

XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca, 2011.

# Participación social y política de vivienda en el tercer peronismo.

Romina Barrios.

Cita:

Romina Barrios (2011). *Participación social y política de vivienda en el tercer peronismo. XIII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Catamarca.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-071/289>

*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>.*

Número de la mesa: 44

Título de la mesa: La historia política en la Argentina reciente: entre el retorno del peronismo y el *que se vayan todos* (1973/2001)

Apellido y nombre de las/os coordinadores/as: Mario **Arias Bucciarelli** (UNCO);  
Marcela **Ferrari** (UNMdP – CONICET); Virginia **Mellado** (UNCU – CONICET)

Título de la ponencia: Participación social y política de vivienda en el tercer peronismo.

Apellido y nombre del/a autor/a: Romina Barrios

Pertenencia institucional: UBA/CONICET

Documento de identidad: DNI 28.864.777

Correo electrónico: romi.barrios@gmail.com

Autorización para publicar: Sí, autorizo a publicar.

La siguiente ponencia forma parte de los avances de investigación sobre participación y políticas de vivienda a través del análisis de una experiencia piloto: El plan de realojamiento de la villa 7 en Mataderos, ciudad de Buenos Aires, durante el tercer gobierno peronista, que realiza la autora gracias a una beca doctoral otorgada por CONICET con la dirección del Dr. Miguel Barreto y la co-dirección de la Dra. Rosa Aboy.

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo se propone analizar los antecedentes y el contexto sociopolítico e institucional en el que se llevó adelante el plan de realojamiento de la villa 7 en Mataderos, ciudad de Buenos Aires, a través de una mirada que tome en consideración distintos niveles de análisis que nos permitirán contar con mayores elementos para comprender con mayor grado de profundidad la experiencia.

Los distintos apartados se proponen repasar sobre las estrategias de los sectores populares para conseguir habitación a partir del proceso de urbanización en la Argentina, el surgimiento de las villas miseria -haciendo especial mención al caso de la ciudad de Buenos Aires- y las distintas estrategias estatales para abordar esta problemática, para luego

abordar las características salientes del programa en contraste con las propuestas alcanzadas hasta el momento.

## **1- DISTINTAS ESTRATEGIAS PARA ABORDAR LA PROBLEMÁTICA DE VIVIENDA DE LOS SECTORES POPULARES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. EL SURGIMIENTO Y LAS POLÍTICAS APLICADAS FRENTE A LAS VILLAS MISERIA.**

### **1.1 El crecimiento urbano a partir del modelo agro exportador hasta el final de la década infame. Las primeras iniciativas estatales en materia de vivienda social y el surgimiento de las primeras villas miseria en la ciudad de Buenos Aires.**

El período histórico que tomamos en consideración en este apartado (1880-1943) estuvo atravesado por importantes cambios políticos, sociales y culturales. La Argentina se incorpora al mercado mundial y se producen importantes transformaciones estatales. A partir de 1880 el país es gobernado por una clase dirigente oligárquica que conforma un régimen democrático restringido, que entra en crisis en la década del 90 y dando origen a una nueva organización política que culminaría con la creación del primer partido político moderno: la Unión Cívica Radical (UCR). Este proceso lleva a la sanción de la Ley Sáenz Peña en 1912 que permite un nuevo sistema de sufragio y el voto secreto. El primer gobierno no conservador fue el de Hipólito Yrigoyen de la UCR en 1916. Aquí se abre un período de tres presidencias radicales que culmina con un golpe de estado que da inicio a la llamada “Década Infame”.

La “Década Infame” es conocida con ese nombre por ser un periodo signado por un régimen conservador y fraudulento. Se inicia con el golpe de estado al gobierno democrático de Hipólito Yrigoyen el 6 de septiembre de 1930 y culmina con la llamada Revolución del 43, que se propuso evitar que Robustiano Patrón Costas (hombre oriundo de Salta y ligado a los ingenios azucareros) ganara las elecciones por medio del fraude. Los presidentes del periodo fueron: José Felix Uriburu (1930-1932), Agustín Justo (1932-1938), Roberto Ortiz (1938-1942) y Ramón Castillo (1942-1943).

El proceso de urbanización en Argentina se encuentra altamente relacionado con su organización económica, ligado también a la importancia de Buenos Aires como ciudad-puerto y las localidades de diferente magnitud que se distribuyeron de acuerdo al sistema ferroviario que confluye en Buenos Aires. Hacia fines de la década del cuarenta, la ciudad de Buenos Aires tenía casi tres millones de habitantes; su crecimiento se debió a la llegada de cuatro millones europeos en la etapa agroexportadora (entre 1880 y 1910 el 60% de los inmigrantes se radica en Buenos Aires) y a la migración interna de más de un millón de personas que llegó a la ciudad entre 1936 y 1947 en búsqueda de mejores oportunidades.

Los procesos migratorios constituyen verdaderos problemas sociales a la hora de habitar la ciudad, que se vieron reflejados tanto en las condiciones de habitación de los migrantes - que devienen en trabajadores urbanos- como en los conflictos que se suscitan en la época alrededor de los reclamos por mejorar esta situación. La estrategia de organización territorial de los nuevos habitante urbanos de la Argentina estuvo signada por las posibilidades económicas; en este caso, las del modelo agroexportador. Razón que explica el tamaño de la ciudad puerto y capital – Buenos Aires- y del crecimiento de otros núcleos que se destacaron por su economía regional (por ejemplo industria azucarera en Tucumán y vitivinícola en Mendoza), (Fernández Wagner, 2008).

Los primeros grupos de inmigrantes que llegan a la ciudad a partir de 1880, tienen una estrategia de localización céntrica, dado el nivel de consolidación que ya mostraba la ciudad, visible también en su infraestructura de servicios y transportes. En un principio, las primeras respuestas frente a la falta de vivienda no fueron promovidas desde el Estado. La gran cantidad de inmigrantes que llegaron al país generan una primera crisis de vivienda que fue resuelta (o abordada) principalmente a través de la iniciativa privada. La “casa chorizo” y el “conventillo” son el tipo de vivienda característico de la primera época, sumado a otras modalidades menos extendidas como habitaciones en hoteles, viviendas en talleres o comercios o casas autoconstruidas.

