

## Brechas del bienestar: el problema de la vivienda rural argentina entre las décadas de 1930 y 1950

**Resumen:** El problema de la vivienda para los sectores populares urbanos en la Argentina fue incluido en la agenda estatal a comienzos del siglo XX, al ritmo de la industrialización, el crecimiento poblacional y la influencia del higienismo. Promediando aquel siglo se instaló la idea de la vivienda como derecho y elemento democratizador del bienestar, pero esta no alcanzó a las zonas rurales. La explicación radica en la concepción productivista del campo, la fragilidad del movimiento organizado y las especificidades de los trabajadores y productores en las zonas rurales. Este artículo contribuye a entender el clima de ideas y los marcos normativos que hicieron de la vivienda rural un problema sin un correlato significativo entre las décadas de 1930 y 1950.

**Palabras clave:** condiciones de vida, vivienda rural, políticas públicas, Argentina, peronismo, Revolución Libertadora.

## Welfare gaps: the problem of rural housing in Argentina between the 1930s and 1950s

**Abstract:** The problem of housing for popular sectors in Argentina was included in the state's agenda in the early twentieth century, at the time of industrialization, population growth and the influence of hygienism. By mid-century, the idea of housing as a right and a democratizing element of welfare was installed, but this did not reach the rural areas. The explanation lies in the productivist conception of the countryside, the fragility of organized movements and the specificities of workers and producers in rural areas. This article contributes to understand the climate of ideas and normative frameworks that made rural housing a problem without a significant correlation between the 1930s and 1950s.

**Keywords:** life conditions, rural housing, public policies, Argentina, Peronism, Revolución Libertadora.

## Brechas do bem-estar: o problema da moradia rural argentina entre as décadas de 1930 e 1950

**Resumo:** O problema da habitação para os pobres urbanos na Argentina foi incluído na agenda do Estado no início do século XX, ao ritmo da industrialização, do crescimento populacional e da influência do higienismo. Na metade do século, a ideia de habitação como direito e elemento de democratização do bem-estar foi estabelecida, mas não chegou a alcançar as áreas rurais. A explicação está na concepção produtivista do campo, na fragilidade dos movimentos organizados e nas especificidades dos trabalhadores e agricultores em áreas rurais. Este artigo ajuda a compreender o clima de ideias e os marcos regulatórios que fizeram da habitação rural um problema sem uma correlação significativa entre as décadas de 1930 e 1950.

**Palavras-chave:** condições de vida, habitação rural, políticas públicas, Argentina, peronismo, Revolução Libertadora.

**Cómo citar este artículo:** Juan Manuel Cerdá y Alejandra Salomón, "Brechas del bienestar: el problema de la vivienda rural argentina entre las décadas de 1930 y 1950", *Trashumante. Revista Americana de Historia Social* 10 (2017): 192-214.

**DOI:** [dx.doi.org/10.17533/udea.trahs.n10a10](https://doi.org/10.17533/udea.trahs.n10a10)

**Fecha de recepción:** 24 de agosto de 2016

**Fecha de aprobación:** 30 de marzo de 2017

**Juan Manuel Cerdá:** Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina).

Investigador del CONICET y miembro del Centro de Estudios de la Argentina Rural (CEAR).

Correo electrónico: [cerdajuanma@gmail.com](mailto:cerdajuanma@gmail.com)



**Alejandra Salomón:** Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Quilmes (Argentina).

Investigadora del CONICET y miembro del Centro de Estudios de la Argentina Rural (CEAR).

Correo electrónico: [alejandra.laurasalomon@gmail.com](mailto:alejandra.laurasalomon@gmail.com)

## Brechas del bienestar: el problema de la vivienda rural argentina entre las décadas de 1930 y 1950

Juan Manuel Cerdá y Alejandra Salomón

### Introducción

Este trabajo parte de la premisa de la importancia de la perspectiva histórica para el abordaje de las políticas sociales. Condicionada por el peso mítico del peronismo clásico, los estudios sobre las mismas han tendido a focalizarse en el período comprendido entre 1943 y 1955, y revelan que el mayor esplendor ocurrió en los primeros años y que el epicentro estuvo en las ciudades. ¿A qué se deben las vacancias en cuanto a políticas sociales rurales? ¿Qué lugar ocupaba lo social-rural en el imaginario gubernamental y cuál fue su impacto a la hora de fijar prioridades?

En el caso puntual de las políticas públicas de vivienda, el análisis situó el centro de gravedad en los procesos sociales de urbanización y arquitectónicos, tanto en la etapa peronista como en la inmediatamente posterior.<sup>1</sup> Los aportes han sido valiosos, no obstante, poco se sabe sobre la vivienda rural como objeto de discurso y de acción estatal. ¿Cuáles fueron las representaciones sociales y las iniciativas estatales en materia de vivienda rural a mediados del siglo XX? ¿Cuál fue el papel de los

1. Véase Diego Lecouana, *Legislación sobre locaciones urbanas y el problema de la vivienda* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1992); Juan Carlos Torre y Elisa Pastoriza, “La democratización del bienestar”, *Nueva Historia Argentina*, t. VIII, dir. Juan Carlos Torre (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2002) 257-312; Rosa Aboy, *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio de Los Perales. 1946-1955* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005); Anahí Ballent, *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2005); Horacio Gaggero y Alicia Garro, *Del trabajo a la casa. La política de vivienda del gobierno peronista, 1946-1955* (Buenos Aires: Biblos, 1996); Marcelo Jerez, “Política de vivienda en Jujuy durante el primer peronismo”, *Políticas sociales. Entre demandas y resistencias. Argentina 1930-1970*, eds. Carolina Biernat y Karina Ramacciotti (Buenos Aires: Biblos, 2012) 97-122. Para las décadas de 1950 y 1960 ver: Hugo Ratier, *Villeros y villas miseria* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1973); Oscar Yujnovsky, *Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981)* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984); Jorge Liernur, “Las políticas de vivienda de la ‘Revolución Libertadora’ y el debate en torno al proyecto para el Barrio Sur”, *Block. Revista de cultura de la arquitectura, la ciudad y el territorio* 9 (2012): 70-84; Lucía González Duarte, *Villas Miseria: la construcción del estigma en discursos y representaciones (1956-1957)* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2015).

distintos actores sociales que participaron en el campo de las políticas públicas? ¿Hubo demandas sociales?

La década de 1930 no solo significó una crisis, sino también implicó cambios importantes en los diversos espacios rurales. Como consecuencia de aquella, sobrevino el agotamiento del modelo agroexportador, lo cual trajo aparejado el desmoronamiento del comercio exterior, aumento del desempleo, deterioro del salario real y migraciones internas. En este contexto, fueron los trabajadores rurales y arrendatarios la variable de ajuste de la crisis, si se tiene en cuenta que la concentración y el encarecimiento de la tierra, la producción extensiva y la preeminencia del arrendamiento delineaban un paisaje social desigual y signado por un sistema de tenencia de la tierra particularmente precario. Por otra parte, el carácter estacional de la demanda de fuerza de trabajo en la agricultura sugiere un sector itinerante, que percibía magros salarios y tenía escasa capacidad organizativa.

En general, el “campo” ha sido abordado como actor económico, pero menor interés ha despertado su dimensión social: las condiciones de vida de sus pobladores y cómo les ha llegado a estos el tan mentado “bienestar”. Durante el peronismo, a pesar de que se instaló la idea de la vivienda como derecho y elemento democratizador del bienestar, fue asimétrica en cuanto a su implementación territorial, ya que no alcanzó a las zonas rurales. Esta ausencia abonaría aquellas interpretaciones que avalan una mejora limitada de las condiciones de vida de la población. Es decir, el gobierno peronista, si bien logró la “democratización del bienestar”, fracasó en la construcción de un sistema universal, perdurable y más equitativo, con lo cual no habría instituido un Estado de bienestar pleno.<sup>2</sup> De todos modos, aunque con ambigüedades, vaguedades y parcialidades, la ampliación de derechos tuvo un efecto real y simbólico muy poderoso.

Tras el derrocamiento de Juan Domingo Perón, y la influencia decisiva en torno a la problemática del desarrollo económico ejercida por la CEPAL y Raúl Prebisch, para el gobierno de la “Revolución Libertadora” uno de sus ejes de acción fue el habitacional. En 1957, un informe sobre la vivienda rural y un trunco proyecto de ley de creación del “Instituto de la Vivienda Rural de Interés Social”, elaborados por la Comisión Nacional de la Vivienda, ejemplifican el interés estatal por abordar la cuestión. No obstante, el fracaso de la iniciativa sugiere que esta no estaba en la agenda gubernamental.

