

La política de vivienda en la Argentina desarrollista: de un problema económico a un problema político

Housing policy in Argentina during developmentalist years: from an economic to a political issue

Nicolás Dvoskin

Licenciado en Economía y en Ciencia Política; Magister en Historia Económica (UBA); Doctor en Ciencias Sociales (UBA). Investigador CEIL-CONICET; Profesor en la Universidad Nacional de Lanús y en la Universidad Nacional de General Sarmiento. ndvoskin@gmail.com

Resumen

Este trabajo propone un recorrido por los debates alrededor de la política de vivienda en la Argentina desarrollista (1955-1976). A partir del estudio de documentos oficiales y fuentes secundarias presenta un análisis de la relación entre las hipótesis sobre el atraso de la economía, los diagnósticos sobre los déficits habitacionales y las propuestas de intervención pública. Se afirma que las preguntas sobre la vivienda tuvieron un énfasis económico entre los años cincuenta y mediados de los sesenta, acorde al diagnóstico del subdesarrollo y la expectativa de una solución técnica a los problemas sociales, y un énfasis político entre mediados de los sesenta y mediados de los setenta, acorde al diagnóstico de la heterogeneidad estructural y el reconocimiento de la inevitabilidad del conflicto social. Estos subperíodos coinciden con el viraje de un desarrollismo temprano o ingenuo a uno tardío o complejo.

Palabras clave: política de vivienda - desarrollismo - subdesarrollo - heterogeneidad estructural - Argentina.

Fecha de recepción:

24.9.21

Fecha de admisión:

22.12.21

Abstract

This paper focuses on the debates regarding housing policy in Argentina during the developmentalist era (1955-1976). Through an analysis of both official documents and secondary sources, an analysis is conducted on the relationship of hypothesis on economic backwardness, diagnoses on housing deficits and public intervention recommendations. Questions on housing policy had a primarily economic emphasis between the 50s and mid-60s, according to the underdevelopment hypothesis together with the expectation of technical solutions to social issues. Between the mid-60s and the mid-60s a shift is observed, with a political emphasis that agrees with the structural heterogeneity hypothesis and the recognition of the inevitability of social conflict. Both subperiods reflect the shift from an early- or naïve-developmentalism into a late- or complex-developmentalism.

Key-words: *housing policy - developmentalism - under-development - structural heterogeneity - Argentina*

1. Presentación

El presente trabajo se inscribe en un proyecto que busca analizar la inscripción de las premisas económicas del desarrollismo latinoamericano en distintas áreas de políticas públicas, identificando en su interior la primacía de distintas ideas en diferentes momentos, lo que lleva a formulaciones cambiantes de la intervención estatal, cuya síntesis teórica y metodológica se encuentra en Dvoskin (2018). La principal hipótesis de esta línea de investigación consiste en la segmentación de la época en un desarrollismo temprano, basado en la hipótesis del subdesarrollo y que entendía que los problemas sociales se solucionarían armónicamente desde el crecimiento económico y el avance de la técnica y otro tardío, sostenido en la hipótesis de la heterogeneidad estructural, la inevitabilidad del conflicto político y la necesidad de políticas públicas específicas dirigidas a ciertos sectores, con un quiebre borroso a mediados de los años sesenta.

Se propone una aproximación a la política de vivienda en la Argentina en el período comprendido entre la Revolución Libertadora del 16 de septiembre de 1955, que puso fin a diez años de peronismo, y el golpe del 24 de marzo de 1976. Se trata de dos décadas que, en términos de ideas económicas, se inscriben en la supremacía relativamente

indisputada del pensamiento desarrollista, cuyos consensos referían a una Argentina que buscaba industrializarse a partir de la incorporación de inversiones y tecnología foráneas para la sustitución de importaciones y la activa intervención estatal. En tanto, en términos políticos, el país vivía una inestabilidad insostenible: golpes militares, democracias endebles, proscripciones y violencia institucional. Así, en este texto se analiza la inserción de las políticas de vivienda en las distintas y divergentes formulaciones del desarrollismo argentino.

Durante este período se constituyeron y transformaron muchas agencias gubernamentales. En tanto el Estado se situaba en el centro de los debates, los problemas sociales eran rápidamente interpretados como cuestiones que atañían a algún tipo de respuesta desde las políticas públicas. Entonces, frente a la identificación de lo habitacional como una asignatura irresuelta, en este texto presentamos el análisis de un conjunto de fuentes oficiales sobre el diagnóstico y las propuestas de políticas de vivienda en el período. Como principal resultado de este recorrido, identificamos la trayectoria de la constitución de la vivienda –o más ampliamente, lo habitacional– como un problema de política pública, y más precisamente como un problema de política social.

Sin embargo, esta trayectoria tiene sus modulaciones, que se vinculan, como hipótesis que estructura el capitulado de este texto, a la primacía de las preguntas económicas en la primera fase del desarrollismo y a la primacía de las preguntas políticas en la segunda, con el golpe de Estado del 28 de junio de 1966, inicio de la Revolución Argentina, como el virtual punto de quiebre entre ambas. En este sentido, si bien la periodización que se propone no surge de la política de vivienda en sí sino del subparadigma desarrollista en vigencia, este se corresponde –ya como resultado de esta investigación– con el pasaje de la primacía de lo económico a la de lo político en el terreno específico de las políticas de vivienda.

En términos metodológicos, se combinan diversas y comprehensivas referencias secundarias con el análisis del contenido de documentos oficiales nacionales –especialmente, los textos de los planes nacionales de desarrollo– e internacionales –entre ellos, de CEPAL y OIT– y, fundamentalmente para el final del período, publicaciones especializadas de época. No se realiza aquí una evaluación de los resultados o de la implementación de las políticas de vivienda en sí mismas, sino solo en la medida en que estos son entendidos como diagnósticos de reflexiones posteriores dentro del propio período de análisis.

Así, en el apartado 2 exponemos los lineamientos teóricos de este trabajo y la investigación de la que forma parte a partir de la exposición del panorama regional latinoamericano. En el 3 analizamos las políticas de vivienda entre los años cincuenta y mediados de los sesenta –incluyendo una breve referencia al período peronista previo, solo abordado con fuentes secundarias–, haciendo hincapié en el énfasis económico de la problematización. En el apartado 4 nos adentramos en el período que va desde mediados de los

sesenta hasta el golpe de 1976, donde, precisamente, el énfasis gira hacia lo político. Por último, presentamos las conclusiones y las preguntas a futuro.

2. La vivienda y los desarrollismos latinoamericanos

Durante las décadas de 1950 y 1960, y parte de la siguiente, América Latina vivió una era de consensos desarrollistas: las teorías de las ventajas comparativas que sugerían a los países de la región especializarse en producción primaria habían caído en desgracia, los procesos de industrialización con fuerte direccionamiento estatal avanzaban y el contexto mundial –guerra fría mediante– convocaba al desarrollo como meta impostergable. En la medida en que el desarrollismo prometía resolver atrasos, ineficiencias y, valga la redundancia, subdesarrollos, los distintos problemas sociales empezaban a ser incorporados en las agendas: la vivienda es necesariamente uno de ellos.

