

PAPER

## EL CAMPO ECONÓMICO DE LA VIVIENDA ESTATAL (1946-1955)

**FERRER, Ramón**[rferrer143@gmail.com](mailto:rferrer143@gmail.com)

Centro de Investigaciones de Historia de la Vivienda en América Latina  
(CEIHVAL), Instituto de la Espacialidad Humana (IEH), FADU, UBA

### Resumen

*El afianzamiento del Estado de Bienestar a escala mundial a partir de la segunda posguerra, supuso la consolidación de la Planificación como estrategia de intervención. Esta noción de planificación se hace extensa tanto a las producciones materiales de diversas escalas en el territorio, como a las metas económicas de producción de bienes y la distribución de su renta. Dentro de esas intervenciones en el territorio, el período comprendido entre 1946 y 1955 ha otorgado a la producción estatal de viviendas un papel preponderante, tanto desde lo material como desde lo simbólico.*

*La vivienda estatal entendida como uno de los campos de la planificación puede a su vez desagregarse en subcampos, entre los cuales pueden mencionarse las tipologías, los actores intervinientes, el hábitat, entre otros. Este trabajo propone indagar en el campo económico de la vivienda construida por el Estado entre 1946 y 1955. Para ello, se analizarán dos ejes que se corresponden con tres tipos de fuentes documentales. En primer lugar, el eje discursivo, tomando como referencia las conferencias de los Ministros de Hacienda nacionales y provinciales en 1946, 1947 y 1951 y las exposiciones del Plan de Gobierno (1947–1951) y del Segundo Plan Quinquenal confeccionadas por la Presidencia de la Nación. Estas fuentes dan cuenta de los cambios ocurridos en la conceptualización de la vivienda estatal durante el período de estudio. El segundo eje es el presupuestario, respaldado por las leyes de presupuesto sancionadas durante el período.*

*El objeto del trabajo es el de estudiar la correlación entre ambos ejes. Es decir, analizar si la dinámica conceptualización de la vivienda, creciente en complejidad e importancia a lo largo del período, se corresponde con una modificación en la utilización de los recursos económicos destinados a los objetivos habitacionales, así como de las instituciones encargadas de ejecutarlos. La propuesta procura mostrar cómo las transformaciones propias de un campo, como es el de la vivienda estatal, generan efectos y requieren el respaldo de otros campos, como el económico. De esta manera, las interacciones entre los campos invitan a reflexionar sobre la autonomía que las disciplinas se arrojan sobre ellos.*

*Palabras clave: Vivienda Estatal, Políticas Sociales, Plan Quinquenal, Estado de Bienestar, Presupuestos*

## Introducción

La crisis mundial de 1929 fue realmente superada al concluir la Segunda Guerra Mundial. En Estados Unidos, fue en efecto el esfuerzo bélico el que permitió la recuperación (Galbraith, 2011). Aun así, desde principios de la década de 1930, el gobierno estadounidense había implementado con el New Deal una serie de políticas tendientes a incrementar la intervención del Estado en la economía para incentivar la producción y reducir la desocupación (Berman, 1989). Muchos de los programas y proyectos incluidos en el New Deal fueron sumamente innovadores, y no exentos de controversias en una época donde, aunque jaqueada por la crisis, la teoría económica convencional denostaba el involucramiento del Estado y pregonaba el libre funcionamiento del mercado como mecanismo suficiente para reconstituir el equilibrio (Galbraith, 2011). Sin embargo, con la publicación en 1936 de la Teoría General del interés, la ocupación y el dinero, la obra más importante del economista John Maynard Keynes, los experimentos intervencionistas del New Deal alcanzaron una fundamentación teórica que tuvo gran aceptación en una corriente de economistas que, durante esos años y posteriormente, ocuparon cargos clave en el gobierno.

En Europa, el Plan Marshall, promovido por los Estados Unidos para acelerar la reconstrucción de un continente arrasado por la guerra, impulsó el desarrollo de los Estados de Bienestar (Jacobs, 1986). Por su parte, desde los primeros años de la crisis, los países latinoamericanos se embarcaron en procesos de sustitución de importaciones que acrecentó la importancia de la industria y el mercado interno y, consecuentemente, de los estados nacionales como articuladores de la economía, ampliando su capacidad de intervención hacia políticas sociales y redistributivas. En América Latina, las ideas keynesianas confluían con las particularidades de las economías de la región, diferentes a las de Estados Unidos y los países europeos: la intervención del Estado en la economía confluía con el impulso a la industrialización como manera de romper la dependencia hacia los países centrales. En su dimensión teórica, estas ideas prosperaron con la creación de la CEPAL en 1948, dirigida por el

UNIDAD | **HISTORIA Y CRÍTICA**

economista argentino Raúl Prebisch entre 1950 y 1963, y autor de *El desarrollo económico de América Latina y algunos de sus principales problemas* (1949), una de las primeras obras del estructuralismo latinoamericano, que señalaba precisamente la relación centro-periferia que organizaba la economía a escala mundial en detrimento del desarrollo económico de los países periféricos.