Durante las décadas de 1940 y 1950 los problemas sociales del campo ocupaban en la arena pública un lugar más declamado que efectivo. Por otra parte, si se entiende a las políticas públicas no solo como acciones sino también como omisiones, se advierte que las políticas sociales respondían a un entramado social,

2. Peter Ross, “Justicia Social: una evaluación de los logros del peronismo clásico”, *Anuario del IEHS* 8 (1993): 105-124; Torre y Pastoriza 257-312; Juan Suriano, “Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social”, *El país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en Argentina*, comps. Julián Bertranou y otros (Buenos Aires: Prometeo, 2004) 33-53.

político e institucional que priorizaba los problemas urbanos y que tendía a homologar los rurales a lo exclusivamente productivo.<sup>3</sup>

Para corroborar esta hipótesis se partirá del Censo Nacional de Vivienda (CNV) de 1960, cuyo análisis configura una radiografía sobre la magnitud del problema de la vivienda rural argentina a mediados del siglo XX. Con base en dicho censo, se explorará el clima de ideas que sobre el nivel de vida de la población rural y, en particular, sobre su situación habitacional, reinaba en ámbitos técnicos y políticos entre las décadas de 1930 y 1950. A continuación se analizará la propuesta de la Comisión Nacional de la Vivienda, evaluando sus singularidades, cambios y continuidades en tanto modo de intervención estatal. El trabajo se ciñe a la indagación de los aspectos enunciativos y de planificación del Estado a nivel nacional, así como a la visión de algunos expertos en la materia. La propuesta es visitar fuentes ya examinadas e incursionar en otras nuevas, y así desplazar la lente de observación hacia las políticas públicas nacionales destinadas al ámbito rural.

## 1. La vivienda rural a través del prisma censal

Las estadísticas censales han sido deficientes para medir el bienestar de la población en general y de la rural en particular. En primer lugar, ello se debe a la definición restrictiva de lo “rural” como los agrupamientos menores de 2,000 habitantes. En segundo lugar, los cambios de las categorías censales impiden la reconstrucción histórica de las características habitacionales. Asimismo, la falta de datos específicos es un elemento indicador del débil interés por cuantificar y por conformar un “lenguaje común” que opere como fundamento del debate sobre la cuestión social rural. Tras estas falencias subyace un ideario del campo como un espacio vacío, el cual ha permeado las políticas a lo largo de nuestra historia. Sin embargo, en la primera mitad del siglo XX la población rural creció en términos absolutos, y en 1960 representaba un cuarto de la población total del país (Tabla 1).

Mientras que el problema de la vivienda urbana fue un tema recurrente en la discusión de los técnicos así como en las acciones del Estado desde comienzos del siglo XX, el de la vivienda rural no tuvo un abordaje similar a pesar de sus precarias condiciones. Una valiosa fuente que mide dicha condición es el CNV de 1960, el cual ofrece una fotografía del nivel de hacinamiento, tipos de construcciones y acceso a servicios públicos en las viviendas rurales.<sup>4</sup> En este punto, conviene reconocer una dificultad con respecto a la medición: la exclusión de la categoría vivienda a aquellos sitios no destinados exclusivamente al hábitat de las personas, o sea, tinglados, fábricas, galpones, etc.<sup>5</sup> De acuerdo a esta clasificación,

3. Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, *Redes* 2.4 (1995): 99-128.

4. La información disponible para 1937 y 1947 no son comparables, con excepción de los materiales de construcción de las viviendas.

5. Según el censo de 1960 la vivienda era “todo lugar, de cualquier tipo y construcción, fija o móvil, utilizado para alojamiento de personas, o que, aún estado deshabitado, haya sido construido o re-

650,237 personas vivían en este tipo de establecimientos (3.2% de la población total), de los cuales se repartían equitativamente entre urbanos y rurales (324,436 y 325,801 respectivamente). Esto implica que 6.2% de la población rural habitaba en establecimientos no diseñados como viviendas, un porcentaje significativamente mayor que en el caso urbano, donde la población que vivía en este tipo de edificaciones era 2.2%.

Por otro lado, si bien en promedio había 1.2 familias por vivienda, se observa un grado mayor de hacinamiento en los sectores rurales que en los urbanos. En este sentido, mientras que en las ciudades convivían 1.3 personas por habitación, en el ámbito rural este indicador aumentaba a 1.7, o sea, un 30% más que en las ciudades. Otro elemento que muestra la precariedad de la vivienda rural es la condición de tenencia. Durante la primera mitad del siglo XX, un motivo usual de conflictividad urbana fue el alto precio de los alquileres, lo que incluso provocó huelgas entre los inquilinos. En zonas rurales, esto no parece haber sido una contrariedad, ya que para un peón o un arrendatario la vivienda formaba parte del contrato de trabajo o de arrendamiento. Esta particularidad ha quedado plasmada en las estadísticas: en relación a las ciudades en el ámbito rural era menor el porcentaje de viviendas ocupadas por inquilinos (13% frente a 32%), y mayor el de las otras tres categorías de no propietarios: administradores, mayordomos, porteros, cuidadores, personal de servicios, ocupantes gratuitos y otros tipos de habitantes (37% frente a 9%). Como puede advertirse, el usufructo de la vivienda estaba asociado a la condición de trabajadores de sus ocupantes (Tabla 2).

De los datos del censo se desprende que la mitad de la población rural vivía en ambientes carentes de condiciones de higiene elementales: viviendas de barro, piso de tierra y escasa ventilación. A esto deben sumarse otras deficiencias sanitarias como el acceso al agua potable, a retrete o, en mayor medida, al servicio eléctrico (Tabla 3).

Esta resumida radiografía de las condiciones de vivienda del sector rural verifica la inequidad social entre los espacios urbanos y rurales existente en 1960, luego de las resonantes políticas de bienestar. Como se verá a continuación, su invisibilización, tanto en los discursos como en las políticas públicas, fue una constante durante los años de la ampliación de los derechos sociales. Este vacío está marcando un aspecto poco estudiado de la fragmentación de los derechos sociales: su desigual alcance al “campo”.

---

formado para ese fin. De acuerdo a ello, una casa, un departamento, un rancho, una casa rodante, un vagón de ferrocarril, una cueva, etc., utilizados para alojamiento, constituirán una vivienda”. Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Censo Nacional de Vivienda, 1960* (Buenos Aires: [s.e.], [s.f.]) XXIV.

Tabla 1. Evolución de la población en la Argentina, 1914-1960

Población	1914		1947		1960	
	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje	Valor	Porcentaje
Urbana	4,157,370	52.7	9,932,133	62.5	14,758,341	73.8
Rural	3,727,807	47.3	5,961,694	37.5	5,252,198	26.2
<b>Total</b>	<b>7,885,177</b>	<b>100</b>	<b>15,893,827</b>	<b>100</b>	<b>20,010,539</b>	<b>100</b>

Fuente: Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Tercer Censo Nacional de Población* [Buenos Aires: [s.e.], 1914]; Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Cuarto Censo Nacional de Población* [Buenos Aires: [s.e.], 1947]; Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Censo Nacional de Población* [Buenos Aires: [s.e.], 1960].

Tabla 2. Régimen de tenencia en zonas urbana y rural según cantidad de viviendas, personas, familias y cuartos, 1960

Tenencia	Viviendas		Personas		Familias		Cuartos	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Propietarios	2,021,093	509,667	8,691,442	2,494,917	2,393,543	578,119	6,918,515	1,604,515
Inquilinos	1,066,834	132,735	4,547,100	589,849	1,354,333	149,588	3,211,848	376,284
Administradores, mayordomo, portero, cuidador, personal de servicio	96,417	134,751	365,304	633,125	108,509	152,463	266,079	407,571
Ocupación gratuita	138,840	177,834	593,438	857,750	156,551	196,660	300,332	365,023
Otros	54,377	70,651	236,621	350,756	63,470	78,986	173,960	191,351
Total por zonas	3,377,561	1,025,638	14,433,905	4,926,397	4,076,406	1,155,816	10,870,734	2,944,744
<b>Total</b>	<b>4,403,199</b>		<b>19,360,302</b>		<b>5,232,222</b>		<b>13,815,478</b>	

Fuente: Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Censo Nacional de Vivienda* [Buenos Aires: [s.e.], 1960].