Sin ir más lejos, el documento más trascendente del desarrollismo en escala continental, la “Carta de Punta del Este” de 1961, punta de lanza de la Alianza para el Progreso, proponía entre los compromisos asumidos por los Estados “ejecutar programas de vivienda en la ciudad y en el campo para proporcionar casa decorosa a los habitantes de América” (OEA 1961b:10). Esto incluía “aumentar la construcción de viviendas económicas para familias de bajo nivel de ingreso” (OEA 1961a:17).¹

¿Cuál es la causa del déficit habitacional en la región? En principio, más allá de que la falta de vivienda es anterior, se enfatiza en una migración campo–ciudad no planeada que comenzó en los años de la crisis económica previa a la segunda guerra mundial. Esta definición es válida para toda América Latina. Así, ya a mediados de los sesenta se entendía que en la región el crecimiento de la población urbana venía siendo del 4 o 5 por ciento anual, llegando al 10 por ciento en algunos polos de desarrollo, pero del 1,4 por ciento en zonas rurales (CEPAL 1967:6). En un documento de 1969 la CEPAL sostenía que

cuando la redistribución de la población supone una urbanización rápida y concentrada, y gran parte de la nueva población urbana tiene ingresos escasos e inseguros, como ocurre actualmente en casi toda América Latina, la mayoría de las nuevas familias urbanas no pueden costear viviendas que respondan a las exigencias actuales y muchas de ellas ni siquiera pueden amortizar ese costo en las condiciones de pago más favorables. En esas circunstancias, la demanda real de viviendas es muy inferior a las necesidades medidas en función del número de familias que viven hacinadas o en viviendas inhabitables (CEPAL 1969:207).

A su vez, ya en 1966 la Conferencia Regional de Estados de América de la Organización Internacional del Trabajo exponía que

la escasez de habitaciones y la deficiente calidad de muchas de las existentes constituyen un problema que reviste diversos grados de gravedad según los distintos países de América Latina y que tiende a acentuarse por la 'explosión' demográfica
(OIT 1966a:87).

Asimismo, la principal causa de este déficit creciente es “que el índice de crecimiento de la población y el desarrollo de la organización aumentan más rápidamente que el ritmo de desarrollo de la capacidad de construir y pagar viviendas adecuadas” (OIT 1966b:63). Así, se estima que 170 millones de personas en América Latina –es decir, dos tercios de la población total– sufre algún tipo de déficit habitacional (OIT 1966b:63). En tanto,

las soluciones para el problema de la vivienda no se podrán elaborar independientemente del programa de desarrollo económico general ni tampoco se las podrá divorciar de la capacidad de la economía y de los individuos interesados en mejorar la vivienda y las condiciones generales de vida y los incentivos que les estimularán a ello
(OIT 1966b:64).

En este sentido, hacia los años sesenta la vivienda se va incorporando a la agenda del desarrollo y a la articulación conjunta de problemáticas sociales y económicas. A partir de ello es que presentamos la primera hipótesis de esta investigación, que refiere a la segmentación temporal, dividiendo al período de análisis en dos sub periodos:²

I. Desde los años cincuenta hasta mediados de los sesenta (durante el desarrollismo ingenuo), asociado a las teorías de la modernización, signado por el diagnóstico del subdesarrollo y por la confianza en una fácil solución a los problemas a partir del crecimiento económico y la canalización de ahorros externos (Hall y Midgley 2004), se entiende que las causas del déficit habitacional son la insuficiencia de ahorro, la inadecuada política crediticia y las malas leyes sancionadas durante el peronismo, con lo que la alternativa propuesta es el desarrollo de incentivos para la construcción privada.

II. Desde mediados de los sesenta, es decir el sub periodo que hemos denominado desarrollismo amplio, influenciado por el diagnóstico de la heterogeneidad estructural, y por la convicción de que políticas sociales específicas serían necesarias para romper con la trampa del subdesarrollo (Seers 1970; Sunkel 1978), empiezan a pensarse políticas de intervención pública

más contundente, con énfasis no ya en los sectores populares en general sino en la población de las villas -lo que se acopla, asimismo, en el caso específico de la Revolución Argentina, a la preocupación del gobierno de facto por la seguridad-. Para el caso argentino, la agenda "villera" se expandirá hacia el retorno de la democracia en 1973, cuando se propondrá directamente la construcción pública de viviendas en el marco del plan de desarrollo, pero a su vez tomará vuelo propio a partir de la intervención de colectivos villeros en la discusión pública.

De alguna manera esta periodización ya estaba presente en algunos análisis de la época. Es la propia CEPAL la que reconoce, para toda la región, que hasta los años cincuenta la solución al problema de la vivienda estaba relegada a la iniciativa privada (CEPAL 1969:207), pero que a partir de los años sesenta empezaron a proliferar programas públicos, generalmente asociados al crédito hipotecario, a veces con subsidios y a veces no. El gran problema que señala la CEPAL es que

en su gran mayoría estos programas no constituyen una respuesta adecuada a las diferentes modalidades del mercado, ya que van dirigidos fundamentalmente a los sectores de ingresos medios y a los estratos mejor pagados de la clase obrera. La demanda real en el mercado de vivienda presenta gran variedad, resultado de la situación, las posibilidades y las aspiraciones de cada familia
(CEPAL 1969:213).

Es más, en 1967 un informe del mismo organismo, remitido al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas planteaba que

la pérdida de viviendas en los grandes centros se ha acelerado por efecto de la transformación física que ha acompañado el crecimiento de las ciudades, pues los antiguos barrios residenciales se han transformado en comerciales o industriales y muchas de las viviendas vetustas que desempeñaban el papel de viviendas populares han sido reemplazadas por edificios de mayor rentabilidad destinados a oficinas o departamentos. La transformación física de las ciudades ha resultado en una pérdida de viviendas baratas que debieran haber sido reemplazadas por viviendas de igual precio
(CEPAL 1967:6).

Es decir, ya era evidente que el propio crecimiento económico promovido por las políticas desarrollistas conllevaba una exacerbación de la heterogeneidad existente y un riesgo para el ejercicio de derechos -en este caso, de la vivienda- de los sectores más desfavorecidos.

De este modo, proponemos como segunda hipótesis de este trabajo que desde los cincuenta hasta mediados de los sesenta los programas de vivienda habrían sido pensados desde la perspectiva de una sociedad tendiente a una homogeneización centrada en las clases medias urbanas, descansando el ascenso social de los más humildes en el crecimiento de la productividad y del empleo. Hacia fines de los sesenta se empezaría a reconocer que las políticas para la clase media sólo benefician a esta y que los déficits habitacionales que afectan a los sectores más pobres necesitan políticas sociales más activas. Así, la política de vivienda se va a inscribir en las políticas sociales y, en particular, en las políticas heterogéneas, focalizadas en determinados grupos, reconociendo así la insuficiencia de las medidas estrictamente económicas. Es decir, si la primera hipótesis refiere a una segmentación temporal en virtud de los diagnósticos, la segunda lo hace en torno a las propuestas de política pública.