Si bien la inversión y la iniciativa privada llevaron adelante el crecimiento urbano en las décadas de 1920 y 1930, en este mismo tiempo comienza a activarse el crecimiento de propuestas de intervenciones de obra pública y de vivienda que dio mayor visibilidad a la ampliación y eficiencia estatal.

El primer antecedente de construcción directa estatal data de 1887. Por decisión de Torcuato de Alvear, intendente de Buenos Aires, el arquitecto Buschiazzo construye “60 viviendas para obreros” en espacio que hoy ocupa una de las sedes de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Buenos Aires (Av. Las Heras y Azcuénaga). Eran casas que por los valores del alquiler están al alcance de sectores medios

Otro hecho importante se lleva a cabo en 1905 cuando se sanciona la primera ley nacional de vivienda, que promueve que el municipio pueda emitir títulos para construir vivienda. Esta medida se da en un contexto en el que el movimiento obrero comienza a incluir la vivienda como una de sus reivindicaciones, tanto es así que en 1907 se produce la llamada “huelga de inquilinos” que afecta a la población de los conventillos que piden una rebaja del 30% en el precio de los alquileres. Protagonizada por militantes socialistas y anarquistas, la protesta dura tres meses y fracasa en su mayoría en su reivindicación, pero produce un fuerte impacto político (Yujnovsky, 1974).

La ley 9677 o ley Cafferata (en honor al diputado que la impulsa en 1912) se sanciona en 1915 y permite la creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas (CNCB) que funciona hasta 1944 y construye en Buenos Aires alrededor de 1000 soluciones habitacionales (Barrio Cafferata en Parque Chacabuco en 1921, Barrio Obrero Marcelo T. de Alvear I y II en Parque Avellaneda en 1927 y 1939 respectivamente, la casa colectiva América en San Telmo en 1937 entre otras iniciativas).

También en esta época la Municipalidad firma un contrato con la Compañía de Construcciones Modernas que prevé la construcción de barrios de vivienda individual. El compromiso fue por 10.000 viviendas, pero sólo se efectivizan 5.000: Barrio Emilio Mitre en Parque Chacabuco (1923), Barrio Nazca en Villa Santa Rita (1923), Barrio Liniers en

Liniers (1924), Barrio Varela en Flores (1924), Barrio Esteban Bonorino en Flores (1926), Barrio Seguro en Floresta (1926) y Barrio Tellier en Liniers (1927). La construcción del Barrio Los Andes en 1928 también fue iniciativa de la Municipalidad, que llama a un concurso para tres casas colectivas pero únicamente se concreta este barrio ubicado en la Chacarita (Dunowicz, 2000).

Tanto los conjuntos de casas de vivienda colectiva y los barrios de vivienda individual<sup>1</sup> fueron el resultado de la iniciativa estatal. Hasta aquí, ninguna de las propuestas llega a cumplir sus objetivos, la Comisión Nacional de Casas Baratas no recibe fondos suficientes, la Compañía de Construcciones Modernas no cumple el acuerdo y los concursos que lleva adelante el municipio se concretan parcialmente. También aquí cabe mencionar que en 1921, el Estado interviene en el mercado de alquileres, sancionando la primera ley de congelamiento de alquileres, que puede considerarse uno de los primeros mecanismos para limitar el uso de la propiedad privada. La ley 11157 estableció que no podían cobrarse alquileres (de casas, piezas, departamentos destinados a habitación, comercio e industria) a un precio mayor que el 10 de enero de 1920. Los alquileres habían aumentado ostensiblemente y la medida se dirigía a contener esta situación (Schteingart et. al., 1974) De todos modos, la cuantía y magnitud de la acción estatal no impacta de manera significativa en los sectores que necesitan resolver su situación habitacional. Como mencionamos en párrafos anteriores las alternativas de solución no eran mayoritariamente ofrecidas por el Estado.

A pesar de que los inmigrantes desde las últimas décadas del siglo XIX tuvieron que buscar habitar en conventillos, casas chorizos y hoteles –en la mayoría de los casos en condiciones de hacinamiento-, pudieron optar por los beneficios de la centralidad de la ciudad, que aún tenía espacio para recibir a los nuevos residentes, pero hacía la década del 30 del nuevo siglo estaba prácticamente colmada.

Las llamadas “villas de emergencia”, “villas miseria” o “asentamientos informales” se fueron constituyendo en nuestro país por un proceso de ocupación del suelo urbano por

---

grupo de personas o familias en su mayoría del interior del país, a los que luego se fueron sumando más familiares o amigos. Ante la falta de una oferta de servicios habitacionales adecuada, los migrantes internos se localizaron en asentamientos suburbanos, que presentaban condiciones de infraestructura, servicios y habitacionales más deficitarias (Aboy, 2005).

Las primeras villas de emergencia aparecen en la ciudad hacia la década del 30, también como consecuencia de la crisis mundial. Los datos acerca de las primeras villas miseria muestran que en 1931, un grupo de inmigrantes polacos se refugió en galpones vacíos ubicados en Puerto Nuevo llamado “Barrio de las latas”. El clima de la crisis mundial se sentía fuertemente, la primera villa se llamó Desocupación en la zona de Retiro, que fue erradicada por el presidente Justo en 1932, sin ofrecer ninguna solución – habitacional o laboral – quienes la ocupaban.

Al año siguiente apareció otra: Villa Esperanza, signado tal vez por los vientos de cambios que se vivían en nuestro país (Blaustein, 2000). La crisis económica se refleja en la fuerte caída de la construcción que se refleja en la caída de la construcción entre 1929 y 1932, en la baja de operaciones y montos de transacciones inmobiliarias y en el número de hipotecas, pero la política económica local incidió en la recuperación, el “Plan de Reestructuración Económica” de 1933 contempló, entre otras medidas, la expansión de la inversión en obras públicas.