Al surgimiento del Estado de Bienestar puede asociársele el concepto de Planificación: esto implica no solo la planificación de la economía desde el sector público -encarnada durante el período de estudio de este trabajo en los planes quinquenales-, sino también la planificación del territorio sobre el cual funcionaba esa economía. En ese sentido, la obra pública aglutina ambas dimensiones –la material y la económica–, al constituir un elemento fundamental del Estado para reactivar la demanda agregada a la vez que imprime una huella sobre el territorio. El New Deal, el Plan Marshall y las experiencias intervencionistas latinoamericanas supusieron una extensa irrupción del Estado en la configuración de sus territorios. Una de las ramificaciones más interesantes de la obra pública fue la vivienda. Si bien ya había experiencias de viviendas estatales anteriores a este período, en la segunda posguerra, como sostiene Aboy, “los procesos de urbanización y las políticas de bienestar fueron acompañados de una expansión del poder público hacia áreas que antes quedaban fuera de su incumbencia, como las pautas del habitar, la familia, la educación y el ocio” (2005: 24).

En Argentina, la segunda posguerra coincidió con el comienzo de la presidencia de Juan Domingo Perón, iniciada en 1946 y culminada abruptamente en 1955 por un golpe de Estado, luego de la reelección de 1952. Si bien muchas de las políticas sociales del peronismo consistieron en reformulaciones, continuaciones y profundizaciones de políticas, programas e instituciones anteriores –muchas, incluso, promovidas por el propio Perón desde la Secretaría de Trabajo y Previsión Social–, el gobierno peronista significó un nuevo posicionamiento del Estado frente a la economía. La industrialización por sustitución de importaciones que comenzó en 1930 a partir de la crisis mundial no se había traducido en una capitalización del país. El gobierno peronista impulsó un incremento del gasto público que elevó considerablemente su participación en la economía (Ferrer, 2010). Al mismo tiempo, inició una tendencia hacia la nacionalización de la economía a partir de la expropiación de empresas y servicios públicos, complementada por la creación de nuevas empresas estatales. De este modo, el Estado de Bienestar fundado por el peronismo consistía por un lado en reducir la participación de los capitales extranjeros en la economía y, por el otro, en consolidar un mercado interno sólido a través de múltiples medidas en favor de los asalariados, para impulsar así el consumo de los bienes producidos por la industrialización del país (Ferrer, 2010). Esas medidas en favor de los sectores trabajadores incluyeron el acceso a la vivienda propia, objetivo central de las políticas sociales del gobierno, que mediante diversas estrategias –acción directa y créditos hipotecarios– y materializaciones –viviendas colectivas e individuales– intentó dar respuesta de forma masiva al problema de la vivienda (Balmaceda, 2011).

La vivienda estatal peronista (1946-1955) es el objeto de este trabajo, pero no desde una mirada que contemple los diversos modelos habitacionales, a veces hasta contradictorios (Aboy, 2005), promovidos desde el gobierno, sino desde el campo

económico de la vivienda estatal. Este campo económico tiene ciertas implicancias. La primera, es considerara a la política habitacional como circunscripta a los lineamientos económicos del gobierno. Sin embargo, en este aspecto, tal como sostiene Rougier, “no hubo una directriz económica uniforme entre 1946 y 1955, ni una estrategia de desarrollo que hiciera eje en algún sector productivo de manera consistente” (2012: 15). Esta ausencia de uniformidad tiene una correlación con las fases económicas del gobierno peronista planteadas por Aldo Ferrer: una primera fase expansiva de la economía entre 1946 y 1949, y una segunda que se caracterizó por el surgimiento de restricciones externas y presiones inflacionarias desde 1949 hasta 1952, a las que el gobierno buscó dar respuesta con el Segundo Plan Quinquenal en 1952, interrumpido por el golpe de Estado de 1955 (Ferrer, 2010).

