

XVII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca, 2019.

# **EL MERCADO DE CRÉDITO PARA VIVIENDAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA ENTRE 1930 Y 1955.**

Juan Lucas Gómez.

Cita:

Juan Lucas Gómez (2019). *EL MERCADO DE CRÉDITO PARA VIVIENDAS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN ARGENTINA ENTRE 1930 Y 1955*. XVII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-040/197>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

XVII Jornadas Interescuelas / Departamentos de Historia  
Facultad de Filosofía, Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Catamarca.  
Catamarca, 2 al 5 de octubre de 2019.

Mesa 93: “La Planificación y el Estado en Argentina: agencias, expertos, modelos  
foráneos e impacto regional (1933-1990)”.

Autores: Juan Lucas Gómez, (UNTREF/CEEED-FCE-UBA)

[odin835@hotmail.com](mailto:odin835@hotmail.com)

*El mercado de crédito para viviendas y las políticas públicas en Argentina entre 1930 y 1955.*

### **Introducción**

En este trabajo se estudian las políticas del Banco Hipotecario Nacional (BHN) entre 1945 y 1962. Se trata de uno de los períodos más significativos y controvertidos de la historia económica Argentina, signado por el desarrollo de un fuerte proceso de industrialización por sustitución de importaciones y en forma paralela por un no menos intenso proceso de urbanización, que se centró en aquellas áreas donde el crecimiento industrial fue más importante. Consideramos que los resultados de esta investigación contribuirán a problematizar el funcionamiento del mercado hipotecario urbano y el rol del Estado en la promoción de políticas de crédito para viviendas en el largo plazo a través de la institución más importante y rectora en el sector: el BHN.

El rol de la banca en el desarrollo económico ha sido un tópico clásico en la historia económica (Cameron, 1974), y la reciente crisis internacional que eclosionó en 2008 volvió a colocarlo en el centro de los debates académicos internacionales (Marichal, 2010) junto con el funcionamiento del mercado hipotecario (Samy, 2008). Así, distintos investigadores han buscado en la historia económica algunas claves para explicar sus causas y definir sus características (Whithe, Snowden y Fishback, 2014), aunque en el ámbito nacional, quizás por su diferente impacto, no se ha desarrollado una renovación historiográfica similar.

Por otra parte, es posible afirmar que existe consenso en la historiografía en considerar que la política crediticia en la Argentina fue uno de los principales instrumentos utilizados por el Estado, desde mediados del siglo XX, para financiar la demanda de viviendas y que los créditos subsidiados del BHN fueron uno de los

engranajes más importantes de esa estrategia (Gaggero y Nemiño, 2013). Cabe interrogarse entonces ¿Cómo funcionaron sus créditos en el período anterior? Y luego ¿Cómo se construyó y qué características tuvo la intervención estatal en el mercado? ¿Existieron políticas que perduraron en el largo plazo? ¿Qué rol ocupó el BHN en las estrategias de los diferentes gobiernos? ¿Cómo impactaron sus políticas en el mercado? ¿Quiénes y bajo qué condiciones tuvieron acceso al financiamiento? ¿Por qué y cómo se pudieron mantener los créditos durante más de tres décadas con tasas de interés negativas?

Orientado por estas preguntas este proyecto pretende cubrir un importante vacío historiográfico, pues aún reconociendo su gravitación, el desempeño del BHN ha sido muy poco estudiado. Ello contrasta además con la importancia que le ha sido atribuida al crédito oficial en el proceso de formación de capital y el financiamiento a largo plazo durante este período de industrialización sustitutiva (Vitelli, 1976).

La importancia del BHN para este tipo de problemáticas resulta central si se asume que la construcción ocupa una posición clave por sus efectos multiplicadores (Panaia, 1984). Desde la perspectiva de la demanda la vivienda interviene sobre la localización de la mano de obra, de las actividades económicas y de las necesidades de infraestructura. Asimismo, su adquisición encierra una operación que, debido a su costo, ha sido siempre altamente dependiente del crédito. En este sentido, las políticas, instituciones y normativas emanadas desde el Estado han tenido una incidencia clave en el comportamiento de los diferentes actores económicos que integran el mercado hipotecario y, en el período estudiado, el BHN fue sin dudas el actor dominante.

El estudio de la trayectoria del BHN y su papel en la financiación de las viviendas no ocupó un amplio espacio en la historiografía. Sin embargo, es posible identificar dos perspectivas diferentes. La primera centrada en los mecanismos de intermediación del crédito rural durante el período agroexportador, cuando tuvo como objetivo movilizar capitales para la habilitación de campos a través de cédulas hipotecarias (Cortés Conde, 2011). La segunda focalizada en las políticas de vivienda especialmente durante el peronismo, cuando su actividad fue predominantemente urbana, donde destacan los trabajos de Yujnovsky (1984) y Ballent (2005) y sobre todo los de Cortés Conde (2011) y Gaggero y Garro (1984), que abordaremos más adelante.

Los análisis sobre el período agroexportador se ocuparon mayormente de la articulación entre los mecanismos formales e informales de crédito (Palacio, 2004). Así,

para los estudiosos del crédito rural (Tulchin, 1978; Adelman, 1990) el BHN constituía una pieza fundamental en el financiamiento de largo plazo de las inversiones rurales que complementaba la acción que, en el crédito de corto y mediano plazo, realizaba el Banco Nación articuladamente con los comerciantes rurales (Lluch, 2006; Regalsky, 2010). Por otra parte las cédulas que emitía fueron durante un largo período uno de los mecanismos más atractivos para la inversión extranjera (Ferns, 1992). Otras investigaciones colocaron el acento en la renta urbana y el problema de los alquileres (Armus y Hardoy, 1990). Para esta historiografía la escasez habitacional era consecuencia de su alto costo, de las dificultades para acceder al financiamiento y de la primacía en el mercado de empresarios con acceso al crédito que invertían en el loteo de terrenos y en viviendas de alquiler (Lanciotti, 2009). Sin embargo, los clásicos trabajos de Scobie (1977) y Yujnovsky (1974) mostraron que el BHN ya había abierto, a comienzos del siglo XX, créditos para viviendas que aunque ocupaban un lugar minoritario en su operatoria, agregaban matices en su orientación.

Estos autores llevaban sus investigaciones hasta 1914. Empero, Cortés Conde (2011) analizó el funcionamiento de la Cédula Hipotecaria Argentina (CHA), denominación de los títulos del BHN, desde sus orígenes hasta su abandono en 1946. Sus aportes, centrales para nuestra pesquisa, le permiten concluir que la CHA fue el instrumento de ahorro más importante del país hasta su desaparición. Al mismo tiempo, plantea que ya desde la década de 1930 el Banco favoreció el acceso a la propiedad de la vivienda. Esta cuestión es quizás la más controvertida. Nuestra hipótesis es que aunque efectivamente el BHN impulsó la construcción antes de la llegada del peronismo, priorizó financiar edificios de renta (no existía aún el régimen de propiedad horizontal) y, por lo tanto, apuntaló otro segmento del mercado (el de los alquileres) y por el lado de la oferta antes que por el de la demanda. En efecto, no fue sino hasta 1946 que el BHN reformó su carta orgánica y transformó sus objetivos (Gómez, 2013).

Las políticas del peronismo significaron un quiebre al aplicar un programa masivo de financiamiento a bajo costo. Además el gobierno rediseñó el marco financiero institucional (Gerchunoff y Antúnez, 2002). Entonces el crédito para viviendas se centralizó en el BHN que, al mismo tiempo, cambió el origen de sus fondos abandonando la emisión de cédulas, que permitían captar sus recursos en el mercado financiero, por los redescuentos recibidos directamente del Banco Central (BCRA). Para

el BHN la nueva dinámica también se tradujo en la construcción directa, en créditos con tasas de interés subsidiadas y en su transformación en un banco de viviendas.

Como afirmáramos anteriormente, si bien la historiografía reconoce al BHN como un instrumento clave para la implementación de las políticas redistributivas del peronismo pocos lo han estudiado. En ese contexto, el pionero libro de Gaggero y Garro (1984) tiene el mérito de sistematizar la información necesaria para comprender sus transformaciones aunque metodológicamente el análisis de las fuentes carece de interrogantes que problematicen su lectura. Si por un lado constituye un valioso primer acercamiento, por otro no ofrece una exploración que trascienda lo expuesto en sus *Memorias*. Por otra parte, desde la historia social Torre y Pastoriza (2002) explican su funcionamiento como el sustento de una “democratización del bienestar” resultante de la ampliación de las facultades estatales y de sus bases de legitimación, mientras que desde la historia financiera Cortés Conde lo vincula a la aplicación de políticas heterodoxas (Cortés Conde, 2011).

Este período también captó el interés de los historiadores de la vivienda. En este campo la problemática estuvo dominada por una serie de tópicos: la idea de déficit, propiedad versus alquiler y los créditos del BHN como instrumento redistributivo (Aboy, 2005). Así algunos historiadores formados en arquitectura, realizaron una importante contribución a la historia de las políticas habitacionales a través de estudios que recuperan los aportes del marxismo cultural de Williams y Gramsci y de los enfoques de Foucault, Bourdieu y Tafuri (Ballent y Liernur, 2014). Estos trabajos tienen en común, frente a la historiografía económica tradicional, que parten del reconocimiento de que el concepto de vivienda resume una serie de bienes y servicios más amplios que su materialización concreta, la casa (Bourdieu, 2010). A partir de esas influencias Ballent (2005) analizó los complejos habitacionales construidos por el BHN para problematizar los vínculos entre la arquitectura y la política durante el peronismo y destacó la importancia de los aspectos culturales que también componen el mercado de viviendas.

Durante la década de 1960 el mercado inmobiliario profundizó su segmentación. El BHN redujo su oferta, lo cual llevó a que los bancos comerciales, las SAPV y otras formas de financiación privada ocuparan un mayor porcentaje de las operaciones (Oszlak, 1991). Desde una perspectiva marxista Yujnovsky (1984) y Clichevsky (1975) estudiaron ese proceso aunque no avanzaron lo suficiente en el análisis de las políticas

del BHN porque su interés estaba en la propiedad de la tierra y en la promoción inmobiliaria privada. No obstante, identifican una relación entre la retracción del BHN y la liberalización del mercado hipotecario, mientras que Gaggero y Nemiño (2013) la ubican en la segunda mitad de la década de 1970 junto con el abandono de las tasas de interés negativas que el BHN venía implementando desde mediados de la década de 1940.

En este punto es preciso remarcar que el sector bancario, en el período estudiado, recibió poca atención historiográfica, a excepción de los trabajos de Rougier sobre el Banco de Crédito Industrial (2001) y el Banco Nacional de Desarrollo (2004), Girbal (1992 y 2012) sobre el Banco de la Provincia de Buenos Aires, Lorenzutti sobre el BCRA y, para un período anterior, de Regalsky (2010) sobre el Banco Nación. En conjunto, estos análisis contribuyen al conocimiento del funcionamiento de la banca pública y muestran que si bien las estrategias de esas instituciones respondían a los lineamientos de la política macroeconómica, una observación más atenta revela que ni las estrategias de los Bancos, influenciadas por las demandas del sector privado, ni su impacto en el mercado fueron siempre las esperadas por quienes dirigían la política.

A partir de estos antecedentes consideramos que el análisis del BHN puede contribuir, como un importante estudio de caso, a los estudios sobre la banca en Argentina. A pesar de estos avances, carecemos aún de análisis sobre las políticas crediticias del BHN en el largo plazo. En los últimos años, junto a Jorge Gilbert, hemos analizado las estrategias del Banco durante el peronismo y sostuvimos que si bien sus políticas permitieron ampliar el acceso a la vivienda, no lograron desarrollar instrumentos que hicieran sustentable el crédito hipotecario (Gómez y Gilbert, 2014).

### **El problema de la vivienda y la dinámica crediticia durante los años treinta**

Uno de los aspectos salientes de la historia económica argentina del siglo XX fue el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y de crecimiento urbano que habría de intensificarse a partir de los años treinta. Como resultado del mismo, el déficit habitacional, ya vigente en Buenos Aires y otras grandes ciudades del país desde fines del siglo XIX<sup>1</sup>, en razón de la afluencia masiva de inmigrantes europeos, fue

---

<sup>1</sup> Yujnovsky (1974).

agravándose, tal como sucediera en otras ciudades latinoamericanas como San Pablo y México<sup>2</sup>.

En Argentina si hacia 1914 la población urbana constituía un 52.7%, para 1947 llegó a ocupar al 62,7% de los 15.893.827 habitantes contabilizados por el censo de este último año. Además si para el inicio del período sólo Rosario, Córdoba y Buenos Aires contaban con más de 100.000 habitantes en 1947 se sumaban a esta categoría La Plata, Bahía Blanca, Santa Fe, Tucumán y Mar del Plata<sup>3</sup>. Pero, a la vez, este aumento de la población urbana dio lugar a un progresivo aumento de la oferta de créditos que sin embargo nunca alcanzó a cubrir la demanda.

Dicho crecimiento demográfico provocó también importantes transformaciones en el mercado de crédito para viviendas que si bien aumentó su oferta no logró cubrir la demanda y, al menos desde el centenario, que el déficit de viviendas se convirtió en algo crónico.

Si bien un aspecto dominante del negocio inmobiliario a en este período fueron los alquileres en las zonas céntricas, la extensión de la red tranviaria y su electrificación permitieron incorporar al espacio urbano tierras ubicadas en áreas periféricas que dieron lugar al desarrollo de nuevos negocios. Básicamente el loteo y la venta a plazos por parte de promotores y empresas que muchas veces funcionaban también como intermediarios entre el crédito formal y el informal. De esta manera, regularmente, el camino hacia la propiedad de la vivienda comenzaba con la compra de un lote en cuotas y luego las edificaciones corrían a cargo del grupo familiar que progresivamente iba adicionando habitaciones conforme las posibilidades y la incorporación de nuevos integrantes lo permitían y hacían necesario<sup>4</sup>.

Para comienzos del siglo XX, la estabilidad del peso, sumado a los procesos reseñados, posibilitaron que se redujera la proporción de inquilinos y de ocupación de los conventillos sobre la base de una flexibilización de las tasas de interés y mensualidades pagadas por los lotes. Lo cierto es que este proceso contribuyó a consolidar a las hipotecas urbanas como una inversión no sólo segura sino además muy

---

<sup>2</sup>Almandoz ( 2007).

<sup>3</sup> Torre y Pastoriza (Ob. Cit).