Las estrategias de recomodamiento de la economía local en la internacional -frente a las dificultades para importar productos manufacturados- llevaron al inicio de un proceso sustitutivo de importaciones para satisfacer la demanda interna. Esto produjo efectos en la distribución poblacional que se manifiesta en los procesos de migración interna iniciados a fines de la década del 30. (Bellardi y De Paula, 1986). Las nuevas oportunidades de trabajo por el desarrollo industrial llevaron a muchos trabajadores a migrar a la ciudad de Buenos Aires, que al mismo tiempo veían muy pocas posibilidades en sus provincias frente al estancamiento de las economías regionales.

Tanto la actividad portuaria como la ferroviaria, motivadas por el proceso de industrialización incipiente, explican que los primeros asentamientos informales estuvieran ubicados en la zona de Retiro. Aquí se instaló el “Barrio Inmigrantes” (que luego se conocería como villa 31) conformada en su mayoría por inmigrantes italianos. También en la cercanía a esa zona, en las vías del Belgrano, se instalaron familias de ferroviarios, que luego conformarían lo que se conocerá como el extremo norte de la villa Retiro; la “Villa Saldías”. En 1940 el gobierno ayudó entregando viviendas precarias a los vecinos del Barrio Inmigrantes dada la situación desesperante en la que se encontraba, el gremio La Fraternidad por su parte apoyó a las familias ferroviarias para que se instalen en Retiro (Blaustein, 2000). Más adelante, llegaron a la zona habitantes de los países limítrofes y los migrantes internos, especialmente del noroeste argentino en busca de mejores condiciones laborales.

## **1.2 La Revolución del 43 y las dos presidencias de Perón. Política de vivienda masiva y la emergencia de los asentamientos informales como problema social.**

Se conoce como la Revolución del 43 al golpe de estado<sup>2</sup>, que derrocó al gobierno fraudulento de Ramón Castillo, y da por terminada la llamada década infame<sup>3</sup>. En el transcurso de esta dictadura militar la figura de Perón adquiere relevancia, dando origen a lo que luego se conocerá como el peronismo. En materia económica, el modelo agroexportador ya había dado paso al proceso de industrialización sustitutivo; modelo de desarrollo económico que fue acompañado por la aceleración del crecimiento urbano y la proliferación de asentamientos precarios. La etapa de industrialización sustitutiva 1940-1970 genera el mayor desarrollo de la Región Metropolitana de Buenos Aires y de ciudades

---

<sup>2</sup> La Revolución del 43 tuvo tres presidentes: Arturo Rawson, Pedro Pablo Ramírez y Edelmiro Farrell. Se inició el 4 de junio de 1943 y culminó el 4 de junio de 1946.

<sup>3</sup> La década infame es conocida con ese nombre por ser un periodo signado por un régimen conservador y fraudulento. Se inicia con el golpe de estado al gobierno democrático de Hipólito Yrigoyen el 6 de septiembre de 1930 y culmina con la llamada Revolución del 43, que se propuso evitar que Robustiano Patrón Costas (hombre oriundo de Salta y ligado a los ingenios azucareros) ganara las elecciones por medio del fraude. Los presidentes del periodo fueron: José Felix Uriburu (1930-1932), Agustín Justo (1932-1938), Roberto Ortiz (1938-1942) y Ramón Castillo (1942-1943).



como Rosario y Córdoba, que se constituyeron en sedes industriales, donde también se concentró población migrante del interior (Fernández Wagner, 2008). En este sentido, las presidencias de Perón, marcan un cambio sustancial en el enfoque para atender al problema social de la vivienda que escalaba en magnitud.

Parte del área geográfica que se conoce hoy con el nombre de los barrios, Villa Riachuelo, Villa Soldati y Villa Lugano se llamó Bañado de Flores – desde el Riachuelo hasta el Cementerio de Flores. En esa zona también se ubicaron casas precarias alrededor del Barrio Lacarra, que fue construido por el Plan de Acción Inmediata en la órbita estatal<sup>4</sup> (Dunowics, 2000). Fue un conjunto de 1055 viviendas transitorias agrupadas en pabellones paralelos construidos en planta baja. Las viviendas se deterioraron muy rápidamente, dado que la Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) las catalogó como villa miseria en 1956. También aparece una villa de emergencia en la zona de Bajo Belgrano, que tiene sus primeros habitantes en la década del 20 pero luego se termina extendiendo hasta ocupar alrededor de 11 hectáreas.

A partir de los años 40 y con mayor fuerza durante los 50, las villas miseria son un problema visible y de mayor magnitud en Buenos Aires. No hay datos que permitan cuantificar el problema de las villas en la ciudad de Buenos Aires, sino hasta el primer censo de villas del Área Metropolitana de Buenos Aires realizado en 1956 que cuenta con datos para capital, pero la información del censo señala a 1948 como el año en que comenzaron a tener un mayor desarrollo (Schteigrat y Broide, 1974). Datos del censo escolar de 1943 de capital – por ejemplo- arrojan que el 19,4 % de las familias vivía en un solo cuarto con densidades de cuatro personas por habitación, este puede ser uno de los indicadores que muestren los primeros impactos de las migraciones internas en la ciudad. El nivel de hacinamiento muestra la saturación de los espacios más céntricos en la ciudad y la necesidad de expandirse hacia los suburbios, como muestran las localizaciones de los primeros barrios de emergencia.

---

<sup>4</sup> Este barrio fue luego demolido para construir el Parque de la Ciudad (Villa Soldati) que fue inaugurado por la Municipalidad en 1983, luego de que haber estado en manos privadas bajo el nombre Parque Interama.