En esas oscilaciones de la economía argentina fue que desarrolló la política habitacional del gobierno. A la vez, así como las directrices económicas no fueron, según Rougier, uniformes, el propio Estado de Bienestar es el resultado de un proceso, un objeto que se desarrolla en la medida en que opera. Se consolida a partir de las medidas que toma, de las intervenciones que realiza sobre la economía y el territorio, es decir, posee una trayectoria dinámica. En efecto, los planes quinquenales conforman dos bloques temporales que evidencian una maduración de las políticas sociales, sus objetivos y los discursos del Estado. La política habitacional no escapa a esa trayectoria dinámica. Tal como sostiene Ballent, durante el primer Plan Quinquenal “coexistieron dentro el aparato estatal estrategias y equipos técnicos diversos actuando en el área vivienda (...) A la confusión propia del momento inicial de gestión, se sumaba la falta de homogeneidad política e ideológica del peronismo” (2005: 74). Este trabajo se propone indagar en esa trayectoria desde una perspectiva económica, analizando cómo la conceptualización que el Estado de Bienestar peronista tenía de la vivienda fue modificada a lo largo del período de estudio (1946-1955), asumiendo que esta conceptualización implicó una mayor complejidad e importancia del rol de la vivienda en las políticas sociales. Para analizar dicha conceptualización, se recurrirá a dos fuentes documentales que conformarán el eje discursivo del trabajo: las conferencias de los Ministros de Hacienda nacional y provinciales en 1946, 1947 y 1951 y las exposiciones del Plan de Gobierno (1947–1951) y del Segundo Plan Quinquenal (1953 – 1957) confeccionadas por la Presidencia de la Nación. A su vez, estas fuentes serán complementadas con el eje presupuestario, que procurará contrastar si esa mayor complejidad e importancia conceptual se traduce en una utilización más sofisticada de los recursos económicos destinados a la vivienda, tomando como fuente las leyes de los presupuestos nacionales sancionadas entre 1946 y 1954.

## La vivienda en el discurso económico

### *Primer Plan Quinquenal*

El Plan de Gobierno para el quinquenio 1947-1951 –el primer Plan Quinquenal– consistió en un amplio proyecto de ley presentado por la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación en octubre de 1946, dividido en tres partes: la gobernación del Estado, la Defensa Nacional y la Economía. Asimismo, en términos documentales, el Plan cuenta con tres tomos: los artículos del proyecto de ley,

UNIDAD | **HISTORIA Y CRÍTICA**

precedidos por una exposición general a cargo del presidente Perón y el Secretario Técnico de la Presidencia; la interpretación gráfica del Plan; y los estudios analíticos. En el Plan, la vivienda formaba parte de la obra social, junto al trabajo y la previsión social. El objetivo del gobierno era bastante general: fomentar la construcción privada de viviendas, complementándola con la acción directa del Estado. Para ello, proponía incentivos fiscales para los propietarios de terrenos que construyeran siguiendo determinadas características, y recargas impositivas para quienes poseían terrenos baldíos sin edificar. Con esos recursos, el Estado construiría viviendas para los trabajadores en terrenos fiscales. Al mismo tiempo, el Gobierno impulsaría la modificación legislativa en relación a la propiedad horizontal. Según Ballent, la política habitacional impulsada por el Plan “parecía estimular la dispersión de acciones y propuestas” (2005: 75), tanto por la multiplicidad de medidas (legislativas, fiscales y de acción directa) como por los diversos organismos responsables de ellas (Administración Nacional de la Vivienda, Banco Hipotecario Nacional, Instituto Nacional de Previsión Social). Ballent atribuye esta fragmentación a que “en la práctica pesaban las vacilaciones de un gobierno que transitaba el problemático momento del inicio de su gestión” (2005: 75).