<sup>4</sup> Esta dinámica respondía no sólo a la abundancia de terrenos sino fundamentalmente a la demanda de viviendas por parte de los nuevos habitantes urbanos que, progresivamente, construyeron una cultura que vinculaba la movilidad social ascendente con la propiedad de la vivienda (Armus y Ardoy 1990). Si, por un lado, ello dio lugar a una tipología urbana denominada casa "chorizo", por otro consolidó la estrategia de la casa autoconstruida que vinculaba la propiedad a una ética del ahorro y el sacrificio (Armus y Ardoy 1990).

rentable, al punto que el mercado local pagaba mayores intereses que la plaza europea (Yujnovsky, 360-372)<sup>5</sup>. En ese contexto, se multiplicaron las sociedades anónimas financieras, con gran participación de capitales extranjeros, que actuaban en la compra-venta de lotes urbanos. Se trataba no sólo de la especulación con los terrenos céntricos sino también con los ubicados en los espacios intersticiales, que separaban los “centros” de los pueblos vecinos, y que posteriormente terminarían integrándose como barrios (Lanciotti 2009).

Pero la venta de esas tierras suponía encontrar compradores y, en buena medida, ello implicaba desarrollar mecanismos de financiamiento. Así, al ofrecido por los rematadores progresivamente se fueron incorporando compañías que, frente a la escasa oferta del sector público<sup>6</sup>, aplicaron diversos planes de financiación, algunos inspirados en el modelo de las BS anglosajonas al igual que lo harían las compañías de CR en la década del treinta, las cuales apuntaban a capturar el pequeño ahorro. Una mirada panorámica del sector revela que muchas de estas sociedades tuvieron un comportamiento errático<sup>7</sup>. Las empresas se formaban con rapidez pero, en muchos casos, con la misma velocidad se disolvían, en ocasiones envueltas en fraudes denunciados en la prensa. Sin embargo, algunas de ellas, cuya característica común era que se organizaron en base al modelo de las BS, lograron permanecer en el mercado durante varias décadas. La primera de este tipo de sociedades fue el Banco el Hogar Argentino (BHA) que abrió sus puertas 1899 como cooperativa de crédito por acciones, “...a imagen y semejanza de las instituciones de la misma índole de Europa y Estados

---

<sup>5</sup> Los datos se refieren a la ciudad de Buenos Aires.

<sup>6</sup> En 1904 el BHN introdujo préstamos para viviendas urbanas que, aunque sus condiciones cerraban el acceso a los obreros, agregaba algunos matices en su orientación que habrían de incentivarse con la reforma de su carta orgánica en 1919.

<sup>7</sup> “Hacia 1914, el Tercer Censo Nacional registra la existencia en todo el país de 11 sociedades de préstamos, construcciones y compra-venta de inmuebles (16,4 del total de sociedades), que reúnen el 13,6% del total de capital emitido por sociedades anónimas. El auge tuvo lugar especialmente a partir de los primeros años del siglo. Una de las sociedades más importantes que actúan en el mercado inmobiliario, por ejemplo, el Banco de Préstamo y Construcciones El Hogar Argentino, data de 1889”. (Yujnovsky 1973 348).

Entre las compañías creadas en esos años podemos identificar, además de las citadas en el cuerpo del texto, las siguientes: La Bola de Nieve, Buenos Aires Building Society, La Propiedad, La Habitación, Fomento Urbano (luego continuada por Fomento Urbano y Rural), Banco Inmobiliario Argentino, Sociedad Argentina de Edificación, Sociedad Hipotecaria del Río de la Plata, La Económica, La Edificadora, The Argentine Northern Land Company, Sociedad de Construcciones y Obras Públicas del Río de la Plata, La Inmobiliaria (Lanciotti 2006).

Unidos”<sup>8</sup>. En 1904 se sumó la Buenos Aires Building Society (BABS) y al año siguiente el Partido Socialista creó El Hogar Obrero (EHO).

La Gran Guerra provocó un freno para estas iniciativas debido a la retracción general del mercado. En 1915 el EHO suspendió los créditos para edificación y se concentró en su sección de consumo que había sido creada en 1911<sup>9</sup>. Por su parte, el BHA en 1914 también eliminó los planes de ahorro y préstamo pero no se retiró del mercado sino que reorientó sus inversiones edificios de renta y la compra y venta de propiedades. Si bien en 1922 se introdujeron nuevamente líneas similares a las originarias, el Banco se fondeó fundamentalmente a través de títulos garantizados en hipotecas que se emitían en el mercado local y en Europa (BHA 1922). Recién en 1941, el BHA volvió a apostar por el ahorro y préstamo a través de la creación de una compañía de CR denominada CIFRA<sup>10</sup>. Aunque las fuentes son más fragmentarias, al parecer la BABS se concentró en el loteo y la comercialización de tierras y en inversiones de alquiler durante la década de 1920. En cambio, en la siguiente ofreció nuevamente planes de ahorro y préstamo funcionando de forma similar a las empresas de CR (Iovine 1947)<sup>11</sup>.

A pesar de la crisis sectorial señalada, el modelo de las BS atravesó también los debates que precedieron a la ley que creó, en 1915, la Comisión Nacional de Casas Baratas (CNCB). Ambrosio Nogués, diputado por Tucumán e informante de la comisión parlamentaria, recomendaba crear este tipo de organizaciones sobre la base de la experiencia norteamericana<sup>12</sup>. Aunque el Partido Socialista se opuso a la sugerencia,

<sup>8</sup> BHA, *Memoria 1903*, p 2. A dos años de su fundación esta institución contaba con unos 7400 socios y sucursales en Rosario, Córdoba y Bahía Blanca.

<sup>9</sup> En 1929 la cooperativa retomó el financiamiento habitacional pero esta área fue perdiendo protagonismo a lo largo de la década del treinta (Ronchi 2016)

<sup>10</sup> El capital originario de CIFRA fue compuesto de la siguiente manera: \$ 2.000.000 dividido en acciones de \$1.000, repartidas en 4 series iguales. Suscripción de acciones: Banco El Hogar Argentino hipotecario, 590; Octavio S Pico, Agustín Melián, Ernesto Ferrari, Emilio F Cárdenas, Cornelio Vivanco, Luis Mitre, José A González, M.A Portela Ramírez, Eduardo Rocha, Juan M O’ Farrel, 1 cada uno. Su directorio estaba compuesto por Emilio F Cárdenas, Cornelio Vivanco, Octavio S Pico, Agustín Melián, Ernesto Ferrari, Luis Mitre, José A González, Manuel Portela Ramírez y Eduardo Rocha; Síndicos Juan M O’ Farrel y Darío Hermida. IGJ, Boletín Mensual, Marzo, 1942.

<sup>11</sup> Los directivos de esta firma eran empresarios con presencia en las principales firmas y bancos del país como James Begg, Ernesto Hueyo, Guillermo William Roberts, Guillermo Linck.

<sup>12</sup> “Estas sociedades cooperativas, señor presidente, han tenido su principal desenvolvimiento en los Estados Unidos e Inglaterra. En los Estados Unidos las Building Societies proceden a formar su capital en la siguiente forma: se reúne un núcleo de obreros y juntan sus economías en cantidad suficiente para construir una casa, y una vez que esta construida, establecen una especie de remate, para adjudicarla a aquel que pueda pagarla en condiciones más ventajosas. Al mismo tiempo se hace una hipoteca sobre la casa construida; lo que permite a las sociedades hacerse de nuevos recursos y poder seguir así seguir sus construcciones”. Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones, 3 de septiembre 1915, en Gutierrez y Gutman (1988 22).

ello no fue en desmedro de que la modalidad circulaba ampliamente entre quienes buscaban alternativas financieras. La propuesta finalmente no prosperaría y la actividad de la CNCB se vincularía más con la promoción de distintos modelos urbanísticos que con la construcción y financiamiento de viviendas (Fitte 1942).

No obstante, la creación de esta institución, así como otras iniciativas públicas, especialmente a nivel de los municipios como en el caso rosarino (Rigotti 2011), revela que el abordaje de la cuestión vivienda por parte del Estado tuvo una progresiva transformación (Aguilar 2014). Si bien, en líneas generales, no se modificó una política que dejaba en manos del mercado la asignación de los recursos, a partir de la década de 1920 y sobre todo en la siguiente, los gobiernos desplegaron una intervención más activa. Por ejemplo, los créditos del BHN se concentraron progresivamente en inversiones urbanas. Aunque se trataba fundamentalmente viviendas de alquiler, al punto que la tasación de los inmuebles estaba determinada por su renta potencial, la reforma de la carta orgánica de 1919 amplió la línea dedicada a financiar a los empleados públicos que se remontaba a 1904 (BHN 1986).

Por su parte, también las compañías que logramos identificar, no sólo las señaladas sino otras como El Edificador Rosarino (Cutrúneo 2010) o El Edificador Urbano y Rural, llevaron adelante una estrategia signada por inversiones de bajo riesgo enfocadas en el mercado de alquileres y en la compra venta antes que en la vivienda unifamiliar. Sin embargo, de la segunda mitad de 1920 datan algunas iniciativas, como el Banco de Crédito para Edificación o el Sudamericano de Crédito para Viviendas<sup>13</sup>, que si bien desaparecieron rápidamente constituyeron un antecedente más directo de la multiplicación de las empresas de ahorro y préstamo enfocadas en la vivienda propia que se multiplicaron en los treinta.

Finalmente el impacto de la crisis de 1929, con la consiguiente retracción de las actividades agropecuarias y crecimiento de las industriales, transformó al mercado debido al aumento de las tasas de urbanización. En términos cuantitativos, según se puede observar en el Censo Hipotecario Nacional (CHN), entre 1925 y 1936, la deuda hipotecaria total nacional creció en términos nominales en un 45% con un aumento relativo mayor de las operaciones urbanas sobre las rurales, tendencias que se

---

<sup>13</sup> Las referencias de estas empresas fueron extraídas de las notas de la *Revista Sudamericana* y *La Información* entre 1938 y 1949. No hemos logrado encontrar otros registros.

mantendrían, tal como analizaremos más adelante, hasta 1945<sup>14</sup>. Por otro lado, se multiplicaron las firmas dedicadas a la venta a plazos, los bancos hipotecarios y las empresas constructoras, a las que se sumaron como oferentes las compañías de seguros, las de capitalización y finalmente las de CR, que a la postre tuvieron el mayor crecimiento.

Por su parte, en esta década el BHN reorientó definitivamente sus operaciones hacia el mercado urbano (BHN 1986). Pero, al mismo tiempo, los préstamos escriturados por el Banco entre 1933 y 1944 representaban un 70% de los de la década del veinte, lo que le quitó capacidad para influir en el mercado<sup>15</sup>. Además, a diferencia de las compañías vinculadas al ahorro y préstamo, sus créditos se concentraron en viviendas de alquiler y regularmente los montos prestados no superaban el 50% de la tasación, lo que hacía necesario contar con capitales propios para materializar las operaciones y concretamente implicaba alejar a los asalariados.

De esta manera, aunque el BHN impulsó la construcción antes de la llegada del peronismo, priorizó financiar edificios de renta (no existía aún el régimen de propiedad horizontal) y, por lo tanto, apuntaló otro segmento del mercado (el de los alquileres) y por el lado de la oferta antes que por el de la demanda. En efecto, no fue sino hasta 1946 que el BHN transformó sus objetivos buscando promover la construcción y el acceso a la propiedad (Gómez 2013). Ello sería consistente, además, con el crecimiento de las empresas que, como las de CR, ofrecían a los asalariados convertirse en propietarios. Sin embargo, como hemos analizado en otros trabajos (Gómez y Gilbert, 2019), la concentración del Banco en estas actividades urbanas también contribuyó a financiar la expansión del mercado de viviendas urbanas.

No obstante, es necesario comprender el impacto de la crisis económica internacional en la cartera del BHN para entender las políticas de la institución entre comienzos de los treinta y la llegada del peronismo. Los efectos de la retracción del sector agrario, cuyos actores constituían a la vez la cartera mayoritaria del Banco, lo puso en posesión de numerosos activos con valores de mercado depreciados. Pero

---

<sup>14</sup> Ver anexo cuadro 2. Esta, para este período intercensal, no registran el número de operaciones sino exclusivamente su monto.

<sup>15</sup> Ver anexo cuadro 1.

La elección del período 1933-1944 responde a que durante esta etapa la presidencia del Banco estuvo a cargo de Enrique Pérez quien ejerció la que hasta entonces fue la gestión más larga de la historia de la institución. Pérez fue Ministro de Hacienda de la presidencia de Roque Sáenz Peña, entre 1912 y 1913, y luego bajo el gobierno de Urriburu, entre 1930 y 1931. Además desempeñó diversos cargos en la administración pública, fue diputado nacional y miembro de la comisión directiva de la Sociedad Rural Argentina.

además, progresivamente la institución debió afrontar una significativa mora hipotecaria que provocó no sólo la Conversión de Cédulas de 1933<sup>16</sup> sino también una estrategia orientada a entregar créditos con sólida garantía y también a desarrollar actividades que se alejaban de las estrictamente financieras, como planes de colonización de tierras y comercialización de productos agrarios con el objetivo estimular la producción para posteriormente recuperar sus inversiones<sup>17</sup>.

Según refiere Enrique Pérez, presidente de la institución entre 1933 y 1944, fue esta debilidad financiera de la institución la que llevó a implementar medidas que disminuyeran los riesgos estableciendo un criterio para las tasaciones por el que se tendría en cuenta no sólo el valor venal del inmueble sino también la renta que podría producir. La estrategia era que la renta permitiera cubrir las amortizaciones para proteger las inversiones<sup>18</sup>. Por otro lado, si el Banco intervino en la producción y comercialización agraria ello respondió también a la necesidad de sanear su cartera y no para tomar una intervención más activa en el mercado. De hecho, se trataba menos de una estrategia anticíclica que de una medida más bien defensiva y de coyuntura.

Pero independientemente de los objetivos de la dirección de la institución, lo cierto es que algunas características de la política seguida entre 1933 y 1945 contenían algunas tendencias que luego habrían de intensificarse. En primer lugar, en 1930 el 81% de los créditos vigentes del Banco correspondían a préstamos ordinarios, de hasta un 50% del valor de la tasación, cifra que se elevó hasta un 89% en 1945. Luego, los créditos urbanos llegaron a representar un 73% del total en 1945, partiendo de un 62% en 1930, tendencia que habría de prefigurar la posterior política del peronismo<sup>19</sup>.

