

Estado, política y vivienda entre dos peronismos: los grandes conjuntos habitacionales y las acciones en villas miseria en Buenos Aires, 1946-1976

ANAHI BALLENT

Universidad Nacional de Quilmes / Conicet

Resumen

El trabajo se propone abordar el período de mayor actividad constructiva, credentia y de fomento de la vivienda masiva por parte del Estado registrada en Argentina. Desde la perspectiva de la historia de la arquitectura y la ciudad, se detiene en los dos polos de las políticas del momento: la planificación y construcción de grandes conjuntos y las acciones en villas de emergencia, temas que desarrolla a través del análisis de tres casos, cada uno de los cuales es representativo de un momento dentro del período elegido. El análisis pone énfasis en las condiciones que llevaron a la adopción en Argentina de soluciones arquitectónicas que fueron notablemente menos frecuentadas en otros países de América Latina.

Palabras clave: Arquitectura moderna argentina, Políticas de vivienda, Arquitectura y política, Arquitectura y desarrollo urbano, Villas de emergencia

Abstract

The article aims to analyze the period in which constructive activity, credit-granting, and promotion of massive housing by the State were at their most intensive in the history of Argentina. From the perspective of the history of architecture and the city, it addresses the two poles of the policies during that period: high density housing projects and the actions in shantytowns (*villas de emergencia*). These topics are developed through the analysis of three cases that each represent specific moments within the chosen period. The analysis emphasizes the conditions that led to the adoption in Argentina

of architectural solutions that were not the most frequented in other Latin American countries.

Keywords: Argentinian Modern Architecture, Housing Policies, Architecture and Politics, Architecture and Urban Development, Shanty towns

Este trabajo se propone abordar el período de mayor actividad constructiva, crediticia y de fomento de la vivienda masiva por parte del Estado registrada en Argentina. Su alcance reconoce como inicio y finalización dos gobiernos vinculados a una misma fuerza política, el peronismo. Esta intensa acción estatal, entonces, se inicia en las dos primeras presidencias del general Juan Domingo Perón (1946-1952; 1952-1955), cerradas por su derrocamiento mediante el golpe de Estado de la autodenominada Revolución Libertadora, y termina en el momento de la breve presidencia de Héctor J. Cámpora en 1973, seguida por una nueva presidencia de Perón, a la cual, después de la muerte del general en junio de 1974, sucede el gobierno de su vicepresidenta y viuda, María Estela Martínez de Perón (1973-1976), derrocado por el golpe de Estado del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional en 1976.

A pesar de la alternancia entre gobiernos constitucionales y de facto, el período que media entre los dos gobiernos indicados, 1955-1973, puede caracterizarse globalmente por la fuerte presencia de ideas desarrollistas en términos económicos; la actividad estatal de promoción del sector que nos ocupa también fue relevante.¹ En efecto, a pesar de la inestabilidad política que caracteriza este período, la gestión, construcción y financiamiento de la vivienda masiva que el primer peronismo había instalado en la agenda estatal no perdieron su lugar, aun cuando cambiaron operatorias y formas de financiamiento: el Banco Hipotecario Nacional (BHN), transformado a través de la reforma de su carta orgánica en 1947 en el principal agente de promoción y financiamiento de las políticas estatales en la materia, continuó jugando tal rol.

El golpe militar de 1976 introdujo una cesura en este cuadro, pese a que sus efectos en el sector no se registraron de manera inmediata. Se dejaron de lado significativos planes del período anterior mientras que los que se iniciaron fueron de reducida magnitud, además de que se modificaron las formas y fuentes de financiamiento de tal manera que el aporte estatal disminuyó. El Estado aminoró su acción sin que ello implicara su completo retiro del campo de la vivienda masiva; de hecho, fue el régimen militar quien reglamentó y comenzó a implementar un nuevo mecanismo de financiación para la vivienda, el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda), creado en 1972.² Un mayor grado de restricción y fuertes cambios institucionales no se observaron hasta la siguiente presidencia peronista, la de Carlos Saúl Menem (1989-1999). En efecto, en un clima dominado por ideas neoliberales en lo económico, la privatización del BHN

operó como instrumento y símbolo del cierre de una etapa de fuerte intervención estatal que las políticas de 1976, acompañadas por una fuerte crítica a la acción estatal, ya habían reducido de manera significativa. Finalmente, las presidencias de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011; 2011-2015) se propusieron retomar la iniciativa estatal en la materia, pero sus esfuerzos se anclaron en un aparato estatal que, sometido a los avatares que hemos descrito, había perdido su capacidad de gestión tanto como la memoria de su propio accionar.

