

VIII Jornadas de Jóvenes Investigadores

Instituto de Investigaciones Gino Germani

Universidad de Buenos Aires

4, 5 y 6 de Noviembre de 2015

Ayelén Amanda Álvarez

Facultad de Ciencias Sociales - Universidad de Buenos Aires

Licenciada en Ciencia Política

alvarezayelen1@gmail.com

Eje 6 Espacio social, tiempo y territorio

“Políticas habitacionales en el período 1946-1955:

Morfología urbana e imaginario social”

Palabras clave: políticas habitacionales - peronismo - diseño urbano

Introducción.

El territorio ha sido señalado como uno de los elementos constitutivos del Estado moderno según la teoría política clásica. De tal caracterización se desprende que el espacio físico comprendido bajo la unidad estatal queda de inmediato investido de un carácter político y social propio. El presente trabajo, en efecto, toma como punto de partida la constatación de la relación estrecha que existe entre una ciudad determinada y el Estado que la abarca: las ciudades no pueden entenderse sólo como un conglomerado físico, material, emplazado en un determinado sitio geográfico, sino que constituyen además una construcción política y social históricamente situada. Para comprender una cierta configuración urbana sugerimos pensar la intervención que el Estado ejerce sobre ella en clave de políticas públicas, pues dicha lectura habilita un fructífero campo de reflexión.

El presente ensayo apunta a analizar las políticas articuladas desde el Estado destinadas a paliar el déficit habitacional en las crecientes urbes de la Argentina durante el período 1946-1955, contrastándolas con las iniciativas ensayadas por los gobiernos

precedentes. La tesis central del estudio considera que la batería de políticas desplegadas en los dos primeros gobiernos que tuvieron a Juan Domingo Perón como presidente han producido un profundo impacto en la fisonomía urbana (desde un punto de vista material) pero también han sido la manifestación concreta de los cambios experimentados en la conciencia de la clase trabajadora respecto de sí misma (desde un plano simbólico).

A tal efecto, partiremos del corpus teórico desarrollado por Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell a propósito de la caracterización y análisis de las políticas estatales. Según indican los autores, su interés en el estudio de este tipo de políticas deriva de su potencial contribución para entender las transformaciones del Estado y las nuevas relaciones que asume con la sociedad civil (1976). Ambos politólogos consideran que la investigación de las políticas estatales puede constituir una importante vía de acceso al análisis de las relaciones estado-sociedad, en la medida en que tales políticas sean vistas como un conjunto de sucesivas tomas de posición del Estado frente a 'cuestiones socialmente problematizadas'. Con esta denominación se refieren a una necesidad o demanda de algún grupo social que se incorpora a la agenda de problemas socialmente vigentes. De ahí que subrayen la necesidad de una perspectiva histórica que permita reconstruir los procesos de surgimiento, desarrollo y resolución de dichas cuestiones sociales, dentro de los cuales las políticas públicas cobran sentido (Oszlak, 1980).

Tomando como base esta interpretación del concepto 'políticas estatales' podemos comprender que el Estado interviene (por acción u omisión) el espacio físico, en este caso la ciudad, de una determinada manera. A la inversa, podemos identificar en la ciudad rastros de la intervención del Estado (o la falta de ella, lo cual también ha de entenderse como una forma de 'actuación' estatal). Si bien no se debe establecer una causalidad unívoca y determinante entre la intervención estatal en la ciudad y el 'tipo' de Estado, sí podemos descubrir ciertos criterios políticos a partir de la observación de ciertas regularidades en la modalidad de la intervención pública urbana.

El período que abordaremos hereda una situación sumamente crítica en materia habitacional, producto de la espectacular afluencia de inmigrantes que recibieron las ciudades del país desde fines del siglo XIX. La llegada masiva de personas, que llevan a triplicar la superficie y población de las principales urbes, producen una serie de consecuencias socialmente negativas, entre las que encontramos a la 'crisis habitacional'. Bajo este nombre englobamos a toda la variedad de problemas relativos al acceso a la vivienda y al estado de la misma. Esto incluye la falta de condiciones habitacionales mínimas, dadas por la carencia de servicios básicos como agua o luz, problemas de hacinamiento y ventilación inadecuada, el

aumento imprevisto de los precios de los alquileres y los desalojos arbitrarios, por sólo mencionar algunos de ellos. En síntesis, la imposibilidad de gran parte de la población de acceder a una vivienda digna.

A lo largo de la década de 1930 el problema de la vivienda alcanza una relevancia ineludible, configurándose como una ‘cuestión socialmente problematizada’ en los términos de Oszlak y O’Donnell. Sin embargo, la cuestión habitacional no encontraría una respuesta eficaz, cuando la hubo, de parte de los sucesivos gobiernos sino hasta 1946: en contraste con las gestiones anteriores, el problema habitacional fue *asumido* por el gobierno peronista en un doble sentido, siendo *reconocido* como problema y *enfrentado* por medio de una serie de iniciativas destinadas a revertir la situación.