Tabla 3. Total de viviendas particulares ocupadas en zonas urbanas y rurales según provisión de agua, retrete e iluminación, 1960

Zona	Provisión de Agua		Retrete			Iluminación		
	Pública	Privada	Con inodoro con descarga de agua	De otro tipo	Sin Retrete	Eléctrica	Lámpara de kerosene o nafta	Otras formas
Total	51.6%	48.4%	61.5%	25.2%	13.3%	68.8%	29.0%	2.2%
Urbana	62.9%	37.1%	73.8%	19.3%	6.9%	84.0%	15.2%	0.9%
Rural	14.1%	85.9%	21.1%	44.7%	34.2%	18.8%	74.6%	6.6%

Fuente: Dirección Nacional de Estadística y Censos, *Censo Nacional de Vivienda* [Buenos Aires: [s.e.], 1960].

## 2. Ideas y políticas sobre la vivienda rural a mediados del siglo XX

En la etapa peronista la implementación de políticas de vivienda implicó un quiebre en la relación Estado-sociedad, al instalar la idea de la vivienda como derecho. Si bien Perón se presentó como pionero en este tipo de acciones, es preciso matizar tal aseveración. Durante la década de 1930, no solo había voces que advertían sobre la precariedad habitacional rural dentro de los campos técnico y académico, sino que además la labor social formulada por los gobiernos de dicho decenio permite establecer puntos de contacto con la que llevaría adelante Perón. Ambas experiencias, aunque con diferentes alcances y singularidades, compartían la convicción de que el Estado detentaba la obligación de encauzar el bienestar general, para garantizar el orden, la armonía social y el retroceso del comunismo. En materia de vivienda los expertos insistían en la necesidad de la intervención estatal, lo cual se plasmó en iniciativas que desplazaron del centro temas como la inmigración o el auge del movimiento obrero, predominantes hasta entonces. Asociaban los problemas a cuestiones de salubridad y moral típicas de las grandes ciudades, en tanto las deficiencias habitacionales rurales, aunque reconocidas, eran soslayadas a un segundo plano.

### 2.1. La vivienda rural como problema social y arquitectónico en la década de 1930

Influida por el higienismo, la preocupación estatal por la vivienda se instaló a finales del siglo XIX. Sin embargo, fue a comienzos del siguiente cuando comenzó a ser conceptualizada como un instrumento de reforma social, como un dispositivo de integración destinado al arraigo y a la homogeneización social.<sup>6</sup> En 1915 la creación del primer organismo público de vivienda, la Comisión Nacional de Casas Baratas, colocó en el centro del debate el rol del Estado en la provisión de viviendas urbanas económicas e higiénicas para los sectores denominados populares.

En un contexto signado por las migraciones internas hacia las grandes ciudades y las dificultades de la actividad agropecuaria a partir de la crisis de 1930, creció la inquietud gubernamental por la vivienda rural. Lo ilustra la profusión de propuestas destinadas al crédito rural (Consejo Agrario Nacional, Banco de la Nación Argentina, Banco Hipotecario Nacional, etc.), aunque la temática ocupó un plano secundario respecto al conventillo, al hogar de una sola pieza y a las villas miseria. Por entonces, el arraigo del colono o campesino por medio del goce de una vivienda adecuada empezó a formularse como tópico subordinado al urbano (la desconcentración de las ciudades) o al económico (recuperación del agro). Horacio Nazar Mendes Gonçalves lo expresó con claridad: "El hombre huye del campo porque no encuentra en el mundo rural los adelantos que existen en las ciudades, el progreso [...] No construye su vivienda adecuada en el campo porque está allí sólo transitoriamente; pero está

6. Eduardo Zimmermann, *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)* (Buenos Aires: Sudamericana, 1985).

transitoriamente porque no tiene vivienda adecuada”.<sup>7</sup> En este marco, las imágenes giraban en torno a dos conceptos que traslucían cierta alarma por la brecha rural-urbana: la “urbanización del campo” y la “ruralización de la ciudad”.<sup>8</sup> La solución requería la articulación entre ambos espacios y el fomento a la colonización.

En relación a esta última, varios proyectos de ley dan cuenta del reparo gubernamental en el bienestar rural, aunque habitualmente visto como condición para el aumento de la producción. En 1939 Alejandro Bunge incitaba a una política de colonización que no solo atendiera la división de la tierra, sino también la construcción de viviendas dignas e higiénicas. En esa misma línea, la inquietud de algunos arquitectos por el rancho despertó interés en torno a la instrucción y reglamentación estatal para edificar viviendas económicas, higiénicas y viables como forma de arraigo.<sup>9</sup> En este sentido, la ley 12.636/40 de creación del Consejo Agrario Nacional (CAN) apuntaba al poblamiento del interior, la racionalización de las explotaciones rurales, la subdivisión de la tierra y la estabilidad y el bienestar de su población. Para ello, estipulaba créditos especiales del Banco de la Nación Argentina (BNA), a largo plazo y con bajo interés. Si bien el foco de atención residía en la cuestión de la tierra, algunas voces dieron cuenta de acciones en pro de la vivienda, como la del gerente del Departamento de Asuntos Económicos y Técnicos del CAN, Juan Llamazares.<sup>10</sup>

A la vivienda rural también se la ligó con la modernidad. Para el arquitecto Samuel Sánchez de Bustamante era un elemento organizador de la cultura en aquellos trabajadores del agro que “vivían conformes en su desorden y dejadez”.<sup>11</sup> De modo que las reflexiones convergían con el pensamiento higienista de principios de siglo: la vivienda como instrumento de reforma moral y social. Para que esto fuera posible, se reclamaba la intervención del Estado y construcciones que, al priorizar el uso de materiales, técnicas y mano de obra vernáculos, pondrían coto al desempleo, al éxodo y a la crisis productiva en el agro. La propuesta sería factible solo si se conjugaban formas arquitectónicas modernas, el abaratamiento y la instrucción de sus moradores. En suma, en la década de 1930 y principios de 1940 algunos técnicos advirtieron el reconocimiento de la vivienda rural como problema

7. Horacio Nazar Mendes Gonçalves, *La vivienda popular rural* (Buenos Aires: Pregoneros Social-Católicos, 1942) 23-24.

8. Andrés Devoto Moreno y Luis Laverdet, “La desocupación y el problema de la vivienda”, *Vivienda: ideas y contradicciones (1916-1956). De las casas baratas a la erradicación de las villas de emergencia*, comps. Ramón Gutiérrez y Margarita Gutman (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia de la Arquitectura y del Urbanismo, 1988) 50-52.

9. “Salubridad en la vivienda rural”, *Revista de Arquitectura* (Buenos Aires) agosto de 1935: 340-341; Emilio Frers, “La vivienda rural económica”, *Revista de Arquitectura* (Buenos Aires) mayo de 1940: 303-304; Ezequiel Guastavino, “El techado en la vivienda rural”, *Revista de Arquitectura* (Buenos Aires) agosto de 1940: 459-462; “Dos palabras sobre vivienda rural”, *Revista de Arquitectura* (Buenos Aires) agosto de 1941: 358-360.

10. *Revista Argentina Económica* (Buenos Aires) enero de 1945: 38.

11. Samuel Sánchez de Bustamante, “La vivienda rural”, *Revista de Arquitectura* (Buenos Aires) junio de 1940: 370.



de doble cariz, social y arquitectónico, aunque no se vio materializado en políticas específicas. Por el contrario, fue incluida dentro de los proyectos de colonización.

## 2.2. Vivienda rural: una cuestión marginal durante el peronismo

Consagrada como un derecho del trabajador, inicialmente en el discurso oficial y luego en la Constitución reformada de 1949, la “vivienda digna” pasó a ser un componente que contribuía a la armonía entre capital y trabajo. Con la llegada de Perón a la presidencia en un contexto económico favorable, y luego de un proceso de propuestas iniciado en 1943, la intervención directa del Estado en vivienda cobró relevancia. En cuanto a la promoción de la misma, pueden reconocerse dos etapas. Frente a un primer momento entre 1946 y 1949, en el que se destacó la construcción directa, en un segundo momento, a partir del año 1950, el gobierno optó por la acción indirecta o crediticia.<sup>12</sup>

A partir de 1947, con la reorganización de la Administración Nacional de Vivienda y la reformulación de la legislación referida a la promoción de la vivienda, al sistema bancario y al régimen de locación urbana, se inauguró la fase de construcción masiva. El Primer Plan Quinquenal del peronismo, apelando a la idea de planificación y eludiendo precisiones, facultó a diversos organismos para la realización de las obras, especialmente, en las grandes ciudades donde primaban la escasez y el encarecimiento.<sup>13</sup> El Ministerio de Obras Públicas, el Banco Hipotecario Nacional (BHN), la Fundación Ayuda Social Eva Perón, los gobiernos provinciales y la municipalidad de Buenos Aires fueron los encargados de ejecutar las construcciones. En 1948 se creó la Dirección de Vivienda y, por medio de la ley 13.529/49, se estableció la competencia ministerial en la construcción de las viviendas que el Plan no había explicitado.

