresa nacional de construcción de edificios –y no ya asignándole esa tarea al capital privado concentrado-, recuperar la noción de función social de la propiedad de la Constitución Nacional de 1949, expropiar al sector privado los terrenos necesarios para hacer las obras y, en el caso de las villas, incluir a los interesados en la gestión de los proyectos de vivienda, constituyendo un programa participativo de consagración del derecho habitacional³³. Si bien este documento –junto con

³³ Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, *Bases para un programa peronista de acción de gobierno*, No. 4 – “Vivienda”, Buenos Aires, 17 de mayo de 1973.

otros, respecto a otras temáticas, que conformaron la colección *Bases...*- expresaba una línea particular dentro del amplio espectro de apoyos del peronismo, algunos aspectos de su propuesta van a aparecer en los distintos documentos oficiales posteriores, como el pacto social o el mencionado *Plan Trienal*. En el texto del plan leemos que

“el problema habitacional es resultado de la acción de un conjunto de factores cuyo antiguo origen y persistencia determinan una situación de déficit de viviendas crónico. El déficit habitacional urbano afecta fundamentalmente a los estratos socio-económicos de menores ingresos. En 1970 se apreciaba que el 88 % del total del déficit lo sufrían las familias de ingresos medios-bajos y bajos. En la actualidad se estima un déficit a nivel urbano de 1.605.400 viviendas. La tendencia histórica muestra que el déficit tiende a incrementarse, debido a dos factores: a) el lento ritmo de construcción, que no alcanza a compensar la tasa de crecimiento de la población, y b) las onerosas condiciones del mercado que impiden el acceso a la vivienda a los sectores de menores recursos”³⁴.

En este marco, el texto del plan afirma que el déficit habitacional argentino quedará eliminado en quince años, en tanto en el plazo del plan se prevé avanzar en tres programas distintos de construcción pública de viviendas –el Plan “Alborada”, heredero del viejo plan PEVE, el “17 de octubre”, heredero del VEA, y el “Eva Perón”-, los cuales alcanzarán a cubrir, en tres años, un tercio del déficit vigente:

“El Plan "Alborada" está destinado a la construcción de conjuntos habitacionales para los sectores de menores recursos, tales como población de villas de emergencia, habitantes de conventillos, familias que habitan viviendas obsoletas, ocupación multifamiliar de una unidad habitacional, ancianos solos o sin asistencia familiar, vivienda rural, etc. El Plan "17 de Octubre" consiste en la adjudicación de préstamos a entidades intermedias para la construcción de viviendas destinadas a adquirentes de limitada capacidad de ahorro. [...] El Plan "Eva Perón" consiste en el otorgamiento de préstamos individuales a propietarios de terreno con infraestructura para financiar la construcción de viviendas económicas. [...] En cuanto al sector privado, se le proveerá

³⁴ Presidencia de la Nación, *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974 – 1977*, 1973, p. 120.

de asistencia crediticia a través de tres líneas principales de acción de modo tal que su actividad se dirija hacia los sectores de ingresos medios y medio-bajos”³⁵.

De acuerdo con Alicia Ziccardi,

“la construcción masiva de viviendas por medio de la acción estatal encontraba justificación económica y social en el interior del proyecto [el Plan Trienal]. Esta era una actividad productiva que estimulaba la inversión privada generando al mismo tiempo un número importante de nuevos empleos. Por medio del financiamiento público se ejercería una redistribución del ingreso al permitir el acceso a este bien necesario a los sectores sociales que, por su limitada o inexistente capacidad de ahorro, no pudieran participar del mercado privado. Otro objetivo adicional no menos importante era reducir el marcado déficit habitacional que afectaba a grandes contingentes de trabajadores”³⁶.

Sin embargo, esta resignificación lejos estará de romper con las lógicas anteriores, en particular con la estrecha vinculación entre el funcionariado público y los sectores concentrados de la industria de la construcción. Ziccardi entiende que esto se basa en que las políticas de vivienda mantuvieron como esfera pública responsable al ministerio de Bienestar Social, en el cual sobrevivían los sectores católicos y corporativistas que lo habían creado durante el gobierno de facto. De acuerdo con la autora, en lo que refiere a los programas de erradicación de villas miseria,

“esta agencia ministerial incluyó el problema villero en un programa de vivienda popular global, para el cual el gobierno había asignado un importante monto de recursos. Su efectivización sirvió para reforzar la alianza de este grupo con el empresariado de la industria de la construcción y con la burocracia sindical, mediatizando la participación de los usuarios, a quienes se pretendía subordinar”³⁷.