El objetivo general del estudio es promover una reflexión en torno al habitar de las principales urbes argentinas de mediados del siglo XX, concretamente en relación al problema del acceso a la vivienda. Como objetivos específicos nos proponemos abordar desde diversas fuentes el análisis de las políticas habitacionales desplegadas a nivel nacional durante los años 1946-1955, poniendo especial interés en (a) establecer una comparación con respecto a las medidas adoptadas por los gobiernos anteriores en torno al mismo problema y (b) reflexionar de qué manera la planificación de un cierto diseño urbano repercute en la configuración de un imaginario social particular.

En virtud de nuestro objetivo, buscamos trazar un recorrido que contemple el análisis de diversos elementos y fuentes heterogéneas: leyes, documentos oficiales, fragmentos de alocuciones pronunciadas por Perón, sumados a los aportes de profesionales de otras disciplinas, principalmente académicos especialistas en diseño urbano y arquitectos. Consideramos que, así como la ciudad no puede pensarse sino como una construcción material, social y política, el debate en torno a ella debía consistir en un abordaje esencialmente multidisciplinario, que permitiera enriquecer el debate a partir de la combinación de la mirada del especialista social y político con la propia del experto en arquitectura y diseño civil.

Para concluir este segmento, resta aclarar que se trata de una investigación en curso, a cuyo término se espera que puedan generarse a su vez nuevas líneas de investigación que amplíen o contesten el análisis desarrollado por la autora.

Contexto previo. Magnitud del problema.

El problema habitacional tiene larga data en la Argentina. La llegada masiva de inmigrantes provenientes en su mayoría del continente europeo a fines del siglo XIX y principios del XX, y posteriormente el éxodo interno del campo a la ciudad a partir de la década de 1930, fueron factores decisivos que desencadenaron el inicio de profundos cambios en los centros urbanos del país.

El éxodo rural hacia las ciudades se vio alimentado por dos razones, que estaban relacionadas y operaron en forma sinérgica. Por un lado, la desocupación de los trabajadores rurales producto del agotamiento relativo del modelo agroexportador en el marco de la crisis mundial de 1929-1930. Por otra parte, la incipiente industria de las ciudades que aparecía ante los ojos de miles de campesinos desempleados como la posibilidad de encontrar una nueva ocupación de la que vivir. Consecuentemente tendría lugar un importante reordenamiento de la población en el territorio nacional, que se tradujo en radicales transformaciones de las áreas urbanas (Romero, L., 1994; Torre, 2002). En un lapso de pocos años las ciudades no sólo vieron aumentar a un ritmo vertiginoso su tamaño y población, sino que mutaron cualitativamente su fisonomía.

Si bien la incipiente industria requería mano de obra, las urbes no estaban preparadas para el repentino arribo de esa espectacular proporción de personas, muchas de las cuales portaban únicamente su voluntad de trabajo y afán de progreso. Carentes de recursos, los recién llegados debieron improvisar respuestas precarias al primer interrogante que enfrentaban al arribar a la ciudad: ¿dónde vivir? Ante la inexistencia de una planificación estatal centralizada, las ciudades fueron creciendo azarosamente, y se hizo cada vez más evidente el atraso de la red de servicios, desde agua corriente, luz y pavimentado de calles hasta la insuficiencia de los centros educativos y de salud (Romero, J., 1965).

Al término de la década del '30 el déficit habitacional cobraba dimensiones alarmantes en las principales áreas urbanas del país, en cuyo seno se vio la emergencia y proliferación de viviendas precarias, carentes de servicios elementales, mal ventiladas, y con problemas de hacinamiento y nulas condiciones de higiene. Fueron surgiendo y multiplicándose los conventillos, las pensiones, pequeños cuartos en los que convivían varias familias, e incluso las fábricas y talleres que eran, aparte de su lugar de trabajo, su habitación. La imposibilidad para muchos de acceder a la vivienda también condujo a la usurpación de tierras fiscales, en las que se establecieron los primeros asentamientos y 'villas de emergencia' del país.

Es cierto que ante el cada vez más acuciante problema habitacional distintas gestiones de gobierno ensayaron diversas medidas destinadas a enfrentarlo. Ejemplo de esto es la sanción en 1915 de la Ley N° 9677 impulsada por el diputado Juan Félix Cafferata,

perteneciente al Partido Demócrata Nacional, mediante la cual se crea la Comisión Nacional de Casas Baratas. En el mismo sentido, en 1921 se dispuso el congelamiento temporal de los alquileres y la prohibición de los desalojos a familias en Capital Federal, ambas medidas orientadas a combatir dos prácticas recurrentes en un contexto signado por la falta de alojamiento y la correlativa especulación inmobiliaria: el aumento imprevisto de los precios de los alquileres y los desalojos arbitrarios. Ambas disposiciones volverían a emitirse en 1943, aunque su aplicación real en la práctica fue muy limitada.