En alusión al “problema demográfico”, el Primer Plan Quinquenal expresaba que una distribución más racional de la población y un freno al éxodo rural podían conseguirse “llevando a las zonas agrícolas elementales medios de subsistencia digna que se obtendrán procurándoles vivienda cómoda y medios de aumentar la eficiencia del trabajo [...]”.<sup>14</sup> Sobre la vivienda, el Plan preveía la obligación de los propietarios rurales de suministrar viviendas a los trabajadores. Para eso, el Ministerio de Agricultura y la Secretaría de Trabajo y Previsión debían presentar en conjunto un proyecto de ley, pero este nunca se concretó.<sup>15</sup>

Hemos hallado, en cambio, un anteproyecto de ley sobre “vivienda familiar en establecimientos rurales” presentado por la Sociedad Rural Argentina (SRA).<sup>16</sup> El

12. Ballent; Aboy.

13. Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones, *Plan de Gobierno, 1947-1951* (Buenos Aires: Primicias, 1947).

14. Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones 271.

15. Presidencia de la Nación, Subsecretaría de Informaciones 316.

16. Sociedad Rural Argentina, *Inmigración y reforma agraria* (Buenos Aires: Sociedad Rural Argentina, 1947).

mismo proponía intimar a los patrones a dotar de vivienda familiar al 25% del personal mayor de edad, siempre que estuviera casado y que acreditara una antigüedad mínima de dos años. Esta obligación regiría para los establecimientos situados a más de cinco kilómetros de las ciudades o pueblos. Los propietarios tendrían cinco años de plazo para encuadrarse en la disposición, so pena de sufrir una multa de \$500,000 por cada vivienda que dejaran de construir. En el proyecto se determinaban, asimismo, dos condiciones que debían reunir las viviendas: material estable y acorde al lugar, y número de habitaciones suficientes para la separación por sexo de los hijos. Todas las inversiones realizadas podrían deducirse del impuesto a los réditos (por ello se presentó un plan de “fomento a la reinversión de réditos en los campos”), y serían excluidas de la tasación para la contribución territorial. El BNA acordaría créditos por el total del valor invertido hasta un monto de \$10,000 para cada vivienda, en un plazo de diez años y a un interés de 3%. Lo significativo de este proyecto es la visibilización de la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población rural, como parte de un programa de reforma agraria.

La crisis de 1949 imposibilitó al gobierno nacional mantener el esquema distributivo de los primeros años, por lo cual incentivó la austeridad, la capacidad de ahorro y la resignación de los recursos. Al mismo tiempo, replanteó su política económica hacia el sector agropecuario. En aras de una mayor productividad, estimuló los avances técnicos y los programas de riego y sanidad, además que remarcó asuntos como la educación rural, la conservación de los suelos y la forestación. Al calor de la reorientación económica hubo cambios en la política de vivienda. Restricción en el otorgamiento de créditos, retroceso del Estado en la acción directa y mayor estímulo a las asociaciones civiles para la construcción fueron síntomas de la nueva estrategia y quedaron plasmados en el Segundo Plan Quinquenal. En este plan, en sintonía con la “vuelta al campo”,<sup>17</sup> las viviendas rurales recibían un tratamiento particular: “el Estado auspiciará la construcción de viviendas rurales que satisfagan de una manera digna, funcional, adecuada y económica las necesidades de la familia campesina y que procuren el afincamiento de la población agraria mediante: a) un régimen especial de créditos en condiciones liberales y a largo plazo; y b) asesoramiento técnico que contemple previsiones del crecimiento familiar, características del medio geográfico, facilidades para los interesados, empleo de materiales locales eficientes y económicos; y normas de higiene y comodidad para la salud y el bienestar”.<sup>18</sup>

Pese a que el fomento a la vivienda rural figuró esta vez como un objetivo más puntual y preciso, no se plasmó en acciones concretas. En ambas etapas los planes de acción para vivienda se focalizaron en las urbes, donde las realizaciones aseguraban mayor visibilidad de la gestión y las insuficiencias eran estimadas más

17. Noemí Girbal Blacha, “Políticas públicas para el agro se ofrecen. Llamar al estado peronista (1943-1955)”, *Mundo Agrario* 3.5 (2002). <http://www.scielo.org.ar/pdf/magr/v3n5/v3n5a01.pdf> (13/11/2016).

18. Presidencia de la Nación, *Segundo Plan Quinquenal, 1953-1957* (Buenos Aires: Secretaría de Prensa y Difusión, 1953) 139-140.

apremiantes. La principal preocupación se posaba en la carestía, el hacinamiento y la insalubridad en las ciudades. En esos espacios, la política estatal más importante para generar el acceso a la vivienda se condensó por medio del crédito barato que otorgaba el BHN. Al respecto, resulta ilustrativo el modo en que la Revista de Obras Públicas e Industrias de la República Argentina enumeraba mensualmente los logros constructivos en Capital Federal y otros centros urbanos del país. Solo exiguas y generales menciones vaticinaban obras en el campo.<sup>19</sup>

En medio de esta visión “urbano-céntrica”, desde ámbitos estatales, académicos, técnicos y corporativos se esbozaba que la “vivienda digna” debía alcanzar también a los pobladores rurales. En sus pronunciamientos y planes, Perón también instaba a que: “Debemos arraigar al hombre de campo a su terruño, brindándole [...] un standard de vida que le permita atender con dignidad a su subsistencia y la de los suyos”.<sup>20</sup> Sin embargo, el epicentro del problema agrario de Perón residía en la tierra: “la tierra para quien la trabaja”, tal como lo ilustra la transformación del régimen de tenencia de la tierra y la democratización en el acceso a la propiedad.<sup>21</sup>

Ahora bien, en medio del vacío en cuanto a políticas específicas referidas a la vivienda rural, es posible identificar normativas que contemplaban la cuestión de modo tangencial. Algunas fueron previas a la presidencia de Perón (tales como la Ley de Colonización 12.636/40 y el Estatuto del Peón decreto/ley 28.169/44), en tanto que otras fueron promulgadas durante su mandato (como la ley 13.246 de arrendamientos y aparcerías de 1948 y la ley 14.392 de colonización de 1955). La reglamentación de estas leyes, pese a su dudosa aplicación, dio un nuevo marco al problema, al menos de modo enunciativo.

El Estatuto del Peón contenía disposiciones respecto a la vivienda. Estipulaba que el alojamiento brindado por el patrón a los trabajadores temporarios “deberá satisfacer condiciones mínimas de abrigo, aireación, luz natural y de espacio equivalente a quince metros cúbicos por persona; contará asimismo, con muebles individuales para el reposo y comodidades para la higiene personal completa, con arreglo a las condiciones ambientales y posibilidades y naturaleza de la explotación”.<sup>22</sup> Para los trabajadores permanentes se establecía como regla general la obligación del patrón de proveer de una “casa habitación [la cual] deberá poseer el número suficiente de piezas para separar por sexos a los hijos mayores”.<sup>23</sup>

19. *Revista de Obras Públicas e Industrias de la República Argentina* 136 (Buenos Aires) 1948: 546; *Revista de Obras Públicas e Industrias de la República Argentina* 134 (Buenos Aires) 1948: 458.

20. Juan Domingo Perón, “La tierra de propiedad fiscal”, *La Nación Argentina. Libre, Justa y Soberana*, ed. Control de Estado de la Presidencia de la Nación (Buenos Aires: Peuser, 1950) 390.

21. Mario Lattuada, *La política agraria peronista (1943-1983)*, 2 tomos (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1986); Osvaldo Graciano y Gabriela Olivera, coords., *Agro y política en Argentina*, t. 2 (Buenos Aires: CICCUS, 2015).

22. “Estatuto del peón, Decreto/ley 28.169/44”, art. 11, *Boletín Oficial* (Buenos Aires): 18 de octubre de 1944: 3.

23. “Estatuto del peón”, art. 14.