Sin embargo, esa política fragmentada se amalgamaba en una concepción cuantitativa del problema habitacional. En efecto, en la exposición general, se planteaba el problema de la vivienda como un desajuste entre la demanda y una oferta insuficiente que, además, resultaba muy costosa en los casos de las nuevas edificaciones. Por lo tanto, el objetivo del Plan era el de “restablecer el equilibrio entre la oferta y la demanda, lo que sólo se consigue poniendo en juego la acción directa del Estado y fomentando la iniciativa privada en tal sentido” (Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica, 1946: 55-56). En ese sentido, las políticas fiscales (exenciones y recargas) procuraban estimular la producción privada de viviendas en terrenos disponibles mediante un esquema de premios y castigos. Por su parte, el Estado utilizaría los recursos adicionales de los privados que decidieran no construir para producir él mismo viviendas en terrenos disponibles de su propiedad. La necesidad de sancionar la ley de propiedad horizontal podría interpretarse como el marco normativo que favoreciera la iniciativa privada, mientras que las políticas crediticias tenderían a ampliar la cantidad de constructores privados, o bien financiar la demanda insatisfecha. Por lo tanto, detrás de las diversas medidas y los organismos comprometidos en su implementación, existía un lineamiento general que buscaba resolver el problema de la vivienda dentro de una lógica de mercado, resolviendo sus fallas sin modificarlo estructuralmente, y complementando con acción directa la producción de viviendas que quedara por fuera de la iniciativa privada. En efecto, en la exposición general no se cuestionaba el derecho a la propiedad de los terrenos ociosos, sino que como máxima intervención sobre ellos recaería una carga impositiva adicional. Por otro lado, los aspectos cualitativos de las viviendas que el Estado esperaba fueran construidas eran contemplados sin mayores detalles ni referencias técnicas. Las exenciones fiscales exigían viviendas en “determinadas condiciones” (Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica, 1946: 56), sin precisar cuáles eran. De esta forma, la política habitacional contemplada en el primer Plan Quinquenal, si bien fragmentada e imprecisa en aspectos cualitativos, respondía a

una lógica general que denotaba la incipiente intervención del Estado de Bienestar en la materia.

### *Segundo Plan Quinquenal*

Los lineamientos del segundo Plan Quinquenal, presentado y puesto en marcha en 1953, estaban estrechamente vinculados a las dificultades económicas que el país comenzó a experimentar en 1949. Su objetivo principal era resolver las dificultades vinculadas al sector externo (Rougier, 2012). Al mismo tiempo, en muchos aspectos de la economía, el Plan consideraba una retirada del Estado, proponiendo un mayor protagonismo de otros actores de la organización productiva como los gremios y las cooperativas. La vivienda respondió a esta lógica, que se hallaba también en la producción agropecuaria, la industria y los servicios. El Estado abandonó la acción directa, sustituyéndola por políticas de incentivos a la construcción de viviendas urbanas y rurales a través de los créditos hipotecarios. Sin embargo, esta estrategia no constituyó más que la inclusión dentro del Plan de una política que el Banco Hipotecario Nacional ya venía implementando desde 1949 (Ballent, 2005). En ese sentido, lo interesante de la dimensión habitacional del segundo Plan Quinquenal no fueron las medidas propuestas –que ya venían implementándose–, sino la mayor importancia y complejidad con que se abordaba la cuestión de la vivienda. Si bien la vivienda fue apenas mencionada en la exposición general del presidente Perón, la misma conformaba un capítulo propio dentro de la primera parte del Plan: la Acción Social. Este capítulo contiene un mayor desarrollo conceptual sobre la vivienda, los objetivos del Estado y sus múltiples capacidades de actuación.

El Plan complejizó el concepto de vivienda tanto desde su función social como desde la dimensión geográfica. En relación a lo primero, el gobierno tomaba un posicionamiento más firme frente al tipo de viviendas que procuraba facilitar: aquellas dirigidas a los sectores más humildes. En efecto, el Plan estipulaba que “la construcción de viviendas de carácter suntuario (...) quedará librada exclusivamente a la acción privada, o sea que el Estado no concurre ni concurrirá con su acción crediticia a la construcción de viviendas de carácter suntuario” (Presidencia de La Nación, Secretaría de Informaciones, 1953: 139). En cuanto al aspecto geográfico, el Plan acentuaba la importancia de la distinción entre viviendas urbanas y rurales, adjudicándole al Banco de la Nación el rol crediticio para estas últimas. También, el Plan Quinquenal insistía en la importancia de entregar mayor cantidad de créditos a las viviendas a construirse en el interior del país antes que en la capital. Por otro lado, el segundo Plan Quinquenal ofrecía mayores clarificaciones en cuanto a metas y objetivos. Proponía facilitar la construcción de 300.000 viviendas mediante sistema crediticio, para alcanzar un total de 500.000, considerando construidas 200.000 durante el primer Plan Quinquenal. Finalmente, el Estado también asumía roles relacionados al asesoramiento técnico, el estímulo del ahorro para la construcción de viviendas, la formación y enseñanza en relación a la construcción, la investigación y realización de estudios estadísticos sobre vivienda y urbanismo. Esta multiplicidad de acciones denotaba una mirada más compleja en relación a la vivienda. No se trataba ya de resolver un problema de cantidades insatisfechas, sino de abordar un problema

UNIDAD | **HISTORIA Y CRÍTICA**

complejo, con una distribución determinada en el territorio y una población con capacidades económicas y técnicas dispares para resolverlo por sí misma.