Los intentos por paliar el déficit habitacional de las ciudades, y particularmente en la de Buenos Aires, se revelaron como medidas esporádicas, descoordinadas entre sí y definitivamente insuficientes, cuando no se trató de proyectos que sólo existieron como manifestaciones discursivas orientadas a despertar el apoyo de los muchos desesperados por remediar sus precarias condiciones de vida, y que no llegaron a concretarse. Es a partir de la llegada de Juan D. Perón al Departamento Nacional del Trabajo, organismo que más tarde se convertiría en la Secretaría de Trabajo y Previsión, que la situación comienza a mostrar signos de revertirse. Según sus propias palabras,

La Secretaría de Trabajo y Previsión asumió desde un principio la obligación de afrontar el angustioso problema de la vivienda planteado entre nosotros y notoriamente agravado en los últimos tiempos en virtud no sólo del crecimiento desorganizado y vertiginoso de los centros poblacionales, sino también de la carencia de una política comprensiva dirigida a su solución (Chávez, 1988: 102).

La aludida ‘política comprensiva’ se desplegaría en toda su magnitud, sin embargo, una vez electo Perón presidente de la República en las elecciones de 1946. A partir de entonces, cobra impulso una nueva etapa en materia de políticas habitacionales en la Argentina, al promoverse desde el gobierno una serie de iniciativas que tuvieron como consecuencia transformaciones sin precedentes, tanto en un plano material como desde el punto de vista simbólico.

Políticas habitacionales durante el período 1946-1955.

Desde un primer momento, Perón reconoció a la crisis habitacional como un problema de primer orden en la Argentina de entonces, que clamaba un tratamiento urgente e impostergable. El panorama era, por lo menos, desalentador: se había llegado a un punto en el que el problema de la vivienda actuaba como un obstáculo casi insalvable para la integración social y económica de las clases obreras y populares. La ciudad, que había atraído a muchos con la promesa de un empleo, estaba desbordada, con signos claros de marginalidad, y la fragmentación del tejido social dado por la primacía del ‘sálvese quien pueda’ era evidente. Cualquier intento por integrar social y económicamente a la población no podía dejar de lado la cuestión habitacional.

En 1943 se determina que la Secretaría de Trabajo y Previsión, bajo la dirección de Perón, aglutinaría en lo relativo a la vivienda a la Comisión de Alquileres, la Comisión de Casas Baratas y la recién creada Comisión Asesora de la Vivienda Popular. En 1944 la Comisión Nacional de Casas Baratas se sustituye por la Dirección de Vivienda y al año siguiente se crea, bajo la órbita de la Secretaría, la Administración Nacional de la Vivienda. Ambos organismos continuaron con las tareas desarrolladas por la Comisión e incluso vieron ampliar sus atribuciones. Las palabras pronunciadas con motivo del anuncio de la creación y funciones que asumiría la mencionada Administración reflejan la trascendencia que Perón adjudicaba a la búsqueda de una solución para tan grande problema:

En mi carácter de secretario de Trabajo y Previsión tengo la satisfacción de informar al pueblo de la República acerca de una medida de gobierno, acaso la más importante que se haya adoptado hasta aquí en el mejoramiento de las condiciones de vida material, moral y espiritual de la clase trabajadora, por la magnitud de la obra que implica y su proyección en el futuro (Chávez, 1988: 101).

Sin embargo, como anticipamos previamente, será a partir del gobierno que tiene a Perón como titular del Poder Ejecutivo que puede hablarse de un quiebre radical en cuanto a las políticas de vivienda articuladas desde el Estado. Multiplicidad¹, llevados a cabo por variedad de investigadores de diversas áreas y de heterogéneas posiciones políticas, coinciden en que la acción estatal destinada a combatir el déficit habitacional implementada

¹ Por sólo mencionar algunos: Aboy, R., 2003. Arella, F., 2006. Baer, L. y Duarte, J. I., 2011. Ballent, A. 1993. Ballent, A., 2006. Fernández Wagner, R., 2006. Gaggero, H. y Garro, A., 1996.

durante su primera gestión y luego continuada en su segundo mandato, representó un viraje sustancial respecto de las políticas habitacionales anteriores, y lo fue desde diversos ángulos.