En los siguientes acápite proponemos abordar el problema de las políticas públicas de vivienda y las ideas y teorías económicas subyacentes en ellas desde una clave explicativa que va desde el reconocimiento del problema económico –principalmente la falta de crédito– hasta su transformación en un problema político, el cual habría permitido figurar una mayor intervención estatal, pero a la vez dar pie a un mayor reconocimiento de la profundidad estructural del problema de la vivienda en el país. A su vez, este pasaje es una expresión concreta, en el caso de la vivienda, de la transición del subdesarrollo económico a la heterogeneidad estructural como principal diagnóstico del atraso en América Latina en general y en Argentina en particular.

3. La vivienda como problema económico

Durante los primeros gobiernos peronistas (1946-1955) se pusieron en práctica múltiples políticas públicas tendientes a dar respuesta a problemas sociales, y la cuestión habitacional no fue la excepción. La vivienda fue, para sectores amplios de la población “un sueño alcanzable” gracias a la ayuda del Estado (Aboy 2004); la construcción de viviendas para los sectores de menores ingresos fue una de las prioridades del gobierno, implementadas de manera masiva y sistemática.

Además de una clara finalidad social, la política habitacional coincidía intereses del capital privado nacional y, especialmente, de la industria de la construcción (Gargantini 2012). Sin embargo, y a diferencia de otros gobiernos que se limitaron a crear un marco apropiado para actores privados y de mercado, el peronismo se involucró directamente en la planificación, construcción, asignación y administración de las políticas de vivienda (Aboy 2007). Sin embargo, durante la segunda presidencia iniciada en 1952 las políticas habitacionales consistieron, principalmente, en “acciones indirectas cuyo vehículo fue el otorgamiento de créditos hipotecarios” (Aboy 2004). En este sentido, la lógica de asignación e intervención mantuvo, en esencia, la identificación del beneficiario con la figura del trabajador asalariado,

lo que puede asociarse a la tesis de que en el peronismo se diferenciaron institucionalmente la protección social para los trabajadores registrados y la asistencia social para sectores marginalizados (Andrenacci et al. 2004). De acuerdo con Aboy esto repercutía en un alcance diferencial entre los sectores populares asalariados y los que no lo eran:

la acción crediticia estatal exigía de los beneficiarios un salario que permitiera afrontar las cancelaciones de deuda; existían, por lo tanto, sectores de la población a los que el Estado no llegaba, bien por no poseer el grupo familiar un ingreso demostrable para solventar las cuotas hipotecarias o por tener un salario demasiado exiguo en relación con las cuotas; estos sectores, opacos para los mecanismos formales de la administración estatal, parecen haber sido atendidos, en algunos casos, por la asistencia social de la Fundación Eva Perón, cuyo carácter ambiguo en relación a su pertenencia al Estado le permitía avanzar hasta donde este no llegaba (Aboy 2004).

Uno de los principales legados de los primeros gobiernos peronistas fue la vigencia de la legitimidad de los derechos sociales y de la intervención del Estado en la economía. En este sentido, el *laissez faire* estaba fuera de época.³ Los gobiernos que sucedieron al peronista tuvieron que reconocer tanto la legitimidad de la protección social institucionalizada como la necesidad de continuar el crecimiento industrial con promoción estatal. Cuando hablamos de un paradigma desarrollista que atraviesa el período hacemos referencia a esta persistencia por encima de los cambios de gobierno. Al mismo tiempo la retórica explícita sobre el peronismo lo caracterizaba como un período oscuro, dictatorial, signado por la corrupción y por la utilización de los aparatos estatales para fines espurios.

En lo que refiere a la política social en general, las críticas al peronismo se sostendrán en referencias al autoritarismo, la dependencia personal y la carencia institucional. En este sentido, una de las principales proclamas del período posterior -compartida por múltiples sectores- será la de la institucionalización de la política social en las estructuras ministeriales. Así, se reclamará la incorporación de las agencias responsables de las distintas áreas de la política social en los organismos formales del Estado, con sus estatutos y normas, a fin de evitar la discrecionalidad del funcionariado.

El período abierto a partir del golpe de Estado de septiembre de 1955 marcó el inicio de la implementación de un modelo económico de promoción de la modernización y la industrialización a partir de la convocatoria a capitales extranjeros, combinada con una fuerte intervención estatal y el apoyo a los sectores medios con el fin de garantizar la demanda de bienes industriales (Fernández Wagner 1995).

Respecto a esto último bien vale dar cuenta de las transformaciones demográficas y el proceso de urbanización acelerada que se presenciaron en el país. El cuadro siguiente muestra la variación de la población urbana nacional y la población de las cinco principales ciudades del país entre 1950 y 1970. En veinte años el porcentaje de residentes que habita los cinco principales aglomerados urbanos pasó del 35 al 45 por ciento de la población total. En tanto, la participación de la población del Gran Buenos Aires y del Gran Córdoba –distritos en los que tendió a concentrarse gran parte del crecimiento industrial– tiende a crecer mucho, y en el caso de Buenos Aires es particularmente significativo este dato para la década que va entre 1950 y 1960, lo que da cuenta de las condiciones demográficas que podrían explicar el recrudecimiento de la problemática habitacional.

Tabla. Población nacional y población de los principales aglomerados urbanos (1950-1970)

| | 1950 | | 1960 | | 1970 | |
|----------------------------|------------|-------|------------|-------|------------|-------|
| Buenos Aires | 4.500.000 | 26,3% | 6.700.000 | 32,1% | 8.400.000 | 34,5% |
| Rosario | 570.000 | 3,3% | 672.000 | 3,2% | 803.000 | 3,3% |
| Córdoba | 426.000 | 2,5% | 589.000 | 2,8% | 791.000 | 3,2% |
| Mendoza | 256.000 | 1,5% | 427.000 | 2,0% | 573.000 | 2,4% |
| La Plata | 325.000 | 1,9% | 424.000 | 2,0% | 556.000 | 2,3% |
| Total 5 aglomerados | 6.077.000 | 35,6% | 8.812.000 | 42,4% | 11.123.000 | 45,7% |
| Total país | 17.085.000 | 100% | 20.850.000 | 100% | 24.352.000 | 100% |

Fuente: elaboración propia con base en CEPAL (1971).

Es en este marco que podemos comprender la creación, en diciembre de 1955 –a los tres meses de gobierno posperonista–, de la Comisión Nacional de la Vivienda. Emplazada en el Ministerio de Trabajo y Previsión, elaboró en 1956 un Plan de Emergencia destinado a la población de menores recursos y en 1957 un Plan Integral tendiente a resolver los problemas habitacionales en general (Massidda 2014). Según Massidda este fue el primero de un conjunto de intentos de eliminar las villas y barrios de emergencia de las ciudades argentinas (Massidda 2020). De acuerdo con Raúl Fernández Wagner, la creación de esta Comisión “marca de algún modo la definitiva consideración del problema a nivel político y la necesidad de una estructura que organice respuestas al problema a nivel general” (Fernández Wagner 1995:5).