El problema habitacional fue tomado como un tema de agenda pública durante los dos gobiernos peronistas (1946-1952/ 1952-1955), y por ello se lleva adelante una política pública que contempla acción directa e indirecta, acompañada por cambios legales que facilitaron el acceso a la vivienda. Sin embargo, no hubo un marco de acción estatal dirigido especialmente a las villas de la ciudad que –según datos del censo de 1956- no constituyen más del 2% de la población total. Dado que, si bien es importante reconocer el déficit habitacional y el impacto de las migraciones internas en el proceso de urbanización, no hubo grandes porciones de población en condiciones de marginalidad. El desarrollo económico propiciado por la industrialización absorbió a gran parte de la población migrante – el desempleo fue muy reducido- y si bien aparecieron las llamadas villas miseria no representaban aún un gran porcentaje. Por lo tanto, el Estado tuvo una participación activa para atender al problema de la vivienda pero no específicamente a la situación de las villas miseria. En este sentido, es importante resaltar las principales iniciativas del período.

Durante la gestión del Gral. Perón a cargo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de la Nación- durante la presidencia de facto del Gral. Ramirez- comienza a reformularse la legislación sobre vivienda: la Comisión Nacional de Casas Baratas se disuelve en 1944 y se crea por decreto la Administración Nacional de Vivienda en 1945, pero los planes de vivienda masiva se llevan adelante una vez que Perón es electo popularmente, a partir de que se modifica la carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional (BHN) en 1947. El organismo absorbe a la Administración Nacional de Vivienda y asume la financiación de la vivienda popular.

Durante la presidencia de Perón se producen cambios importantes en materia distributiva, que equilibra hacia los sectores menos desfavorecidos el acceso a la vivienda<sup>5</sup>. En el plano económico se intensifica el proceso de acumulación por sustitución de importaciones, se desarrolla una industria destinada al consumo interno. Asimismo se produce una distribución del ingreso hacia los sectores populares que propicia la ampliación de la demanda interna. Si bien este proceso se desacelera por la crisis económica a principios de

los años 50, la intervención directa e indirecta sobre el sector vivienda permite el mejoramiento de la situación habitacional a un importante sector de social.

En materia de construcción directa, se desarrolla una política de viviendas masivas a través de los planes quinquenales y de nuevos barrios. También se desarrolla una política de intervención en el mercado por intermedio de distintas disposiciones legales. Aquí también la escala de la intervención puede verse, por ejemplo, en la expansión los créditos accesibles diferenciados para distintos operatorios y sectores, gracias a la modificación de la carta orgánica del banco. El BHN alcanzó las 330.000 escrituraciones en todo el país en 1957 (Yujnovsky, 1974). En 10 años se escrituró, tres veces más que en un período que desde antes de fines de siglo. Facciolo (1972, citado en Dunowicz, 2000) señala que las viviendas escrituradas entre 1886 y 1947 son 101.200.

Si bien el número de viviendas fue mucho menor que los créditos otorgados, pero fue importante en cuanto a la centralidad del Estado planificador y el imaginario de un gobierno aliado a las reivindicaciones de los sectores trabajadores. En la ciudad de Buenos Aires se construyen 5040 viviendas distribuidas en 5 barrios de vivienda colectiva y 3 de vivienda individual. Los barrios de vivienda colectiva son: Balbastro, Los Perales, 17 de Octubre, Curpaligüe y M. T. de Alvear. Y los de vivienda individual: 1° de Marzo, Juan Perón y Albarellos (Aboy, 2004)

La política del Estado en vivienda también se acompaña de una serie de medidas que se traducen en leyes, que producen fuertes impactos. Se prorrogan el congelamiento de alquileres y la suspensión de desalojos que se habían decretado en 1943. En 1948 se sanciona la ley de propiedad horizontal, que promueve el acceso a la propiedad de la vivienda permitiendo que se puedan subdividir y vender por separado cada una de las unidades de un inmueble multifamiliar (hasta el momento llamados casas colectivas). Nace aquí un nuevo modelo de vivienda en las ciudades, el departamento en propiedad horizontal, que termina siendo una de las formas de habitación más extendida. Otra ley relevante es la que la localización de los inmuebles esté subordinada a la función social de

la propiedad (ley 13.581) que obliga a los propietarios de inmuebles deshabitados a darlos en alquiler.

### **1.3 La Revolución Libertadora hasta la Revolución Argentina. Los primeros intentos de erradicación de villas.**

La “Revolución Libertadora” (1955- 1958) pone límites al modelo de estado benefactor, que permaneció presente en las presidencias de Illia y Frondizi<sup>6</sup>, que sucedieron al golpe militar. Sin embargo es importante señalar que este modelo comienza a languidecer hasta quedar extinto a mediados de la década del 70, dando inicio al modelo de desarrollo neoliberal. En este apartado nuestro análisis llega hasta las iniciativas llevadas adelante durante el gobierno del Gral. Levingston (1971), dejando de lado el final de este proceso, que será analizado con mayor detalle en el punto siguiente, dado que atañe específicamente a nuestro caso de estudio.

En relación con los cambios que conllevan reorientaciones de la política de vivienda del peronismo, podemos mencionar que Banco Hipotecario Nacional (BHN) continuó siendo el organismo central en financiación y ejecución directa, pero se modifican el capital y el origen de sus fondos. En 1961 el organismo estableció un sistema que basaba la atención del problema de vivienda a través del crecimiento del ahorro nacional, por tanto puso en marcha un programa de ahorro y préstamo cuyos beneficiarios fueron los sectores de ingresos medios y altos. Luego intentó corregir esta situación, pero los resultados fueron magros (Baliero et.al, 1983). En este mismo sentido se pueden resaltar los cambios en materia legislativa- modificación de la ley de alquileres- que abren la producción de viviendas a las leyes del mercado. Esto produjo una expansión de la construcción especulativa, que no estuvo dirigida a los sectores sociales de menores ingresos.

