

Políticas habitacionales. Marco histórico social

Diego Eugenio Lecuona Vásquez ¹

El presente artículo reseña el proceso evolutivo de la acción en vivienda de interés social en la República Argentina. Describe y analiza sucesivamente las etapas más relevantes del período comprendido entre los años 1860 y 1950, exponiendo las explicaciones que permiten comprender las causas y consecuencias del proceso habitacional. Concluye sugiriendo una acción práctica y operativa que asegure resultados concretos, a cambio de esperar grandes planificaciones de largo plazo, que pueden generar postergaciones inconvenientes a las realizaciones inmediatas que requiere el presente.

This paper deals with the evolution process of social housing in Argentina. It describes and analyses the most relevant stages of the 1860-1950 period, presenting the explanations which enable an understanding of the causes and consequences of the housing process. It finishes by suggesting a practical action ensuring concrete results versus large long-term planning which may lead to inconvenient postponing of the actions required in the present.

INTRODUCCION

El tema de la escasez de vivienda ha sido motivo de distintos enfoques según fuera el sector que lo planteara y según el momento histórico en que fuera hecho. Siempre girando alrededor de un déficit de vivienda, el problema se hizo evidente cuando la inmigración empezó a significar un aporte considerable a la población de Argentina. Hay sin embargo datos previos que apuntan a la existencia anterior de la cuestión, que no conviene dejar de lado.

a) En la reforma constitucional de 1860 se incluye ya, el acceso a una vivienda digna, como uno de los derechos asegurados al ciudadano.

b) Entre los documentos sobre construcciones originales del período colonial ya se encuentran planos de cuartos de alquiler con estructura similar a los conventillos de fines del siglo XIX.

Más allá del interés por precisar los orígenes del problema, la transición del siglo XIX al XX constituye el período histórico en el que la gravedad del problema justificaba la adopción de algunas soluciones oficiales. Desde fines del siglo XIX la presencia creciente de

¹ Arquitecto, Académico del Instituto de Historia, de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, de la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina.

los conventillos denunciaba la carencia de viviendas suficientes para alojar a toda la población. El estudio de las soluciones posibles remitió a las autoridades a conocer las que Europa había adoptado en situaciones similares.

Entre 1889 y 1910 en Europa se habían realizado once congresos sobre la «vivienda obrera». Este era el nombre que se había adoptado en el continente para atender las carencias de este sector necesitado que surgía a partir del crecimiento urbano. Este nombre, que tenía sentido en ciudades que crecían por la multiplicación de los operarios fabriles concentrados por la revolución industrial, no resultaba tan adecuado en Argentina, dónde la mayor concentración provenía de los inmigrantes que aún no tenían colocación fija y que, en buena medida, habían sido campesinos en su país de origen.

Aquellos congresos europeos permitieron discriminar diferentes posturas frente al problema.

- 1) La escuela francesa: se caracterizó por su planteo estrictamente liberal, que no aceptaba ninguna franquicia en favor del sector con menores recursos. Ello significaría una injusticia para el resto de la sociedad, que no gozaría de iguales beneficios. Tal tipo de consideraciones especiales produciría alteraciones en la concurrencia al mercado de la oferta y /la demanda.
- 2) La escuela belga: sin apartarse totalmente de la ortodoxia liberal aceptaba la intervención de organismos de carácter público y aún la de oficinas estatales que efectuaran un estricto control para evitar los aspectos más duros de la confrontación social que exigía el liberalismo.
- 3) La escuela alemana: reservaba al Estado el papel más relevante dentro de las posibilidades de

producir viviendas para los sectores que carecían de ella. En la adopción de esta postura, había jugado un rol muy importante el desarrollo de la política de seguros sociales implementada por Bismarck.

Estas escuelas tuvieron su correlato en distintos grupos que actuaron en nuestro país, pero las posturas que sostenían no tuvieron idénticas alineaciones ideológicas que en el Viejo Mundo.