En síntesis, pese a las diferencias políticas entre los gobiernos que se sucedieron, el período 1946-1976 resultó ser el momento de la historia de la vivienda masiva en Argentina en el cual no solo el Estado tuvo el mayor protagonismo, sino que tal protagonismo se fue construyendo de manera relativamente ordenada y continua –más continua que lo que los cambios políticos sugieren–, gozando además de una amplia legitimidad social.

Existe una amplia bibliografía sobre la historia de las políticas de vivienda del período de nuestro interés, que reconoce los aportes desde la historia de la arquitectura, así como desde la historia y la sociología urbanas y también los estudios de políticas públicas. En primer lugar, deben consignarse los estudios de Jorge F. Liernur entre otros, referidos al período previo al peronismo (1870-1946), entendido como el período en el que se constituye la cuestión de la vivienda en Argentina. Aunque el Estado no actuó de manera intensa en la construcción de viviendas durante este período, sí participó en el debate del tema y en la propuesta de nuevas tipologías arquitectónicas modernas, las cuales son detalladas en estos estudios y fueron retomadas y extendidas por el peronismo.³ La acción del primer peronismo, por su carácter inicial en cuanto a la construcción de una agenda sobre la intervención estatal relevante en términos cuantitativos, ha recibido particular atención y ha sido estudiada desde distintas perspectivas y a partir de diferentes temas por los trabajos de Diego Lecuona, Rosa Aboy, Anahi Ballent, Mark Healey y Eduardo Elena, entre otros.⁴

Las etapas siguientes han sido centro de numerosas investigaciones referidas a casos o temas específicos. Particulares aportes fueron producidos en la última década por los trabajos de Leandro Benmergui (Alianza para el Progreso y políticas de vivienda), Adriana Massida (Plan de Emergencia), Romina Barrios (Operación de realojamiento de Villa 7), entre otros.⁵ Sin embargo, son menos frecuentes las visiones de conjunto, dentro de las cuales debe destacarse el trabajo clásico de Oscar Yujnovsky en los años 1980 que aún mantiene su vigencia, como también las perspectivas de Liernur, en su mirada sobre el rol de la vivienda masiva dentro de la arquitectura de la Argentina del siglo XX y la de Adrián Gorelik, quien se ha ocupado de los proyectos de vivienda masiva en la región en relación con la construcción de la idea de “ciudad latinoamericana.”⁶

Este artículo intenta retomar una perspectiva de conjunto de este período que puede considerarse como unitario desde el punto de vista de una acción estatal activa en vivienda, más allá de sus diferencias internas en operatorias y formas de financiamiento. Por un lado, una nueva legislación reguló y modificó los regímenes de tenencia de la propiedad inmueble (Legislación de alquileres a partir del congelamiento dispuesto por el Decreto 1580/ 29 de junio de 1943, Ley de propiedad horizontal, 13.512/1948) e impuso mayores restricciones al uso del suelo urbano (Código de Edificación de 1944 y Código de Planeamiento Urbano 1978). Por otro lado, se desarrollaron acciones indirectas a través de la asignación de créditos y el estímulo a la iniciativa privada, sobre todo en la vivienda destinada a los sectores medios (créditos del BHN; planes de ahorro previo en la década de 1960). Finalmente, se implementaron acciones de construcción directa de vivienda agrupada destinada a empleados y obreros con capacidad de ahorro, que en Buenos Aires y otras grandes ciudades del país erigieron conjuntos habitacionales basados en vivienda colectiva frecuentemente en altura (conjuntos del BHN y de la Comisión Municipal de la Vivienda, Plan Viviendas Económicas Argentinas [VEA], entre otros) e intervenciones de distinto tipo destinadas a la población de los asentamientos informales conocidos como villas de emergencia o villas miseria (Plan de emergencia, Planes de Erradicación de Villas de Emergencia [PEVE], entre otros).