En principio, se trató de una acción *integral y sistemática*, articulada desde distintas instituciones y organismos estatales, e implementada en los distintos niveles de gobierno. En efecto, la arquitecta y académica Anahí Ballent (2006) encuentra que es en este aspecto que el peronismo significó una ruptura en las políticas de vivienda popular, por tratarse de políticas estructuradas desde el Estado que se llevaron a cabo en forma sistemática, planificada y sostenida en el tiempo. De esta forma, a través de un conjunto de sucesivas ‘tomas de posición’ se buscó operar sobre el espacio urbano y modificar las condiciones de vida de la población actuando desde distintos ejes, mediante una batería de políticas que incluyó la acción tanto *directa* como *indirecta* del Estado.

Por ‘*acción directa*’ nos referimos a la construcción de viviendas por parte del Estado, lo que a su vez propició el crecimiento del sector de la construcción y correlativamente la creación de nuevos puestos de trabajo. Entretanto, la ‘*acción indirecta*’ engloba la sanción de legislación y la puesta en funcionamiento de diversos instrumentos destinados a regular las cuestiones referidas a la vivienda y a promover la construcción de nuevas unidades por otros actores, además del Estado. Esto incluyó la facilitación de líneas de crédito adjudicadas principalmente a través del Banco Hipotecario Nacional², la liberación de derechos de importación para los materiales de construcción, la regulación de los alquileres, llegando a su congelamiento, y la prohibición del desalojo de las familias de trabajadores, en una época marcada por los abusos de los propietarios en materia de aumento indiscriminado y sorpresivo de los alquileres y respaldados por amplias facilidades para el desalojo.

El despliegue de las mencionadas estrategias, actuando conjuntamente, permite apreciar que se trató de un proyecto amplio, destinado a combatir una problemática percibida como crucial, y cuya concreción se encaró en forma sistemática. El enfoque global de la solución proyectada por el gobierno para hacer frente a la cuestión habitacional también se corrobora al analizar la vinculación entre las unidades construidas y el entorno urbano en el que se insertan. Si bien se utilizaron diversas tipologías arquitectónicas en la realización de las obras³, las distintas construcciones tenían en común el elemento de planificación de los

² Si bien el Banco Hipotecario Nacional fue la más importante fuente de financiación de viviendas, no fue la única. Otras fueron el Banco de la Nación Argentina, el Banco Industrial Argentino, la Caja de Jubilaciones de Empleados de Comercio, el Instituto Nacional de Previsión Social, el Ministerio de Obras Públicas, la Fundación Eva Perón y numerosos Institutos Provinciales de Vivienda. Esta constatación viene a reforzar la idea de que se trató de un plan integral y sistemático ejecutado desde múltiples organizaciones y agencias estatales.

³ A grandes rasgos podemos identificar dos categorías principales: un tipo de vivienda individual (como los chalés que conforman el Barrio General Perón luego rebautizado Barrio Cornelio Saavedra) y un tipo de

conjuntos habitacionales. Se privilegió la idea de la ‘unidad vecinal’, concepto que refiere a la construcción de unidades vinculadas con el entorno que las rodea, de forma que el habitante tuviera fácil acceso a todos los elementos y servicios necesarios para su vida cotidiana. El complejo habitacional, sea de viviendas individuales o colectivas, estaba diseñado para constituirse en un sector urbano con gran autonomía. La presuposición que motivaba esta estrategia era que “el esfuerzo realizado se malograría si junto a los barrios no se establecen, mediante apoyo privado u oficial, aquellas entidades de fomento que velen por la salud física y espiritual de los moradores” (Chávez, 1988: 105). De tal forma, la construcción de viviendas se proyectó a partir de una planificación urbana emanada de una cierta idea de ciudad: se establece (y ejecuta) el esquema de un desarrollo urbano deseable que tenía en cuenta las características geográficas y las necesidades económico-sociales de cada zona, la descentralización industrial y la racionalización de los servicios públicos y medios de transporte (“La vivienda en el Segundo Plan Quinquenal”, 1952: 9).

La cuestión habitacional fue asimismo abordada en los dos Planes Quinquenales desarrollados entre 1947-1951 y 1952-1955. En ellos se constata la centralidad adjudicada al problema al especificar que “el objetivo fundamental de la Nación, en materia de vivienda, será asegurar a todos los habitantes del país la posesión de una vivienda adecuada, higiénica, confortable y económica” (Ibíd.: 7). La sanción de leyes como la Ley 13.512 de Propiedad Horizontal en 1948 y dos años más tarde la Ley 14.005 de venta de lotes en mensualidades actuaron en el mismo sentido, sumándose a la Ley 12.962 que dispuso en 1947 la reforma de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario Nacional. Esta última, permitió que dicha entidad se convirtiera en el principal órgano de la financiación de la vivienda popular (Ballent en Liernur y Aliata, 1992). Gracias a la modificación de su Carta Orgánica, al año siguiente el Banco Hipotecario Nacional, actuando en consonancia con la Administración Nacional de la Vivienda, firmaría una serie de acuerdos a través de los cuales asumía la responsabilidad de ejecutar y financiar las obras. Las mismas, una vez concluidas, serían otorgadas a su costo de terminación mediante préstamos individuales de fomento a intereses muy bajos. La política crediticia benefició a un extraordinario número de personas, pertenecientes a la clase trabajadora además de sectores medios y medios-bajos. Con esto pasamos al segundo aspecto en el que la política habitacional implementada por el gobierno de Perón representó una ruptura en relación con la anterior: la *masividad*.