---

<sup>6</sup> Luego del gobierno militar, se suceden gobiernos democráticos y militares. Arturo Frondizi (1958-1962) es derrocado por José María Guido (Marzo de 1962 – Octubre de 1963). Luego asume el gobierno democrático de Arturo Illia (1963 – 1966), hasta que es derrocado por el teniente general Juan Carlos Onganía dando inicio al proceso autodenominado “Revolución Argentina” (1966 – 1973)

Así como la construcción de vivienda precaria y de bajo costo adquiere protagonismo en este periodo, también se promueven los conjuntos habitacionales que son agrupamientos de viviendas construidos a partir de un proyecto único y se caracterizaron por ser de alta densidad con la modalidad edilicia de torre y pabellón. Estas viviendas fueron de alto costo y se cree que no pudieron haberse concretado sin financiamiento externo. Uno de los ejemplos lo constituye el complejo Lugano I y II de 1965 que se construyó con fondos BID adquiridos por la Municipalidad de Buenos Aires en el año 1961.

A partir de 1955 comienzan a existir políticas especialmente dirigidas a atender a la población residente en villas miseria. Los terrenos que conformaron estos enclaves urbanos eran de propiedad fiscal o privada, situación que llevó a que los vecinos fueran estigmatizados socialmente como intrusos de una propiedad y a que en su mayoría los mecanismos institucionales para hacer superar esta realidad hayan sido los planes de erradicación.

En 1956 se creó la Comisión Nacional de la Vivienda (CMV), que puso en marcha un plan de emergencia para atender la situación habitacional de inmediato y otro plan integrados que preveía medidas de otro alcance. Las conclusiones que se obtuvieron a través de los estudios que sustentan estos programas, son la base para llevar adelante la construcción directa por parte del BHN. El Plan de Acción Inmediata se proponía realojar a 85.000 personas en 17 nuevos conjuntos habitacionales de 5.000 personas cada uno. Pero desde 1956 hasta 1965 sólo se concretó la construcción de seis barrios de viviendas de precarias y de bajo costo. Se realojaron 19.860 personas en 5.096 personas en el área metropolitana (Yujnovsky, 1984). Esta modalidad se sigue aplicando en los gobiernos posteriores.

El gobierno de Frondizi introduce cambios en las formas de financiamiento para la vivienda motivados en un plan económico restrictivo en el crédito y el gasto público. A partir de la necesidad de que los fondos fueran alternativos, el sistema que se organiza tiene una base mixta de entidades públicas y privadas con garantía estatal. La primera alternativa

internacional se concreta en el año 1963 en el marco de la *Alianza para el Progreso*<sup>7</sup>. Hacia el año 1961 nace la Administración Federal de Vivienda, organismo centralizador en planificación de vivienda. Su creación constituye un requisito para recibir financiamientos y celebrar convenios con este programa.

Otra de las facilidades para promover las inversiones privadas se genera a través del sistema de ahorro y préstamos. En 1963 se crea la Caja Federal de Ahorro y Préstamo, que fue adoptado por el BHN y por muchas entidades privadas. La Administración Federal de Viviendas también tiene a su cargo controlar la actividad de los privados que integran el sistema de ahorro y préstamo. En el marco del BHN se inicia el Plan Federal de Viviendas, que en 1964 ejecuta fondos de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el que se construyen vivienda social.

En relación con la atención a las villas miserias específicamente, la administración de Frondizi-Guido construyó por primera vez viviendas prefabricadas en metal. Se conocieron con el nombre de “medios caños” porque tenían una forma abovedada con ondulaciones, eran de tamaños mínimos y de extrema precariedad (Blaustein, 2000). En este mismo período, a través del Plan Municipal de la Vivienda, se construyeron 4 conjuntos habitacionales por un total de 4.410 viviendas. En barrio Náguera y Castro en Parque Avellaneda y Catalinas Sur y Constitución en San Cristóbal y Catalinas Sur en La Boca. Cabe destacar que este programa está dirigido a sectores medios con capacidad de ahorro.

Luego, bajo el gobierno democrático de Illia, en noviembre de 1964, se sancionó la ley 16.601 que instrumentaba un plan de construcción de vivienda social con el fin de erradicar las villas de emergencia que se sustentaba a través de un programa de financiación de acuerdo a las variaciones del salario mínimo (Bellardi y De Paula, 1986). Una de las

---

<sup>7</sup> Plan de ayuda económica de Estados Unidos para América Latina. El financiamiento fue desde 1961 hasta 1970, se implementaron a través de las agencias multilaterales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y agencias privadas como la Fundación Panamericana para el Desarrollo. La entrega de los subsidios estaba condicionada a ciertos cambios legislativos y reformas del orden social para contener movimientos sociales latinoamericanos protagonizados por campesinos, trabajadores y jóvenes.

particularidades que tuvo esta ley es que se aprobó tomando en cuenta un documento que había elaborado la Federación de Villas –creada en 1858- que había sido escuchada por el gobierno. Otra de las cuestiones llamativas fue que en un principio este plan contemplaba estimular la creación de centros para la comunidad en cada una de las villas. Se trabajaba en programas a nivel social, educativo y sanitario. La idea que sustentaba estas iniciativas era la de cambiar la mentalidad de los villeros que por su “manera de pensar” eran proclives a vivir en una villa. La legislación previó cercenar cualquier derecho a reclamar para impedir un desalojo por parte de un vecino, estableciendo la categoría jurídica intruso. Las acciones del gobierno estaban orientadas a cooptar a la población villera para que no opusieran frente al momento de la erradicación. Finalmente no se erradicó ninguna villa a través de este programa, pero sí se realizaron tareas de mejoramiento en las villas en infraestructura y servicios, se construyeron viviendas y locales para facilitar la reuniones de las comisiones de las villas.

Un año después se llevó adelante el Plan Piloto para la Erradicación de las Villas de Emergencia 5,6 y 18 del Parque Almirante Brown, que contempló obras de recuperación de terrenos y el entubamiento del arroyo Cildañez. Su ejecución fue parcial porque el programa se interrumpió con el golpe de estado de 1966.