El enfoque de este trabajo se detiene en el último punto, es decir en la acción directa del Estado, y, desde la perspectiva de la historia de la arquitectura y la ciudad y de las relaciones entre técnica y política, considera los dos polos que dicha acción contempló: los grandes conjuntos destinados a obreros y empleados y las acciones en las villas, dirigidas en la mayor parte de los casos a una población de recursos económicos menores y menos estables.

Como es sabido, en términos generales, se registraron procesos e intervenciones similares en otros países de América Latina. Sin embargo, las políticas argentinas siguieron un camino que no fue el más frecuentado si se observan distintos desarrollos nacionales desde la perspectiva de las tipologías arquitectónicas y urbanísticas aplicadas. En efecto, en buena parte de los países de la región (Brasil, Chile, Perú, México, como ejemplos), los grandes conjuntos de vivienda colectiva en altura, tan característicos del período, se destinaron a sectores medios o trabajadores con capacidad de ahorro, mientras que los programas destinados a asentamientos informales se centraron en viviendas individuales de bajo costo, provisión de tierra y servicios, o autoconstrucción asistida.

Sin embargo, en el caso de Argentina, entre fines de los años 1960 y los años 1970, los conjuntos habitacionales se destinaron también a los pobladores de villas de emergencia.⁷ Aunque la condición de posibilidad de tal constatación se encuentra en que, como es sabido, el porcentaje de moradores en asentamien-

tos informales en el caso argentino es inferior al porcentaje registrado en otros países de la región,⁸ consideramos que ese dato no es suficiente para explicar elecciones tipológicas y constructivas. En todo caso, constituyó un dato que aumentó las posibilidades de elección entre distintas soluciones posibles en el contexto de la época. Creemos, en cambio, que en Argentina se desarrollaron particulares articulaciones de técnica y política que terminan de explicar las elecciones señaladas.

El trabajo analizará las políticas directas implementadas a lo largo del período a través de tres conjuntos ubicados en Buenos Aires que se consideran representativos de tres momentos que dan cuenta del período analizado y de la forma en que se fueron sucediendo y contestando distintas propuestas: el proyecto para el Bajo Belgrano (Estudio para el Plan de Buenos Aires, EPBA, 1948, no construido), el conjunto Lugano I y II (Comisión Municipal de la Vivienda, 1967) y el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE) Soldati (Ministerio de Bienestar Social, Estudio Staff, 1972).

El proyecto para el Bajo Belgrano (1948). Modernismo arquitectónico, justicia social y refundación de Buenos Aires

El proyecto, destinado al saneamiento de una de las dos grandes áreas deprimidas de la Ciudad de Buenos Aires, contempló un conjunto de monobloques de matriz corbusierana con equipamiento colectivo destinado a 50.000 habitantes en el norte de la ciudad, próximo al Río de la Plata (Figura 1).⁹ Fue la intervención



Figura 1

más audaz, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, encarada por los programas del primer peronismo, que, reconociendo el “derecho a la vivienda” como nuevo beneficio social garantizado por el Estado, lo enlazaron estrechamente con el objetivo político de instalar el principio de la justicia social.

Desde el punto de vista arquitectónico, la mayor cantidad de intervenciones del peronismo se basaron en la vivienda individual tipo chalet, que se juzgaba más adecuada a la totalidad del país pero también se asociaba, siguiendo un largo debate previo que se remontaba a fines del siglo XIX, a la constitución y preservación de la familia. La vivienda individual fue también la que tuvo mayor presencia en la propaganda política, transformándose en un símbolo de la acción estatal, en una suerte de ícono de las nuevas políticas estatales en la materia. Sin embargo, ciertos sectores del Estado, como la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (MCBA), anclaron su producción en monobloques de vivienda colectiva modernista, los cuales juzgaron como más apropiados para los problemas propios de las grandes ciudades.¹⁰