La conformación institucional de esta comisión integró a representantes de organismos estatales y a empresarios de la construcción, dando comienzo a “un proceso de presión de dichos grupos de intereses sobre la actuación del Estado en materia de vivienda” (id. loc.cit.). Con el fin de estimular la inversión privada la Comisión contempló la

exención de impuestos, la desregulación del mercado de alquileres y la implementación de programas de reducción de costos de la construcción –esto último basado en la prefabricación de materiales y en el ajuste de normativas laborales– (Massida 2014:7). El énfasis del gobierno de facto estuvo en la política asistencial, produciéndose de hecho un retiro del Estado en lo que refiere a construcción pública de viviendas, acompañada por el descongelamiento y posterior incremento de los alquileres, en contraste con la regulación durante el peronismo. De acuerdo a esta autora estas medidas respondieron a la necesidad de paliar la crisis económica a través de la construcción como medio de reactivación: se ampliaba la oferta de créditos para los sectores medios al mismo tiempo que se legitimaban los reclamos de los sectores villeros, apoyando la autoconstrucción en pequeños asentamientos y desalentando las erradicaciones (Gargantini 2012)

¿Cómo comprendemos la reaparición del problema público hacia principios de los años sesenta? Siendo más concretos, ¿la inclusión de una agenda social en el programa desarrollista se basa en la articulación de intereses o, por el contrario, su necesidad se erige desde las propias lógicas del modo de acumulación del desarrollismo?

En su tesis doctoral, Leandro Benmergui sintetiza muy claramente este debate: marcando implícitamente el eje en los argumentos keynesianos que aparecen en los programas del desarrollismo: según el autor, la apuesta del desarrollismo por la transformación acelerada de la economía y la verticalización del sector industrial requería onerosas inversiones en infraestructura y no había acuerdos acerca del rol de la producción de viviendas en este proceso. En comparación con otros componentes del gasto social, era más cara, pero al mismo tiempo podía generar empleo y estimular la economía (Benmergui 2012:238).

La construcción de viviendas pasa entonces a servir un objetivo triple: 1) en los términos más estrictamente keynesianos, da impulsos fiscales al sector de la construcción, cuya integración vertical a nivel nacional es uno de los principales objetivos de política económica, lo que generaría empleos directos e indirectos, 2) dar respuestas a problemas sociales concretos, a problemas habitacionales de larga data, a insatisfacciones populares muy arraigadas y 3) como consecuencia de la conjunción de los dos anteriores, permite legitimar discursivamente las potencialidades de una articulación de intereses entre distintos sectores sociales y hace plausible una de las principales pretensiones del desarrollismo de estos años: la solución técnica al conflicto social, dada la premisa de que el crecimiento económico correctamente conducido, vía el arribo de inversiones y el crecimiento de la productividad, podría solucionar los problemas sociales.

Es desde estas premisas que encontramos las referencias a la política de vivienda en el Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969, elaborado en 1964 por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), durante el gobierno de Arturo Illia.

El CONADE fue un ámbito privilegiado para la instalación institucional del problema de la vivienda, que adquirió mayor preponderancia que otros problemas sociales —como la previsión social, la salud y la educación, que recién empezarán a encontrar mayores referencias en las páginas de los planes nacionales de desarrollo en los lustros posteriores:

La condición habitacional de la población ha sufrido un serio deterioro durante los últimos lustros. El problema se manifiesta no solamente en la congestión de familias en viviendas con insuficiente espacio sino también en la multiplicación de viviendas precarias que no ofrecen las más mínimas condiciones de salubridad y bienestar (CONADE 1964:100).

Luego de estimar en 1.350.000 viviendas el déficit habitacional de la Argentina en el período,⁴ procede el documento a enumerar las causas del mismo, que desglosa en cuatro: a) las migraciones de áreas rurales a centros urbanos acaecidas desde mediados de la década de 1940; b) la reducción del stock de vivienda ocasionada a partir de las leyes que congelaron los precios de los alquileres; c) la reforma bancaria del peronismo que redujo los ahorros disponibles para la industria de la construcción; y d) la paralización del crédito hipotecario durante el gobierno de Frondizi (CONADE 1964:100). Es decir, una combinación de características estructurales y —a juicio del organismo— malas políticas públicas. La principal salida que se propone es la implementación de incentivos para canalizar ahorros privados hacia la industria de la construcción y la formación y capacitación de la mano de obra, cuya productividad se entiende como baja, la cual ha de ser acompañada por una acción directa del gobierno para el caso de los sectores más necesitados (CONADE 1964:101).

El programa de desarrollo del gobierno del presidente Illia, principal documento de la Argentina del desarrollismo temprano, ve en la canalización de ahorros privados el principal medio para el acceso al derecho a la vivienda, pero al mismo tiempo reconoció que para ciertos sectores habría de ser necesaria una intervención diferenciada por parte del Estado. El plan proponía que el financiamiento público para la construcción de viviendas equivalga a entre el 25 y el 35 por ciento del financiamiento total (CONADE 1964:177), elevándose ese ratio significativamente en relación al 10 por ciento del período 1959–1963, pero confiando aun mayoritariamente en el financiamiento privado. La mayor parte del financiamiento público se canalizaría a través del Banco Hipotecario Nacional hacia la aceleración del Plan Federal de Vivienda, estructurado en coordinación con cooperativas, sindicatos, gobiernos subnacionales y empresas privadas, el Programa de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Propia, de acceso directo para familias interesadas, y el Plan de Acción Directa, pensado para la construcción de monobloques para familias de bajos ingresos (CONADE 1964:177–178). En términos propositivos, el plan estimó que el país podía producir entre 125.000 y 175.000 viviendas al año. El principal obstáculo, de acuerdo al

CONADE, derivaba de la insuficiencia y baja productividad de la mano de obra; para enfrentar esta limitación se destinó entre 3,3 y 3,7 por ciento del PBI y la generación de entre 220 mil y 300 mil puestos de trabajo (CONADE 1964:359-365).

Este documento sintetiza así el consenso *tempranodesarrollista*, al poner énfasis en la necesidad de una intervención estatal activa que genere los incentivos económicos adecuados, canalice inversiones y motorice el aumento de la producción y la productividad. En el plano de la vivienda, se espera que la realización de derechos sociales y el crecimiento económico dirigido se complementen armónicamente, pero pronto el escenario pasará a ser mucho menos ingenuo.

4. La vivienda como problema político

Hacia mediados de los años sesenta se verifica un cambio de enfoque en la relación entre políticas sociales y planificación del desarrollo, de la que se puede derivar una variante en la relación entre crecimiento y distribución: las políticas redistributivas específicas –y para sectores específicos– pueden ser entendidas como medios para asegurar el crecimiento. Entendiendo que el principal diagnóstico del atraso no es el subdesarrollo sino la heterogeneidad estructural (es decir, la persistente y creciente divergencia entre sectores avanzados y atrasados), la redistribución puede mitigar la heterogeneidad y encauzar procesos de crecimiento y desarrollo sostenidos. Este es el diagnóstico que se registra para las políticas sociales y el desarrollo social en toda América Latina (Wolfe 1974).