Además, “los patronos deberán exigir que las casas individuales destinadas al uso de la familia del obrero y que de acuerdo a lo especificado deberán entregar en las debidas condiciones de habitabilidad e higiene, sean mantenidas en el mismo estado y blanqueadas con lechada de cal, por lo menos una vez al año, a cuyo fin proveerán el material adecuado”.<sup>24</sup>

Por su parte, la legislación sobre arrendamientos y aparcerías rurales (ley 13.246) transformó las relaciones contractuales en torno a la tierra en un asunto de interés público, al reglamentar la suspensión de desalojos y las prórrogas de contratos. Asimismo, determinó la obligación por parte del propietario de proveer al arrendatario las siguientes mejoras: una casa habitación construida con materiales estables y en condiciones higiénicas, compuesta como mínimo por tres piezas, cocina, galería, retrete con ducha; un pozo o bomba que asegurara agua y alambrados perimetrales. El valor de las mejoras exigibles al arrendador no debía exceder el 20% de la valuación fiscal de la superficie arrendada. Si el propietario no realizaba las mejoras, podía efectuarlas el arrendatario a costa de aquel con créditos previstos por el BNA. Ambas legislaciones incorporaron la mediación como instancia previa al litigio con el arbitraje estatal obligatorio. Pese a que dicha intervención no fue una originalidad del gobierno peronista, implicó un cambio cualitativo en favor de los sectores más vulnerables. De todos modos, los conflictos solían ocasionarse por cuestiones relativas a salarios o arriendos, y no por la vivienda.

En el mismo sentido de que “la tierra deje de ser un bien de renta para convertirse en un bien de trabajo”, las leyes de colonización preveían el otorgamiento de créditos para colonos y pequeños propietarios, así como exención de tributos para la construcción de viviendas dedicadas a colonos y aparceros, siempre que se sometieran a planos oficiales.<sup>25</sup> La Ley de Colonización facilitó el crédito por medio del BNA destinado a la edificación de viviendas, para asegurar a cada adjudicatario una vivienda “adecuada, higiénica, confortable y económica”.

En esta etapa, al igual que en la anterior, la cuestión de las deficiencias de calidad y servicios rurales fue objeto de reflexiones técnicas y académicas. Lo atestigua así la prestigiosa *Revista de Economía Argentina*: “es muy común que vivan familias muy numerosas en los famosos ranchos, carentes, la mayoría de las veces, de las más elementales condiciones de espacio e higiene”.<sup>26</sup> En esa misma revista Emilio Llorens, ingeniero comprometido con el catolicismo social, también señalaba la gravedad del problema de la vivienda rural. Para afrontarlo, sugería la entrega de viviendas apropiadas a colonos, arrendatarios y peones permanentes por cuenta del Estado y de propietarios rurales con apoyo del BNA.<sup>27</sup>

24. “Estatuto del peón”, art. 15.

25. Presidencia de la Nación, *Segundo Plan* 272-274.

26. *Revista de Economía Argentina* (Buenos Aires) marzo 1946: 91.

27. Emilio Llorens, “La vivienda en Argentina”, *Revista de Economía Argentina* (Buenos Aires) mayo-junio 1949: 125-136.

Existía un consenso en torno al abordaje integral del problema de la vivienda. En la visión del primer ministro de Salud de la Argentina, Ramón Carrillo, eran indisolubles los aspectos sanitarios, la educación y la vivienda. Carrillo reclamaba la construcción de viviendas higiénicas acompañadas por campañas sanitarias y la creación de hospitales rurales. Si bien reconocía los inconvenientes específicos del sector rural, planteaba que en el caso de la vivienda estos se resolverían “llevando las ventajas sanitarias de la ciudad al medio rural”, con lo cual mantenía la idea de “urbanizar al campo” propia de los años treinta.<sup>28</sup> Rafael García Mata, reconocido ingeniero agrónomo que llegó a ocupar importantes funciones públicas, era defensor de una política agraria que contemplara la vivienda, los caminos, los servicios sociales y la electrificación. En relación a la vivienda, proponía un plan de ayuda al productor por medio de planos, asesoramiento y materiales baratos estandarizados suministrados por cooperativas.<sup>29</sup>

El arquitecto Pablo Hary, mentor de los grupos de Consorcio Regional de Experimentación Agrícola (CREA), advertía sobre la gravedad que revestía el problema, incluso mayor que su par urbana. Puesto que a los factores puramente materiales se agregaban otros de índole psicológico: “el hombre de campo, terminado su trabajo, no puede no estar en su casa [...], además no está en ‘su’ casa”.<sup>30</sup> Hary cuestionaba que el Estado se interesaba solo en la financiación de barrios obreros urbanos: “Si vamos a estimular la producción rural y fortalecer la vida rural, debemos atender muy seriamente a la vivienda”, a través de la holgura en el mercado de materiales, créditos accesibles y una desgravación de impuesto a los réditos.<sup>31</sup>

Por otro lado, en la etapa peronista se seguía insistiendo en la necesidad de fomentar el arraigo rural. En esta línea, el economista Bonifacio Cejuela proclamaba: “Demos vivienda adecuada al hombre de campo, enseñémosle a vivir, no solamente facilitándole la compra de la tierra se logra ello, sino permitiendo adquirir elementos para que su nivel de vida sea apropiado; el confort [...] influye notablemente en la sedimentación del hombre al medio”.<sup>32</sup>

Resulta interesante rescatar otra faceta de la temática que nos ocupa: la escasa difusión otorgada a los problemas de la vivienda rural también se corresponde con la posición social subordinada de buena parte de sus habitantes y con la falta de reclamos articulados. El arquitecto Luciano Rottin señalaba la “obligación de atender por vez primera en el campo argentino el pedido que a causa de su modestia el campesino nunca formuló”, que consistía en la edificación de “casas colónicas”,

28. Ramón Carrillo, *Plan Sintético de Salud Pública, 1952-1958* (Buenos Aires: Ministerio de Salud Pública, 1951) 63.

29. Rafael García Mata, “El problema agrario en la Argentina”, *Revista de Economía Argentina* (Buenos Aires) diciembre 1949: 281-294.

30. Pablo Hary, “La vivienda rural”, *Revista de Economía Argentina* (Buenos Aires) mayo 1950: 73-75.

31. Hary 73-75.

32. Bonifacio Cejuela, “La electrificación rural en la provincia de Mendoza” (Tesis doctoral, Universidad Nacional de Cuyo, 1958) 30.

colectivas e individuales, “para satisfacer las crecientes actividades del agro y las necesidades de sus trabajadores”.<sup>33</sup> Otros problemas que recorrían el debate público eran la fuerte presencia del arrendamiento y el bajo nivel cultural de la población rural. Para el académico Juan Tenembaum, el tipo de vivienda rural dependía del régimen de la tierra y, sobre todo, del grado de cultura.<sup>34</sup> Tomando como índice de cultura el desarrollo adquirido por el movimiento cooperativo, Tenembaum registró que a medida que aumentaba el porcentaje de propietarios y el número de socios en las cooperativas, disminuía el porcentaje de viviendas indeseables.

### 3. Un proyecto trunco: el “Instituto de la Vivienda Rural de Interés Social”

#### 3.1. Desarrollo y promoción social de la vivienda rural posperonista

A mediados de la década de 1950 cobró relevancia el debate sobre el desarrollo, sobre sus ritmos y alcances. En materia de vivienda, ¿debía esperarse un crecimiento de los ingresos, ahorros e industrias de la construcción para mejorar el ambiente social? ¿O era posible y hasta necesario un avance efectivo y simultáneo en ambos campos? Según Catherine Bauer, experta norteamericana en vivienda, los cambios económicos y sociales formaban parte de un mismo proceso: el desarrollo.<sup>35</sup> Por lo tanto, y con base en la premisa sobre la imperiosa traducción del crecimiento económico en beneficios sociales, la arquitecta argumentaba a favor del planeamiento regional y de la dispersión humana como herramientas para asegurar un desarrollo balanceado y progreso social tanto en las áreas urbanas como en las rurales. A través de esta vía se reduciría la brecha cultural y económica entre ambas zonas. En particular, la vivienda rural era un instrumento significativo de planificación para efectuar una distribución racional de la urbanización, favorecer una producción eficiente y mejorar las condiciones de vida. Ahora bien, hasta qué punto esta idea de vivienda asociada al desarrollo ganó consenso local, es un asunto de análisis pendiente. Lo que sí se conoce es la impronta de los organismos internacionales, potenciada por la Guerra Fría. Sus intervenciones resultaron importantes para delinear parámetros sociales y políticos sobre los que las naciones del tercer mundo debían trabajar a fin de modernizarse y desarrollarse. La ONU, la Unión Panamericana y la OEA, entre otras organizaciones, cobraron una relevancia singular en torno al impulso de programas específicos para la promoción social.