La urbanización fue proyectada por el Estudio del Plan de Buenos Aires (EPBA), oficina de planificación urbana creada por el peronismo y dirigida por Jorge Ferrari Hardoy, que en la elaboración de sus propuestas tenía como referencia el Plan de Buenos Aires que había realizado junto a su colega Juan Kurchan en París bajo la dirección de Le Corbusier (1938).¹¹ El Plan proponía una transformación radical de la ciudad reduciendo su desarrollo en superficie a través de su concentración en vertical.¹² Esa reforma urbana podía realizarse por partes, a través de una transformación modular de la ciudad: diez años después de la elaboración del Plan, el proyecto para el Bajo Belgrano era considerado uno de esos módulos básicos cuya repetición configuraría un nuevo tejido urbano. La propuesta fue intensamente difundida a través de la prensa, de una exposición, de folletos (*La tercera fundación de Buenos Aires*) y del cortometraje *La ciudad frente al río* (Enrico Gass, 1948). El film exponía de manera muy clara el concepto de transformación modular de la ciudad a través de “unidades vecinales” como la del Bajo Belgrano, en una combinación precisa de vivienda y equipamiento urbano que circulaba en el debate urbanístico internacional del momento y que en este caso adoptaba el tamaño de un barrio tradicional de Buenos Aires.¹³ Para los promotores, el proyecto constituía la “tercera fundación de Buenos Aires” —es decir, una refundación de la ciudad— y encontraba eco en el discurso planificador y modernizador del peronismo en los planos social y económico, a la vez que movilizaba el sentimiento fundacional que el movimiento se atribuía en amplios sectores de la política nacional.

Se construyó uno de los edificios (el de estructura funcional y constructiva más simple, el monobloque General Belgrano) y se inició la construcción de un segundo edificio (el monobloque Río de la Plata, de diseño más complejo y

experimental), la cual fue detenida a fines de 1949 cuando los conflictos internos dentro del gobierno determinaron la renuncia del intendente Emilio P. Siri, y junto con ella, la de los directivos de los distintos cuerpos municipales.¹⁴ El intendente que sucedió a Siri paralizó la ejecución de la urbanización y disolvió el EPBA en 1950. Sin embargo, como se observará en intervenciones de la década siguiente, el proyecto marcó una escala y un tipo de intervención en la ciudad que tendría continuadores. Además, los estudios del EPBA sirvieron de base en la planificación urbana de fines de los años 1950 en adelante.

Por su magnitud y su alteridad morfológica con respecto a la ciudad tradicional, podría pensarse que el conjunto estaba destinado a no ser realizado. Sin embargo, no era así. Estaba dirigido a trabajadores sindicalizados que podían beneficiarse de las políticas crediticias oficiales, en particular las líneas ofrecidas por el BHN para los sindicatos. Es decir, que podía construirse por etapas (coincidentes con uno o varios bloques) y que su financiamiento era posible en el contexto del período.

Recordemos que el BHN, reformado en 1947, fue el órgano central de las políticas del peronismo. Otra fuerte apuesta del gobierno que favorecía la vivienda colectiva fue la sanción de Ley de Propiedad Horizontal 13.512 en 1948, cuyo objetivo central consistía en democratizar el acceso a la propiedad al permitir la división de la propiedad inmueble en unidades de departamentos. La ley pretendía también ser un estímulo para la construcción privada, ya que venía a sustituir a los alquileres como motores del mercado inmobiliario urbano, que estaban congelados desde 1943.¹⁵ No llegó a operar de la manera deseada, dado que el gobierno incluyó las nuevas construcciones erigidas a partir de la nueva ley en su legislación de represión del agio y la especulación, y controló sus precios de venta. Sin embargo, acompañada por el crédito oficial, la ley promovió la venta de unidades existentes y de esta manera contribuyó a la democratización del acceso a la propiedad, que se contaba entre sus objetivos. Al mismo tiempo, constituyó la base de la futura transformación en vertical de la ciudad, que se desarrollaría en las décadas siguientes.

El sector urbano donde se emplazaba el proyecto era, como se indicó al inicio, un área de propiedad municipal escasamente edificada por ser un sector bajo, aunque se encontraba ocupada de manera informal por construcciones precarias, posiblemente desde la década de 1920. En los años 1930, esos asentamientos comenzaron a ser advertidos públicamente al recortarse contra el trasfondo de la depresión de la actividad económica y el incremento de la desocupación que siguieron a la crisis económica de 1930 y que constituían una preocupación generalizada tanto en el Estado como en la sociedad.¹⁶ Junto con los “campamentos de desocupados,” establecidos con anuencia y control de las autoridades en Puerto Nuevo en el momento más duro de la crisis, el asentamiento del Bajo

Belgrano era objeto de la mirada oficial y de la prensa por el sector urbano en el que se ubicaba, rodeado por barrios de clase media y alta, renovado en ese momento por diversas obras de vialidad y nuevas instalaciones deportivas destinadas a tales sectores.