En resumen, desde el periodo iniciado en 1955, los programas y distintas acciones de gobierno dirigidas a resolver los problemas de las villas de emergencia, no toman en consideración los planteos de la población, ni de las organizaciones que las representan. Las erradicaciones se concretan en terrenos alejados que no contemplan respetar la comunidad que existente en cada espacio urbano, no prevén asistir en la resolución de tenencia del suelo y tampoco garantizan que las familias erradicadas puedan sostener un alquiler. Las experiencias de este período no tienen el grado de violencia que las del período posterior y tiene su máxima expresión en la última dictadura militar, y aún contemplan acciones en las cuales reconocen parcialmente a los villeros y sus organizaciones como interlocutores, pero desde una estrategia vinculada con la cooptación como manera de lograr llevar adelante las erradicaciones.

## **2 CONTEXTO HISTÓRICO E INSTITUCIONAL**

### **2.1 De la Revolución Argentina al tercer gobierno peronista**

La vida de este proyecto transcurre durante diferentes gobiernos nacionales e intendencias municipales. Comienza a concretarse bajo el gobierno de facto del General Agustín Lanusse y en la intendencia de Saturnino Montero Ruiz (31/3/71 – 25-5-73). Luego se desarrolla durante el tercer gobierno peronista llevado adelante por Héctor Cámpora – Vicente Solano Lima (25/3/73 – 13/7/73), Raúl Lastiri (13/7/73 – 12/10/73) y Juan Domingo Perón (12/10/73 – 1/7/74), que es sucedido por su vicepresidenta y esposa debido a su fallecimiento. El gobierno de María Estela Martínez de Perón es depuesto el 24 de marzo de 1976 por un golpe de estado militar autodenominado Proceso de Reorganización Nacional (PRN). Durante la tercera presidencia peronista se suceden a su vez tres intendencias en la ciudad de Buenos Aires; a cargo de Leopoldo Frenkel (4/6/73 – 6/8/73), Juan Debenedetti (7/8/73 – 27/8/73) y Juan Embriani (30/8/73 – 23/3/76).

El tiempo de la “Revolución Argentina” hacia el año 1970 estaba signado por una creciente conflictividad social. La movilización de los trabajadores por mayores salarios y condiciones de vida junto a la presión de los partidos políticos por recuperar espacio en el escenario político perdido a partir de 1966, precipitan el comienzo del fin del proceso. La junta de comandantes reasume el poder el 22 de marzo de 1971 y nombra presidente de la Nación al Gral. Lanusse, concluyendo así el mandato del Gral. Roberto Levingston. En este contexto de debilitamiento, el régimen militar produce modificaciones en las políticas implementadas hacia distintos sectores sociales con el fin de mantener el orden social. Lo que se denomina el Gran Acuerdo Nacional (GAN) sintetiza parte de estas iniciativas e intenta mantener la atención de la sociedad en la realización de un futuro acto eleccionario, convocándola a participar activamente en el proceso (Ziccardi, 1977). El GAN propone un acuerdo entre todas las fuerzas políticas para fijar las reglas de juego electoral y termina por



anunciar la fecha de las elecciones “libres”<sup>8</sup> para el 25 de marzo de 1973<sup>9</sup>. A pesar de que el acuerdo no avanza, dado que la figura de Perón sigue proscripta, los comicios se realizan y el 11 de marzo de 1973 Héctor José Cámpora gana las elecciones como candidato del peronismo. El regreso del peronismo al poder consagra el proceso de apertura democrática, generando gran expectativa en distintos sectores populares que ven en el nuevo gobierno la posibilidad de satisfacción de sus demandas<sup>10</sup>.

Durante el comienzo del gobierno de Lanusse se produce una reorganización al interior del Ministerio de Bienestar Social, que tiene como parte de sus responsabilidades atender a la resolución de las villas de emergencia. La ley 19103 resuelve que las secretarías del MBS ocupen un rango menor pasen a ser subsecretarías. Ésta forma parte de un conjunto de medidas tendientes a concentrar el poder en el nivel ministerial, para fortalecer su legitimidad y permitir que sea el promotor de los acuerdos políticos con las organizaciones sindicales y también con la población de las villas de emergencia. Esta es una de las razones por las que se vislumbran cambios en la política implantada hasta entonces por el PEVE (Plan de erradicación de villas de emergencia)<sup>11</sup>, que queda desestructurado frente a la centralidad que adquiere el MBS (Yujnosvsky, 1986).

Hacia esta época los habitantes de las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires muestran un alto grado de desarrollo organizativo y se identifican como un sector social definido con

---

<sup>8</sup> Finalmente no se concreta porque Perón no acepta el acuerdo y continúa en su exilio en España. El peronismo se presenta a elecciones con el Frente Justicialista de Liberación (FREJULI) y el candidato elegido por Perón es Héctor Cámpora.

<sup>9</sup> El gobierno también anuncia en el marco del acuerdo la promulgación de la ley orgánica de partidos, el otorgamiento de permisos para la realización de los primeros actos partidarios.

<sup>10</sup> Ver Aboy, (viviendas para el pueblo) en consideraciones finales. El peronismo refuerza la idea de construcción de vivienda estatal con un ideal participativo. Democratización del acceso a la vivienda entendido como un derecho de los trabajadores y sus familias. Sobre esta base se sustentan parte de las expectativas de los sectores populares.

<sup>11</sup> El PEVE se crea durante el gobierno de Illia en 1964, pero toma plena vigencia a partir de 1966 con el inicio de la dictadura denominada “Revolución Argentina” que es presidida por Onganía, Levingston y Lanusse y, como su nombre menciona, su estrategia promueve la erradicación de villas y asentamientos informales.

identidad propia. Desde la década de los sesenta los villeros enfrentan un clima hostil desde las agencias estatales que promueven planes de erradicación. Los villeros se organizan para reclamar por mejores condiciones, constituyéndose como interlocutores válidos ante los organismos del Estado. A través del trabajo colectivo y territorial logran mejorar sus condiciones de habitabilidad y fortalecer sus organizaciones.