- 1) El Gobierno -liberal en lo económico pero conservador en lo social- sostuvo un esquema parecido a la escuela alemana, donde el Estado organizaba sus propias soluciones sin ingerencia de otros grupos, dirigiéndola básicamente a sus mismos empleados y funcionarios.
- 2) El Socialismo -que no apoyaba la política liberal del gobierno- usaba las argumentaciones de la escuela francesa porque ellas permitían justificar su propia libertad de acción en defensa del sector obrero a quien representaban, sin tener que sujetarse a exigencias gubernamentales.
- 3) El Radicalismo -recién a partir de su acceso al gobierno- utilizó más el ideario de la escuela belga, basándose en el accionar de instituciones públicas que contaban con el apoyo del gobierno, pero sin que estuvieran asociadas totalmente al éxito o el fracaso de sus respectivas gestiones.

LA ACCION DE LA BENEFICENCIA.

Entre las acciones más relevantes del gobierno, desde comienzos de este siglo, se pueden destacar las siguientes:

1905 - Barrio concretado por el Intendente Güiraldes

en Buenos Aires.

1910 - Proyecto del Diputado Luro.

1913 - Contrato por 10.000 viviendas, ejecutado por el Intendente Anchorena en Buenos Aires.

Los dos primeros -debido a la incapacidad del gobierno para atender el manejo de los asuntos sociales- fueron llevados a cabo bajo el control de organismos propios de la beneficencia, manejados por señoras destacadas de la sociedad. El segundo, en particular, no pasó de ser proyecto. Estaba dirigido exclusivamente a la burocracia estatal, aún cuando ésta no tuviera mucha relación con los problemas que proponía el tema de «la vivienda obrera». Las exigencias prejuiciosas y limitantes con que la beneficencia manejaba al conjunto de usuarios de las viviendas resultó demostrativo de la falta de profesionalidad de los grupos encargados. Estos provenían de la alta sociedad y estaban más acostumbrados que el personal del Estado para manejar la beneficencia a los pobres. Pusieron en juego tantas restricciones que terminaron conformando un sistema supuestamente basado en la moralidad de sus intenciones, pero efectivamente ignorante de las necesidades reales de los usuarios.

El tercer proyecto, no muy lejano a los anteriores ni en el tiempo ni en la extracción social del intendente que lo llevaba a cabo tuvo, sin embargo, grandes diferencias con los anteriores. Básicamente tanto la construcción como la entrega de las viviendas estuvo encuadrado dentro de los márgenes contractuales con los que se organizó la operación. Si bien, en definitiva no se alcanzó el total de 10.000 unidades previstas, de todas maneras constituyó el proyecto más ambicioso y de mayor envergadura que hubiera realizado el país hasta ese momento. Asimismo, se caracterizó por ser de las primeras acciones oficiales que intentaron salir del esquema de la beneficencia.

LA ACCION OFICIAL EN SU INICIO.

Apenas dos años más tarde, en 1915, el Congreso Nacional aprobó la famosa ley N° 9677. Conocida como ley nacional de casas baratas, el diputado Cafferatta apuntó, más que a resolver situaciones o proyectos parciales, a crear un sistema permanente de atención al problema. Si bien su autor era de origen conservador, la ley fue implementada y tuvo su período de auge durante el lapso en que el radicalismo se hizo cargo del gobierno (1916-1930) aún cuando afectivamente estuvo en vigencia casi quince años más.

En el conjunto de soluciones que se llevaron a cabo en el país la Comisión Nacional de Casas Baratas no tuvo gran trascendencia, ni por el número de viviendas construidas ni por la efectividad de su aporte a solucionar la falta de viviendas. Entre sus concreciones se destacan dos tipos de obras, saber:

Obras tipo A:

- 1) Casa Valentín Alsina (1919)
- 2) Casa B. Rivadavia (1922)
- 3) Casa América (1937)
- 4) Casa Martín Rodríguez (1942)

Obras tipo B:

- 1) Barrio Cafferatta (1921)
- 2) Barrio Marcelo T. de Alvear (1923-40)
- 3) Barrio Guillermo Rawson (1928-34)