Cuando, diez años más tarde, el peronismo decidió proyectar allí el importante conjunto de vivienda popular, lo pensó destinado a empleados y obreros, contando con la mediación de los sindicatos. No parece, entonces, que los moradores del área que la ocupaban de manera informal fueran sus destinatarios, aunque algunos testimonios posteriores, como los recogidos por Hugo Ratier, indican cierta presencia de tal población entre los usuarios del único monobloque construido.¹⁷ Considerando dicho testimonio, es posible pensar que una parte de la población del área haya sido admitida, aunque sin duda no era la destinataria central de la operación.

En efecto, en términos más generales, el Estado dirigido por el peronismo no tuvo una política pública específica para tales asentamientos. Actuaba en ellos la asistencia de la Fundación Eva Perón (FEP), que, además de ser un ente público no estatal, no intervenía de manera sistemática en el campo de la vivienda, sino que solicitaba al Estado acciones puntuales frente a situaciones que consideraba urgentes.¹⁸ Posiblemente a partir de la experiencia recogida en tales demandas, el intendente Jorge Sabaté creó en 1952 una comisión para el “estudio de problemas que [planteaba] la existencia de viviendas improvisadas en distintas zonas de la ciudad,” pero la acción del nuevo cuerpo, si es que existió, no adquirió estado público durante el período de gobierno peronista.¹⁹ Es posible pensar que el Estado peronista confiaba en que sus políticas económicas y sociales irían paulatinamente integrando, en términos de vivienda y servicios, a estos sectores de la población, sin que resultaran necesarias medidas adicionales ni que requirieran de un tratamiento específico.

Después de la caída del peronismo, la prensa, que se convirtió en crítica implacable del régimen depuesto, como es el caso del diario *La Prensa*, afirmaba que el peronismo no sólo no había desarrollado una política particular para los asentamientos informales (que habían crecido por migraciones procedentes de las provincias durante su gobierno), sino que había tratado de invisibilizarlas construyendo un muro que las ocultara, al menos en el caso de dos villas ubicadas al suroeste de la ciudad y visibles desde la autopista que conectaba el nuevo aeropuerto internacional de Ezeiza con la ciudad.²⁰

El nuevo gobierno, en su crítica radical hacia el depuesto y sus intenciones de “desperonizar” la sociedad, se propuso entonces abordar un problema que consideraba deliberadamente ignorado por Perón. Así, en 1956, la recientemente creada Comisión Nacional de la Vivienda promovió el primer censo de villas de emergencia, que arrojó la existencia de 21 villas en la Capital Federal y 41

villas en el Gran Buenos Aires, albergando algo menos del 2% de la población de área metropolitana. En base a estos datos elaboró el Plan de Emergencia, que fue la primera acción sistemática y específica sobre tales asentamientos con el objetivo de su erradicación. Los lineamientos de este plan marcarían en gran medida las acciones promovidas en la década siguiente, a la vez que generarían la reacción de los pobladores de los asentamientos quienes, constituyendo la Federación de Villas y Barrios de Emergencia de la Capital Federal en 1958, se transformarían en un actor político más en la disputa por la disposición del suelo urbano y los beneficios de la urbanización.²¹

Lugano I y II. La modernización desarrollista del sur de la ciudad

Lugano I y II, un conjunto de bloques y torres de 14 pisos para 40.000 habitantes ubicado en suroeste de la ciudad, fue el conjunto de mayor magnitud proyectado a fines de la década de 1960; la primera etapa de cerca de diez mil viviendas se inauguró en 1970 (Figura 2).²² El proyecto finalizó durante el gobierno militar de Onganía, sin embargo, su gestión y planificación se habían iniciado con anterioridad, a principios de la década.