vivienda colectiva (los monobloques, que incluyen los bloques bajos como los del Barrio Los Perales de Mataderos y los bloques altos como los del Barrio Curapaligüe de Parque Chacabuco). Los tres ejemplos brindados se encuentran emplazados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Además de formar parte de un esquema *integral y sistemático*, las políticas destinadas a combatir el problema de la vivienda asumieron dimensiones no vistas hasta el momento. La *masividad* de las políticas fue sorprendente tanto en términos de la cantidad de adjudicatarios como de la superficie geográfica que abarcaron. Pero además fueron políticas ‘masivas’ en relación a la pertenencia de los sectores sociales alcanzados por las mismas. En otras palabras, no solamente fueron medidas masivas por los cientos de miles de personas beneficiadas o por los miles de kilómetros cuadrados intervenidos, sino que además representaron un cambio cualitativo al haber alcanzado *masivamente* a las clases populares y trabajadoras, lo cual constituyó una situación inédita en la Argentina hasta entonces.

En su estudio sobre las políticas de vivienda, Gaggero y Garro (1996) señalan que las medidas implementadas en este período atendieron a los sectores obreros a la vez que a los de clase media-baja y tuvieron una dispersión espacial que abarcó todo el territorio del país, aunque se privilegiaba a los sectores urbanos y a las regiones de mayor concentración de población. Asimismo, los autores remarcan que una familia de obreros no calificados estaba en condiciones de acceder al pago de las cuotas de los créditos otorgados por el Banco Hipotecario Nacional. En efecto, las facilidades dadas a las familias de trabajadores para acceder a líneas de crédito explican que en diez años, entre 1947 y 1957, el mencionado Banco haya otorgado unos 390,000 créditos. El amplísimo alcance de las políticas de vivienda, en combinación con el crecimiento económico y la distribución del ingreso, también permiten entender la notable mejoría de los indicadores que reflejan el porcentaje de propietarios a nivel nacional. Si el censo de 1947 arrojaba que un 37% de la población del país era propietaria, esa cifra trepó al 58% para 1960, según las estadísticas del censo de ese año.

Por su parte, el arquitecto y urbanista Raúl Fernández Wagner (2007) corrobora en su análisis que durante el peronismo tienen lugar las primeras intervenciones a gran escala, extendiendo y mejorando el acceso de la población a lo que llama las ‘condiciones físicas del hábitat’. En su investigación, el experto en diseño urbano señala que eso sólo pudo conseguirse merced a la planificación y ejecución de una batería de políticas de provisión pública de infraestructura social (que abarcan desde la provisión de vivienda al saneamiento y abastecimiento de agua potable así como también la instauración y mejoramiento de la red de transporte), las cuales se inscribían dentro de una concepción amplia de ‘políticas sociales’.

A partir de estas constataciones, podemos inferir otro eje de comparación entre las políticas estatales implementadas previamente y las que se desplegaron durante la gestión de Perón. Las anteriores políticas estatales consistieron principalmente en medidas focalizadas,

pensadas y ejecutadas con el propósito de contener el malestar social en relación a la problemática en cuestión más que como derechos. En contrapunto, el gobierno de Perón desplegaría un conjunto de políticas sociales, desarrollando un sistema de derechos asociados a la condición de ciudadanía. La ampliación de los derechos sería volcada en la reforma de la Constitución Nacional en 1949, y entre los derechos contemplados en la nueva Carta Magna figura el acceso a una *vivienda digna*.

El hecho de que la cuestión de la vivienda pase estar contemplada en la ‘Ley de Leyes’ de la Nación, es decir, que adquiriera estatus constitucional, es otro elemento indicativo de la relevancia central que el gobierno le otorgaba a la posibilidad de que la población acceda a una vivienda apropiada, entendiéndola como una pieza fundamental y constitutiva de la dignidad del ser humano. De esta forma, la flamante Constitución consagra, en su artículo 37, el “derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas” y más adelante establece que “el derecho a un ambiente higiénico, con un mínimo de comodidades hogareñas es inherente a la condición humana”.