A partir de 1970 los habitantes de las villas se suman a las movilizaciones de los sectores populares manifestando sus críticas al PEVE, especialmente por las malas condiciones de los Núcleos Habitacionales Transitorios (NHT), el incumplimiento en la entrega de viviendas definitivas y la falta de un programa que permita el acceso a viviendas con ayuda estatal. También piden que no se desalojen a los habitantes que residentes en terrenos privados. El gobierno comienza a tener una mayor apertura hacia estos reclamos, reconoce a las organizaciones villeras y vira su política de estricto control (a pesar de que siguen existiendo los mismos mecanismos formales) a una política del tipo asistencialista que contempla mejoras en los servicios colectivos y bienes inmuebles. Estos cambios pueden sustentarse en una estrategia del régimen que apuesta a que esta población pudiera apoyarlo en una futura elección. En este sentido, el análisis del funcionamiento de la política de vivienda para los sectores populares no puede dejar de tomar en consideración el contexto sociopolítico de la época, que profundizaremos más adelante.

El gobierno democrático presenta un Plan Trienal a cargo del Ministerio de Economía conducido por José Gelbard<sup>12</sup>, que asigna un papel importante a las políticas de vivienda para llevar adelante el proceso de recuperación económica. El MBS es el organismo encargado de llevar adelante la política de vivienda y propone como meta construir 815.000 viviendas en tres años<sup>13</sup>; plan sumamente ambicioso dado que casi triplica la cantidad de

---

12 Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977. Buenos Aires : Técnica Impresora, diciembre 1973

13 El plan se organizaba en tres programas: Plan Alborada ofrece viviendas definitivas (colectivas e individuales) con equipamiento comunitario para habitantes de villas de emergencia, personas que vivían en ranchos, pensiones o no poseían vivienda; Plan Eva Perón brinda crédito a familias que como mínimo poseían un terreno de 200 metros cuadrados urbanizado, para la construcción de vivienda propia; Plan 17 de

soluciones habitacionales provistas por el primer peronismo, siendo que ésta constituyó la mayor iniciativa llevada adelante en materia habitacional. El programa económico de Gelbard justifica la construcción estatal de viviendas por sus beneficios económicos y sociales: aumento de la inversión privada y el empleo, acceso a la vivienda de sectores que no logran obtenerla en el mercado privado, reducción del déficit habitacional. El Ministerio de Bienestar Social (MBS) contaría con el financiamiento<sup>14</sup> necesario para llevar adelante la construcción de vivienda. La Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo del MBS y el Banco Hipotecario Nacional tienen a cargo la formulación y desarrollo del programa que para ser efectivo requiere de la participación de institutos provinciales y direcciones municipales de vivienda.

Sin embargo, el estudio del problema de la vivienda revela que dentro del gobierno peronista pugnan distintas posiciones en torno a la “cuestión”. Siguiendo la tesis de Oscar Oszlak (1997), entendemos que las cuestiones que debe resolver el Estado son las que se problematizan socialmente e ingresan a la agenda pública para ser resueltas. El problema de la vivienda es un tema muy importante durante la campaña de C mpera y como venimos afirmando hay grandes expectativas en torno a la acción que el gobierno llevaría adelante. Sin embargo, los sectores más reaccionarios del movimiento que tienen injerencia en el MBS, rivalizan con la Juventud Peronista ligada al movimiento villero y al ideal de mayor participación de los sectores populares en las decisiones públicas. En este sentido, nos interesa indagar en mayor profundidad sobre las razones por las que los reclamos del movimiento villero, vinculados al acceso a la propiedad de la tierra, el mejoramiento de sus casas, equipamiento e infraestructura o la construcción de nuevas viviendas en sus localizaciones originales, pierden espacio frente a la idea oficial de imponer la erradicación de las villas miserias.

---

octubre otorga créditos a sindicatos, mutuales, cooperativas, entidades comerciales y ahorristas del Banco Nación para la construcción de vivienda.

<sup>14</sup> Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977 prevé el financiamiento de las 815.000 soluciones habitacionales.

Por otra parte, es importante distinguir otros actores sociales que reclaman la posibilidad de intervenir en la situación habitacional de los sectores populares, como la Universidad de Buenos Aires, sindicatos, empresas ligadas a la construcción, equipos técnicos y políticos de la Juventud Peronista. En este sentido, como señala Aguilar Villanueva (1994) “hay que incorporar las muchas y diversas decisiones de los muchos actores participantes, gubernamentales y extra gubernamentales que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica, haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable de que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales” (p.32) En el marco de estas disputas entre los distintos actores que presentan diferentes posibilidades de movilizar recursos se dirimen las cuestiones en torno al problema de la vivienda.

La Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) a partir de la sanción de la ley 17174 tiene cierta autonomía institucional, que le permite tomar a su cargo la situación del problema de las villas, a pesar de que su actividad estaba subordinada al PEVE. Una vez desestructurado este programa la CMV tiene aún con mayor amplitud para sostener una actividad permanente dirigida a las villas y el hecho de contar con distintos equipos técnicos que son reconocidos por las organizaciones villeras ayuda a la puesta en marcha de las actividades. Sin dejar de tomar en consideración la dependencia del gobierno nacional junto a la necesidad que tiene de recibir recursos económicos, es importante subrayar que la CMV cuenta con cuadros técnicos con experiencia en la erradicación de villas, una estructura organizativa y la propiedad de los terrenos de la capital; elementos que le permiten tener mayor capacidad para encarar acciones en este sentido. Esto le permite tomar medidas contrarias a la erradicación propuesta por el PEVE y proponer la construcción de nuevas viviendas en las villas. La CMV también comienza a otorgar ayuda para el mejoramiento inmediato de la situación habitacional en las villas con ayuda de los vecinos, situación que produjo un acercamiento entre las instituciones municipales y las organizaciones villeras. Este cierto nivel de autonomía también muestra que las acciones del CMV se distancian de los lineamientos del gobierno nacional (Ziccardi, 1977).