Por lo tanto, aun cuando la acción directa haya perdido participación de manera notoria (el propio Plan estipulaba que las 300.000 viviendas que aspiraba construir se realizarán de manera indirecta mediante el crédito), la presencia del Estado se acrecentó en otros sentidos. Incluso, llegó a abordar cuestiones vinculadas al urbanismo, con planes reguladores y de urbanización para ordenar el crecimiento del parque habitacional en las distintas localidades. Pero, también, el Estado consolidaba su posición frente a la iniciativa privada. Si antes operaba con ánimos de incentivarla y complementarla, ahora “la actividad privada podrá desarrollarse libremente dentro de la planificación establecida por el Estado en los aspectos técnicos, sociales, económico-financieros y urbanísticos” (Presidencia de La Nación, Secretaría de Informaciones, 1953: 136). El segundo Plan Quinquenal también preveía un nuevo marco normativo con mayores restricciones para la actividad privada. Sus objetivos eran “la urgente necesidad de reprimir la especulación inmobiliaria y de fijar normas legales sobre loteos y vena de tierras destinadas a vivienda” (1953: 147), así como la regulación de los alquileres y la diferenciación impositiva de las viviendas de uso individual, de carácter suntuario o de uso familiar.

El análisis de la política habitacional contenido en cada Plan Quinquenal permite no solo observar los virajes de la estrategia de producción de viviendas en relación a las condiciones macroeconómicas, sino que también da cuenta de una madurez del Estado de Bienestar en su abordaje al problema habitacional. Acaso obligado por las mayores restricciones económicas, el segundo Plan Quinquenal respaldaba discursivamente su nueva política habitacional mediante un discurso promotor de la construcción propia de la vivienda: “en síntesis, lo que el general Perón quiere, en materia de vivienda, es que cada uno construya su propia casa, y el Estado ha de ayudar al que se decide a realizar el esfuerzo” (Presidencia de La Nación, Secretaría de Informaciones, 1953: 147). Así, el paso de un Plan Quinquenal al otro podría interpretarse, en lo relativo a la vivienda, como la transición del Estado constructor al Estado facilitador. En ese sentido, la retirada de la acción directa dista mucho de poder ser interpretada como la ausencia de producción de viviendas estatales. Si bien la acción estatal era indirecta, el involucramiento técnico mediante el asesoramiento gratuito y las ambiciones urbanísticas con los planes reguladores denotaban la mayor importancia que el problema de la vivienda había adquirido para el Estado. Pero, además, el segundo Plan Quinquenal supone un reposicionamiento del Estado más radical frente a la iniciativa privada, a la que, a diferencia del Plan anterior, problematizaba y complejizaba. La iniciativa privada que buscaba impulsar estaba ahora bien definida en los sectores trabajadores de menores ingresos. Así, el Estado distinguía entre esa iniciativa privada -basada en el esfuerzo y las dificultades de financiamiento- y aquella relacionada a lo suntuario y lo especulativo, que buscaba combatir, contraponiendo la función social del capital público (provisto por los organismos crediticios) con la función especulativa y lucrativa del capital privado.

## Conferencias de Ministros de Hacienda

Esta mirada cambiante sobre la vivienda se verifica también en las conferencias de ministros de Hacienda provinciales y nacional, realizadas anualmente entre 1946 y 1951, y una séptima en 1954. Dentro de los temas conversados en las conferencias estaba el de la vivienda. Estos documentos permiten observar dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, cómo el problema de la vivienda se insertaba en una agenda prevalentemente económica. En segundo lugar, cómo la cuestión habitacional era abordada en las distintas provincias, así como en la relación entre la jurisdicción nacional y la provincial. Si bien el análisis detallado de estos discursos escapa a los objetivos de este trabajo, podemos establecer algunos criterios generales para definir el campo económico de la vivienda según los encargados, a nivel nacional y provincial, de administrar los recursos económicos del territorio.