En las primeras prima la idea de edificio único compuesto por departamentos. En las segundas, los barrios se empiezan diseñando como conjuntos de casas individuales pero, más tarde, son ampliados con la integración de bloques de departamentos. Asimismo la ley 9677 y su organismo de aplicación, la Comisión Nacional de Casas Baratas, consideraba como ámbito de su propia acción la construcción de viviendas hechas por particulares y/o empresas que

reunieran las condiciones preestablecidas por la mencionada ley en lo referido a montos de alquiler o ventas y características constructivas. De tal manera, en muchos aspectos, las 10.000 viviendas que el Intendente Anchorena contratara antes de la ley 9677 estuvieron luego condicionadas por sus requisitos.

En la medida que la ley impuso mecanismos idóneos para evitar corrupciones en su entrega, constituyó un señalado avance en la organización de obras de vivienda. No lo fue tanto en lo referido al diseño y la calidad de lo construido. En la medida que los profesionales intervinientes no supieron adecuar sus proyectos a las reales necesidades que había que atender, las construcciones no fueron muy apropiadas para el sector verdaderamente necesitado y resultaron, en cambio, mucho más caras que el precio máximo que dichos sectores podían pagar. Se prolongaba una situación que finalmente resultó lamentablemente habitual en el país: se invertían fondos en la construcción de viviendas para un sector necesitado y dado que éste no podía acceder a ellas por sus altos costos, terminaban ocupadas por miembros de una clase media con ingresos superiores a los previstos.

Los barrios de la Comisión Nacional de Casas Baratas permitieron ensayar la combinación de algunos prototipos que facilitarían una buena densidad de ocupación del terreno sin necesitar soluciones complejas en su tecnología. La combinación de viviendas individuales con blocs de 3 y 4 pisos sin ascensor, constituyeron la base de muchos de tales barrios, permitiendo una relación de todos los grupos familiares a través del uso de un espacio común que fue enriqueciéndose con el paso de los años.

Quizá en este sentido, el Conjunto Los Andes, diseñado por el Arquitecto Fermín Beretervide,

constituyó uno de los modelos más aprovechados. En la superficie de una manzana se desarrollaron 130 departamentos organizados en doce cuerpos que rodeaban un espacio central parqueado. La idea básica del conjunto ponderaba los aspectos comunitarios, pero éstos encontraron un proyecto que incluía los espacios y el ambiente necesarios y adecuados para la vida en común con relaciones de distancia y alturas que se adecuaban a tales fines con mucha calidad.

LA POSTURA SOCIALISTA.

Desde principios de siglo, también los socialistas tuvieron actuación destacada en el tema de la vivienda. Su acción fue absolutamente institucionalizada desde sus comienzos porque sus dirigentes crearon una Cooperativa llamada «El Hogar Obrero» cuya actividad estuvo básicamente ordenada a dotar de viviendas a sus asociados. En aquel tiempo, la cooperación tenía bastante prestigio a partir de la experiencia de la «Rochdale Society of Equitable Pioneers» que, a mediados del siglo XIX, había destacado el trabajo cooperativo de aquel centro de las manufacturas textiles. El partido socialista siguió el ejemplo de sus similares ingleses y belgas y creó una cooperativa de consumo a fines del siglo pasado. Aún cuando ésta constituyó una experiencia limitada, tanto en sus alcances como en su vida, fue la base para el surgimiento posterior de El Hogar Obrero.

Esta cooperativa se propuso entre sus fines el de colaborar a la resolución de los problemas de vivienda de sus asociados, aún cuando siempre mantuvo operaciones como abastecedora de consumos.

Su primera intervención en el campo de la vivienda fue la construcción de cuatro casas en sendos lotes que la institución había comprado en el barrio de

Liniers de Buenos Aires. La experiencia no sólo fue limitada sino también fracasada. Las casas resultaron caras y sólo pudieron servir a los fines propuestos generando un déficit que hubo de absorber la cooperativa. A este primer intento siguieron otros, en los cuales se fueron ajustando el costo de la superficie de los terrenos necesarios y la cantidad de unidades a construir en ellos, hasta llegar a una relación adecuada que permitía el acceso de los afiliados a la propiedad de la vivienda.