Al mismo tiempo, estas políticas pueden pacificar a la sociedad –o a una parte de ella– en tiempos de insurgencias, guerrillas, climas de fuertes cuestionamientos al orden instituido y retóricas gubernamentales que ponen a la seguridad nacional por encima de otras reivindicaciones. En la Argentina esta tendencia se potencia en las políticas públicas desde el golpe de Estado que da origen a la Revolución Argentina, primera experiencia de una dictadura institucional, encabezada inicialmente por el general Juan Carlos Onganía. Si las políticas sociales giraron hacia una mayor heterogeneidad de criterios –viraje que se registra en la misma época en toda América Latina (Wolfe 1974)–, en la política de vivienda se vivió un viraje más brusco: del eje en el derecho al hábitat en el que se sostuvo la política habitacional del peronismo pasamos a entenderla como una parte necesaria de la política industrial –no sólo para que vivan los trabajadores, sino también como demanda de insumos de construcción– en la primera parte de los sesenta. Desde mediados de la década esta se transforma en una dimensión integral de la relación entre desarrollo, bienestar y seguridad: una política de vivienda es una estrategia redistributiva que puede encauzar el desarrollo, es una gran fuente de negocios para los sectores proveedores de insumos –beneficiados por la concentración económica durante el gobierno de Onganía– y es también un medio de legitimación de las banderas solidarias y comunitaristas de la Revolución Argentina en pos de garantizar la seguridad nacional como principal objetivo y alejar los

fantasmas de una creciente conflictividad social anclada en movimientos, partidos y expresiones que no comulgaban con la pretensión de la conciliación de clases.

En términos administrativos, la principal innovación del gobierno de Onganía a poco de haberse iniciado, fue la creación del Ministerio de Bienestar Social, a partir de la absorción de direcciones que estaban desperdigadas en distintos ministerios, y la creación de nuevos instrumentos y áreas, como la Secretaría de Seguridad Social y la Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad. De este modo visualizamos un cambio de eje en cuanto a la cuestión de la vivienda en general, la cual, al pensarse institucionalmente entre las responsabilidades de la política social antes que en las de la obra pública, reconfigura sus prioridades. La vivienda sale de la órbita de la política económica y entra en la de la política social, pero esto se da precisamente porque la propia política social se jerarquiza como un todo al pasar a ser entendida como un área fundamental de la intervención pública para el desarrollo.

Es en este sentido que cabe resaltar el lanzamiento de los Planes Vivienda Económica Argentina (VEA) y de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) en 1969. El objetivo de esos planes fue la construcción de grandes complejos de vivienda en todo el país, incluyendo infraestructura y equipamiento, en la operación financiera más importante de la época, con una muy significativa presencia estatal que lleva a Mercedes Lentini (2008) a definirlo como un Estado proveedor con un esquema centralizado de provisión. Al mismo tiempo los planos actuaron como el principal instrumento del Estado en su asociación con la industria nacional de la construcción, principalmente las grandes firmas constructoras y el sector industrial concentrado (Gomes 2018a).

Esta mayor presencia estatal, entonces, debe entenderse en el marco de los acuerdos y consensos alrededor de los cuales construyó su legitimidad -y su proyecto económico- el gobierno de Onganía. Nos referimos al sostén que representaron, para el gobierno de facto, los sectores concentrados del empresariado nacional. Tanto Baudino (2012), que analiza el papel desempeñado por la Unión Industrial Argentina, como Laguado Duca (2010) que se refiere a la Acción Coordinadora de Instituciones Empresariales Libres (ACIEL), dan cuenta del apoyo que ambas organizaciones empresarias prestaron al gobierno de facto desde su inicio.

Una de las características centrales fue el involucramiento del sector concentrado del empresariado en la construcción de vivienda pública y la expansión urbana a través de loteos en áreas periféricas en conjunto con la regulación del mercado de alquileres (Fernández Wagner 1995). El Estado reconoció que el déficit habitacional alcanzaba a cerca de un tercio de los argentinos, fundamentándose en ello la política de captura de ahorro privado para financiar la intervención pública. La atención de la política de vivienda se centró en la población de villas de emergencia, con el fin de ir avanzando luego

hacia un sistema distributivo universal, acompañado por la expansión del mercado y del empresariado de la construcción habitacional. De este modo el Estado intervenía en todo el territorio nacional a través de la Secretaría de Vivienda, a fin de dar sustento a la ejecución de programas destinados a aquellos grupos poblacionales a los que no llegaba la actividad privada y al mismo tiempo garantizar la estabilidad y consolidación de la industria nacional de la construcción (Lentini 208).

Esta conjunción de intereses se advierte, por ejemplo, en el informe presentado ante las Naciones Unidas en 1967 por Petersen, Thiale y Cruz S.A., una de las grandes empresas constructoras que participaban en este esquema. En medio de apoyos al plan habitacional del gobierno militar, se señalaba en dicho informe el gran efecto multiplicador del sector construcción en industrias subsidiarias. Con ello se absorbería la disminución de ingresos fiscales que podrían provocar los incentivos fiscales a la inversión de capital en la construcción de viviendas. En términos auspiciosos, se señalaba “la existencia de una demanda potencial tan grande, y de un efecto social de la importancia del de la vivienda, crea condiciones favorables para un proceso de producción de gran escala en el que los industriales de la construcción estamos obligados a obtener la máxima productividad” (apud Vila 1967).

Los gobiernos de facto que sucedieron al de Onganía mantuvieron en pie la lógica de la Secretaría de Vivienda del Ministerio de Bienestar Social e incluso fueron más auspiciosos en la pretensión de avanzar en políticas sociales concretas para grupos específicos. El derecho a la vivienda fue incluido en la muy celebrada Declaración de Buenos Aires, resultado del V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social, realizado en la capital del país en abril de 1972 durante la presidencia de facto del general Alejandro Lanusse. Se propuso en ella la elaboración una agenda redistributiva y solidaria que incluyera no solo la protección frente a las contingencias sino la responsabilidad del Estado en la instrumentación de políticas (OISS 1972: Art. 5).

La principal innovación de este período fue la creación, en noviembre de 1972 –meses antes del retorno de la democracia con las elecciones ya convocadas para marzo 1973– del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI). El Fondo consistió en la asignación para planes de construcción pública de viviendas, de un presupuesto proveniente de aportes personales y contribuciones patronales sobre la nómina salarial –similar al sistema previsional, las asignaciones familiares o las obras sociales–. Su emplazamiento institucional tuvo lugar en el Ministerio de Bienestar Social.⁵

Al mismo tiempo, la creciente conflictividad política llevará a la conformación de núcleos y espacios propia y explícitamente villeros de identificación política. Si bien desde fines de los cincuenta existía, en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, la Federación de Villas y Barrios de Emergencia –con un perfil representativo de los intereses de los habitantes, mas sin una abierta confrontación política con los gobiernos–, hacia 1972 se conformó el Frente

Villero para la Liberación Nacional –luego renombrado como Frente Villero Peronista para la Liberación–, y en 1973 surgió el Movimiento Villero Peronista (Massida 2014).