Sin embargo, la centralidad del BHN, al igual que el de las sociedades privadas identificadas, debe matizarse pues los registros del CHN indican que ni las empresas referidas ni el BHN tenían una gran gravitación en el mercado de crédito para viviendas a mediados de la década del treinta. La escasa participación del BHN en el volumen

---

<sup>16</sup> BHN (1986).

<sup>17</sup> BHN, *Memorias*, 1936.

La disponibilidad de tierras de difícil colocación en el mercado impulsó su subdivisión y la creación de 34 colonias. La aplicación del nuevo régimen incluía el pago en especies por parte de los colonos y luego incluyó a otros deudores. Así, desde 1933 el Banco asesoró a los productores en cuestiones técnicas y los proveyó de semillas. De esa forma, los embargos se transformaron en pagos en especie que luego el Banco se ocupaba de vender. Por esta vía, el BHN recibió entre 1934 y 1944 220.121 toneladas de productos y para colocarlos se establecieron acuerdos con firmas exportadoras que reportaron ingresos por m\$N 28.873.500 y que se utilizaron para saldar la mora BHN (1986) p. 460.

<sup>18</sup> BHN (1961).

<sup>19</sup> Los datos anteriores a 1943 fueron extraídos de Cortés Condé (Ob. Cit). Para el resto de los guarismos ver Anexo Cuadro N 1.

total de crédito también sería un indicador de que los cambios en la orientación comercial de la institución respondían más a un proceso de adaptación a las nuevas condiciones que a una estrategia que buscará reactivar al mercado. En efecto, los prestamistas identificados en dicha fuente como Particulares<sup>20</sup> eran quienes tenían la posición dominante.

Por otro lado, además, la oferta de créditos no logró satisfacer la demanda que aumentaba conforme crecía el número de habitantes urbanos. En este contexto, para finales de la década de 1930, se consolidaron las posiciones que demandaban una mayor intervención estatal como lo expresaban las conclusiones del Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular realizado en Buenos Aires en 1939<sup>21</sup>, en el que participaron representantes de diferentes instituciones públicas y empresarios.

Por esta vía, progresivamente para algunos actores la cuestión habitacional se convertía cada vez más en un problema crediticio<sup>22</sup>. De esta manera el nudo a desatar cómo obtener los recursos necesarios para financiar la construcción masiva (Iovine 1947). Esta perspectiva no renegaba de la capacidad de la planificación urbana sino que entendía que cualquier solución potencial demandaba grandes inversiones. Si bien este consenso continuaba un largo derrotero que había comenzado definiendo a la vivienda como un problema moral y de salud pública (Aguilar Ob. Cit), del que tampoco renegaba, implicaba un importante giro pues lo definía ahora como una cuestión fundamentalmente económica. Así, la llave estaba en atraer capitales y el rol que se atribuía al Estado era favorecer el desarrollo de las empresas privadas para cubrir a las clases medias y ofrecer soluciones directas a los sectores más desfavorecidos (Rottin 1950).

Esta confluencia de demandas no sólo se tradujeron en informes y proyectos de diferentes organismos públicos y agrupaciones de interés, sino también en intensos debates. En ese contexto Raúl Fitte<sup>23</sup> (1942), ex presidente de la Sociedad Central de Arquitectos y encargado del departamento de tasaciones del BHN, el periodista

---

<sup>20</sup> Esta categoría es utilizada por el CHN para agrupar a los prestamistas que no forman parte de bancos, cooperativas, cajas de jubilaciones, sociedades comerciales o seguros.

<sup>21</sup> Banco Hipotecario Nacional, *Memorias*, 1939, p.p 34-35. (En adelante BHN, *Memorias*)

<sup>22</sup> Nos referimos no sólo a los empresarios vinculados al sector, como los del CR, sino también a los posiciones vertidas por diversos autores en diferentes revistas económicas *Sudamericana*, *Temas Económicos*, *Balances*, *La Información*, *Construcciones Veritas*, entre las más destacadas. Posiciones similares se defendían también en un conjunto de tesis doctorales defendidas en la universidad de buenos aires como las de Luini (1942), Ferrer (1945) Lercari (1945) Iovine (1947) y Pardo (1947).

<sup>23</sup> Fitte fue presidente de la Sociedad Central de Arquitectos entre 1927 y 1928 y desde 1935 integró la Comisión Central de Tasaciones del BHN (Radovanovic y Balmaceda 2011).

especializado Eduardo Perotti (1943; 1944) y José Martín (1943), gerente de A.R.C.A.<sup>24</sup> (primer sociedad de CR), sostenían que el problema del mercado local estaba más en los limitados porcentajes que cubrían los préstamos que en el costo del dinero. Para solucionar este obstáculo se proponía obtener recursos a partir de la creación de sociedades de capitales mixtos y de la de venta de títulos específicos, que en algunos casos podrían estar garantizadas por el sector público. Pero para Martín y Perotti, a los que se sumarían posteriormente Adolfo Lamas (Ob. Cit) y la tesis doctoral de José Iovine (1947), vinculado al departamento del IGJ encargado de regular a las sociedades de CR, el déficit de viviendas debía solucionarse estimulando la creación de sociedades de ahorro y préstamo que proponían captar los recursos populares para financiar el total de los valores de las viviendas.

En cambio, Enrique Pérez<sup>25</sup>, presidente del BHN entre 1933 y 1945, vinculaba a dichas sociedades a operaciones irregulares y recomendaba para el Banco una política crediticia más cautelosa, apoyándose principalmente en dos argumentos. El primero asociaba la perdurabilidad del Banco a una tradición en inversiones de bajo riesgo. El segundo sostenía que el desgaste de las edificaciones urbanas y los vaivenes del mercado harían caer los precios de las casas por debajo de los valores invertidos. De esta manera cubrir más del 80% del valor de las tasaciones, como sugería Fitté, se traduciría necesariamente en quebrantos para el Banco (Pérez 1945).

Dichos argumentos no fueron considerados por José Martín en un trabajo escrito por pedido de Julián Martínez, sucesor de Pérez y hermano del presidente de A.R.C.A S.A, sociedad de Crédito Recíproco de la que también formaba parte Martín, quien insistía en que la modalidad podría reunir los ahorros necesarios para la inversión y al

---

<sup>24</sup> La Asociación Argentina de Crédito Recíproco S.A. (A.R.C.A.S.A.) fue creada en julio de 1935 como sociedad de préstamos hipotecarios para adquisición, edificación, reparación o ampliación de la casa propia. La iniciativa fue correspondió originalmente a uno de los estudios de arquitectura más importantes de la Capital Federal que, a su vez, fue fundado en la década de 1920 por el ingeniero Gregorio Sánchez y los arquitectos Gregorio Lagos y Luis M. de la Torre.

Capital original de la empresa fue de \$ 500.000 dividido en cinco series de \$ 100.000 y en acciones de \$100 cada una. Suscribieron acciones: Luis M de la Torre, 100; Dr. Alberto Julián Martínez, 100; Dr. Pablo Cárdenas (h), 100; Dr. Jorge B Ramallo, 100; Ing. Gregorio L. Sánchez, 100; Arq. Ernesto Lagos, 100; Enrique Pujadas, 100; Mauricio B Presser, 100 acciones. *Revista La Información*, Julio, 1935.

En esta compañía tuvo un peso importante el estudio de arquitectura Sanchez, Lagos y de la Torre. Para un análisis más detallado sobre la trayectoria de dichos arquitectos ver Gutierrez (2011).

<sup>25</sup> Enrique Pérez fue Ministro de Hacienda de la presidencia de Roque Saenz Peña entre 1912 y 1913 y luego bajo el gobierno de facto de Uriburu entre 1930 y 1931. Desempeñó además diversos cargos en la administración pública y fue también diputado nacional y miembro de la comisión directiva de la Sociedad Rural Argentina. En el ámbito bancario fue director del Banco Nación y presidente del BHN entre 1933 y 1945.

entregar créditos a bajo costo nadie dejaría de pagarlos<sup>26</sup>. Pérez, en cambio, se apoyaba en la larga tradición del Banco en la inversión hipotecaria y destacaba dos cuestiones que imponían una política crediticia cautelosa. La primera era la posibilidad de que los deudores dejaran de pagar sus créditos, tal como había sucedido con la cartera del BHN luego de 1929. La segunda era que el precio del inmueble cayera por debajo del monto del crédito debido no sólo a las condiciones del mercado sino también al desgaste producido por su uso.

Por otra parte, una mirada de largo plazo que puede explicar algunas de las transformaciones de del BHN, muestra un largo derrotero que a comienzos de siglo asociaba el problema habitacional, al igual que en otros países de la región, a las cuestiones morales y los problemas higiénicos provocados por el hacinamiento urbano y cuya expresión más visible la constituían, en nuestro país, los denominados “conventillos”, hacia la definición del déficit habitacional como un problema económico y fundamentalmente crediticio<sup>27</sup>. A partir de la década de 1920 y, sobre todo durante los años treinta, las discusiones cobraron preeminencia dentro del campo

---

<sup>26</sup>Martín (1943) La problemática del Crédito Recíproco habría de llegar a su punto más álgido en 1949 cuando la inflación dificultó en extremo la capacidad de las empresas para responder a sus clientes. Entonces el BCRA prohibió la modalidad y transfirió la cartera de las empresas, y su deuda, al BHN motivando a su vez la renuncia del entonces presidente Abelardo Álvarez Prado quien recordaba así su renuncia,

“El factor desencadenante fue una resolución del BCRA que pretendía incorporar al Hipotecario las carteras de varias sociedades financieras y de construcción de viviendas modestas, en estado de quiebra. Me resistí a cumplirla y amenacé con renunciar dando los motivos a publicidad, lo que no le gustó al presidente del Central, Orlando Maroglio. Tiempo después, cuando yo renuncié, aprovecharon para realizar esta operación y salvaron de la justicia a esas empresas fraudulentas”.

Álvarez Prado estuvo vinculado junto al Vicepresidente de la Nación Juan Hortensio Quijano en la formación de la U.C.R Junta Renovadora, agrupación que acompañó la candidatura de presidencial de Perón. Del mismo sector provenía también Emilio Siri, que fue Intendente de la Ciudad de Buenos Aires entre 1946 y 1949 cuando se convirtió en Vicepresidente del BHN hasta 1954. La coincidencia temporal de la renuncia de Álvarez Prado con la incorporación de Siri resulta un dato a tener cuenta pues provenían de la misma agrupación política.

De hecho Álvarez Prado fue asesor del Consejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires desde 1940 hasta 1946. Luego fue interventor el la provincia de San Luis durante ese año, cuando bajo la intendencia del propio Siri, se convirtió en Asesor Letrado de la Municipalidad de Buenos Aires y Presidente del BHN.

<sup>27</sup> Desde tales perspectivas sectores católicos y reformistas impulsaron, en 1915, la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas (CNCB)

Aunque la sanción de la ley puso de manifiesto el interés de algunos sectores por mejorar la calidad de vida de la población, no se produjeron los resultados esperados. Así, en el Primer Congreso Argentino de la Habitación, Cafferata reiteraba la gravedad del problema afirmando que de las 200.000 familias de trabajadores, que habitaban en la Capital Federal, tres cuartas partes vivían en conventillos e inquilinatos en condiciones deplorables. Un 60 % de dichas familias, constituidas por no menos de cinco miembros, vivían hacinadas en una pieza. “Primer Congreso Argentino de la Habitación”, en *Boletín del Museo Social Argentino*, Buenos Aires, Tomo IX, 1920. p. 192.

Por su parte, la actividad de la CNB como constructora de casas no fue importante en términos cuantitativos pues sólo edificó 391 viviendas individuales y 586 departamentos durante toda historia. Fitte (1942), pp. 48-49.

profesional de arquitectos y urbanistas donde las disputas también dividían a católicos y socialistas<sup>28</sup>. Pero para finales de la década se puede observar la consolidación de posiciones que demandaban una mayor intervención estatal como lo expresaban las conclusiones del Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular realizado en Buenos Aires en 1939, en el que también participaron representantes del BHN<sup>29</sup>.

Para comienzos de la década de 1940 la construcción de viviendas financiadas mediante créditos baratos era reclamada por diferentes actores no sólo por las necesidades de alojamiento sino también por sus efectos económicos multiplicadores. Como revela el frustrado Plan Pinedo, aún para algunos sectores de los gobiernos conservadores la intervención del Estado financiando la construcción de viviendas baratas constituía una herramienta clave para estimular la economía. Una propuesta similar aparecía en los trabajos de Alejandro Bunge, cuyos estudios desde el Departamento Nacional del Trabajo tuvieron influencia en la creación de la CNCB.

Esta confluencia de demandas fue imponiendo en la agenda pública la necesidad de impulsar el crédito oficial. La falta de financiamiento para los sectores obreros los obligaba a alquilar sus habitaciones lo que convertía en un excelente negocio la inversión en casas de alquiler, tal como había sucedido a principio de siglo con los conventillos porteños<sup>30</sup>. El problema de los precios de los alquileres pronto se convirtió también en uno de los principales reclamos obreros lo que motivó su congelamiento en 1943, un año después que en Brasil. No obstante, en Argentina el régimen de propiedad era un obstáculo para la solución del problema de los alquileres pues hasta 1948 no existió un régimen de propiedad horizontal que permitiera disminuir el costo del suelo sobre el valor de las edificaciones<sup>31</sup>.

Un momento de inflexión para estas discusiones fue el nombramiento de Perón al frente de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, atrayendo bajo su órbita

---

<sup>28</sup>En el ámbito latinoamericano las primeras propuestas de modernización urbanística partían de las siguientes perspectivas. La reformas sanitarias, las propuestas de renovación urbana y la expansión residencial. Ver Almandoz (Ob. Cit).

En Argentina, los temas que más nos interesan dentro del campo de la urbanística, y que habrían de permanecer irresueltos hacia la década de 1940, eran los referidos a la propiedad, viviendas de alquiler o de propiedad individual; y los crediticios, capital privado o inversión estatal. Otros debates tenían que ver con la producción estandarizada de viviendas y con la dicotomía entre las expresiones arquitectónicas modernas o pintoresquistas y entre los barrios jardín de viviendas unifamiliares y bloques de edificios. Ver Ballent (2005).

<sup>29</sup> Banco Hipotecario Nacional, *Memorias*, 1939, pp. 34-35.