Tras el derrocamiento de Perón e influida por este clima de ideas, la “Revolución Libertadora” puso el acento discursivo en la racionalidad y la planificación. Por entonces, el diagnóstico y la propuesta del director de la CEPAL y asesor económico del gobierno militar, Raúl Prebisch, incentivaron el debate intelectual

33. Luciano Rottin, *El problema de la vivienda* (Buenos Aires: [s.e.], 1950).

34. Juan Tenembaum, “La vivienda rural en Argentina”, *Boletín del Museo Social Argentino* (Buenos Aires) julio-agosto de 1942: 196-207.

35. Catherine Bauer, “Progreso económico y condiciones de vida”, *Revista de Arquitectura* (Buenos Aires) julio de 1954: 370-379.

acerca del rol del capital extranjero y del Estado, así como de la relación entre el agro y la industria para el desarrollo económico. Prebisch concentró sus críticas en el elevado intervencionismo del Estado y su sobredimensionamiento durante el periodo peronista, lo cual se aunaba a la inquietud por la inflación. De allí que las recomendaciones discurrieran por el camino de la reforma monetaria y fiscal, así como de la modernización estatal. En sintonía con un pensamiento de la época, concebía al desarrollo rural en términos de aumento de la productividad, a partir de la mecanización y del impulso de nuevas formas de producción, exportaciones e investigación científica. Sin embargo, en los documentos de Prebisch de estos años hay una escasa preocupación por las cuestiones sociales en general y por el sector rural en particular.<sup>36</sup>

En materia de vivienda, durante el gobierno militar los debates técnicos y políticos giraron alrededor de las villas miseria, de las leyes de congelamiento de alquileres y de prohibición de desalojos implementados en la etapa previa. Para los sectores liberales, el peronismo era el responsable del problema de la vivienda, ya que con su normativa había paralizado la construcción privada y fomentado el hacinamiento, la difusión de enfermedades, entre otras.<sup>37</sup> Aunque se focalizaban en la escasez y precariedad de habitación en las ciudades, había quienes reconocían que la “crisis de vivienda” alcanzaba al campo, como fue el caso del cooperativista Juan Carlos del Giúdice.<sup>38</sup> Informes de otras instituciones, como el del Consejo Federal de Inversiones en colaboración con el INTA y la UBA, coincidían en su diagnóstico negativo: no existía una legislación apropiada ni préstamos para promover la construcción de viviendas en zonas rurales.<sup>39</sup>

### 3.2. La Comisión Nacional de la Vivienda y su proyecto de creación del “Instituto de la Vivienda Rural de Interés Social”

En medio del fomento de la planificación estratégica, la creación de la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV) en 1956 ejemplifica la intervención estatal en el sector. Dicha Comisión estudió los problemas relativos a la construcción de viviendas en todo el territorio nacional. Constituida por representantes de entidades públicas y privadas y por asesores, su objetivo inmediato consistió en la preparación de un “Plan de Emergencia” para conjurar la crisis de la vivienda

36. Raúl Prebisch, *Informe preliminar acerca de la situación económica* (Buenos Aires: Secretaría de Prensa y Actividades Culturales de la Presidencia de la Nación, 1955); Raúl Prebisch, *Desarrollo económico y política social. Mesa redonda en la Universidad de Córdoba* (Buenos Aires: Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación, 1956).

37. Adrián Capetto, *El problema de la vivienda* (Buenos Aires: [s.e.], 1958); Fermín Bereterbide, *La vivienda popular* (Buenos Aires: Stilcograf, 1959).

38. Juan Carlos Del Giúdice, *La vivienda: ¿un problema insoluble?* (Buenos Aires: InterCoop, 1958).

39. Consejo Federal de Inversiones, *Desarrollo comunitario y cambio social* (Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, 1965).



popular.<sup>40</sup> Posteriormente, confeccionó un “Plan Integral” con miras a soluciones de mayor alcance.

En respuesta a la misión asignada, la CNV elaboró primero el “Plan de Emergencia” abocado a la erradicación de las villas miseria. A diferencia de aquel, el “Plan Integral” incluyó un capítulo sobre “vivienda rural” que contenía un programa: el “Instituto de la Vivienda Rural de Interés Social”.<sup>41</sup> En primer lugar, la Comisión dejó asentado su diagnóstico de la situación habitacional en zonas rurales: hacinamiento y promiscuidad, falta de aireación y de protección contra los agentes climáticos, defectuosas dependencias de uso sanitario, fuentes de provisión de agua de dudosa potabilidad, etc. Frente a ello, no alcanzaba que la vivienda fuera anunciada como un derecho, hacía falta la planificación estatal.

En el informe la radicación de la familia campesina, la explotación más racional de los predios y un mayor incremento de la producción estaban “indisolublemente ligados al bienestar de la familia agraria y por ende a la vivienda higiénica y confortable”.<sup>42</sup> En el éxodo rural le tocaba a la vivienda jugar un rol importante, en tanto y en cuanto un ambiente adecuado y confortable contribuía a arraigar a los moradores.

Por otra parte, la legislación de arrendamientos y aparcería era considerada también responsable de la situación habitacional, debido a que no solo limitó las posibilidades de radicación de nuevas familias, sino que también desincentivó a los propietarios de los predios a afrontar las erogaciones de renovaciones, refacciones y trabajos de mantenimiento de las viviendas. Además, desalentó las mejoras que podrían llegar a realizar los arrendatarios, ya que no sabían si estas luego serían reconocidas por los dueños de la tierra. De modo que la raíz del problema era principalmente de índole económica, habiendo interferido en su solución los obstáculos regulatorios y la falta de estudios técnicos. En este sentido, se subraya que el gobierno peronista había anulado iniciativas y condiciones propicias para la recopilación de datos y la investigación. Con base en este diagnóstico, la apuesta de la Comisión era una “vivienda racional, en función de la economía y la técnica circunscriptas a las exigencias que establezcan las condiciones climáticas locales y a las necesidades de la vida familiar desde el punto de vista social e higiénico”.<sup>43</sup>

40. Según el informe, el problema más urgente era la eliminación de las villas miseria de Capital Federal y alrededores. República Argentina, Ministerio de Trabajo y Previsión, Comisión Nacional de la Vivienda, *Plan de Emergencia, 1956* (Buenos Aires: Comisión Nacional de la Vivienda, 1956) 30.

41. República Argentina, Ministerio de Trabajo y Previsión, Comisión Nacional de la Vivienda, *Informe sobre su Actuación y Plan Integral elevado al Poder Ejecutivo Nacional* (Buenos Aires: Comisión Nacional de la Vivienda, 1957).

42. República Argentina, Ministerio de Trabajo y Previsión, Comisión Nacional de la Vivienda, *Informe* 169.

43. República Argentina, Ministerio de Trabajo y Previsión, Comisión Nacional de la Vivienda, *Informe* 175.



El proyecto puntual que contó con asesoramiento técnico (entre ellos, del arquitecto Ernesto Vautier) fue la creación del “Instituto de la Vivienda Rural de Interés Social” (IVRIS), el cual tendría por objetivo el mejoramiento de las condiciones de habitación en las zonas rurales. Funcionaría como una entidad autárquica con personería jurídica propia.<sup>44</sup> La administración sería ejercida por un directorio cuyo presidente y vicepresidente serían nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta de los ministros de Agricultura y Ganadería y de Trabajo y Previsión. El directorio estaría además integrado por siete vocales, nombrados por el Poder Ejecutivo cada uno a propuesta del ministro de Hacienda, del ministro de Asistencia Social y Salud Pública, del ministro de Educación, del Instituto de Tecnología Agraria, de la Federación Agraria Argentina, de la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias y de la Asociación de Cooperativas Argentinas. Esta heterogénea composición indica la pretensión gubernamental de dar participación a entidades representativas de los interesados. El Instituto se organizaría en un Departamento Ejecutivo, un Departamento Administrativo y zonas regionales, junto a organizaciones móviles o transitorias (proyectos piloto experimentales y misiones rurales).

Las facultades del IVRIS consistirían en reglamentar y aplicar el régimen de préstamos, ayuda federal y subvenciones para la vivienda rural; realizar encuestas e investigaciones; prestar asesoramiento y asistencia técnica; llevar a cabo trabajos experimentales; conducir programas de ayuda mutua y propias, programas cooperativos, misiones rurales de educación y extensión en vivienda, así como campañas de mejoramiento del hogar, saneamiento ambiental y desarrollo del bienestar rural; organizar en forma permanente misiones de emergencia y socorro en materia de vivienda para intervenir en los casos de desastre nacionales o americanos; entrenar personal especializado mediante cursos especiales o becas; facilitar la construcción y el abaratamiento de la vivienda rural mediante la organización y prestación de servicios; y mantener una constante comunicación con las entidades nacionales, provinciales, municipales, públicas o privadas, e internacionales en materia de vivienda de interés social.