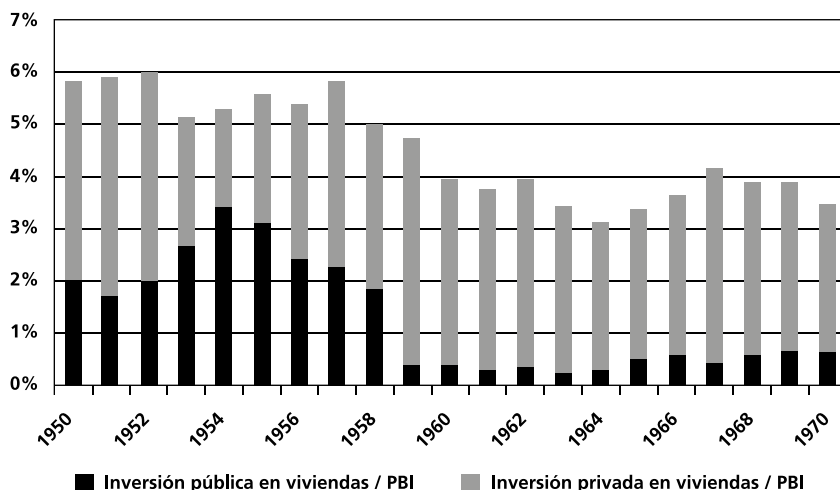
Las estructuras institucionales del periodo se mantuvieron tras el retorno del peronismo al gobierno en marzo 1973, pero el discurso oficial volvió a versar sobre el concepto de justicia social y el reconocimiento de derechos sociales. Al mismo tiempo intentó asentarse en una estatalidad centralizada y en la necesidad de una confrontación abierta desde el Estado hacia los detentores del poder real. Esto se advierte, por ejemplo, en las reflexiones de Jorge Hardoy y Oscar Moreno:

la situación urbana es cada vez más conflictiva en todos los países del área. Los problemas se han agudizado y se han hecho particularmente visibles en las últimas décadas debido al crecimiento físico y demográfico de los centros sin un aumento paralelo en la oferta de empleos y de servicios. El desorden del crecimiento urbano y el creciente costo de la urbanización y de la administración de las ciudades, el déficit de viviendas y servicios, la injusta distribución de las propiedades urbanas, la segregación de la población de acuerdo a sus niveles de ingresos y la falta de oportunidades para la masa trabajadora se relacionan también con el modelo hegemónico dominante”
(Hardoy y Moreno 1974:125).⁶

En este sentido, operó desde el peronismo una resignificación de los programas de vivienda implementados por las dictaduras anteriores, que pasaron a estar inscriptos en la lógica del pacto social, suscrito entre el gobierno, la CGT (Confederación General del Trabajo) y la CGE (Confederación General Económica) en junio 1973 y poco después en los objetivos del *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977*, elaborado desde el Ministerio de Economía y presentado por el presidente Juan Domingo Perón en diciembre del mismo año.

El gráfico siguiente muestra la evolución de la relación entre la inversión pública y la privada en materia habitacional entre 1950 y 1970.⁷ no sólo los ratios más elevados de inversión total en vivienda sobre el producto bruto interno encuentran sus picos en los años de los gobiernos presididos por Perón (1950-54), sino que estos son los únicos años de la serie, en los que la inversión pública supera a la inversión privada. El quiebre que se observa desde la asunción de Frondizi en 1958, tendiente a ampliar la participación del capital privado, habría de perdurar durante toda la década de 1960.

Gráfico. Inversión pública e inversión privada en vivienda como porcentaje del PBI, 1950-1970 (valores constantes).



Fuente: elaboración propia con base en Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista (1973:6-7).

El documento del Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista planteaba la necesidad de avanzar en planes públicos de vivienda ejecutados por una empresa estatal de construcción, recuperar la noción de función social de la propiedad de conformidad con la Constitución Nacional reformada en 1949, expropiación de los terrenos necesarios para hacer las obras y, en el caso de las villas, inclusión de los interesados en la gestión de los proyectos de vivienda, constituyendo un programa participativo de consagración del derecho habitacional (Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, 1973). Si bien este documento expresaba una línea particular dentro del amplio espectro de apoyos del peronismo, algunos aspectos de la propuesta habrían de figurar en documentos oficiales posteriores, como el Pacto Social y el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional.

Se afirma en este que

el problema habitacional es resultado de la acción de un conjunto de factores cuyo antiguo origen y persistencia determinan una situación de déficit de viviendas crónico. El déficit habitacional urbano afecta fundamentalmente a los estratos socio-económicos de menores ingresos. En 1970 se apreciaba que el 88 % del total del déficit lo sufrían las familias de ingresos medios-bajos y bajos. En la actualidad se estima un

déficit a nivel urbano de 1.605.400 viviendas. La tendencia histórica muestra que el déficit tiende a incrementarse, debido a dos factores: a) el lento ritmo de construcción, que no alcanza a compensar la tasa de crecimiento de la población, y b) las onerosas condiciones del mercado que impiden el acceso a la vivienda a los sectores de menores recursos
(Presidencia de la Nación 1973:120).

De acuerdo al Plan Trienal el déficit habitacional argentino quedaría eliminado en quince años, en tanto en el plazo del plan se planteó avanzar en tres programas de construcción pública de viviendas –el Plan “Alborada”, heredero del viejo plan PEVE, el “17 de Octubre”, heredero del VEA, y el “Eva Perón”–, los cuales alcanzarían a cubrir, en tres años, un tercio del déficit vigente:

El Plan “Alborada” está destinado a la construcción de conjuntos habitacionales para los sectores de menores recursos, tales como población de villas de emergencia, habitantes de conventillos, familias que habitan viviendas obsoletas, ocupación multifamiliar de una unidad habitacional, ancianos solos o sin asistencia familiar, vivienda rural, etc. El Plan “17 de Octubre” consiste en la adjudicación de préstamos a entidades intermedias para la construcción de viviendas destinadas a adquirentes de limitada capacidad de ahorro. [...] El Plan “Eva Perón” consiste en el otorgamiento de préstamos individuales a propietarios de terreno con infraestructura para financiar la construcción de viviendas económicas. [...] En cuanto al sector privado, se le proveerá de asistencia crediticia a través de tres líneas principales de acción de modo tal que su actividad se dirija hacia los sectores de ingresos medios y medio-bajo”
(Presidencia de la Nación 1973:121).

En la interpretación de Alicia Ziccardi, la construcción de viviendas con fuerte involucramiento estatal no solo era vista en el enfoque del Plan Trienal como una herramienta para reducir el marcado déficit habitacional que afectaba a grandes contingentes de trabajadores; el financiamiento público favorecería la redistribución del ingreso en beneficio de sectores que por limitada o inexistente capacidad de ahorro estaban impedidos de acceder a la oferta del mercado. Al mismo tiempo estimulaba la inversión privada y generaba un número importante de nuevos empleos (Ziccardi 1984).

Sin embargo, esta resignificación lejos estará de romper con las lógicas anteriores, en particular con la estrecha vinculación entre el funcionariado público y los sectores

concentrados de la industria de la construcción. En la visión de Ziccardi (1984) esto se explica por factores ideológicos: la persistencia en el Ministerio de Bienestar Social –que seguía a cargo de la política de vivienda–, de los sectores católicos y corporativistas que habían impulsado su creación durante el gobierno de facto de la “Revolución Argentina”. De acuerdo a esta autora el Ministerio de Bienestar Social incluyó el problema villero y la erradicación de villas en un oneroso programa de vivienda popular global. Este cumplió la función de reforzar la alianza del funcionariado del ministerio con el empresariado de la construcción y la burocracia sindical, haciendo indirecta la participación de los usuarios. Así, las políticas de vivienda no quedaban fuera de las pujas de poder al interior del gobierno, que expresaban a su vez diversas alianzas sociales y políticas.