En la primera conferencia de 1946, la vivienda se presentaba como un problema y una necesidad, a la vez que asomaban algunas propuestas para fomentar y financiar la construcción de nuevas viviendas. La conferencia de 1947 presentó algunas particularidades interesantes. Por un lado, las palabras del presidente Perón en relación a la vivienda:

*Estoy preparando un plan de construcción de viviendas, que han de ser bastante bien hechas, para llevar a cabo lo más pronto posible. El problema de la vivienda es pavoroso, incluso en Buenos Aires. Hay que persuadir a los gobernadores a que construyan más casas, porque si resolvemos el problema de la vivienda habremos realizado una obra muy importante, más importante de lo que nosotros mismos pensamos. (...) Los gobernadores quieren que les haga las casitas; yo les haré algunas, pero no todas. Hay que interesar a los gobiernos para que ellos tomen las medidas adecuadas porque, como les digo, este es un asunto muy importante (Ministerio de Hacienda., 1947: 31).*

El discurso de Perón evidenciaba la necesidad de una coordinación entre la administración nacional y las provincias para abordar el problema habitacional. Esta presunta falta de coordinación, que podría atribuirse a las dificultades de gestión de un Estado de Bienestar incipiente, volvía a visibilizarse cuando en la Expresión de Deseos de la conferencia, los ministros provinciales exigían la posibilidad de que el Banco Hipotecario Nacional “contemple la posibilidad de extender sus actuales regímenes de préstamos hipotecarios a las provincias y municipalidades, con destino a la construcción de obras públicas, en especial para viviendas populares” (Ministerio de Hacienda, 1947: 204). Ante esa expresión, la administración nacional respondió que esa alternativa ya era posible para las provincias y los municipios a través de diversas maniobras. Por otro lado, el ministro salteño señaló en su intervención que el problema de la vivienda o, en realidad, el problema de las soluciones habitacionales no consistía en el financiamiento, sino en la disponibilidad de los materiales para poder alcanzar los objetivos de construcciones propuestos. Es por eso que, en la Racionalización Administrativa, la parte final del documento, se recomendaba “convenir con el Ministerio de Obras Públicas de la Nación, la asignación de cuotas

UNIDAD | **HISTORIA Y CRÍTICA**

de materiales a cada provincia y a las municipalidades, en especial de aquellos, que se emplean en la construcción de viviendas económicas, obras públicas diversas, y, particularmente en lo que respecta a los materiales llamados críticos” (Ministerio de Hacienda, 1947: 294). Así, se presentaba una nueva dificultad en el campo económico de la vivienda estatal: la potencial brecha entre las ambiciones del Estado y las posibilidades del mercado de abastecerlas. En 1948, las menciones a la vivienda fueron escasas, y estaban circunscriptas al problema inflacionario que comenzaba a afectar la economía, a la vez que recomendaba no iniciar nuevas obras públicas, con excepción de aquellas relativas a la vivienda, la educación y la salud. La conferencia de 1949 estuvo centrada –en cuanto a vivienda se refiere– en dos cuestiones: la amenaza de la especulación y la regulación de los alquileres, que contemplaba como recomendación denunciar las viviendas desocupadas para forzar su arrendamiento, fijando incluso los precios. La siguiente conferencia, en 1950, dividió la temática habitacional entre los anuncios de construcción directa en sus territorios por parte de distintos ministros provinciales y los préstamos otorgados, dando cuenta de la acción simultánea a la que ya nos hemos referido. La última conferencia de ese primer conjunto consecutivo, retomaba el problema de la especulación, aunque ahora la discusión giraba en torno a las exigencias de la Nación para con las provincias de aplicar las leyes tendientes a reprimir la especulación y favorecer a los inquilinos. La séptima conferencia, llevada a cabo en 1954, restringe los comentarios sobre la vivienda a los contenidos ya establecidos por el segundo Plan Quinquenal, explícitamente mencionado.

Los contenidos relativos a la vivienda presentes en las conferencias no permiten obtener conclusiones adicionales a las ya desarrolladas con los planes quinquenales. Sí dan cuenta de una búsqueda de abarcar las múltiples problemáticas relacionadas al problema de la vivienda: alquileres, préstamos, acción directa, disponibilidad de materiales, especulación, financiamiento, derechos preferenciales para los inquilinos, vivienda ociosa, entre otras. La ausencia de conferencias en 1952 y 1953 impiden advertir la progresividad en la manera en que el campo económico postulaba el problema habitacional. Sí puede observarse el impacto en las políticas de vivienda de las dificultades económicas surgidas a partir de 1948. Las conferencias subsiguientes incorporan el rechazo a la especulación y el problema de los alquileres. Esto supone un acercamiento más complejo y minucioso a la cuestión de la vivienda. Ya no se trataba solamente, para el Estado, de incrementar el stock vía acción directa o créditos, sino también de intervenir en otras formas de tenencia.