La inclusión de esta clase de derechos en la nueva Carta Magna es indicativo de la ampliación sin precedentes en materia de derechos sociales que se opera en este momento histórico, y de la gestación de una nueva conceptualización del rol del Estado como garante del bienestar de sus ciudadanos. Esto nos lleva al tercer elemento de diferenciación que encontramos entre las políticas habitacionales que tuvieron lugar durante el período 1946-1955 y las habidas con anterioridad: la dimensión *simbólica* de las medidas.

La extensión de los derechos sociales, dentro de los cuales quedará incluido a partir de ese momento el acceso a la vivienda digna, contribuirá de manera sustancial a consolidar una serie de cambios en la percepción de la clase obrera, que comienza a entenderse a sí misma como usufructuaria de esos derechos *por derecho propio*. La posibilidad de conseguir un crédito y adquirir la casa propia significó para muchos una mejora radical e inmediata de sus condiciones de vida pero al mismo tiempo constituía una conquista simbólica: representaba la evidencia concreta, física, tangible, de la “democratización del bienestar”, mostraba que lo que antes era privativo de los estratos más acomodados de la sociedad ahora se extendía a los sectores populares. Era de alguna manera el reconocimiento fáctico de que los sectores obreros eran ciudadanos, no eran inquilinos del domicilio y de la ciudad sino que formaban parte de ella. En otras palabras, la adquisición de la propia vivienda aparecía en cierta forma como la manifestación material de la adquisición de derechos. Para muchos, el sueño de la casa propia por fin se materializaba, y los sectores populares, hasta entonces marginados,

accedían a (y se sentían habilitados a reclamar) los beneficios de la vida urbana, del bienestar y de la condición de ciudadanos, amparados por un Estado que era garante de esos derechos.

Esto no significa que las políticas habitacionales descritas hayan sido las únicas que permitieron a la clase obrera pensarse como ciudadanos con derechos. Muchos factores confluieron en ese resultado, entre ellos el mayor poder adquisitivo de los sectores obreros, la distribución del ingreso que tuvo lugar, la institución del sufragio femenino o la ampliación de los derechos de trabajadores urbanos y rurales, por mencionar algunos. Pero las medidas implementadas en materia habitacional desempeñaron un papel muy importante en ese proceso porque corporizaron de una forma incuestionable ese avance, ese ‘pensarse ciudadanos con derechos’. Después de proclamar que “la mejor política es hacer obra”⁴, las viviendas construidas y adquiridas gracias a los créditos por familias de obreros de sectores medios y bajos aparecían en el imaginario popular como el reflejo físico de que “Perón cumple”, y que sus declaraciones eran más que manifestaciones discursivas: se concretaban y modificaban positiva y extraordinariamente la vida de miles de familias trabajadoras. Para muchas personas, entonces, la construcción y otorgamiento de viviendas por parte del gobierno constituyó el símbolo concreto, la evidencia empírica de las conquistas de los sectores populares y obreros, la confirmación de que el simple trabajador formaba parte de ese colectivo de ciudadanos *sujeto de derechos*.

Es necesario remarcar en este punto que los “nuevos ciudadanos” no se incorporaban a la ciudad y al conjunto de ‘ciudadanos con derechos’ de una manera subordinada. Por el contrario, del análisis de las obras y los materiales utilizados en la construcción de las viviendas se desprende que no estuvo en los planes del gobierno construir “viviendas de interés social” o “casas baratas”, para una población de segunda clase. Distintos indicios permiten arribar a esa conclusión. Por ejemplo, desde el punto de vista del diseño las unidades desarrolladas, tanto en los complejos habitacionales unifamiliares como en los plurifamiliares, utilizaban tipologías arquitectónicas en boga en la época, que requerían un cierto nivel de rigor técnico. La comodidad que se les daba a las familias en cuanto al espacio y a la distribución de los ambientes, el lugar proyectado para colocar los electrodomésticos, el espacio verde al que tenían acceso los habitantes (sea el jardín particular en las viviendas individuales o el espacio comunitario en los conjuntos habitacionales colectivos) constituyen elementos que refuerzan la hipótesis antedicha. La preocupación por construir unidades funcionales iba acompañada además del intento de lograr un criterio estético. En uno de sus

⁴ “‘La mejor política es hacer obra’, dijo Perón”, titular del periódico *Democracia*, martes 26 de julio de 1949, p. 1.

discursos, Perón señala, con respecto a este punto, que “la vivienda (...) debe ofrecer matices agradables que completen (...) la belleza del paisaje nativo” (Chávez, 1988: 106). Un último detalle se encuentra en la constatación de la calidad de los materiales utilizados, responsables en gran parte de la larga vida útil que han tenido las viviendas: a más de sesenta años, hoy pueden verse barrios enteros construidos durante los primeros gobiernos de Perón. De esta manera, queda en evidencia que el objetivo era proveer viviendas *dignas*, planificadas sobre la base de normas de habitabilidad, que serían ocupadas por seres humanos con iguales derechos que el resto de sus conciudadanos.