Al mismo tiempo, el contexto político del período dio lugar al surgimiento de nuevas organizaciones populares y al crecimiento de las ya existentes. En 1973 se conformó el Movimiento de Inquilinos Peronistas (MIP), que nucleaba a la población con déficit habitacional viviendo en hoteles, pensiones e inquilinatos: un universo estimado por el propio MIP en 700.000 personas sólo en la Ciudad de Buenos Aires.

En su documento fundacional el MIP sostenía:

(...) las miserables condiciones de vida que todos nosotros muy bien conocemos y la instalación del gobierno popular el 25 de mayo determinó que los inquilinos de estos establecimientos decidiéramos organizarnos. Esta decisión surge de una profunda convicción: nuestra participación activa es indispensable para que el gobierno Popular pueda cumplir el programa de Reconstrucción y Liberación Nacional, de tal forma que se alcancen los objetivos planteados una vez y para siempre, pues, como dijo el Gral. Perón: sólo la organización vende el tiempo. A tal efecto se constituyó el Movimiento de Inquilinos Peronistas de Hoteles, Pensiones e Inquilinatos (M.I.P.). En su corta trayectoria el M.I.P. ha conseguido importantes logros: impedir desalojos, reducción de alquileres, protección ante represalias y mejoras en las condiciones de vida.⁸

Por su parte, el Movimiento Villero Peronista habría de protagonizar un *paro villero* el día 26 de marzo de 1974 en repudio al asesinato del dirigente villero Oscar Chejolán; según fuentes periodísticas, tuvo un acatamiento de 60.000 trabajadores.⁹

En este sentido proponemos que los gobiernos peronistas de 1973–1976 marcaron el canto del cisne del desarrollismo, quizás con el mayor recurso a retóricas de

reivindicación popular de todo el período: las políticas de vivienda se piensan simultáneamente como realizaciones de derechos consagrados de los trabajadores y los sectores populares, y al mismo tiempo son vehículos para el desarrollo económico y social, dadas las premisas de una economía centrada en la producción industrial para el mercado interno –lo que requiere vastas masas de trabajadores capaces de consumir– que tiende a concentrar población en los grandes centros urbanos.

El abandono del proyecto industrialista en los años posteriores al golpe de Estado de marzo de 1976 marcará el fin de esta doble imbricación y dará lugar a una reconversión de la lógica de las políticas de vivienda. Estas se volcarán a satisfacer los intereses del nuevo sector dominante de la economía argentina, el capital financiero, antes que a encauzar procesos de desarrollo económico y social o a realizar derechos de los sectores populares.

5. Consideraciones finales

La primera conclusión que surge de la exposición precedente es que las políticas de vivienda no pueden ser desgajadas de las trayectorias centrales de la economía y la sociedad argentinas, que se expresan también en otras áreas de la intervención estatal. Las políticas de vivienda siguen una trayectoria similar, quizás un poco más exacerbada, a las demás políticas sociales en el transcurso desde el subdesarrollo como hipótesis central de explicación del atraso, a la hipótesis de la heterogeneidad estructural. El devenir del desarrollismo, emplazado en particulares contextos internacionales y domésticos, expresa con claridad las contradicciones de un proceso económico, modo de acumulación o proyecto de país que, encabezado por algunos sectores dominantes del capital industrial, necesitó articular sus objetivos con sectores subalternos y trabajadores, no sólo por la sostenibilidad política sino por las propias limitaciones de un proyecto industrialista dependiente incapaz de exportar su producto a otras partes del mundo. Si en un principio esta relación se planteó de manera directa –los beneficios del crecimiento industrial llegan a todos–, con el correr del tiempo la relación se volvió más indirecta y conflictiva –se hace necesaria la política social para que los beneficios lleguen a todos, en tanto son muchos los que descreen de esa posibilidad, y he allí el conflicto político abierto–.

La vivienda ocupó un lugar central en este proceso, emplazándose tanto en términos de instancia estratégica para el desarrollo de las capacidades industriales como ejerciendo de ejemplo de realización del progreso social necesario para legitimar el modelo de desarrollo. Incluso, el que el déficit habitacional se registrara como creciente a lo largo de un período de veinte años en los que promedió un considerable crecimiento económico da cuenta de las persistentes limitaciones del proyecto desarrollista, sea cual fuere su forma específica.

A futuro, queda por resolver de qué manera se expresaron estas contradicciones: cómo se construyó el consenso acerca del derecho a la vivienda, cómo se establecieron las

negociaciones entre los distintos sectores involucrados y cómo se articuló la problemática de los centros (la viviendas para los trabajadores) con la de los márgenes (la erradicación de las villas), como plantearan en su momento Soldano y Andrenacci (2006).

¹ Una descripción detallada de las problematizaciones institucionalizadas del déficit habitacional en América Latina, que recorre distintas organizaciones internacionales, puede encontrarse en Gomes (2018b).

² Estas dos etapas pueden coincidir temporalmente y asociarse conceptualmente, mas con fundamentos divergentes, a la primera y segunda generación de políticas habitacionales que definen Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner (2006) respectivamente. Sin embargo, otros textos que analizan el largo plazo, como por ejemplo Sarracina (2019), entienden a ambas dentro de un único período entendido como desarrollista.

³ Ya en 1958 el economista de la UBA Héctor Diéguez señalaba que “ya nadie se atreve a discutir la intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales” (Diéguez 1958:130). Carlos Altamirano agrega que el pensamiento económico liberal existía pero estaba fuera de época (Altamirano 1998:92).

⁴ El plan estableció una meta de 1.950.000 a construir en un lustro. Era la mayor cantidad planificada en toda América Latina en la década, muy por encima del resto de los países de la región (CEPAL 1969:211).

⁵ Sin embargo, este proyecto recién empezará a funcionar en 1977, durante el régimen de facto posterior. (1976-83). De acuerdo con Barreto, durante dicho periodo el FONAVI durante la última dictadura militar en clave desarrollista, a contramano de la tendencia general del gobierno (Barreto 2017:75-76).

⁶ El texto apareció en el único número de *Cuadernos Nacionales*, revista publicada por la intervención peronista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

⁷ Sobre la base de datos del CONADE fue inicialmente publicado en el N° 4 (mayo 1973) de la revista *Bases para un programa peronista de acción de gobierno*. Fue elaborado por el Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista, uno de cuyos fundadores fue Rolando García, decano de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UBA entre 1957 y 1966, y responsable de Planeamiento de la gobernación de Oscar Bidegain en la provincia de Buenos Aires entre mayo y agosto 1973.

⁸ “Movimiento de Inquilinos Peronistas” en *Militancia*, No. 19, Buenos Aires, Octubre de 1973:45.

⁹ Ver “60.000 villeros parados por la caída de Chejolán” en *Noticias*, Buenos Aires, 27 de marzo de 1974:10-11.

Referencias bibliográficas

Aboy, Rosa (2004) “El derecho a la vivienda. Opiniones y demandas sociales en el primer peronismo” en *Desarrollo Económico* 44(174):289-306. <https://www.jstor.org/stable/3456039>

Aboy, Rosa (2007) “The right to a home. Public housing in post-World War II Buenos Aires” en *Journal of Urban History* 33(3):493-518. <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0096144206297139>

Altamirano, Carlos (1998) *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*. Buenos Aires: Emecé.