<sup>30</sup> Para el caso argentino ver Yujnovsky (1974). Este tipo de inversiones constituían una actividad muy rentable no sólo en Argentina sino también en otros países de la región como Brasil, donde el crecimiento poblacional de ciudades como San Pablo y Río de Janeiro dio lugar a similares procesos (Bonduki, 1998).

<sup>31</sup> Aboy (2005).

diferentes organismos del área como la CNCB y la Comisión Asesora de la Vivienda Popular (CAVP)<sup>32</sup>. Esta institución se creó en julio de 1943<sup>33</sup> con el objetivo de preparar un plan de acción y formuló una de las propuestas del sector público más originales del período<sup>34</sup>. La CAVP proponía crear una institución oficial, denominada alternativamente como Banco de la Vivienda (BNV) o Instituto Financiero de la Vivienda, para redescantar bonos y garantizar la cartera de las empresas de capitalización y de CR, con el objetivo de contribuir a crear un mercado de capitales capaz de financiar a los sectores medios y concentrar la intervención directa del Estado en los de menores ingresos<sup>35</sup>. Su inspiración estaba en la intervención del gobierno norteamericano en el contexto del New Deal sobre el mercado de ahorro y préstamo.

Aunque este proyecto recuperaba buena parte de las transformaciones del mercado y las capacidades del Estado durante la década anterior, no prosperaría<sup>36</sup> y la

---

<sup>32</sup> La CNCB, símbolo de la intervención previa, fue disuelta y sustituida por la Dirección Nacional de Vivienda, que posteriormente se transformaría primero en el Consejo de la Vivienda y luego, en mayo de 1945, en la Administración Nacional de la Vivienda bajo la autoridad directa de la STP, es decir de Perón (Ballent 2005).

<sup>33</sup> Decreto P.E.N 2746/43.

<sup>34</sup> Su actividad se tradujo básicamente en la construcción de un barrio de 530 chalets denominado como Villa Concepción en el Partido de General San Martín, que buscaba funcionar además como experiencia piloto para la elaboración de futuras obras, y en la elaboración del informe citado.

<sup>35</sup> “Vuestra subcomisión financiera, encargada del estudio del crédito de edificación para el sector de la población de renta media, tiene el agrado de elevar adjunto un proyecto de creación del Banco Nacional de la Vivienda.

La solución recomendada consiste en la creación de un organismo financiero oficial, especializado en las operaciones bancarias vinculadas a esta materia, cuya función básica sería estructurar un “sistema oficial de ahorros y préstamos para la vivienda” que encauce la acumulación de capitales, en las diversas formas de ahorro comprendidas en el régimen de la ley de bancos, para destinarlos a préstamos para la vivienda”. CAVP, *Informe Final*. Febrero 1944.

Respecto a la actividad de las empresas de CR el informe sostenía que “La subcomisión no dispone de la información estadística relativa a las sociedades de crédito recíproco pero tiene conocimiento que su número llega a 15 y que una sola de ellas ha llegado a reunir más de 32.300 clientes que han suscripto solicitudes de préstamo por un valor nominal superior a 268 millones de pesos.

Todas estas cifras merecerían un análisis y comentario especial, pero lo más sugestivo de ellas es que reflejan la notable magnitud del anhelo público en esta materia, y por tanto las grandes posibilidades para desarrollar una obra valiosa a poco que se dé a su conjunto una estructura financiera sana. Esta es en verdad la falla básica de los negocios de este sector”. Subcomisión Financiera, CAVP, Memorandum Proyecto de Creación del Banco Nacional de la Vivienda. Enero 1944, p. 6-7.

<sup>36</sup> Uno de los principales opositores a la creación de dicho organismo fueron los representantes del BHN que argumentaron que ello “significaría colocar a dichas sociedades en la categoría de intermediarias subvenidas, con un beneficio de interés a su favor en el otorgamiento de los préstamos hipotecarios que ahora realiza el BHN directamente. Es decir, que los recursos obtenidos mediante la utilización del crédito público llegarían a manos de los prestatarios encarecidos por la utilidad que se atribuirían las empresas comerciales.

Se protegerían así entidades que no están acreditadas como de superioridad administrativa ni de mejor responsabilidad que el organismo del Estado ya existente para esta clase de operaciones.

Los importantes fondos a adelantar, a cada una de esas entidades, de acuerdo con el artículo 15 inciso a del proyecto y las extraordinarias facultades atribuidas al Directorio del Instituto proyectado presuponen una ayuda oficial desproporcionada, que puede llegar hasta el 90% de los capitales prestados. De suerte que vendría a operar esas entidades privadas casi exclusivamente con los fondos provenientes del crédito

política oficial de financiamiento habitacional quedaría bajo la órbita del BHN y, a partir de 1946, cuando se eliminaron las cédulas hipotecarias de la institución, dependiendo de los redescuentos del BCRA. Un año después disposiciones similares alcanzaron a las compañías de CR que también debieron operar exclusivamente a través del financiamiento público canalizado por el BHN.

Durante el peronismo los recursos volcados en el financiamiento hipotecario superaron ampliamente los invertidos hasta entonces y se concentraron en la edificación de viviendas para ser entregadas en propiedad. En términos generales, la política de vivienda se desarrolló en dos direcciones. A través de la construcción directa, es decir la edificación por parte de las distintas dependencias del gobierno entre las que figuraba el BHN, y mediante el otorgamiento de créditos, donde el Banco fue el principal encargado de gestionarlos<sup>37</sup>.

El gobierno además reformó el marco institucional del sector financiero con el objetivo de implementar políticas crediticias y monetarias acordes a una estrategia basada en la intervención y en la planificación del Estado sobre la economía. En 1946 el BCRA fue nacionalizado y, a partir de entonces, el Estado garantizó los depósitos de terceros establecidos en el país en cuenta corriente, o caja de ahorro, plazo fijo o bajo otras denominaciones. Además los mismos se debían registrar a nombre del BCRA que, a su vez, debía habilitar recursos mediante operaciones de redescuentos<sup>38</sup>.

---

público, por cuya vía el Estado habría interpuesto el prestigio de su nombre y su responsabilidad, en beneficio de intermediarios particulares, con detrimento del público que recibía encarecidos los préstamos y de la justa esfera que corresponde al BHN.

Creemos, pues, que no es necesario ni conveniente fomentar con recursos oficiales tales organismos comerciales”.

CAVP, *Informe Final*, Febrero 1944. .

<sup>37</sup>Las principales medidas en el área de vivienda fueron el otorgamiento de créditos hipotecarios, la liberación de derechos de importación para los insumos de la construcción, la prórroga en los contratos de alquiler y la construcción directa por parte del Estado, dónde recogía la experiencia del gobierno de facto surgido el 4 de junio de 1943.

El gobierno militar organizó en julio de 1943 una Comisión Asesora de la Vivienda Popular (CAVP), con representantes del poder público y de las sociedades profesionales que debía ocuparse de planificar la política habitacional para todo el país, que posteriormente fue incorporada a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STP) a cargo de Perón.

La CAVP fue reemplazada en 1945 por la Administración Nacional de la Vivienda que era una repartición autárquica presidida por Perón. Además de la construcción de viviendas se ocuparía del financiamiento y también de redefinir los objetivos de las políticas habitacionales. Los avances de la STP no fueron los únicos en cuestiones referidas a la vivienda. El Ministerio de Obras Públicas de la Nación, a cargo del general Pistarini, y la Municipalidad de Buenos Aires también edificaron barrios.

Por su parte, en la provincia de Buenos Aires, el gobierno del coronel Mercante impulsó la construcción de barrios obreros y de la creación de distintos organismos provinciales para actuar en el área. Durante su gestión se construyeron 9244 viviendas distribuidas en el conurbano y en el interior de la provincia.

Radovanovic y Balamaceda (Ob. Cit).

<sup>38</sup> BCRA, *Memorias*, 1946.

La reforma permitía que la cantidad de dinero no dependiera de las reservas en divisas sino de las estrategias de la política económica<sup>39</sup>, aspecto fuertemente criticado por quienes rechazaban la creación de dinero sin respaldo en divisas por sus efectos inflacionarios, y que en el caso del BHN tenía su complemento en el abandono de las cédulas hipotecarias. Por su parte, los bancos públicos pasaron a formar parte de un nuevo Sistema de Bancos, donde cada uno asumía el control de distintos sectores productivos dentro de una estrategia de “planificación económica” coordinada por el BCRA<sup>40</sup>. La carta orgánica del BHN fue reformada y se incorporaron criterios sociales en la definición de sus objetivos así como otras reformas tendientes para facilitar su accionar acorde con las políticas de vivienda del gobierno<sup>41</sup>. Además otras reparticiones públicas como el Instituto de Previsión Social, el Ministerio de Obras Públicas y, en menor medida, el Banco de la Nación y el Banco de la Provincia de Buenos Aires también financiaron la construcción de viviendas. De hecho, uno de los objetivos del Primer Plan de Gobierno en el área de vivienda consistía en utilizar para la edificación todos los recursos posibles de las distintas instituciones oficiales.

En 1946 el Banco estimaba un déficit de 650.000 viviendas, lo que constituía, según su juicio, la mayor crisis habitacional de la historia del país<sup>42</sup>. A la escasez de viviendas se sumaba la preferencia por comprar casas terminadas debido a la carestía de la construcción. Para terminar con el déficit de viviendas las inversiones debían, a su vez, financiar el acceso a la vivienda de los trabajadores con menores recursos y fomentar la actividad del sector privado para equilibrar la relación entre la oferta y la demanda.

No obstante los objetivos de la planificación inicial la política crediticia del Banco no tuvo un desarrollo lineal. En un primer momento se aplicaron políticas expansivas con predominio de la inversión pública hasta finales de 1948. Luego se desarrolló una fase en la que se intentó racionalizar el crédito del Banco focalizando las

---

<sup>39</sup> Alfredo Gómez Morales defendía esta política en una revista oficialista defendía esta política sosteniendo que “La capitalización del crédito como sustituto del ahorro nacional o extranjero no ha dejado, como es lógico, de producir algunas perturbaciones que, en cierta medida, constituye el precio de la obra realizada con tanta rapidez. El desequilibrio entre el incremento de la demanda y el volumen de la producción ya existía, aún cuando con menor intensidad, en 1946. Ese problema, consecuencia directa del elevado nivel de expansión monetaria a que dio lugar la reforma bancaria, hubiera podido ser evitado si en lugar de haber transformado e independizado al país en poco más de tres años, se hubiera esperado veinte o treinta años.”. Gómez Morales (1950), p. 10.

<sup>40</sup> BCRA, *Memorias*, 1946.

<sup>41</sup> Para ello la reforma se complementaba con la ley 12.962 que dispuso que el Banco fuera la única institución oficial que podía otorgar crédito real con garantía hipotecaria.

<sup>42</sup> BHN, *Memorias*, 1946.

inversiones en la construcción de nuevas viviendas en razón de la presión inflacionaria. Finalmente, a partir de 1952 el Banco priorizó la inversión privada para estabilizar el mercado.

### **El BHN en la fase expansiva: 1946-1948**

La política habitacional del peronismo tuvo como objetivo convertir a los trabajadores en propietarios, equilibrar oferta y demanda además de fomentar la industria de la construcción. A partir de tales premisas buscó compensar el racionamiento del mercado crediticio que dejaba sin financiamiento a los trabajadores debido a su dificultad para responder a los valores exigidos en el mercado. En un contexto de amplia disponibilidad de divisas, acumuladas en la inmediata posguerra, se optó por financiar el valor total de la vivienda con inversión pública en desmedro de otros mecanismos tendientes a generar ahorros, como la cédula hipotecaria o los depósitos previos a los que recurrían las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

Al mismo tiempo las estrategias fueron concebidas con la idea de construir la mayor cantidad de viviendas en el menor tiempo posible sin considerar el impacto de la industria de la construcción en el conjunto de la economía. Las líneas de acción fueron: promoción de créditos baratos, préstamos especiales para impulsar inversiones privadas e intervención en la construcción directa de barrios utilizando los recursos de la Administración Nacional de la Vivienda (ANV), que fuera transferida al BHN en 1947. Otro aspecto que acompañó este proceso fue una reorganización administrativa del Banco con el objetivo de abreviar los trámites, de conseguir un alcance nacional con la creación de Gerencias Regionales y de incorporar nuevas gerencias con la capacidad técnica para gestionar las construcciones a su cargo.

Los nuevos créditos inicialmente se dividieron en dos líneas denominadas “de fomento a la vivienda propia”. Una destinada a la construcción y otra a la compra de viviendas, ambas reservadas a los sectores trabajadores y, a la vez, se abrieron líneas especiales para los afiliados a las cajas de previsión social, a cooperativas y mutuales y también para empresas industriales interesadas en construir viviendas para sus empleados. A ello se sumaron créditos para la construcción de casas de alquiler y se autorizó el financiamiento para construir en terrenos, ubicados en la Capital Federal, que tuvieran espacios libres donde edificar. Finalmente, un lugar muy importante, fue ocupado por las construcciones a cargo del Banco.

La innovación más radical de la carta orgánica de 1946 fue el abandono de las cédulas hipotecarias con las que el Banco había funcionado desde sus orígenes y su reemplazo por operaciones en efectivo. El Directorio del Banco argumentaba que la vieja carta orgánica no permitía convertir a los créditos del Banco en un instrumento de política económica porque la rigidez anterior había impedido regular el mercado hipotecario y estimular a la industria de la construcción<sup>43</sup>. Desde la perspectiva oficial, hasta los años veinte, el Banco había logrado estimular y regular el mercado hipotecario satisfactoriamente. En la siguiente década, en cambio, su organización no le habría permitido satisfacer las necesidades de crédito real por no haberse adaptado al grado de evolución económica alcanzado por el país. Prueba de ello era que la institución fue superada en el mercado por otros organismos y por el capital privado, mientras que el porcentaje de su cartera sobre el total de las transacciones hipotecarias se había estancado. En este sentido, hasta 1936 la participación del Banco en el porcentaje de créditos reales había crecido hasta representar un 30% del total, a partir de entonces y hasta 1945 esos valores se mantuvieron estancados.

La Cédula Hipotecaria Argentina había sido uno de los títulos públicos de mejor comportamiento en el mercado y su liquidación supuso un rescate de m\$*n* 1.500 millones de cédulas en efectivo y a la par, con el capital aportado BCRA a través una creación monetaria a tales fines<sup>44</sup>.