Para 1913 inauguraron su primera vivienda colectiva con señalado éxito. A ella siguieron otros edificios de igual carácter y progresivamente más grandes. Ya en 1941 se inauguró una nueva obra cerca de La Chacarita que significó un esfuerzo económico-financiero muy grande.

Hasta este momento la Cooperativa había funcionado usando sus propios recursos, que habían crecido paralelamente con el número de asociados a la institución. Esta forma de trabajo y las dimensiones todavía reducidas de toda la organización habían permitido una transferencia de funcionamiento que fue la base de una merecida fama de honestidad que había trascendido los límites de la misma cooperativa y era conocida en todo el país.

Durante la década de los años veinte, El Hogar Obrero adoptó una modalidad distinta a lo que había sido la tradición institucional hasta ese momento. La apertura de sucursales en base a la integración de cooperativas menores constituyó un signo del progreso de El Hogar Obrero y contribuyó a su crecimiento institucional. Sin embargo, es probable que este tipo de política fuera el primer paso dado en el camino del éxito comercial que, décadas más tarde, le resultaría fatal. Simultáneamente al crecimiento institucional fue produciéndose un aumento en la magnitud de los emprendimientos y de

las inversiones. Finalmente El Hogar Obrero dejó de ser un inversor directo de sus propios bienes y pasó a ser un organismo gestor de créditos inmobiliarios en gran escala, que se vió obligado a ingresar a las exigencias del mercado capitalista igual que las demás empresas dedicadas a ese ramo de actividad.

Hubo todavía algunas otras obras realizadas con un sentido diferente al meramente comercial. Entre ellas cabe mencionar al conjunto de departamentos, oficinas y supermercado que se construyó en el barrio de Caballito (Buenos Aires) durante los años cincuenta. Pero en las obras posteriores, la nueva escala de la organización y de las obras encaradas fue contribuyendo a la pérdida del control social que mantenían los mismos socios sobre todo el conjunto y al debilitamiento del espíritu cooperativo y socialista del sistema.

EL AUGE DEL ACCIONAR ESTATAL.

El fin de la segunda guerra mundial trajo aparejados grandes cambios para el mundo y para la Argentina en particular. El avance de las posturas socialistas fue un aporte inesperado para diferentes procesos de crecimiento del Estado. Aún la Argentina que no tuvo gobiernos de izquierda en esos períodos, se vería envuelta en procesos de este tipo. La revolución de 1943, de señalada influencia militar, y el gobierno constitucional que la sucedió contribuyeron a un notable crecimiento estatal. El peronismo buscó muchas de las soluciones a los problemas que hubo de enfrentar, a través de un aumento de las oficinas del gobierno, que no sólo tuvieron mayor envergadura sino que ampliaron considerablemente su campo de acción.

Simultáneamente la mayor credibilidad que se les otorgó a esas oficinas y las propuestas de la

planificación favorecían la actividad centralizada que realizó el gobierno de Perón. Instrumentos como los planes quinquenales favorecieron la actividad estatal en campos que, hasta ese momento, habían sido resorte exclusivo de la actividad privada.

Progresivamente las acciones públicas y especialmente las gubernamentales, fueron suplantando la actividad empresarial privada. En algún sentido podría resumirse en este hecho la polémica de la época. Los beneficios de la planificación, que en aquel entonces habían sido magnificados por sus defensores, la progresión del seguro social -herencia del final del siglo XIX-, a la nueva idea de la seguridad social, en cuanto concepto más abarcante que cubría a toda la sociedad; la reivindicación de los grupos más humildes en detrimento de otros sectores que gozaban de mayor bienestar; fueron algunas de las ideas fuerza que el peronismo llevó adelante para desarrollar una política propia, diferenciada de las propuestas de gobiernos anteriores, en la resolución del problema de la vivienda.