³⁵ Presidencia de la Nación, *Plan Trienal...*, cit., p. 121.

³⁶ Ziccardi, A., “El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 46, No. 4, 1984, p. 151.

³⁷ Ziccardi, A., “El tercer gobierno peronista...”, cit., p. 169.

Al mismo tiempo, el contexto político del período dará lugar al surgimiento de nuevas organizaciones populares y al crecimiento de las ya existentes. Por un lado, el Movimiento Villero Peronista protagonizará un paro villero el día 26 de marzo de 1974 en respuesta al asesinato del dirigente villero Oscar Chejolán, el cual, según fuentes periodísticas, tuvo un acatamiento de 60.000 trabajadores³⁸. Por el otro, en el año 1973 se conformará el Movimiento de Inquilinos Peronistas, encargado de nuclear a la población argentina con déficit habitacional viviendo en hoteles, pensiones e inquilinatos –el cual calculaba que sólo en la ciudad de Buenos Aires la población viviendo en estas condiciones arribaba a 700.000 personas-. En su documento fundacional, este movimiento sostiene que

“las miserables condiciones de vida que todos nosotros muy bien conocemos y la instalación del gobierno popular el 25 de mayo determinó que los inquilinos de estos establecimientos decidiéramos organizarnos. Esta decisión surge de una profunda convicción: nuestra participación activa es indispensable para que el gobierno Popular pueda cumplir el programa de Reconstrucción y Liberación Nacional, de tal forma que se alcancen los objetivos planteados una vez y para siempre, pues, como dijo el Gral. Perón: sólo la organización vende el tiempo. A tal efecto se constituyó el Movimiento de Inquilinos Peronistas de Hoteles, Pensiones e Inquilinatos (M.I.P.). En su corta trayectoria el M.I.P. ha conseguido importantes logros: impedir desalojos, reducción de alquileres, protección ante represalias y mejoras en las condiciones de vida”³⁹.

En este sentido, podemos proponer –como ya hemos hecho en la tesis doctoral- que los gobiernos peronistas de 1973 – 1976 marcaron el canto del cisne del desarrollismo, quizás con el mayor recurso a retóricas de reivindicación popular de todo el período: las políticas de vivienda se piensan simultáneamente como realizaciones de derechos consagrados de los trabajadores y los sectores populares, y al mismo tiempo son vehículos para el desarrollo económico y social, dadas las premisas de una economía centrada en la producción industrial para el mercado interno –lo que requiere vastas masas de trabajadores capaces de consumir- que tiende a concentrar población en los grandes centros urbanos.

³⁸ Ver “60.000 villeros parados por la caída de Chejolán” en *Noticias*, Buenos Aires, 27 de marzo de 1974, pp. 10 – 11.

³⁹ “Movimiento de Inquilinos Peronistas” en *Militancia*, No. 19, Buenos Aires, Octubre de 1973, p. 45.

El abandono del proyecto industrialista en los años posteriores al golpe de Estado de marzo de 1976 marcará el fin de esta doble imbricación, lo que consecuentemente dará lugar a una reconversión de la lógica de las políticas de vivienda, las cuales se volcarán a satisfacer los intereses del nuevo sector dominante de la economía argentina, el capital financiero, antes que a encauzar procesos de desarrollo económico y social o a realizar derechos de los sectores populares.

Consideraciones finales

En esta ponencia hemos presentado un sucinto recorrido por las políticas de vivienda en la Argentina desarrollista sobre la base de lecturas secundarias y de un incipiente trabajo de archivo propio. Lo que hemos encontrado –lo cual no es ninguna novedad- es que no podemos desarticular estas políticas de las trayectorias centrales de la economía y la sociedad argentinas, las cuales se expresan también, como hemos mostrado, en las políticas de seguridad social.