En relación a las construcciones directas, con los recursos de la ANV el Banco terminó las obras en Villa Concepción en 1947 y otros nueve pabellones en el barrio de departamentos Marcelo T de Alvear en la Capital Federal, que sumaban 174 viviendas y se iniciaron gestiones para construir otros 16 pabellones nuevos que aportarían 562 departamentos<sup>45</sup>. Por su parte, el gobierno nacional autorizó al Banco para adquirir tierras en la Capital Federal y en la zona de La Matanza por convenio directo o por expropiación para construir viviendas. Con la nueva disposición, el Banco obtuvo los

---

<sup>43</sup> En el mismo sentido remarcaban que durante la depresión que siguió a la crisis de 1929 la liquidación de inmuebles, impuesta por su carta orgánica, estimuló aún más la caída de los precios en lugar de contribuir a estabilizarlos contrayendo la oferta. La nueva estrategia el BHN debía estar acorde con la nueva intervención del gobierno sobre la economía y la sociedad, contribuyendo en la expansión del consumo, en la redistribución del ingreso y en el crecimiento del mercado interno. Para ello debía estimular la construcción de viviendas, garantizando la estabilidad del mercado y bajar las tasas de interés. BHN, *Memorias*, 1947, pp. 10-11.

<sup>44</sup> Alemán (1970), p. 439.

Para un análisis centrado en la Cédula Hipotecaria Argentina ver Cortés Conde (2011).

<sup>45</sup> Un barrio jardín de 521 casas en el partido de General San Martín que se había comenzado a construir en 1944 y que se publicitaba como el primer barrio obrero del país

recursos para el ambicioso proyecto “Señora Doña Eva Duarte de Perón” en la zona de Tapiales y además se inició la proyección del barrio Curapaligue en la Capital Federal<sup>46</sup>.

El BHN además realizó otras transformaciones para ajustar sus normativas a las condiciones legales y fiscales relativos a la edificación de viviendas. Así, por ejemplo, una de las medidas más importantes fue la sanción en 1947 de una normativa que autorizó a entregar préstamos a dueños de inmuebles ubicados en la Capital Federal, y que luego se expandió al Gran Buenos Aires, de un solo piso o que contaran con espacios libres para edificar nuevas viviendas o departamentos con la condición de acordar con el Banco los precios de los alquileres. El decreto buscaba también estimular la participación del sector privado a través de la Cámara Argentina de la Construcción (CAC) que gestionaría la adquisición y almacenamiento de materiales y brindaría asesoramiento técnico<sup>47</sup>.

Además se impulsaron acuerdos para reducir la carga fiscal sobre los préstamos que entregaba el Banco. Junto con aquellos convenios, a los que rápidamente se sumaron las provincias de Córdoba, Santa Fe, Corrientes y Jujuy, se firmaron otros destinadazos a financiar la edificación de viviendas por parte de los gobiernos provinciales y municipales, de distintas reparticiones estatales, de empresas públicas y de algunas asociaciones civiles. Por ejemplo en 1947, en la provincia de La Rioja, se licitaron 30 viviendas en la capital provincial, en el barrio Pango cuya construcción estaba a cargo de la ANV desde 1945, que fueron financiadas con Fondos de la Caja Nacional de Ahorro Postal, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales y la Asociación Argentina de Fútbol<sup>48</sup>.

Un acuerdo con el gobierno provincial de Jujuy permitió financiar a los trabajadores de la administración pública provincial para adquirir viviendas en los barrios Los Naranjos y 4 de Junio, ubicados en la capital provincial, e iniciados por la Intervención Federal impuesta por el gobierno militar en 1943. En la adjudicación de las viviendas, realizada entre 1949 y 1950, fue decisiva la movilización de parte de los interesados, lo que dio lugar a la proliferación de cartas dirigidas al gobernador de la provincia. En este caso, la interpelación personal a las autoridades provinciales cumplió

---

<sup>46</sup> El el barrio “Señora Doña Eva Duarte de Perón” se programaba construir una urbanización en unas 130 hectáreas con 2.600 viviendas, 1.000 de ellas individuales y 1.600 en edificios de departamentos, con capacidad para albergar unas 13.000 personas y provistas de centros cívicos y comerciales. Por su parte, en Curapaligue se proyectaba construir unas 500 viviendas en bloques de edificios

BHN, *Memorias*, 1947, p. 63.

<sup>47</sup> Radovanovic y Balmaceda (Ob. Cit), p. 46-48.

<sup>48</sup> BHN, *Memorias*, 1947, pp. 67-69.

un rol decisivo, por lo que es posible inferir que el BHN cumplía también un rol articulador de las relaciones entre las diferentes instancias de gobierno y entre los políticos locales y sus bases de apoyo<sup>49</sup>.

En este sentido, es importante señalar que políticas del BHN dieron prioridad al otorgamiento de préstamos para edificar a personas de bajos recursos con líneas de crédito con un interés mínimo que llegaba al 2,80% anual y que cubrían el 100% del valor de la propiedad<sup>50</sup>. También se reordenaron los créditos según una escala que establecía, en función de los destinos de inversión y de la situación económica de los solicitantes, montos y plazos<sup>51</sup>. Además no se requerían depósitos previos y las tasas de interés no se ajustaban a la dinámica de la inflación que condicionó el comportamiento económico del país especialmente a partir de 1948.

En este punto es posible inferir la existencia de un subsidio “oculto”, pues los créditos tenían un interés negativo debido la inflación. Además, la tasa nominal varió muy poco por lo que aún cuando no se entregaran créditos complementarios, usuales para compensar los aumentos de los costos de la construcción, se amortizaban montos inferiores en términos reales a los obtenidos. En este sentido, por un lado es posible coincidir con Torre y Pastoriza cuando señalan que los créditos del BHN funcionaron como un medio de redistribución indirecta<sup>52</sup>. En otros casos, el Banco compensó el incremento de costos vía salarios de distintas empresas<sup>53</sup>.

El problema era que la inflación dificultaba no sólo la marcha de la economía sino específicamente las políticas del BHN. Por un lado, estimulaba a los tomadores de

---

<sup>49</sup> El barrio Los Naranjos contaba con unas 14 viviendas ubicadas en el centro de la ciudad, mientras la obra del 4 de junio, inaugurada por Eva Perón en 1950, estaba situado en las afueras y era una urbanización integral de 138 casas, con centros cívicos y dependencias públicas. Quienes resultaron beneficiados en este último eran en su mayoría empleados públicos de menor jerarquía mientras que los que se ubicaban en las fracciones más altas de la administración predominaron en Los Naranjos.

La información acerca del proceso de adjudicación en estos barrios fue extraída de Jerez (2010).

<sup>50</sup> BHN, *Memorias*, 1946, pp. 10-11.

<sup>51</sup> Según Álvarez Prado (1948), presidente del BHN entre 1946 y 1949, podría resumirse de la siguiente manera. “...a mayor interés social, mayor porcentaje de préstamo, a la tasa mas baja; y correlativamente: a menos interés social, menor porcentaje de préstamo, a la tasa mas alta”.

Vale recordar que este último aspecto así como la entrega de créditos que cubrieran el 100% del valor de la propiedad eran estrategias que, como señalamos anteriormente, estaban presentes en las propuestas de Fitte.

<sup>52</sup> Torre y Pastoriza ( Ob Cit).

<sup>53</sup> Por ejemplo, uno de los contratistas de las obras fue la Gereneral Motors Argentina S.A que proveía al BHN de puertas de madera y carpintería metálica. La firma presentó el 11 de mayo de 1951 una solicitud de ajuste de los valores acordados debido a que el mismo día en que arregló el contrató con el BHN, el 16 de junio de 1950, suscribió un nuevo convenio colectivo de trabajo con un aumento del 22% de los salarios retroactivo al 1 de enero de 1950. En ese caso el Banco acordó reconocer un aumentó equivalente aunque retroactivo sólo al 1 de enero de 1951.

BHN, *Actas del Directorio*, Tomo LI, Sesión 24 de julio, Folios 32, 1952.

préstamos tanto a particulares como empresas. Pero, al mismo tiempo, siguiendo el razonamiento expuesto en las *Memorias* del Banco, los créditos baratos sumados a la suba de los costos de construcción y del valor la tierra permitían que las empresas constructoras pudieran obtener un mayor beneficio pues la mano de obra y los materiales se valorizaban menos que la tierra<sup>54</sup>.

Este proceso implicaba que aunque la oferta de créditos aumentaba los sectores asalariados debían pagar valores cada vez más altos para acceder a una vivienda que se cubrían no con sus amortizaciones sino con el financiamiento subsidiado del sector público. Si bien durante los primeros años el sector público cubrió esa diferencia progresivamente los registros del BHN señalaban la necesidad de “racionalizar” su política crediticia. Es que esta situación significaba una distorsión las proyecciones que habrían de impulsar las bajas tasas de interés del Banco y que habría de presentar dificultades más urgentes recién cuando inflación pondría un límite a la expansión del gasto público. No obstante, esa dinámica del sector aparecían denunciadas en las *Memorias* como “prácticas especulativas” que el Banco debía combatir con la focalización en créditos para construir en desmedro de la compra venta.

Si el Banco no podía recuperar sus inversiones debido a la inflación y eventualmente se contraía la política de redescuentos del BCRA ¿Cómo se iba a financiar esa diferencia? Desaparecido el mercado de cédulas, el único límite en la entrega de créditos del BHN eran las medidas contractivas del BCRA, situación que habría de mostrar su lado más dramático con la crisis de 1949. El BHN había invertido el dinero en operaciones a largo plazo y bajo interés en un contexto inflacionario y las diferencias sólo podrían ser cubiertas por los flujos de redescuentos que habrían de retraerse como respuesta a la referida crisis.

No obstante, como expresan las obras reseñadas y el aumento en la cantidad y monto de los créditos, a pesar de las dificultades señaladas, en los primeros años de gestión los recursos disponibles permitieron financiar una amplia demanda que incluyó viviendas unifamiliares, casas de departamentos, hoteles y barrios familiares<sup>55</sup>. De hecho, el número de préstamos escriturados creció en 1948 en un 200% respecto del año

---

<sup>54</sup> En tal sentido, desde los primeros años de gobierno, en las *Memorias* del BHN se reclamaba, como en otras áreas del gobierno, por la planificación integral del sector vivienda. Para lograrlo era necesario estimular la producción de insumos en el mercado local, como la instalación de aserraderos y carpinterías, hornos mecánicos para la fabricación de ladrillos y permitir la libre importación de otros insumos de difícil reemplazo.

BHN, *Memorias*, 1947.

<sup>55</sup> Ver Anexo Cuadro N 1.

anterior, a la vez que se incorporaron nuevas urbanizaciones como las del barrio 17 de Octubre<sup>56</sup>. Según se puede observar en el cuadro N° 1 los préstamos para la vivienda propia se incrementaron entre 1946 y 1949, y pasaron de representar alrededor de un 12% del total para la primera fecha al 78% sobre \$ 1.677.107.500 al final del período<sup>57</sup>.

Esta situación refleja un cambio en los destinos de los créditos, que desde entonces habrían de concentrarse en la construcción de nuevas unidades de vivienda, mientras en los momentos de ajuste se contrajeron los volúmenes totales de capitales a prestar sin que se registraran cambios en su destino. Para entonces el BHN habría definido una identidad concentrada en operaciones urbanas.

### **Un primer intento de racionalización crediticia: 1949-1952**

Las *Memorias* del BHN de 1948 señalaban, como anticipo de la contracción de la inversión que habría de implementarse en el futuro, que la primera etapa de la “revolución nacional” estaba cumplida porque las políticas del gobierno habían logrado una plena ocupación, la recomposición de los salarios y la recuperación de la capacidad del sector privado. A partir de tales consideraciones se sostuvo que era momento de lograr una mejor utilización de los recursos, estos deberían concentrarse en otras actividades productivas a la espera que los altos salarios de los trabajadores resultarán un estímulo suficiente para la industria de la construcción.

Hasta entonces la oferta de créditos había mantenido una tendencia creciente, mientras el Banco apoyaba su política en criterios sociales y en la consideración que si bien los altos salarios encarecían la construcción al mismo tiempo constituían un estímulo para dicha industria y garantía suficiente para los préstamos otorgados. No obstante, en octubre de 1948, a raíz de la política impulsada por el Consejo Económico Nacional para contener la inflación, se solicitó al Banco que restringiera sus créditos<sup>58</sup>.

La situación mundial de la posguerra había favorecido los términos de intercambio externo de Argentina y el Estado pudo apropiarse de esa bonanza con la nacionalización del comercio exterior que le permitió expandir la economía a partir del incremento del gasto público, condiciones que se mantuvieron hasta la segunda mitad

---

<sup>56</sup> BHN, *Memorias*, 1947, p. 15.

<sup>57</sup> Esta situación refleja una mutación en la tendencia del destino de los créditos, que desde 1947 se concentraron en la adquisición o construcción de viviendas para los sectores de menores recursos mientras que en las coyunturas de ajuste se contrajeron los volúmenes totales de préstamos sin que se registraran cambios en su destino y con una marcada tendencia hacia los créditos para construcción. Ver Gilbert y Gómez (2013).

<sup>58</sup> BHN, *Memorias*, 1948, p. 13.

de 1948. A partir de entonces la política expansiva comenzó a sentir los efectos de las restricciones impuestas por el sector externo.

Las divisas disponibles se habían agotado y se presentaron problemas de pagos para las importaciones. Se produjo una caída del producto y los términos de intercambio se modificaron en forma desfavorable, mientras que sucesivos fracasos en las cosechas entre 1948 y 1950 incidieron en la capacidad de la economía para transferir recursos del sector agrario al industrial<sup>59</sup>. En 1949 la inflación marcó los límites del proceso expansivo y el gobierno adoptó medidas de estabilización del gasto público, mientras encargaba al BHN la difícil tarea de contraer la oferta de créditos sin afectar la construcción de nuevas viviendas<sup>60</sup>. La nueva política, que incluyó una reforma del BCRA limitando sus facultades, buscó reducir el déficit fiscal sin afectar al sector privado ni provocar problemas de liquidez.

A partir de entonces BHN comenzaría a aplicar una mayor selectividad en la asignación de los préstamos. La situación afectó a las empresas constructoras que tuvieron dificultades para ajustar los precios al ritmo de la inflación ante los condicionamientos impuestos por la política crediticia. Por otra parte, la importación de materiales también se encontró condicionada mientras que la producción nacional de algunos insumos, como el Cemento Portland, no lograba abastecer al mercado interno<sup>61</sup>.