Esta variedad de mecanismos de actuación trasluce una visión a largo plazo que contemplaba no solo la construcción de viviendas, sino también la formación, la educación, la experimentación, el saneamiento ambiental y las emergencias. Además de la capitalización de las obras de instituciones y particulares, merece destacarse la articulación entre las instancias nacionales, provinciales, locales e internacionales.

El proyecto preveía la creación de un fondo formado por los ingresos provenientes de un gravamen del 5% sobre las exportaciones agropecuarias, por las ganancias que producirían los préstamos otorgados por el fondo, así como por los aportes del presupuesto nacional y de los Institutos de Previsión Social, así lo correspondiente a multas y donaciones. El 75% de lo recaudado se emplearía en la adjudicación de préstamos para construcción de nuevas viviendas; el 25% restante

44. República Argentina, Ministerio de Trabajo y Previsión, Comisión Nacional de la Vivienda, “Ley de Creación del Instituto de la Vivienda Rural de Interés Social”, *Informe* 207-214.

estaría reservado para otras formas de acción. Los préstamos, con un interés máximo del 3%, se utilizarían para construir viviendas de hasta 100 metros cuadrados, instalaciones sanitarias y obras de saneamiento ambiental. Podrían ser gestionados tanto por propietarios como por arrendatarios, ya sean personas, sociedades o cooperativas rurales; y no deberían exceder el 20% del valor de la superficie de la tierra y tampoco el costo de materiales y jornales. Esto indica que quienes pretendieran acogerse a dicho préstamo debían gozar de cierta capacidad de ahorro y de ingresos fijos, por lo cual se infiere que este emprendimiento solo resultaba accesible para una pequeña porción de la población rural.

Con base en esta previsión, el IVRIS desarrollaría también un programa de concentraciones rurales a fin de dotar, mediante parcelas de subsistencia, medios de vida complementarios y vivienda a los trabajadores que, a causa de la desocupación periódica propia de su trabajo, puedan verse en la indigencia o en la obligación de emigrar. Las concentraciones rurales serían planeadas con tierras para calles, espacios libres, servicios públicos y comunales necesarios para el desarrollo armónico e higiénico de la población y con base en la organización de la comunidad e iniciativa local. En este caso, los préstamos podrían llegar al 100% del valor de la tierra y de la construcción. Por otro lado, el IVRIS emprendería una ayuda financiera para realizar pequeñas mejoras de viviendas existentes. Para estos préstamos regirían condiciones especiales de interés como de corto plazo y no se exigiría gravamen hipotecario.

Por último, el IVRIS acordaría una ayuda a las provincias para la construcción de nuevas viviendas. Para acogerse al beneficio, las provincias deberían crear un organismo de vivienda, constituir un fondo propio y establecer un marco regulatorio para el otorgamiento de préstamos. En este punto se observa aliento por parte del Estado nacional a la programación y ejecución descentralizada de los planes.

La creación de la CNV y la iniciativa de fundación del IVRIS responden a la estrategia modernizadora y de racionalidad impulsadas por el gobierno de la “Revolución Libertadora”. Una inflexión particular de la postura liberal sobre el habitar rural que superaba decisiones anteriores dispersas o débilmente articuladas entre sí, discontinuas en el tiempo y restringidas en su magnitud. De esta manera, se aprecia el novedoso interés por canalizar la política de vivienda rural a través de una institución específica de carácter nacional, cuya misión consistía en difundir y orientar en materia de habitar, efectuar construcciones experimentales a las que se les asignaba un carácter ejemplificador y brindar facilidades crediticias.

El fracaso del proyecto (no fue tratado en el Congreso y tampoco fue mencionado como obra en ejecución en la Memoria de la “Revolución Libertadora”<sup>45</sup>) sugiere que el bienestar social rural no estaba instalado en la agenda pública, al menos en lo que a vivienda se refiere, como un área de intervención prioritaria. Una vez más, fue el déficit de la vivienda urbana la que concentró la atención,

45. Presidencia de la Nación, *Memoria. Gobierno Provisional de la Revolución Libertadora, 1955-1958* (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1958).

¿qué causas impidieron avanzar en la “dirección rural”? Aunque sin pruebas contundentes, podría inferirse que fueron los técnicos nucleados en la Comisión los que visibilizaron la temática, pero la complejidad y singularidad del entramado político-institucional, así como la construcción ideal del campo como un espacio vacío, habrían obstaculizado tal avanzada.

## Reflexiones finales

En la década de 1930 aumentó la injerencia del Estado en la cuestión de la vivienda al ritmo del proceso de urbanización y a los primeros esbozos de la difusión de pautas de bienestar. En esos años de intensas modificaciones del perfil urbano y social de las ciudades, la vivienda comenzó a ser arena de atención gubernamental y, en especial, a partir de la década siguiente, instrumento de reforma social que se incluyó en la agenda política nacional. Si bien cuando llegó al poder Perón imprimió un nuevo y particular dinamismo a la acción estatal en la materia, esta tendencia no alcanzó de igual modo a zonas urbanas y rurales. Las viviendas construidas por el Estado y los créditos beneficiaron en mayor medida a los sectores urbanos. El énfasis colocado en la esfera urbana e industrial ocluyó la relevancia de las necesidades rurales.

Ya desde la década de 1930, los diagnósticos y propuestas de técnicos e intelectuales dejan traslucir la preocupación por la magnitud del problema habitacional rural, el papel hegemónico del Estado en dar respuestas integrales y la reactualización de la subordinación de lo rural a lo urbano. Ahora bien, ¿hasta qué punto las necesidades eran asumidas como tales por los habitantes rurales? Tal vez la naturalización de ciertas falencias ayude a explicar la ausencia de reclamos articulados. El rescate de las voces de la población rural, y su confrontación con las de los técnicos, intelectuales y gobernantes, ofrece una rica arista sobre la cual seguir indagando.

Asociado al tema de la vivienda, estaba el interés por las condiciones de salubridad y educación. En este clima de ideas, las planificadas gestiones del peronismo no significaron una franca ruptura, sino que fueron herederas de las discusiones previas que habían contemplado las necesidades del medio rural. En este sentido, incorporaron la temática de modo propositivo en los planes, pero dicha expresión pública no fue cristalizada empíricamente. De este modo, el análisis confirma que, pese al avance notable de las posiciones favorables a la intervención estatal en el área social, en el espacio rural se desarrolló más en el plano de las ideas que de las realizaciones. Así lo demuestran las enormes asimetrías en cuanto a la implementación territorial de la política de vivienda y las marcadas deficiencias que se reflejan en el censo de 1960 —punto de partida de nuestras observaciones— entre las condiciones de hábitat de los sectores rural y urbano.

En primer lugar, no habría tenido efectiva vigencia la legislación referida a las obligaciones de los propietarios de arrendar la tierra con vivienda digna o de proveer vivienda a sus peones. En segundo lugar, tampoco se creó una institución o leyes específicas para encarar un problema que requería de acciones múltiples y

particulares, como sí ocurrió en el ámbito urbano. Como tercero, aunque hubo facilidades crediticias, las condiciones impuestas para los préstamos no hacían posible que fueran cumplidas por los productores y trabajadores asalariados del campo. En el caso de los aparceros, colonos y arrendatarios pocas veces la posesión de un terreno era acompañada por la edificación de una vivienda cómoda y saludable. Debe agregarse a ello la inseguridad de su condición laboral y la falta de estímulo (fiscal y financiero) para los propietarios. Por lo tanto, si bien “la tierra para quien la trabaja” fue un horizonte de diferenciación de alto valor simbólico, en los casos en los que se concretó el eslogan su conquista no se tradujo necesariamente en mejoras concretas de las condiciones del habitar rural. Es decir, entre las muchas reformas llevadas adelante durante el peronismo, el acceso a una vivienda digna parece no haberse realizado. Por su parte, los trabajadores rurales tenían inestabilidad laboral e ingresos insuficientes; además, en la agenda de sus gremios representativos, no era relevante el derecho a la vivienda como una de las condiciones contractuales. En síntesis, ninguno de estos actores sociales tenía incentivos ni capacidad para alcanzar dicho derecho.