El recorrido del desarrollismo, emplazado en particulares contextos internacionales y domésticos, expresa con claridad las contradicciones de un proceso económico, modo de acumulación o proyecto de país que, encabezado por algunos sectores dominantes del empresariado más concentrado, necesitó articular sus objetivos con sectores subalternos y trabajadores, no sólo por la sostenibilidad política sino por las propias limitaciones de un proyecto industrialista dependiente incapaz de exportar su producto a otras partes del mundo. Si en un principio esta relación se planteó de manera directa –los beneficios del crecimiento industrial llegan a todos-, con el correr del tiempo la relación se volvió más indirecta y conflictiva –se hace necesaria la política social para que los beneficios lleguen a todos, en tanto son muchos los que descreen de esa posibilidad, y he allí el conflicto político abierto-.

La vivienda ocupó un lugar central en este proceso, emplazándose tanto en términos de instancia estratégica para el desarrollo de las capacidades industriales como en términos de instancia de realización del progreso social necesario para legitimar el modelo de desarrollo. Incluso, el que el déficit habitacional se registre como creciente a lo largo de un período de veinte años en los que se promedió un considerable crecimiento económico da

cuenta, a las claras, de las persistentes limitaciones del proyecto desarrollista, sea cual fuere su forma específica.

A futuro, nos queda por resolver de qué manera se expresaron estas contradicciones: cómo se construyó el consenso acerca del derecho a la vivienda, cómo se establecieron las negociaciones entre los distintos sectores involucrados, cómo se articularon, recuperando las preguntas que para la política social en general hacen Daniela Soldano y Luciano Andrenacci⁴⁰, el problema de los centros (las viviendas para los trabajadores) con el problema de los márgenes (la erradicación de las villas) y cómo se incorporó la vivienda a las preocupaciones principales de la burocracia estatal.

Referencias

Bibliografía

Aboy, R., “El derecho a la vivienda. Opiniones y demandas sociales en el primer peronismo” en *Desarrollo Económico*, Vol. 44, No. 174, 2004.

Aboy, R., “The right to a home. Public housing in post–World War II Buenos Aires” en *Journal of Urban History*, Vol. 33, No. 3, 2007.

Benmergui, L., *Housing development: housing policy, slums, and squatter settlements in Rio de Janeiro, Brazil and Buenos Aires, Argentina, 1948 – 1973*, Tesis Doctoral, University of Maryland, 2012.

Dvoskin, N., *La seguridad social argentina entre el desarrollismo y el neoliberalismo (1957 – 1994). Ideas y teorías económicas en los debates sobre su reforma*, Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2015.

Dvoskin, N., “La vivienda como un derecho, un desafío o un negocio. Ideas y teorías económicas en los proyectos de política de vivienda en Argentina (1955 – 1983). Un abordaje preliminar” en *VIII Jornadas de Economía Crítica*, Sociedad de Economía Crítica, Río Cuarto, 2015.

Fernández Wagner, R., “Políticas de vivienda en Argentina. Deuda social y urbana en la transición de los ‘90” en *Boletín INVI*, No. 26, 1995.

Gargantini, D., “Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática sociohabitacional existente”. Documento de Trabajo, Universidad Católica de Córdoba, 2012.

⁴⁰ Ver Soldano, D. y Andrenacci, L., “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” en Andrenacci, L., *Problemas de política social en la argentina contemporánea*, Ed. Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.

Lentini, M., “Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano” en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 8, No. 27, 2008.

Massidda, A., “El Estado Argentino ante las Villas Miseria. Una lectura del Plan de Emergencia/Plan Integral (1956/57), primera iniciativa estatal de erradicación”, Documento de Trabajo del CEUR-CONICET, Buenos Aires, 2014.

Rodulfo, M., “La situación habitacional y las políticas públicas”, Mimeo, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2003.

Soldano, D. y Andrenacci, L., “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” en Andrenacci, L., *Problemas de política social en la argentina contemporánea*, Ed. Prometeo – Universidad Nacional de General Sarmiento, 2006.

Ziccardi, A., “El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 46, No. 4, 1984.

Documentos

CEPAL, *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1969.

CEPAL, *Algunos problemas regionales del desarrollo de América Latina vinculados con la metropolización*. Documento presentado ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas (ONU), 1971.

CONADE, *Plan Nacional de Desarrollo 1965 - 1969*, 1964.

Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, *Bases para un programa peronista de acción de gobierno*, No. 4 – “Vivienda”, Buenos Aires, 17 de mayo de 1973.

Presidencia de la Nación, *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974 – 1977*, 1973.

Publicaciones periódicas

Revista *Militancia*, Buenos Aires, números de 1973.

Revista *Noticias*, Buenos Aires, números de 1974.