A este escenario se sumó la universalización del derecho a la vivienda introducido en la reforma constitucional de 1949 que alentaba aún más la demanda y establecía objetivos cada vez más difíciles de cumplir en términos económicos. En ese

---

<sup>59</sup> "...desde 1949 y hasta principios de 1952 los términos del intercambio cayeron en un 36%, hasta el mismo nivel que en 1953; en cuanto a la inflación, las cosas también empeorarían: el promedio simple del período 1949-1952 fue del 33%". Gerchunoff y Antúnez (2002), p. 160.

<sup>60</sup> En enero de 1949 el gobierno decidió reemplazar al ministro de finanzas Miguel Miranda por Alfredo Gómez Morales, quien aplicó un plan de estabilización económica caracterizado por la disminución del déficit fiscal y la reasignación de recursos que se volcarían en el agro.

Este viraje se puede percibir, como lo señalan Gerchunoff y Antúnez, en la reorientación del destino de los créditos pues mientras los préstamos para la industria estuvieron cerca de duplicarse entre finales de 1948 y fines de 1951, el destinado al campo casi se cuadruplicó.

Idem, pp. 166- 173.

<sup>61</sup> Para cuestiones vinculadas con la industria del cemento ver Bellini (2009).

Estos problemas de abastecimiento junto con el incremento de las obras de construcción directa llevaron al Banco a desarrollar estrategias de acopio para combatir el aumento de precio de los materiales. Así, en enero de 1950 la Gerencia de Construcciones acordó con el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio la compra directa de 750.000 bolsas de Cemento Portland.

BHN, *Actas del Directorio*, Tomo LI, Sesión del 24 de julio, Folios 34-35.

En tal sentido, desde los primeros años de gobierno, en las *Memorias* del BHN se reclamaba por la planificación integral del sector vivienda. Para lograrlo era necesario estimular la producción de insumos en el mercado local, como la instalación de aserraderos y carpinterías, hornos mecánicos para la fabricación de ladrillos y permitir la libre importación de otros insumos de difícil reemplazo.

BHN, *Memorias*, 1947.

contexto, la estrategia de racionalización fue aplicada con mucha dificultad y matices debido a las condiciones de un mercado que había crecido a partir de la inversión pública. Así los préstamos aunque crecieron en un 24% respecto del ejercicio anterior se orientaron mayoritariamente, un 73%, en la edificación de nuevas viviendas<sup>62</sup>.

Por su parte, las medidas de racionalización crediticia sumaron un mayor control de la “especulación”. Como parte de dicha estrategia, y debido a las dificultades por las que atravesaba el sector, en mayo de 1949 el BCRA transfirió al BHN la cartera de las sociedades de Crédito Recíproco, lo que implicaba sostener las deudas de sociedades privadas<sup>63</sup>. La transferencia de los fondos de las compañías de Crédito Recíproco ascendía a unos m\$N 240.000.000, correspondientes a 9.500 préstamos. Para graficar la magnitud de la operación es interesante señalar que en 1949 la cantidad total de préstamos escriturados por el Banco fue de 47.379 por m\$N 1.677.107.500, por lo que la transferencia resultaba significativa.

Orientado por la estrategia “racionalizadora” se suspendieron los préstamos destinados a viviendas ya edificadas ocupando los créditos para la construcción el 83% de la inversión anual, a la vez se limitaron los montos máximos así como la cantidad de metros cuadrados a edificar y se prohibió la entrega de créditos a quienes tuvieran propiedades en un área de 50 kilómetros de su lugar de trabajo. La contracción se puede observar en el hecho de que se entregaron menos préstamos que en el ejercicio anterior, pues se escrituraron unos 39.000 acuerdos contra los 47.379 de 1949<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> Ver Anexo Cuadro 1.

<sup>63</sup> El 31 de mayo de 1949, el BCRA resolvió retirar la personería jurídica a todas las sociedades de crédito recíproco, transferir sus carteras hipotecarias al BHN y las cuentas de los ahorristas a la Caja Nacional de Ahorro Postal. Al respecto en las memorias del BCRA se argumentaba que aunque el banco había tomado medidas para contribuir con las compañías, como garantizar sus depósitos, las empresas continuaron sin cumplir con los tiempos estipulados para la entrega de los préstamos. De esta forma, su liquidación respondía a que “...continuaba primando en esas empresas el interés patrimonial de los accionistas sobre los intereses generales, recurriendo en muchos casos a arbitrios prima facie irregulares.” BCRA, *Memorias*, 1949, p.72.

Inicialmente el Banco tomó a su cargo las cuentas de las empresas localizadas en Capital Federal y Gran Buenos Aires ARCA, SUCA S.A, F.I.N.C.A, F.A.C.Y.L, CIFRA, LA MOVILIZADORA, COARLI Y COFRE, con un total de 8.434 préstamos. Además, en Rosario el Banco tomó posesión de las carteras de La Comercial de Rosario, Apham y Opal, en Córdoba de la sociedad Casas y en Mar del Plata de La Regional Mar del Plata.

BHN, *Memorias*, 1950, pp. 10 -21.

Las compañías que gestionaban el crédito recíproco regularmente eran también propietarias de empresas constructoras. En algunos casos cuando se prohibió la modalidad estas se encontraban construyendo barrios y necesitaban recursos, como el caso de F.I.N.C.A que llevaba adelante en El Palomar una obra con 450 viviendas para fines de 1949. En esas situaciones el BHN continuó financiándolas en condiciones similares a las del resto de las firmas constructoras.

<sup>64</sup> BHN, *Memorias*, 1949, pp. 10- 11.

Al mismo tiempo a finales de año el Ministro de Finanzas solicitó al BHN contraer el crédito en un 30% para 1950, aunque finalmente la institución logró reducirlo a un 15%<sup>65</sup>. Para entonces, la situación del Banco era crítica, según indicaba su presidente, Alfredo Alonso<sup>66</sup>, con un vocabulario que se alejaba de la heterodoxia de los primeros años del peronismo,

*“Hay que tener en cuenta una situación: el monto de los préstamos hipotecarios ha guardado siempre una relación de nivel con el monto de los ahorros. Esta situación ha variado, ya que las hipotecas superan los porcentajes de ahorro que los principios clásicos de la economía ha consagrado siempre por lo que es necesario estimular en toda forma nuevamente dicho equilibrio”*<sup>67</sup>.

El problema era señalar tales desequilibrios sin que representaran críticas a las políticas del gobierno. La presentación de Alonso, sin marcar falencias en la gestión de la economía, se orientó a diseñar estrategias para contraer la oferta de créditos sin afectar las decisiones macroeconómicas. En tal sentido consideraba necesario combatir la liberalidad de los préstamos pues habían estimulado operaciones especulativas, además de afectar las finanzas del Banco tampoco se habían concentrado en los sectores trabajadores o en la construcción de nuevas viviendas.

Por su parte, el Vicepresidente Emilio Siri sostuvo que “Lo menos que se puede pedir es salvar la plata”, ante lo cual Alonso respondió que

*“El Banco Hipotecario Nacional tiene una función social: la de fomentar los préstamos de vivienda propia. Hemos recibido orden del Banco Central de la República Argentina (...) de prestar al 2,8 % o 3% con la promesa de que ellos se iban a responsabilizar del quebranto que podría provocar esa tasa de interés. (...) Si bien es cierto que por razones económicas deben concederse préstamos a bajo interés, alguno debe hacerse cargo de los quebrantos que ellos producen”*<sup>68</sup>.

La dificultad era que la marcha la inflación afectaba al conjunto de la economía mientras que el aumento de la demanda debilitaba la capacidad del BHN. De hecho, para Álvarez Balbín, miembro del directorio, el problema era que ‘El Banco Central de la República Argentina por razones financieras, no puede solventar una situación como

---

<sup>65</sup> Ver Anexo Cuadro N 2.

<sup>65</sup> BHN, *Actas de Directorio*, Tomo V, Sesión 13 de diciembre de 1949, Folio 5-7.

<sup>66</sup> Alonso era contador público y contaba con cierta trayectoria dentro del ámbito estatal, especialmente en cargos vinculados a las finanzas. Fue funcionario de la provincia de Mendoza entre 1938 y 1939 y luego fue Subsecretario de Finanzas de la misma provincia entre 1943 y 1944. Por su parte, entre 1939 y 1943 ocupó cargos en la Contaduría General de la Nación y desde 1948 fue Presidente del BHN hasta finales de 1950.

<sup>67</sup> *Actas de Directorio*, Tomo V, Sesión 13 de diciembre de 1949, Folio 6.

<sup>68</sup> *Idem*, Folio 10.

esa. Pero esos planes estructurales de fomento tienen que tener su base y tienen que ser recíprocos”<sup>69</sup>.

Para mejorar la situación financiera, el Directorio envió un pedido al BCRA solicitando rebajar la tasa de redescuento como mínimo a un 2,50% tal como lo hacía con las Sociedades de Ahorro para la Vivienda. El Directorio sostenía que si el BCRA estaba en condiciones de prestar dinero en condiciones tan favorables a empresas privadas también podría hacerlo con el BHN. Este señalamiento ponía en cuestión la distribución de los fondos públicos, pues si el criterio utilizado por el BCRA para financiar a aquellas empresas era proteger los ahorros de los depositantes y estimular la construcción de viviendas ¿Por qué el BHN no debía recibir el mismo tipo de redescuentos?

En respuesta el BCRA resolvió solicitar un informe con el detalle de la cartera hipotecaria y el presupuesto para inspeccionar los gastos del BHN. Al respecto, Alonso señaló “Demás está decir que (...) la utilidad del ejercicio financiero va a ser mínima”<sup>70</sup>. Sin embargo, como surge de la lectura del documento, en principio esta situación no debería ser problemática, pues ¿Cómo podría el Banco cumplir con sus objetivos sociales en un contexto inflacionario sino a costa de llevar al límite sus posibilidades financieras? La cuestión era ¿Quién debía cubrir las pérdidas?

Según se puede observar en el cuadro N° 3 las cuestiones planteadas por el BHN no tuvieron un correlato directo en las transferencias que realizaba el BCRA. Sin embargo aunque los montos nominales se incrementaron en cada ejercicio, la dinámica inflacionaria erosionaba entonces los activos bancarios. En ese sentido el aumento generalizado de los precios fue una tendencia que se agudizó entre 1948 y 1952 y llevó a la formulación de planes de ajuste de las cuentas públicas.

Para finales de 1950, el BHN envió al Ministro de Finanzas un proyecto en el que proponía medidas para reducir los gastos. La propuesta estableció: -cambiar las escalas de préstamo para concentrarse prioritariamente en los sectores más necesitados, -estimular la inversión de las empresas privadas con financiamientos especiales para barrios de viviendas y -aplicar una nueva modalidad similar al de las sociedades de

---

<sup>69</sup>Idem, Folio 10.

<sup>70</sup>Idem, Folio 20.

crédito recíproco gestionada por el Banco y llamada préstamos para ahorristas que fue aprobada al año siguiente <sup>71</sup>.

A pesar de los problemas señalados durante ese ejercicio se continuó con la construcción de nuevos barrios para lo cual se firmaron convenios con distintas provincias y municipios <sup>72</sup> y se estimuló la participación de sindicatos, cooperativas y empresas tanto privadas como públicas. Algunas de estas últimas se acogieron a un régimen especial de créditos para empresas industriales que desarrollaran actividades de “interés nacional”. Dichos créditos fueron utilizados por algunas empresas públicas como Acindar, Industria Argentina de Aceros S.A, que acordó créditos para construir unas 400 viviendas, y Atanor, Compañía Nacional para la Industria Química S.A, que construyó unas 25. Los créditos buscaban contribuir en la localización de la mano de obra necesaria al tiempo que permitían también ejercer cierto tipo de paternalismo industrial <sup>73</sup>. En el caso de Acindar, los créditos permitieron la construcción de un barrio homónimo con viviendas entregadas mayormente en alquiler dando lugar a una suerte de Villa Obrera construida y administrada por una empresa pública, a diferencia de otros casos conocidos en Argentina, como el de la Algodonera Flandria o el de la Cervecería Quilmes <sup>74</sup>.

Distinta fue la suerte de las empresas privadas. Estos sectores buscaban recursos financieros sin estar condicionados al tipo de obras a realizar y teniendo la libertad de negociar los precios de venta. La ecuación era de compleja resolución, pues el BHN

---

<sup>71</sup> Según se indicaba su implementación podría contribuir a impulsar el ahorro que los créditos excesivamente liberales habrían desalentado, combatir la morosidad y acumular capital para créditos hipotecarios. Como compensación los ahorristas que hubieran depositado en el Banco una cuota mensual durante 5 años recibirían créditos por mayores montos y a mayores plazos.

“Desaparecidas las mal llamadas sociedades de ahorro para la vivienda que, por lo menos en teoría tendría a fomentar el ahorro con ese fin, ha quedado un vacío a llenar.

Con las escalas de préstamos de amplia liberalidad que el Banco venía aplicando (en especial para viviendas de tipo económico) se hacía un tanto remota la posibilidad de atraer a las clases modestas hacia el ahorro con miras a la casa propia, pues resultaba en cierto modo de contradicción que por un lado se ofrecieran préstamos de elevado monto, y por el otro, se instara a la población a ahorrar para construir o adquirir su vivienda”.

*Informe del Directorio del Banco Hipotecario Nacional al Ministro de Finanzas. BHN, Actas del Directorio, Tomo XXIII, Sesión Extraordinaria del 9 de octubre de 1950, Folios 32-33.*

<sup>72</sup>En esta línea se firmaron acuerdos con las provincias de Mendoza y Córdoba que proyectaban construir las viviendas y entregarlas por su valor de costo mediante créditos de fomento. En Mendoza se iniciaron, luego de un acuerdo con el Instituto Provincial de la Vivienda, las obras del barrio Bancario, YPF y Compañía de Electricidad Los Andes. En Córdoba se comenzó la edificación de los barrios Empalme y Alto Alberdi, donde se proyectaban construir 422 viviendas.

BHN, *Memorias*, 1949, p. 13.

<sup>73</sup> Para el caso de Acindar ver BHN, *Actas de Directorio*, Tomo LXIX, Sesión del 19 de marzo de 1953, Folios 33-34.

En cuanto a Atanor ver BHN, *Actas de Directorio*, Tomo C, Sesión del 5 de Abril de 1955, Folios 36-37.