Es decir, la política de vivienda rural no estuvo en la agenda de las negociaciones entre los sindicatos, las corporaciones y el Estado. Fuera de algunos discursos, leyes fragmentarias y expresiones de deseos, en el período peronista no se observa una acción estatal integral, sistemática y específica desarrollada desde el Estado nacional para la vivienda rural como sí lo fue para el ámbito urbano. Pese a que la carencia de instituciones, ayuda financiera y legislación (o aplicación de la misma) ilustra la marginalidad de la temática, se vislumbra cierta originalidad: la actitud propositiva del gobierno. La enunciación del problema de la vivienda rural, aunque imprecisa, es otro signo del pragmatismo peronista. A este le interesó también extraer fuerza y legitimidad política de los sectores integrados al trabajo rural. Pero el agro era visto a través de un prisma economicista, de allí que las iniciativas orientadas al sector estaban relacionadas, esencialmente, con el factor tierra y fueron aglutinadas dentro de una “política agraria” centrada en la producción.

Si bien el tema de la vivienda rural como problema específico y diferente de aquel de la vivienda urbana había surgido en la década de 1930, a mediados de los años cincuenta se aprecia otra novedad. Tras la “Revolución Libertadora”, el gobierno buscó trascender las iniciativas parciales y secundarias de instituciones bancarias (como el BNA o el BHN), ministeriales o provinciales, con la creación de un organismo abocado puntualmente a promocionar de modo integral la mejora de las condiciones de habitabilidad en el área rural. Al tomar en cuenta la particularidad del sujeto social sobre el cual se iba a aplicar la política social, el plan emprendía acciones que el peronismo no se había propuesto de modo sistemático. El IVRIS fue promovido desde los sectores técnicos para interesar al gobierno de entonces, pero la falta de tratamiento del proyecto demuestra que el bienestar social rural tampoco entraba en la agenda de este nuevo gobierno. A lo sumo, aquel era concebido como un instrumento de asentamiento sobre la

base de la explotación familiar, que derivaría en el aumento de la productividad y la minimización de la conflictividad social.

En suma, el acceso a la vivienda como derecho no parece haber tenido un correlato significativo en el sector rural, aspecto que se continúa hasta el presente. Los magros indicadores de calidad de la vivienda rural revelan el grado de atraso de ese sector de la población con relación a los sectores urbanos. Esta constatación invita a pensar en las distintas temporalidades, espacialidades y heterogeneidades de la ampliación de la ciudadanía social, así como en los debates, posiciones e intereses de los actores involucrados en el diseño de las políticas.

## Fuentes

### Impresas

- Bereterbide, Fermín. *La vivienda popular*. Buenos Aires: Stilcograf, 1959.
- Capetto, Adrián. *El problema de la vivienda*. Buenos Aires: [s.e.], 1958.
- Carrillo, Ramón. *Plan Sintético de Salud Pública, 1952-1958*. Buenos Aires: Ministerio de Salud Pública, 1951.
- Cejuela, Bonifacio. “La electrificación rural en la provincia de Mendoza”. Tesis doctoral, Universidad Nacional de Cuyo, 1958.
- Consejo Federal de Inversiones. *Desarrollo comunitario y cambio social*. Buenos Aires: Consejo Federal de Inversiones, 1965.
- Del Giúdice, Juan Carlos. *La vivienda: ¿un problema insoluble?* Buenos Aires: Inter-Coop, 1958.
- Dirección Nacional de Estadística y Censos. *Tercer Censo Nacional de Población*. Buenos Aires: [s.e.], 1914.
- Dirección Nacional de Estadística y Censos. *Cuarto Censo Nacional de Población*. Buenos Aires: [s.e.], 1947.
- Dirección Nacional de Estadística y Censos. *Censo Nacional de Población*. Buenos Aires: [s.e.], 1960.
- Dirección Nacional de Estadística y Censos. *Censo Nacional de Vivienda*. Buenos Aires: [s.e.], 1960.
- Gonçalves, Horacio Nazar Mendes. *La vivienda popular rural*. Buenos Aires: Pregoneros Social-Católicos, 1942.
- Prebisch, Raúl. *Desarrollo económico y política social. Mesa redonda en la Universidad de Córdoba*. Buenos Aires: Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación, 1956.
- \_\_\_\_\_. *Informe preliminar acerca de la situación económica*. Buenos Aires: Secretaría de Prensa y Actividades Culturales de la Presidencia de la Nación, 1955.
- Perón, Juan Domingo. “La tierra de propiedad fiscal”. *La Nación Argentina. Libre, Justa y Soberana*. Ed. Control de Estado de la Presidencia de la Nación. Buenos Aires: Peuser, 1950.

- Presidencia de la Nación. *Segundo Plan Quinquenal, 1953-1957*. Buenos Aires: Secretaría de Prensa y Difusión, 1953.
- Presidencia de la Nación. *Subsecretaría de Informaciones. Plan de Gobierno, 1947-1951*. Buenos Aires: Primicias, 1947.
- República Argentina, Ministerio de Trabajo y Previsión, Comisión Nacional de la Vivienda. *Informe sobre su Actuación y Plan Integral elevado al Poder Ejecutivo Nacional*. Buenos Aires: Comisión Nacional de la Vivienda, 1957.
- \_\_\_\_\_. *Plan de Emergencia, 1956*. Buenos Aires: Comisión Nacional de la Vivienda, 1956.
- Presidencia de la Nación. Memoria. *Gobierno Provisional de la Revolución Libertadora, 1955-1958*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1958.
- Rottin, Luciano. *El problema de la vivienda*. Buenos Aires: [s.e.], 1950.
- Sociedad Rural Argentina. *Inmigración y reforma agraria*. Buenos Aires: Sociedad Rural Argentina, 1947.

## Revistas y periódicos

- Boletín del Museo Social Argentino* (Buenos Aires) 1942.
- Boletín Oficial* (Buenos Aires) 1944.
- Revista de Arquitectura* (Buenos Aires) 1935-1954.
- Revista de Economía Argentina* (Buenos Aires) 1946-1950.
- Revista de Obras Públicas e Industrias de la República Argentina* (Buenos Aires) 1948.

## Bibliografía

- Aboy, Rosa. *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio de Los Perales. 1946-1955*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- Ballent, Anahí. *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2005.
- Devoto Moreno, Andrés y Luis Laverdet. “La desocupación y el problema de la vivienda”. *Vivienda: ideas y contradicciones (1916-1956)*. De las casas baratas a la erradicación de las villas de emergencia. Comps. Ramón Gutiérrez y Margarita Gutman. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia de la Arquitectura y del Urbanismo, 1988.
- Gaggero, Horacio y Alicia Garro. *Del trabajo a la casa. La política de vivienda del gobierno peronista, 1946-1955*. Buenos Aires: Biblos, 1996.
- Girbal Blacha, Noemí. “Políticas públicas para el agro se ofrecen. Llamar al estado peronista (1943-1955)”. *Mundo Agrario* 3.5 (2002). <http://www.scielo.org.ar/pdf/magr/v3n5/v3n5a01.pdf>.
- González Duarte, Lucía. *Villas Miseria: la construcción del estigma en discursos y representaciones (1956-1957)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2015.
- Graciano, Osvaldo y Gabriela Olivera, coords. *Agro y política en Argentina*. Tomo 2. Buenos Aires: CICCUS, 2015.

- Jerez, Marcelo. "Política de vivienda en Jujuy durante el primer peronismo". *Políticas sociales. Entre demandas y resistencias. Argentina 1930-1970*. Eds. Carolina Biernat y Karina Ramacciotti. Buenos Aires: Biblos, 2012.
- Lattuada, Mario. *La política agraria peronista (1943-1983)*. 2 tomos. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1986.
- Lecouna, Diego. *Legislación sobre locaciones urbanas y el problema de la vivienda*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1992.
- Liernur, Jorge. "Las políticas de vivienda de la 'Revolución Libertadora' y el debate en torno al proyecto para el Barrio Sur". *Block. Revista de cultura de la arquitectura, la ciudad y el territorio* 9 (2012): 70-84.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2.4 (1995): 99-128.
- Ratier, Hugo. *Villeros y villas miseria*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1973.
- Ross, Peter. "Justicia Social: una evaluación de los logros del peronismo clásico". *Anuario del IEHS* 8 (1993): 105-124.
- Suriano, Juan. "Los historiadores y el proceso de construcción del Estado social". *El país del no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en Argentina*. Comps. Julián Bertranou y otros. Buenos Aires: Prometeo, 2004.
- Torre, Juan Carlos y Elisa Pastoriza. "La democratización del bienestar". *Nueva Historia Argentina*. Tomo VIII. Dir. Juan Carlos Torre. Buenos Aires: Sudamericana, 2002.
- Yujnovsky, Oscar. *Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981)*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
- Zimmermann, Eduardo. *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)*. Buenos Aires: Sudamericana, 1985.