Andrenacci, Luciano, Fernando Falappa y Daniel Lvovich (2004) “Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico”. En Julián Bertranou, Juan Manuel Palacio y Gerardo Serrano, G. *La política social en la Argentina: historia y memoria institucional*. San Martín, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, págs. 83-114.

Barreto, Miguel Ángel (2017) “Retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina. Mirada comparada con períodos recientes” en *Revista Pensum* 3:73-91. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/pensu/article/view/19019>

Benmergui, Leandro (2012) *Housing development: housing policy, slums, and squatter settlements in Rio de Janeiro, Brazil and Buenos Aires, Argentina, 1948-1973*. Tesis Doctoral, University of Maryland. <https://drum.lib.umd.edu/handle/1903/13261>

Diéguez, Héctor (1958) *Teoría y práctica de la economía argentina*. Buenos Aires: Escuela de Capacitación Sindical de la Confederación de Empleados de Comercio.

Dvoskin, Nicolás (2018) “Heterogeneidad estructural, planificación del desarrollo y política social en el desarrollismo tardío latinoamericano (1965-1975): un abordaje preliminar” en *Notas de Investigación* 1:5-11. Valparaíso: REDLAE. <https://core.ac.uk/download/pdf/287880777.pdf>

Fernández Wagner, Raúl (1995) “Políticas de vivienda en Argentina. Deuda social y urbana en la transición de los ‘90” en *Boletín INVI* 10(26):3-16. <https://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/article/view/62047>

Gargantini, Daniela (2012) “Revisión histórica de las políticas de vivienda argentinas implementadas como respuestas a la problemática sociohabitacional existente”. Documento de Trabajo, Universidad Católica de Córdoba.

Gomes, Gabriela (2018a) “La política habitacional y el saber de los expertos en el nuevo orden arquitectónico de la Argentina “moderna” (1966-1973)” en *Clepsidra. Revista Interdisciplinaria de Estudios sobre Memoria* 5(10):16-35. https://www.ides.org.ar/sites/default/files/attach/clepsidra_10_dobles_media.pdf

Gomes, Gabriela (2018b) *Vivienda social en dictaduras. Actores, discursos, políticas públicas y usos propagandísticos en las Regiones Metropolitanas de Buenos Aires (1966-1983) y Santiago de Chile (1973-1989)*. Tesis de Doctorado en Historia, Universidad de Buenos Aires. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/83023>

Hall, Anthony y James Midgley (2004) *Social policy for development*. Londres: SAGE Publishers.

Hardoy, Jorge y Moreno, Oscar (1974) “Tendencias y alternativas de la reforma urbana” en *Cuadernos Nacionales* 1(1):115-130. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional y Popular de Buenos Aires. Enero-febrero-marzo de 1974.

Lentini, Mercedes (2008) “Transformaciones de la cuestión social habitacional: principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano” en *Economía, Sociedad y Territorio* 8(27):61-692. <https://esnuestralaciudad.org/wp-content/uploads/2015/12/Lentini-Transformaciones-de-la-cuesti%C3%B3n-social-habitacional.-Principales-enfoques-y-perspectivas.pdf>

Massidda, Adriana (2014) “El Estado Argentino ante las Villas Miseria. Una lectura del Plan de Emergencia/Plan Integral (1956/57), primera iniciativa estatal de erradicación”. Documento de Trabajo del CEUR-CONICET, Buenos Aires. <http://www.ceur-conicet.gov.ar/archivos/publicaciones/AMassida.pdf>

Massidda, Adriana (2020) “Shantytowns, housing and state order: the Plan de Emergencia in 1950s Argentina” en *Planning Perspectives* 36(2):215-236.

Rodulfo, María Beatriz (2005) “Una revisión de las políticas habitacionales en la Argentina. El escenario habitacional y las acciones necesarias” en *Vivienda Popular* 2(15):19-24.

Sarracina, Andrea (2019) “Revisión de las etapas de la política pública habitacional en Argentina, desde principios del siglo XX a la actualidad” en *Revista Ciudades, Estados y Política* 6(2):61-70. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/revcep/article/download/83996/73247/448844>

Seers, Dudley (1970) "The meaning of development" en *Revista Brasileira de Economia* 24(3):29-50. https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/14769/The_meaning_of_development.pdf?sequence=1

Sepúlveda Ocampo, Rubén y Raúl Fernández Wagner (2006) *Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*. San José: Ed. Centro Cooperativo Sueco.

Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci (2006) "Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En Luciano Andrenacci, *Problemas de política social en la argentina contemporánea*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento:17-79.

Sunkel, Osvaldo (1978) "La dependencia y la heterogeneidad estructural" en *El Timestre Económico* 45(177):3-20. <https://www.jstor.org/stable/20856680>

Vila, Guillermo (1967) *Políticas y programas de vivienda y prefabricación en Argentina*. Documento presentado ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas (ONU). Seminario Latinoamericano sobre Prefabricación de Viviendas auspiciado por las Naciones Unidas y el Gobierno de Dinamarca. Copenhague, 13 de agosto al 1 de septiembre de 1967.

Ziccardi, Alicia (1984) "El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)" en *Revista Mexicana de Sociología* 46(4):145-172. <http://ru.iis.sociales.unam.mx/jspui/handle/IIS/5227>

Wolfe, Marshall (1974) "Development: images, conceptions, criteria, agents, choices" en *Economic Bulletin for Latin America* 18 (1-2):1-12.

Documentos y fuentes primarias

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1967) *Políticas y programas de vivienda en América Latina 1960-1967*. Documento presentado ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas (ONU). Seminario Latinoamericano sobre Prefabricación de Viviendas auspiciado por las Naciones Unidas y el Gobierno de Dinamarca. Copenhague, 13 de agosto al 1 de septiembre de 1967.

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1969) *El cambio social y la política de desarrollo social en América Latina*. Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (1971) *Algunos problemas regionales del desarrollo de América Latina vinculados con la metropolización*. Documento presentado ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas (ONU).

Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) (1964) *Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969*.

Consejo Tecnológico del Movimiento Nacional Peronista (1973) *Bases para un programa peronista de acción de gobierno*, No.4 - “Vivienda” Buenos Aires.

Organización de Estados Americanos (OEA) (1961a) *Carta de punta del Este, establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana*. Alianza para el Progreso: Documentos Básicos 14-33.

Organización de Estados Americanos (OEA) (1961b) *Declaración a los pueblos de América*. Alianza para el Progreso: Documentos Básicos 9-13.

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) (1972) *Declaración iberoamericana de Seguridad Social de Buenos Aires*. V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social. Buenos Aires, 24 al 29 de abril de 1972.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1966a) “Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en el progreso social y económico”, *Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo*, Informe III, Parte 1, Ottawa.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (1966b) “Papel de la seguridad social y del mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo en el progreso social y económico”, *Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la Organización Internacional del Trabajo*, Informe III, Parte 2, Ottawa.

Presidencia de la Nación (1973) *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977*.

Publicaciones periódicas

1973 Revista *Militancia*, Buenos Aires, N° 19 (octubre).

1974 Diario *Noticias*, Buenos Aires 27 de marzo.

Cómo citar este artículo

Dvoskin, Nicolás (2022) “La política de vivienda en la Argentina desarrollista: de un problema económico a un problema político”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 11 N°22: 336-360