<sup>74</sup>Barbero y Ceva(1999) y Russo (2008).

aprobó entonces una reglamentación de préstamos para la construcción de barrios por la cual se condicionaba el financiamiento a las constructoras a la aceptación de que fuera el Banco quien estableciera los precios de venta. El problema era que para reducir los precios la institución pretendía que las empresas achicaran sus márgenes de ganancia con el argumento de que las inversiones eran realizadas por la institución. La situación, como veremos más adelante, habría de provocar numerosos problemas para las empresas.

En la nueva coyuntura, una de las estrategias a las que el Banco recurrió más fuertemente fue intervenir sobre los precios. Pero en el caso del mercado hipotecario, según sostenían las autoridades, los valores de la construcción subían debido a la escasez de mano de obra y materiales, en mayor proporción que el precio de los terrenos, situación que favorecía a las compañías constructoras que incrementaban “artificialmente” sus precios. Los Directivos del Banco entendían que para reducir ese espiral ascendente era necesario acordar con las empresas márgenes razonables de ganancia antes de entregar sus créditos<sup>75</sup>. El problema era definir cuáles debían ser las ganancias razonables, lo que originó recurrentes disputas con las empresas constructoras como debates en el Directorio del Banco.

La tensión que generaba definir los precios se pone en evidencia en las disputas entre el BHN y algunas ex Sociedades de Ahorro y Préstamo que desde entonces trabajaban como firmas constructoras, como en el caso de F.I.N.C.A. En marzo de 1950, la compañía acordó un crédito de m\$ 25.000.000 para construir 348 casas, en un barrio situado en el Gran Buenos Aires llamado Ciudad Jardín. Sin embargo, en mayo del mismo año la empresa pidió modificar el acuerdo y reducir la cantidad de casas a 102 y en agosto solicitó otro crédito por 205. El Banco aprobó el primer crédito reservándose la facultad de fijar los precios de venta, que fueron establecidos en m\$ 55.000 por unidad<sup>76</sup>. Para el segundo pedido, el Directorio resolvió, además de incorporar modificaciones referidas a la cantidad de metros cuadrados construidos en cada vivienda, un valor de venta de m\$ 60.000 para 131 de las 205.

En respuesta a la tasación del Banco la compañía presentó un nuevo informe donde sostuvo que esos precios no cubrían los costos de las obras debido al encarecimiento de la construcción y solicitó nuevos valores. De hecho, F.I.N.C.A

---

<sup>75</sup> BHN, *Memorias*, 1949, p. 17.

<sup>76</sup> BHN, *Actas del Directorio*, Tomo XIX, Sesión 28 de julio de 1950, Folio 10-11.

sostuvo que el costo de construcción había sido de 91.000 pesos m\$<sup>n</sup> y que la diferencia con los valores acordados provenía de que el proyecto inicial se había hecho con los valores de junio de 1950.

Desde la perspectiva de F.I.N.C.A el problema era que los ritmos de las obras eran más veloces que los de la administración del Banco, además era frecuente que se entregaran las casas antes que el BHN efectivizara los préstamos. Entonces si el Banco no ajustaba los precios la compañía perdía su inversión. En este sentido es necesario tener en cuenta que durante 1949 la inflación fue del 31,1% y al año siguiente del 25,6%, y sus efectos acumulativos se reflejaron en las variaciones de los costos de la construcción, lo que explica la naturaleza del reclamo empresario<sup>77</sup>. No obstante, el Banco se negó a modificar los valores y condicionó la entrega del préstamo al cumplimiento del acuerdo originario<sup>78</sup>.

Paradójicamente el BHN pretendía alentar la actividad empresaria para combatir la inflación aunque en la lógica institucional las consideraciones de la política de viviendas del gobierno eran prioritarias a las empresariales dificultando la conciliación de intereses. Sin embargo, frente a las disyuntivas que planetaba el contexto, se reconocía que el Estado debía solucionar el problema de la vivienda para los sectores de menores ingresos mientras que para otros proyectos era necesario financiar a las empresas constructoras.

Los problemas del sector eran también observados por la CAC que organizó en 1950 una serie de conferencias y debates, con participaron de funcionarios públicos, para analizar el ‘problema de la vivienda’<sup>79</sup>. Respecto del régimen financiero para la construcción identificaban dos situaciones bien definidas; la primera vinculada con los fondos necesarios para quién ejecutaba la obra y, una vez terminados los trabajos, la provisión de crédito para quién la adquiere. En tal sentido señalaban la centralidad del Estado en las inversiones aunque pedían que limitara su intervención a controlar el buen uso de los recursos.

---

<sup>77</sup> Cortes Conde (2005), p. 198.

<sup>78</sup> En su informe F.I.N.C.A sostenía que “...la propuesta se hizo con precios de mayo y junio de 1950, en que se hizo la presentación solicitando el préstamo. Los aumentos de los jornales de octubre de 1950 para obreros de la construcción y el alza en los precios de materiales operado en estos últimos 10 meses, hacen que los \$ 60.000 no cubran ni siquiera el costo de construcción de la casa y las mejoras del terreno, por lo cual corresponde que ese precio de \$ 60.000 sea actualizado”. BHN, *Actas del Directorio*, Tomo XXXIV, Sesión del 21 de mayo de 1951, Folios, 38-40.

<sup>79</sup> Cámara Argentina de la Construcción (1950).

Si bien se reconocía que entre 1944 y 1948 la superficie edificada se había incrementado sustancialmente debido a los créditos públicos también se había registrado una elevación de los costos que erosionaba la capacidad de la industria de la construcción, en especial del sector privado. Pero además como el valor de los alquileres estaba congelado se redujeron a la vez los estímulos para la construcción de departamentos de renta, situación que se compensó parcialmente al incrementarse la construcción de viviendas propias pero los préstamos otorgados por el BHN para este tipo de obras suponían negociar los precios.

A ello se sumaba que la retribución al trabajo había subido entre cuatro y ocho veces en relación con 1943 mientras los réditos del capital habían descendido en más de un 30% en el mismo período, con lo cual para la lógica comercial las políticas públicas no estimulaban la inversión privada. Otro de los temas planteados fue el del costo de la edificación cuyos valores se incrementaron de doscientos pesos el metro cuadrado a mil pesos, entre 1943 y 1950. Este constituía un problema complejo pues siendo una actividad con gran componente de factor trabajo no podía abarataarse mediante la mecanización o perfeccionando el proceso industrial, dependía por tanto del rendimiento del obrero. Además la legislación laboral presionaba sobre los costos debido no solo a los aumentos salariales sino también al régimen de despidos, muy sensible en esta actividad por el carácter inestable de los empleos con baja calificación.

Las condiciones recesivas de la coyuntura quedaron reflejadas en la reducción del monto total de préstamos hipotecarios que se redujeron en un 34% entre 1949 y 1951 mientras los destinados a fomentar la vivienda propia lo hicieron en un 13%. De esta manera, para el cierre del ejercicio 1951 los préstamos para la construcción alcanzaron un 87% del total<sup>80</sup>. Sin embargo, las mayores transformaciones llegaron de la mano del Segundo Plan Quinquenal de gobierno (SPQ) de 1952 que significó el abandono de la construcción directa para concentrarse en promover las actividades de cooperativas, sindicatos y empresas privadas.

### **La estabilización y el Segundo Plan Quinquenal**

El SPQ propuso un giro hacia las actividades agropecuarias con la idea de fomentar las exportaciones y obtener las divisas necesarias para equilibrar la balanza

---

<sup>80</sup> BHN, *Memorias*, 1951, p. 16.

Una característica novedosa de ese año fue que los préstamos destinados al interior del país superaron a los de la Capital Federal y conurbano bonaerense.

comercial. Entre las prioridades se encontraban contener el gasto público, fomentar el ahorro y estimular la inversión privada. El Plan se estructuró alrededor de una problemática clave: el consumo creía a un ritmo más veloz que el de la producción provocando desequilibrios en el sector externo e inflación. De allí que el equilibrio fiscal, el ahorro y apertura hacia la inversión privada resultaran las estrategias principales. Para ello fue necesario coordinar la participación de empresarios y trabajadores en la planificación y ejecución de la política económica, determinar el papel de la empresa privada y consolidar el ahorro<sup>81</sup>.

Para el BHN la nueva política se tradujo en el abandono de la construcción directa para privilegiar las actividades de fomento impulsando la participación de cooperativas, sindicatos y empresas privadas. En efecto como expresaba Perón en la sección vivienda del SPQ entregada al BHN “Aprovecho esta oportunidad para informar (...) que considero que el Estado no debe ya construir directamente más viviendas en sus próximos planes de gobierno”<sup>82</sup>, ello significaba que las 300.000 nuevas viviendas propuestas serían realizadas por el sector privado, cooperativas y sindicatos. Acompañando la propuesta se proyectó incrementar durante el quinquenio en un 60% la producción los insumos para la construcción. En rigor buena parte de las propuestas del SPQ fueron puestas en marcha entre 1948 y 1949, cuando se agregaron los créditos para sociedades de propiedad colectiva y los créditos de fomento para cooperativas, mutuales, sindicatos y empresas.

En esta nueva etapa se desarrollaron los Planes de vivienda Eva Perón del BHN. Se trataba de una categoría de préstamos para la construcción casas para obreros y empleados que cubrían el 100 % del valor de la propiedad, más el 30% del terreno, con una tasa del 4% anual, un plazo de hasta 40 años y con una superficie cubierta que no debía superar los 70 metros cuadrados. Para los nuevos planes el BHN obtuvo mayores tasas de redescuento y profundizó su intervención en la definición de las obras incluyendo los planos, materiales y una mayor vigilancia de los costos<sup>83</sup>.

A partir de 1952 aumentó el volumen de préstamos y sus montos relativos respecto de los dos años anteriores, de manera que el SPQ significó un nuevo estímulo para la industria de la construcción. El salto fue del 77% respecto del año anterior y

---

<sup>81</sup> Malgesini y Alvarez (1983).

<sup>82</sup> BHN, *Actas del Directorio*, Tomo XXXVII, Sesión del 9 de agosto de 1951.

<sup>83</sup> Ballent, Anahí, (Ob. Cit).

luego se elevó en un 220% entre 1952 y 1954, cuando el monto y la cantidad de préstamos alcanzaron sus mayores registros<sup>84</sup>.

Beneficiadas las empresas por la política de fomento el mayor problema estuvo relacionado con la rentabilidad. En el Banco se plantearon debates sobre la relación entre ganancia e inversión y el papel de la banca pública como sustituto de las inversiones privadas. Las perspectivas favorables a reducir el margen ganancia de los empresarios sostenían que las inversiones corrían por cuenta del Banco mientras que los inversores arriesgaban poco capital.<sup>85</sup> Las ideas favorables a dejar mayor margen de autonomía argumentaban que establecer de antemano los porcentajes de beneficios podría desalentar al sector privado<sup>86</sup>.

Durante los siguientes dos años la aplicación de los Planes Eva Perón multiplicó la construcción de viviendas para sectores de menores recursos beneficiando principalmente a zonas del interior del país si bien la industria se encontró afectada por la contracción de las obras públicas. Los efectos de las políticas de ajuste incidieron para que no se recuperara la capacidad de producción y trabajo de la etapa expansiva.

Uno de los acuerdos que condensa buena parte de las tensiones que pudimos reconocer fueron las negociaciones que se entablaron para la aplicación de los planes Eva Perón en Ciudad Jardín. Este nuevo desarrollo del barrio se localizó en unos terrenos lindantes a los originarios a los que se denominó como LODELPA y que habían sido adquiridos en 1951 y para los que F.I.N.C.A buscaba desde entonces financiamiento.

El diálogo entre la empresa y el BHN sobre esos préstamos estuvo caracterizado por recurrentes tensiones porque la propuesta de construcción de Ciudad Jardín implicaba inversiones en infraestructura para las cuáles no se contemplaba financiamiento público. En tal sentido, la política del BHN surgida con el Segundo Plan Quinquenal se orientó preferentemente al desarrollo de viviendas dentro del tejido urbano existente. Para ejecutar los nuevos planes F.I.N.C.A, ofreció al BHN la opción de que los clientes recibieran financiamiento complementario de la empresa. Para ello, solicitaba retener una parte de la deuda en segunda hipoteca. El BHN aceptó la oferta reservándose el derecho de autorizar individualmente cada una de las operaciones<sup>87</sup>.

---

<sup>84</sup> Ver Cuadro N° 1.

<sup>85</sup> BHN, *Actas del Directorio*, Tomo LIII, Sesión del 22 de agosto de 1952, Folios 103-105.

<sup>86</sup> BHN, *Actas del Directorio*, Tomo LIV, Sesión del 14 de octubre de 1952.

<sup>87</sup> Esta información fue extraída de las Memorias de Eric Zeyen, presidente de F.I.N.C.A. Zeyen (1956).

Finalmente en 1954 el BHN estableció nuevas bases para los créditos. Los plazos de los préstamos de fomento para la casa propia se extendieron hasta 50 años, los destinados a locación hasta 30 años y el financiamiento para la construcción de barrios por cooperativas, sindicatos y empresas hasta 5 años de plazo sin amortización. Al año siguiente, a partir del golpe militar que derrocara a dicho gobierno, se produjo una revisión integral de la anterior gestión. Para el BHN representó, además de cambios en el directorio, una inspección de los préstamos pendientes y una redefinición de las políticas financieras.

Entre 1946 y 1955 el Banco otorgó 302.938 préstamos para la casa propia de los cuales un 59% se realizaron a partir de 1952, cuando los mismos se orientaron a fomentar hogares para obreros, de menor superficie y bajo costo. Las cifras, si bien relevantes, posibilitaron una respuesta parcial a un déficit habitacional estimado, para comienzos de la gestión, en 650.000 viviendas. Para el segundo gobierno peronista, los avances logrados en la planificación y una visión global de las interacciones económicas entre sectores productivos, posibilitaron realizar propuestas más factibles<sup>88</sup>. Así, de las 300.000 casas previstas para la nueva etapa se habían financiado 179.779 cuando faltaban dos años para la finalización del Segundo Plan Quinquenal.

Durante todo el periodo bajo análisis el financiamiento de viviendas demandó grandes inversiones del Estado mientras que los problemas específicos de la industria de la construcción sumadas a la dinámica inflacionaria supusieron además la necesidad de financiamiento extraordinario del Tesoro. Según se aprecia en el cuadro N° 3, el BHN recibió importantes refuerzos complementarios. De hecho fue, dentro de los organismos públicos, el que recibió los mayores cantidades de ese tipo de recursos en los años 1946 y entre 1950 y 1952.