Los villeros son convocados para indicar cuáles son sus principales demandas y para participar de los trabajos que se encargan de resolverlas. En este sentido, la CMV brinda recursos económicos, apoyo técnico y los vecinos offician como mano de obra. Este es en parte el contexto en el que se presenta el plan piloto de la villa 7 que prevé la participación de los vecinos y genera expectativas en el resto de las villas de la ciudad.

## **CONCLUSIONES – LA EXPERIENCIA DE REALOJAMIENTO DE LA VILLA 7 Y CONSTRUCCIÓN DEL BARRIO JUSTO SUAREZ.**

El Plan Piloto para el Realojamiento de la villa 7 está dirigido a 122 familias que se propone el realojamiento de esta población frente a la propuesta casi unívoca de la erradicación por parte de los organismos estatales. Es considerado como parte de las primeras iniciativas de autogestión del hábitat, que a la luz de las distintas acciones estatales preexistentes presenta particularidades que son importantes resaltar.

La propuesta se plantea a partir del reconocimiento del derecho de cada comunidad a determinar sus necesidades, así como participar en la elaboración y control de las respuestas que consideren adecuadas. Se caracteriza por tener un diseño participativo, por tanto el Estado es el actor que promueve la participación de los distintos actores involucrados en el realojamiento de la villa. El principal objetivo del plan es alcanzar un conjunto habitacional que se adecue a las necesidades de sus habitantes con los menores costos, de acuerdo a los umbrales pertinentes de calidad de la construcción y habitabilidad. Para ello promueve la participación de los habitantes del barrio en distintas etapas de la implementación del proyecto (Cedrón, 2000). Incorpora nuevas modalidades de funcionamiento en lo concerniente al involucramiento de la población de la villa en la gestión del programa y al trabajo directo con la comunidad. También es importante destacar el carácter experimental de la experiencia y la pretensión de que el plan piloto pudiera constituirse en la modalidad de intervención para todos los asentamientos de la ciudad de Buenos Aires.

De ninguna manera, queremos construir una ficción lineal y armoniosa de un proceso que necesariamente es conflictivo con un recorrido lleno de idas y vueltas. Pero conocer las distintas voces y el balance que hacen sobre la experiencia, nos va a permitir reconstruir sus etapas y rescatar elementos de análisis para comenzar a indagar sobre los nudos de la cuestión. Hasta el momento podemos señalar que cada una de las etapas del programa presentó situaciones de negociación entre los vecinos y el equipo técnico, del equipo técnico con las autoridades de la CMV y al mismo tiempo existieron limitaciones y restricciones en cada uno de los escenarios. Nos preguntamos también acerca de la pertinencia de ciertas decisiones, como por ejemplo, la eliminación de las separaciones de ciertos ambientes del hogar o la calidad de los materiales constructivos. En este sentido – a modo de ejemplo- el equipo técnico negoció con los vecinos que los departamentos podrían ser más amplios (o dar mayor sensación de amplitud) eliminando los pasillos de comunicación hacia los dormitorios, pero eso también significaría ahorros en espacio, materiales y pérdida de intimidad dentro de la vivienda. Asimismo el uso de materiales de fácil manipulación, ¿eran los más indicados para la durabilidad de las viviendas? ¿Los vecinos contaban con toda la información acerca de lo que implicaban estas decisiones? Este tipo de cuestionamientos queremos realizarnos para poder preguntarnos acerca de la manera en que se interpretaron las necesidades comunitarias y caracterizar el proceso participativo y todos sus alcances, que sin duda fue importante en cuanto a pensar nuevas formas de atender a la cuestión habitacional.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Aboy, Rosa (2005) Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales, 1946- 1955, Buenos Aires, Universidad de San Andrés- Fondo de Cultura Económica, 2005.

estatal de proyecto y sistema de concurso. Area. agosto de 1997, Num. 5, pag. 35/53.

Baliero, Horacio y otros, “Del conventillo al conjunto habitacional”, Summa, núm. 192, 1983, pp. 32-37.

Bellardi, Marta y De Paula, Aldo (1986), Villas miseria: origen, erradicación y respuestas populares, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Blaustein, Eduardo (2000), Prohibido vivir aquí, Cuadernos de Causa Popular, 2000.

Cedrón, Osvaldo. Villa 7. Plan Piloto de Realojamiento. Revista de Arquitectura. septiembre de 2000, Num. 198: El techo, pag. 108/111.

Dunowicz, Renée (dir. y comp.), 90 años de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires, Programa de Mantenimiento Habitacional, FADU-UBA, 2000.

Fernández Wagner, Raúl. (2008) Democracia y ciudad. Procesos políticos urbanas en las ciudades argentinas (1983-2008), Buenos Aires, Universidad General Sarmiento – Biblioteca Nacional.

Oszlak, Oscar (1991) Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano, Cedes, Buenos Aires.

Plan Piloto de Realojamiento Barrio de Emergencia nro. 7. Summa. febrero de 1974, Num. 72, pag. 57/60.

Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional 1974-1977. Buenos Aires : Técnica Impresora, diciembre 1973. 361 p

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

Scheteingart, Martha y otros, “Las políticas de vivienda de los gobiernos populares para el área de Buenos Aires”, Summa, núm. 71, enero de 1974, pp. 14-19.

Scheteingart, Martha ; Broide, Beatriz (1974) Políticas de vivienda de los gobiernos populares para el área de Buenos Aires. Summa. febrero de 1974, Num. 72, pag. 69/75.

Yujnovsky, Oscar (1976) Política y estructura del mercado de vivienda en la Argentina (1955-1973). CEUR -ITDT.

Ziccardi, Alicia ; Moreno, Oscar. Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Políticas de vivienda y movimientos urbanos, el caso de Buenos Aires 1963-1973 (1977) Buenos Aires: CEUR, enero. Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Programa de Formación de Investigadores en Desarrollo Urbano y Regional

Ziccardi, Alicia (1984) El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973 -1976) en Revista Mexicana de Sociología, Vol XLVI, N° 4, Octubre, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.