El abandono de la beneficencia como actitud supletoria para atender las necesidades de la pobreza fue una idea clara que el gobierno incluyó en amplias declaraciones sobre su propio quehacer en el tema de la vivienda. El dotar de vivienda digna a los sectores que carecieran de ella pasó a constituir uno de los items más destacados de la política social del gobierno. Sin embargo, este postulado tan claro en el discurso oficial, no resultaba tan evidente en las formas de ejecución de dichas políticas. No sólo la imagen benéfica de la Fundación María Eva Duarte de Perón, sino también las formas subsidiadas que caracterizaban la entrega de unidades construidas por el gobierno, constituían un mensaje contradictorio con aquel que, el mismo se esforzaba en transmitir en sus declaraciones.

Desde el punto de vista económico las contradicciones mostraban una situación similar.. El gobierno que propiciaba la tercera posición como alternativa posible frente a la aparentemente indestructible opción capitalismo-comunismo, intentaba intervenir en la economía generando campos de actividad, fuente de trabajo y generación de recursos a través de programas masivos de obra pública. Sin embargo, el progresivo aislacionismo económico convertían en irreal la generación de recursos y sólo mantenía una actividad laboral estatal con la que hacían negocios considerables un conjunto de empresas constructoras que aumentaban sus ingresos a medida que aumentaba su exclusivismo.

La idea de desarrollo hubiera debido insistir en un camino inverso. La solución no habría de provenir de la concentración empresarial y capitalista que fue capaz de asumir planes de envergadura creciente. Precisamente resultaba más importante crear nuevos centros de actividad, diferentes protagonistas económicos y progresivo retiro de la acción estatal a medida que dicho mercado laboral se fuera afirmando como una actividad en crecimiento. En lugar de ello, primó el espíritu de la asistencia social que los nuevos organismos asistenciales del Estado llevaron adelante con entusiasmo y notable éxito político. Finalmente el asistencialismo derrotó a las políticas de desarrollo social y su triunfo fue tan rotundo que se prolongó más allá de la continuidad misma del gobierno que le había dado origen. Aún durante los años que se conocieron como propios de una política desarrollista, la vivienda social fue manejada con criterios más cercanos al de la asistencia social que a los enfoques de un verdadero desarrollo sostenido y equilibrado en todo el país. Los lapsos en los que normalmente hubiera debido producirse el «despegue» de países subdesarrollados como el nuestro, fueron más bien testigos de una progresiva paralización de las actividades. El crecimiento de

nuestras industrias vinculadas a la construcción fue notable pero alcanzó apenas a la mitad del que efectivamente se produjo en los países que habían despegado. Los métodos constructivos quedaron retrasados y si bien esta circunstancia parecía mostrar la faceta positiva de una actividad que proveía de muchas posiciones laborales de escaso nivel de formación previa, la realidad ocultaba la falta de crecimiento industrial que hubiera permitido crear mayor número de empleos a la par que hubiera influido en un seguro abaratamiento de los costos finales.

CONCLUSION.

Esta discusión se inició hace aproximadamente cincuenta años. Como es casi una constante en nuestra historia, la polémica paralizó a la creatividad y las posibles ventajas de cada solución se fueron postergando hasta que se llevara a cabo el estudio en profundidad «que merecía la seriedad del asunto».

En ese abandono en aras de lo bueno por venir, el país se quedó detenido durante cincuenta años mientras, a su alrededor, crecía la patria contratista y otras similares que contribuían al mantenimiento de la situación. El fin del milenio nos encuentra procurando resolver disyuntivas que no son propias de esta hora. Si las lecciones del pasado no nos permiten descubrir los errores cometidos en las políticas no encaradas, volveremos a proponer brillantes soluciones para un futuro lejano, en lugar de las acciones, pequeñas pero concretas, que apunten a los cambios que el país necesita hoy.

BIBLIOGRAFIA.

Lecuona, Diego. "Orígenes del problema de la vivienda I y II". CEAL Bs. As. 1993.

Lecuona, Diego. "Orígenes de la Vivienda III. La alternativa Socialista". (inédito)

Lecuona, Diego. "El avance del Estado Benefactor en la Argentina a través de las leyes de alquileres en período 1943-1952". Tesis doctoral. (inédito).