### **Consideraciones Finales**

Durante las primeras décadas del siglo XX el financiamiento de viviendas se planteaba como una cuestión que debía resolverse sin una significativa intervención del Estado. En nuestro país, las primeras respuestas al problema habían surgido, desde organizaciones de la sociedad civil, en las primeras décadas del siglo XX, con

---

<sup>88</sup> A partir de 1952 las políticas estabilizadoras lograron ordenar la economía y las tasas de crecimiento se tornaron positivas. Tal el caso del PBI de la construcción cuyo crecimiento fue negativo, con un -3% entre 1948 y 1952, para representar un 8% del mismo entre 1952 y 1955. Ver Cortes Conde (2005).

propuestas que replicaban experiencias de organizaciones obreras de Europa basadas principalmente en el accionar cooperativo.

En los años treinta comenzaron a desarrollarse sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, sin fines de lucro, que buscaron atender la creciente demanda. El acelerado crecimiento de la población urbana generó condiciones propicias para su crecimiento, sin embargo, a partir de 1946, las definiciones políticas y económicas formuladas por el peronismo, acompañadas por el reordenamiento del sistema financiero, condicionaron el accionar de dichas sociedades hasta prohibir su funcionamiento.

Tal situación explica la centralidad que adquirió el BHN en el financiamiento de la vivienda. Así, el estudio de dicha institución permitió identificar diferentes etapas vinculadas con los ciclos de la economía argentina. La expansión inicial y el ajuste al contexto macroeconómico a partir de 1949, cada una caracterizada por la redefinición del financiamiento y del tipo de vivienda cuya construcción se buscó promover. Para el Segundo Plan Quinquenal se alcanzaron los mayores logros en número de viviendas construidas si bien el proyecto se interrumpió en 1955.

Con la reestructuración del sistema bancario en 1946 cambió el régimen de las operaciones hipotecarias, a partir de entonces el BCRA se ocupó de suministrar al BHN dinero en efectivo con garantía de las hipotecas constituídas. Las transferencias se triplicaron entre 1946 y 1949, luego el movimiento se desaceleró hasta 1951 para iniciar en el período siguiente una expansión progresiva hacia finales de la etapa considerada.

Al establecer un diálogo con otras experiencias encontramos que en el orden mundial el tema de la vivienda y su financiamiento no constituyó, hasta los años de la depresión, y con mayor énfasis durante la Segunda postguerra, un tema central en la agenda de los gobiernos. Hasta entonces el sistema de ahorro y crédito, desarrollado por iniciativa privada, había constituido un aporte significativo para reducir el problema de la habitación. En el nuevo escenario recesivo se hizo necesario articular políticas públicas activas que dinamizaran la rama de la construcción.

En la experiencia Argentina los mecanismos de financiamiento estuvieron a cargo del Estado, en consecuencia dependieron del ingreso nacional y de la proporción del mismo destinada para tales fines. Al quedar condicionadas las modalidades de ahorro privado destinadas a dicha inversión, los recursos disponibles oscilaron con los

vaivenes del ciclo económico pues la prioridad en condiciones recesivas privilegió, desde la lógica económica, las inversiones para impulsar la producción nacional.

La experiencia analizada posibilita identificar las limitaciones de la estrategia financiera centrada en los recursos públicos como también las dificultades generadas por regulaciones que condicionaron el desempeño del sector privado. Si bien la política implementada por el peronismo constituyó un avance significativo al posibilitar el acceso a la vivienda a miles de hogares, no logró desarrollar instrumentos que hicieran sustentable el crédito hipotecario en el largo plazo.

### Anexo

**Cuadro 1:** Préstamos escriturados por el BHN entre 1946-1955 en miles de m\$

Total Préstamos

Fomento vivienda propia

Año	Número	Importe	Número	Importe
1946	8.275	177.321,1	982	12.330,1
1947	13.134	347.876,4	3.471	61.888,1
1948	38.224	1.097.509	23.123	497.479,3
1949	47.379	1.677.107,5	36.975	1.056.740,9
1950	39.506	1.438.164,3	32.786	1.078.903,6
1951	31.076	1.127.413,5	25.822	919.424,1
1952	41.040	1.989.011,4	32.701	1.394.302,4
1953	54.733	2.888.224,4	47.863	2.324.211,6
1954	62.590	4.382.339,6	55.998	3.663.887,7
1955	46.758	3.942.855,9	43.217	3.095.874,6

**Fuente:** Elaboración propia en base a Banco Hipotecario Nacional, *Memorias*, 1946/1955

**Cuadro 2:** Préstamos escriturados por el BHN 1946-1955, en miles de m\$ .

	Para construcción	Para compra y cancelar deudas	Rurales	Total

XVII JORNADAS INTERESCUELAS Y DEPARTAMENTOS DE HISTORIA

Años	Números	Importes	Números	Importes	Números	Importes	Números	Importes
1946	Sin Datos							
1947	2917	125.383,5	9.512	196.434,7	705	26.008,2	13.134	347.876,4
1948	15.941	554.676,2	21.518	503.407,6	765	39.506,2	38.224	1.097,590
1949	33.113	1.257.138,1	13.735	391.114,4	531	28.855	47.379	1.677.107,5
1950	32.388	1.200.359,2	6997	233.110,6	121	4.694,5	39.506	1.438.164,3
1951	25.853	1.029.155	5.163	156.831,2	60	1.427,3	31.076	1.187.413,5
1952	34.071	1.755.332,2	6.936	230.992,9	33	2.686,3	41.040	1.989.011,4
1953	47.979	2.607.200,7	6.683	275.849,2	71	5.174,5	54.733	2.888.224,4
1954	s/d							
1955	s/d							

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Hipotecario Nacional, *Memorias*, 1946/1955

Cuadro N 3. Adelantos del BCRA al BHN

Año	Monto en pesos corrientes	
	Adelantos del BCRA sobre préstamos hipotecarios	Transferencias extraordinarias (cientos de millones)
1946	1.480.000.000	14,6
1947	1.741.704.204	3,1
1948	2.745.750.901	9,9
1949	4.035.116.114	12,8
1950	5.053.339.219	13,3
1951	6.629.315.801	12,7
1952	8.499.427.225	18,7
1953	10.703.784.485	22,1
1954	14.227.160.975	35,2
1955	18.585.720.260	44,3

Fuente: elaboración propia en base a Memorias BCRA varios años y Cortés Conde, ob cit, p. 188.

### **Bibliografía**

- ABOY, Rosa (2005) *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946-1955*, Fondo de cultura Económica, Buenos Aires.
- ALEMAN, Roberto (1970) *Curso de Política Económica Argentina*, Eudeba, Buenos Aires.
- ALMANDOZ, Arturo (2007) “Modernización urbanística en América Latina. Luminarias extranjeras y cambios disciplinares, 1900-1960”, en *Iberoamérica*, Vol. VII, núm. 27, Berlín.
- ÁLVAREZ PRADO, Abelardo (1948) *Influencia del Banco Hipotecario Nacional en el desenvolvimiento económico de la República Argentina*, Banco Hipotecario Nacional, Buenos Aires .
- BALLENT, Anahí (2004) “Banco Hipotecario Nacional”, en Jorge Liernur y Fernando Aliatta (comps), *Diccionario de Arquitectura en Argentina*, AGEA, Buenos Aires.
- BALLENT, Anahí (2005) *Las huellas de la política*, Universidad Nacional de Quilmes-Prometeo 3010, Bernal.
- BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, *Memorias 1936-1955*, BCRA, Buenos Aires.

- BANCO HIPOTECARIO NACIONAL (1961) *75 Aniversario (1886-1961)*, BHN, Buenos Aires.
- BANCO HIPOTECARIO NACIONAL (1986) *Balance de un siglo (1886-1986)*, BHN, Buenos Aires.
- BANCO HIPOTECARIO NACIONAL, *Actas de Directorio 1949-1955*, BHN, Buenos Aires.
- BANCO HIPOTECARIO NACIONAL, *Memorias 1936-1955*, BHN, Buenos Aires.
- BARBERO, María I. y CEVA, Mariela Ceva (1999) “La vida obrera en una fábrica paternalista”, en Devoto, Fernando y Madero, Marta (comps). *Historia de la vida privada en Argentina. La Argentina entre multitudes y soledades. De los años treinta a la actualidad*, Taurus, Buenos Aires.
- BELINI, Claudio (2009) *La industria peronista 1946-1955: políticas públicas y cambio estructural*. Edhasa, Buenos Aires.
- BLAT, Juan (2000) *Vivienda obrera y crecimiento urbano (Valencia 1853-1936)*. Generalitat Valenciana, Valencia.
- BONDUKI, Nabil (1998) *Origens da Habitação Social no Brasil*, Est. Liberdade, São Paulo.
- CAMARA ARGENTINA DE LA CONSTRUCCIÓN, *El problema de la vivienda*, Camara Argentina de la Construcción, 1950, Buenos Aires.
- CARLEVARINO, Graciele y ROFE Julia (2006) “El rol de la cooperativa El Hogar Obrero como promotora de la vivienda popular a principios del siglo XX”, en *El Cooperativismo Latinoamericano ¿visión integrada de lo económico y lo social?*. Universidad Nacional de Rosario, Rosario.
- CORTÉS CONDE, Roberto (2005) *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Edhasa, Buenos Aires.
- CORTÉS CONDE, Roberto (2011), *La Cédula Hipotecaria Argentina, el Banco Hipotecario Nacional (1886-1946)*. Buenos Aires, Banco Hipotecario Nacional.
- FERRER, Aldo (2012) *La economía argentina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- FITTE, Raúl (1942) *Fomento de los préstamos para edificación y en especial para la vivienda económica*, Banco Hipotecario Nacional, Buenos Aires.
- GAGGERO, Horacio y GARRO, Alicia (1996) *Del trabajo a la casa. La política de vivienda del gobierno peronista, 1946-1955*, Editorial Biblos-Fundación Simón Rodríguez, Buenos Aires.
- GALINDO GUARNEROS, Gustavo (1962) *Las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar*. Editorial Jus, México.
- GERCHUNOFF, Pablo y ANTÚNEZ, Damián (2002) “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”, en Juan Carlos Torre (comp.), *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955)*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

-GILBERT, Jorge y GÓMEZ, Juan Lucas (2010) “Financiamiento y vivienda, la problemática del crédito recíproco, 1936/195”, *XXII Jornadas de Historia Económica*, Universidad Nacional de Río Cuarto, Río Cuarto.

-GILBERT, Jorge y GÓMEZ, Juan Lucas (2011) “ Planificación privada y acción estatal, el caso de F.I.N.C.A (1943-1955), *XIII Jornadas Interescuelas Departamentos de Historia*, Universidad Nacional de Catamarca.

-GILBERT, Jorge y GÓMEZ, Juan Lucas (2013) Las políticas del Banco Hipotecario Nacional entre 1946 y 1955”, en *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, , Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

-GIRBAL, Noemí (2011) *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

-GIRBAL, Noemí (2012), “La nacionalización de la Banca y el revés de una decisión. El Banco de la Provincia de Buenos Aires (1946-1950)”, en *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos Segreti"*, Vol. 3, pp. 95-123, Córdoba.

GÓMEZ MORALES, Alfredo (1950) “La independencia Económica”, en *Horizontes Económicos*, vol 6, num 58, Buenos Aires.

-GÓMEZ, Juan y CORREA, Fabio (2013) “O sonho da casa própria: um estudo comparado do crédito hipotecário em Argentina e Brasil na primeira metade do século XX”, *VII Congreso del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina*, Universidade Fernando Pessoa, Oporto.

-JEREZ, Marcelo (2010) “El derecho a la vivienda. ¿Un derecho para todos? El proceso de adjudicación de viviendas de un barrio obrero en Jujuy durante el primer peronismo”, en *Segundo Congreso Red de Estudios del Peronismo (1943-1976)*, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Caseros.

-LLUCH, Andrea (2006) “Comercio y Crédito Agrario. Un Estudio de Caso Sobre las Prácticas y Lógicas Crediticias de Comerciantes de Campaña a Comienzos del Siglo XX en La Pampa”, en *Bol. Inst. Hist. Argent. Am. Dr. Emilio Ravignani*, nro29, Buenos Aires.

-MALGESINI, Graciela y ALVAREZ, Norberto (1983) *El Estado y la economía, 1930-1955*, CEAL, Buenos Aires.

-MARTIN, José (1943) *El Crédito Recíproco*, Platt, Buenos Aires.

-PANAIA, Marta (1985) *Los trabajadores de la construcción*. Ides, Buenos Aires.

-PEROTTI, Eduardo (1943) *La vivienda familiar*, Construcciones Sudamericanas, Buenos Aires.

PEROTTI, Eduardo (1944) *Política de la Habitación. Sistemas y medios financieros para el Hogar Propio*, El Ateneo editorial, Buenos Aires.

-RADOVANOVIC, Elisa y BALMACEDA, Carlos (2011) *La habitación popular bonaerense*, CEDODAL, Buenos Aires.

-REGALSKY, Andrés (2011) “Empresas, Estado y mercado en el sector financiero: el Banco de la Nación Argentina, 1891-1930, en *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*, Vol III, núm. III, FCE-UBA, Buenos Aires.

-ROUGIER, Marcelo (2001) *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*, CEEED-FCE-UBA, Buenos Aires.

-RUSSO, Cintia (2008) “Fábrica y localidad. La construcción de la identidad industrial: el caso de la cervecería y maltería Quilmes”, en *H-Industria*, nro. II, año II, AESIAL-FCE-UBA, Buenos Aires.

-SAINZ GUERRA, JL (2008) “Una reflexión necesaria”, en Luis Moya ed, *La vivienda Social en Europa. Alemania, Francia y Países Bajos desde 1945*, Mairera Libros, Madrid.

-SIMIAN, José (2004) *Política Habitacional en Chile y Alemania*. Universidad de los Andés, Business School, versión digital: <http://www.esa.cl/academicos/jose-miguel-simian-s/>.

-TAJTER, Mercedes (2005) “La vivienda obrera en España de los siglos XIX y XX: de la promoción privada a la promoción pública”, en *Scripta Nova*, vol 9, núm 23, Madrid.

-TORRE, Juan Carlos Torre y PASTORIZA (2002) ”La democratización del bienestar”, en Torre, Juan Carlos (editor). *Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955)*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.

-YUJNOVSKY, Oscar (1974) “Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1914”, en *Desarrollo Económico*, vol 14, núm. 54, Buenos Aires.

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

-ZEYEN, Erich (1956) *Memórias*. Mimeo.

**El gobierno militar y el intento de estabilización**