El avance en el reconocimiento de los derechos de ciudadanía y la extensión de los derechos sociales, entre ellos el derecho a una vivienda adecuada, buscó contribuir al proceso de integración social, proceso en el que el Estado argentino intervino activamente. El rol desempeñado por el Estado se vuelve explícito al indicar que “la vivienda (...) tiene una función social que cumplir y por ello ha de ser considerada un bien de familia, garantizando el Estado su condición de tal” y

La vivienda desempeña, en orden a la felicidad del Pueblo y a la grandeza del país (...) una eminente función social en cuanto contribuye a la dignificación del hombre y al mantenimiento de la salud física y moral de la población. [Por este motivo] la construcción de viviendas propias y dignas para la población laboriosa y humilde del país será auspiciada, estimulada, protegida y promovida por el Estado (“La vivienda en el Segundo Plan Quinquenal”, 1952: 3).

En virtud de lo antedicho, se verifica que el conjunto de iniciativas articuladas en este período desde el Estado en materia de políticas habitacionales fueron ampliamente significativas desde una dimensión material y simbólica. Constituyeron un quiebre sustantivo respecto de lo anterior y también se diferenciarían de las políticas que se adoptaron con posterioridad al golpe militar de 1955. En este sentido puede afirmarse que los dos primeros gobiernos peronistas constituyeron un hiato entre lo que había sido antes y lo que vendría después en muchos aspectos, uno de ellos en lo referente a la cuestión habitacional. En efecto, a partir de la denominada “Revolución Libertadora” el Estado iniciaría un proceso de retirada en la construcción de viviendas, al tiempo que se determina una paulatina restricción de los créditos destinados a la construcción y adquisición de las mismas. La derogación de la Constitución Nacional sancionada en 1949 actuaría en la misma dirección. El gobierno militar

buscó con ímpetu desarticular gran parte de las iniciativas desarrolladas durante la gestión de Perón, sin embargo el vínculo que se había forjado entre el peronismo y las clases obreras y populares era para ese entonces lo suficientemente fuerte como para mantenerse durante décadas, perdurando pese a la proscripción y las persecuciones de los años que siguieron.

Comentarios finales.

A lo largo de este breve ensayo hemos intentado abordar el análisis de las políticas habitacionales implementadas durante los dos primeros gobiernos que tuvieron a Juan D. Perón como presidente, contrastándolas con las iniciativas desarrolladas con anterioridad y proponiendo una lectura sobre la forma en que tales políticas generaron impactos en la fisonomía urbana pero también incidieron en la gestación y consolidación de cierto imaginario social. Para ello, comenzamos por considerar a las políticas públicas como un elemento viable (por supuesto no el único) para pensar ciertas cualidades del Estado y también del gobierno que las diseña y ejecuta (o el que no lo hace). En lo sucesivo, quisiéramos concluir recuperando esquemáticamente los ejes desarrollados en el trabajo.

En primer lugar, hemos visto que la búsqueda de una solución para hacer frente al apremiante ‘problema de la vivienda’ en tanto ‘cuestión socialmente problematizada’ constituyó uno de los objetivos de los gobiernos habidos en la Argentina durante el período 1946-1955. Durante dichas gestiones se desplegaría un conjunto de políticas habitacionales, las cuales representaron un viraje con respecto a las desarrolladas con anterioridad. Las medidas implementadas fueron sustancialmente distintas de las precedentes en varios sentidos que por supuesto están interrelacionados, pero que hemos separado analíticamente en tres dimensiones para una mayor practicidad en el abordaje.

1. *Integrales y sistemáticas.* Se trató de políticas que formaban parte de un proyecto a gran escala, ejecutadas desde distintas organizaciones y agencias estatales y que incluyeron un conjunto de medidas integrales, sistemáticas, que apuntaban a generar un efecto global mediante la acción directa e indirecta del Estado.

2. *Masividad.* En relación con lo anterior, encontramos que se trató de políticas masivas que abarcaron una gran extensión geográfica, una proporción de personas enorme y a sectores sociales que no habían sido atendidos hasta el momento en esa escala. La masividad que adquirieron las medidas orientadas a paliar el déficit habitacional se vincula con el cambio que se operó en la concepción misma del alcance deseable de las políticas y la

ampliación de los derechos sociales. Esta transformación se produjo por el efecto conjunto de múltiples factores y se reflejó de diversas maneras, siendo uno de los ejemplos más elocuentes la reforma y sanción de la Constitución Nacional en 1949, en la que se incluye este tipo de derechos.