### **La vivienda en los presupuestos**

La presentación de los planes quinquenales y las conferencias de los ministros de Hacienda constituyen documentos que reflejaban el posicionamiento discursivo del Estado en materia habitacional. Como hemos visto, la vivienda como política pública creció en importancia y complejidad entre el primer Plan Quinquenal y el segundo. Es de esperar, por lo tanto, que también se modificara la manera en que la administración pública nacional administrara los recursos económicos destinados a la vivienda. Las leyes de presupuesto sancionadas entre 1946 y 1954 son heterogéneas en su presentación de la información (además, los últimos dos presupuestos agrupan

UNIDAD | **HISTORIA Y CRÍTICA**

los años 1951-1952 y 1953-1954). A su vez, la Administración Nacional de la Vivienda fue rápidamente desarticulada e incorporada a la órbita del Banco Hipotecario Nacional, por lo que resulta más complejo realizar análisis comparativos de los organismos, al haber sido estos reestructurados significativamente durante el período. Al mismo tiempo, los presupuestos no desagregan con suficiente precisión las finalidades de los gastos. Así, la actividad del Ministerio de Obras Públicas no puede descomponerse en las diversas materializaciones, entre ellas la producción de viviendas. Dentro de ese ministerio, la propia Dirección Nacional de Arquitectura tuvo, a partir de 1949, una Dirección de Viviendas (Ballent, 2005) que lamentablemente no figura en los presupuestos. Por lo tanto, mucha de la información disponible no puede ser debidamente atribuida a la vivienda. Como vimos, durante el primer Plan Quinquenal fueron diversos los organismos responsables de la construcción masiva de viviendas. Esta descentralización de la acción estatal dificulta todavía más la tarea de rastrearla en presupuestos imprecisos. Sin embargo, algunos aspectos pueden resultar de interés.

En 1946, por ejemplo, el presupuesto contemplaba los gastos en Obras y Servicios Públicos (unos 744 millones de unidades monetarias de la época). La Administración Nacional de la Vivienda insumía el 1,82% de esos recursos, lejos del 23,04% destinados a los ferrocarriles, el 17,47% para Vialidad Nacional o el 11,46% para el proyecto de Reconstrucción de San Juan. Al año siguiente, los rebautizados Trabajos Públicos atribuyen un 4,6% de su presupuesto para las construcciones de la Administración Nacional de la Vivienda. Sin embargo, los otros componentes del listado fueron modificados: el Plan anual de obras públicas condensaba el 72,99% del total, sin ofrecer detalles dentro de él. Uno de los organismos más consistentes en la presentación de la información fue el Banco Hipotecario Nacional (BHN). En relación a los objetivos de este trabajo, es destacable el incremento de la planta del banco durante el período. Para 1946, el banco tenía presupuestados sueldos para 2457 cargos. Al año siguiente se preveía un aumento de la planta para elevarla a 2622 personas. Para 1948, ese número ascendía a 2848 empleados. En 1949, sin embargo, se produce un salto significativo a 4192 personas, número que se mantiene para 1950 y que disminuye a 4129 para los años 1951 y 1952, presentados conjuntamente en el presupuesto. Para los años 1953 y 1954, se estipulaban 4038 cargos en el BHN. Por su parte, los cargos de la Administración Nacional de la Vivienda -que desde el presupuesto de 1948 se encontraba bajo la órbita del BHN- también se incrementaron abruptamente en 1949. Por último, en 1950 y 1951-1952, al BHN se le asignaron, directamente desde el Gobierno Nacional, 200.000.000 de unidades monetarias para planes de obra, sin especificar cuáles. Esos recursos, sin embargo, no fueron asignados en el presupuesto 1953-1954, en concordancia con la política habitacional del segundo Plan Quinquenal, que suspendía la acción directa para enfocarse exclusivamente en el otorgamiento de créditos. Aunque la lectura de los presupuestos permita presuponer que la vivienda cobra una importancia relativa mayor con la consolidación del Estado de Bienestar, la falta de desagregación de la información se traduce en una imprecisión sobre las materializaciones de los organismos involucrados.

## Consideraciones finales

A partir del análisis de tres fuentes, este trabajo dio cuenta de la creciente complejidad con que el Estado de Bienestar abordó el problema de la vivienda entre 1946 y 1955. Su capacidad de acción, al mismo tiempo, se vio afectada por las oscilaciones macroeconómicas. A su vez, los presupuestos no fueron suficientes como correlación entre la dinámica discursiva del Estado y la utilización de los recursos económicos consecuentes. Debido a la importancia de Banco Hipotecario Nacional como articulador de la política habitacional en la etapa de mayor complejidad, agregar las Memorias del organismo durante el período, con el fin de contrastar la cantidad de operatorias realizadas, resultaría una tarea necesaria para definir el campo económico de la vivienda estatal en el período. Asimismo, la multiplicidad de organismos involucrados en la producción y financiación de viviendas constituyó una evidencia del proceso de maduración y consolidación del Estado de Bienestar. Este problema había sido advertido incluso durante el período:

*Es necesaria la unidad. Para ello sería conveniente crear un organismo, el cual, en base a los datos que proporcione el Censo General de la Nación y los distintos planes de construcción aconseje la forma más conveniente para llevar a buen fin la obra emprendida (Larrosa, 1947: 62-63)*

Este trabajo presentado en el Instituto de Finanzas Argentinas en 1947 advertía, en un momento temprano, el desafío que el accionar descentralizado implicaba para la realización eficaz de la política habitacional.

Por último, si bien este trabajo realizó un acercamiento al problema de la vivienda desde una perspectiva prevalentemente económica, debe considerarse la importancia del entrelazamiento de los campos disciplinares para estudiar objetos complejos como las políticas públicas. En ese sentido, este trabajo pretende definir al campo económico de la vivienda no en el sentido de considerar que las viviendas estatales construidas ocurrieron en un contexto económico determinado, sino que esas circunstancias económicas son intrínsecas a esas materializaciones. Pero, además, esas producciones tienen la capacidad de transformar la coyuntura económica, a partir tanto de la magnitud de las obras emprendidas como de los múltiples actores económicos que pueden dinamizar. En la etapa inflacionaria y de debilitamiento económico, a partir de 1948, el propio Banco Hipotecario Nacional debió realizar un delicado equilibrio entre continuar con su responsabilidad ante el déficit habitacional y morigerar la oferta crediticia para no contribuir a las tensiones inflacionarias (Gilbert y Gómez, 2013). En el centro del campo económico de la vivienda estatal reside esa reciprocidad entre la materialidad y la coyuntura económica. De esa forma, parecería diluirse la autonomía que los campos disciplinares poseen para analizar un objeto que interpela a más de uno a la vez.

## Bibliografía

ABOY, R. (2005). Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales, 1946- 1955. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

BALLENT, A. (2005). Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955. Quilmes: Universidad Nacional de Quilmes.

BERMAN, M. (1989) Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad. Madrid, Siglo XXI

FERRER, A. (2010). La economía argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

GALBRAITH, J.K. (2011), Historia de la economía. Madrid, Ariel.

GILBERT, J y Gómez, J.L. (2013). El problema de la vivienda y las políticas del Banco Hipotecario Nacional, 1946-1955. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

JACOBS, J. (1986). Las ciudades y la riqueza de las naciones. Barcelona, Ariel.

LARROSA, L, (1947). El problema de la vivienda y el estado. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas

PREBISCH, R. (1986). El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas. Desarrollo Económico. (Vol. 26, No. 103), 479-502.

ROUGIER, M. (2012). La economía del peronismo. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

## Fuentes

Ley N° 12.931 (1946) Presupuesto General de la Nación para 1947

Ley N° 13.072 (1947) Presupuesto General de la Nación para 1948

Ley N° 13.249 (1948) Presupuesto General de la Nación para 1949

Ley N° 13.558 (1949) Presupuesto General de la Nación para 1950

Ley N° 13.922 (1950) Presupuesto General de la Nación para 1951 y 1952

Ley N° 14.158 (1951) Presupuesto General de la Nación para 1953 y 1954

Ministerio de Hacienda de la Nación. (1946). Primera Conferencia de Ministros de Hacienda.

Ministerio de Hacienda de la Nación. (1947). Segunda Conferencia de Ministros de Hacienda.

Ministerio de Hacienda de la Nación. (1948). Tercera Conferencia de Ministros de Hacienda.

UNIDAD | **HISTORIA Y CRÍTICA**

Ministerio de Hacienda de la Nación. (1949). Cuarta Conferencia de Ministros de Hacienda.

Ministerio de Hacienda de la Nación. (1950). Quinta Conferencia de Ministros de Hacienda.

Ministerio de Hacienda de la Nación. (1951). Sexta Conferencia de Ministros de Hacienda.

Ministerio de Hacienda de la Nación. (1954). Séptima Conferencia de Ministros de Hacienda.

Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica. (1946). Plan de Gobierno 1947-1951. Tomo I

Presidencia de la Nación, Secretaría Técnica. (1946). Plan de Gobierno 1947-1951. Tomo II (Interpretación Gráfica)

Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones (1953). 2º Plan Quinquenal.

Presupuesto General de la Nación para el ejercicio 1946.