3. *Dimensión simbólica.* El análisis de la repercusión de las políticas habitacionales implementadas en este período sería, sin embargo, sesgado si se atendiera solamente a los productos físicos o visibles resultantes. En efecto, las iniciativas articuladas desde los gobiernos abordados no sólo produjeron un impacto en las condiciones materiales de vida de una gran cantidad de personas, sino que generaron enormes repercusiones en un plano simbólico. El carácter central que adquirió la política habitacional alimentó muy especialmente la concepción del Estado como garante de los derechos de los ciudadanos, entre ellos el acceso a una vivienda digna y, aún más importante, instaló la idea de que los sectores obreros y populares formaban parte del colectivo ‘ciudadanos con derechos’. De esta manera, las masivas construcciones eran vistas como la representación material del ascenso de la clase trabajadora y del nuevo rol del Estado como garante del bienestar de sus habitantes.

La intención de estas páginas ha sido trazar un recorrido que, a través del análisis de distintos elementos y fuentes heterogéneas, habilitara una reflexión sobre las problemáticas vinculadas al habitar en las principales ciudades argentinas de mediados del siglo pasado a la vez que se proponía una lectura sobre la manera en que las políticas estatales pueden incidir en el territorio y contribuir a configurar ciertas subjetividades y representaciones sociales. Para concluir, reivindicamos nuestro convencimiento, señalado al comienzo del ensayo, de que la ciudad no es exclusivamente un ‘asunto físico’ sino también una construcción política y social. Con la advertencia de que no hemos sido exhaustivos, dejamos planteada al lector la posibilidad de que explore nuevos ejes de análisis en torno al habitar y a la relación existente entre lo material y lo subjetivo, lo físico y lo simbólico.

Referencias bibliográficas.

Ballent, Anahí (1992). Vivienda de interés social. En Liernur, Jorge Francisco y Aliata, Fernando (comps.); *Diccionario histórico de arquitectura, hábitat, y urbanismo en la Argentina*. Buenos Aires: Sociedad Central de Arquitectos.

Ballent, Anahí (2006). *Huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires 1943-1955*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

Chávez, Fermín (1988). *Obras Completas de Perón*. Buenos Aires: Editorial Docencia.

Constitución Nacional de 1949, Argentina.

Fernández Wagner, Raúl (2007). La perspectiva de derechos en las políticas sociales y habitacionales en América Latina. En Sepúlveda Ocampo, Rubén (coord.), *V Jornada Internacional de Vivienda Social. El derecho a la ciudad y a la vivienda: propuestas y desafíos en la realidad actual* (pp.168-177). Valparaíso: Universidad de Chile.

Gaggero, Horacio y Garro, Alicia (1996). *Del trabajo a casa. Política de viviendas del gobierno peronista 1946-1955*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

“La vivienda en el Segundo Plan Quinquenal” (1952). En *Segundo Plan Quinquenal*. Subsecretaría de Informaciones, Presidencia de la Nación. Buenos Aires: Autor.

Oszlak, Oscar (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, vol. 3, N° 2, pp. 1-38. Buenos Aires: Centro de Estudios del Estado y la Sociedad (CEDES).

Oszlak, Oscar y O'Donnell Guillermo (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (Documento de Trabajo G.E. CLACSO N°4). Buenos Aires: Centro de Estudios del Estado y la Sociedad (CEDES).

Romero, José Luis (1965). *Breve historia de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Romero, Luis Alberto (1994). *Breve historia de la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Torre, Juan Carlos (2002). *Nueva Historia Argentina. Tomo VIII. Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.

Bibliografía consultada.

Aboy, Rosa (2003). La vivienda social en Buenos Aires en la segunda posguerra (1946-1955). *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. VII, N° 146. Recuperado de [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(031\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(031).htm)

Arella, Felipe (2006). *La vivienda popular. Aspectos antropológicos y sociales de las cooperativas de vivienda*. (Documento de trabajo N° 136). Buenos Aires: Departamento de Investigaciones de la Universidad de Belgrano.

Baer, Luis; Duarte, Juan Ignacio (2011). Política de vivienda del primer peronismo en Buenos Aires. *Revista Realidad Económica*, N°263, 94-114.

Ballent, Anahí (1993). Arquitectura y ciudad como estéticas de la política. El peronismo en Buenos Aires, 1946-1955. *Anuario del Instituto de Estudios Histórico-Sociales (IEHS)*, VIII, 116-125.

Fernández Wagner, Raúl (2006). Interrogantes sobre la sustentabilidad de la política habitacional argentina. En Ortecho, Leonardo Enrique; Peyloubet, Paula; Salvo, Laura de (comps.), *Ciencia y Tecnología para el hábitat Popular. Construcción y participación del conocimiento*. Córdoba (Argentina): Editorial Nobuko.