Figura 2

El conjunto fue proyectado por la Comisión Municipal de la Vivienda, creada en 1961 como parte de la reconfiguración de las formas institucionales que el peronismo había asignado a la producción habitacional estatal, y retomaba tanto la escala de intervención como la distancia con las formas y la ocupación del suelo de la ciudad tradicional que caracterizaron el proyecto para el Bajo Belgrano. Sin embargo, ya no tenía la ambición de configurar un módulo que potencialmente podía transformar la totalidad del tejido urbano, como había sido el caso del Bajo Belgrano, sino que se proponía como una intervención única de gran escala para un sector determinado de la ciudad. El Parque Almirante Brown, nueva denominación para el antiguo Bajo Flores o Bañado de Flores constituía una ubicación que el peronismo había contemplado para ser saneada a través de conjuntos de vivienda, pero en la cual no llegó a emprender efectivamente acciones de tal tipo por los costos y tiempos de ejecución que demandaban. Solo llegó a instalarse allí el autódromo municipal en 1951, marcando los usos recreativos y deportivos en áreas parquizadas que se incorporaron al programa del área. Al mismo tiempo, también se erigió una de las pocas acciones de emergencia habitacional que encarara el peronismo por demanda de la FEP: el barrio Lacarra, cuya baja calidad rápidamente lo asimiló a los asentamientos informales del área, sobre los que volveremos más adelante.

En términos de planificación urbana, el proyecto formaba parte del Plan Piloto para el Parque Almirante Brown, elaborado por la Organización del Plan Regulador de la Municipalidad de Buenos Aires –repartición que guardaba cierta continuidad técnica con el EPBA– entre 1958 y 1962. Tenía como objetivo revitalizar el crecimiento de la zona sur de la ciudad, popular, cuyo desarrollo se juzgaba estancado en relación con el norte. Se proponía localizar allí dos áreas de vivienda de alta densidad de aproximadamente 20.000 habitantes cada una, dotando al área de equipamiento colectivo y servicios públicos. Lugano sería el primero conjunto en desarrollarse, y Soldati se desarrollaría unos años después (el diseño de este conjunto se dispondría a principios de la década de 1972 y se analizará más adelante).

El primero, destinado a sectores de clase media, clase media baja y obreros calificados, creaba una nueva ciudad modernista en el sur de la ciudad, tomando referencias de la renovación urbanística internacional del momento, protagonizada por el conjunto de arquitectos conocido como Team X.²³ La arquitectura intentaba crear una nueva urbanidad en el gran espacio vacío del suroeste de la ciudad. Los bloques ya no eran los pabellones paralelos del Bajo Belgrano, sino que su organización tomaba como eje un “nervio central”, a partir del cual se articulaban tiras de planta quebrada, con el objeto de configurar espacios de uso público. El proyecto afirmaba que “las tiras se articulan para generar los espacios; la presencia de las torres de vivienda y otros edificios tales como las

escuelas, permiten un mejor calibramiento de las distancias y proporciones, en las cuales la parquización final jugará un rol fundamental.²⁴ En esta creación de nuevas condiciones de vivienda y de una nueva urbanidad, la circulación peatonal de la calle comercial en altura, combinada con puentes peatonales, se proponía ofrecer espacios adecuados para desarrollar nuevas formas de sociabilidad. Los espacios eran formalmente distintos de los ofrecidos por la ciudad tradicional, pero trataban de recuperar sus funciones y sentidos.

Construido con elementos constructivos industrializados, el conjunto apelaba también a constituirse en estímulo para modernizar la industria de la construcción. Aunque el proyecto contó con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en un 10 % del monto total, la MCBA aportó el 80% del financiamiento. El aporte del BID, en apariencia pequeño, resultó decisivo para la realización de la obra.²⁵ Tal aporte externo se recibía dentro del marco de la Alianza para el Progreso, como es sabido, creación político-técnica estadounidense que, a partir de 1961 y en el contexto de la Guerra Fría, con la proximidad temporal de la Revolución cubana y frente a procesos de radicalización política registrados en países de la región, se proponía estimular la modernización económica y social de los países latinoamericanos que aceptaban adherirse al programa. Como ha demostrado Benmergui, comparando el caso de Lugano con realizaciones en Río de Janeiro, las intervenciones de la Alianza para el Progreso no produjeron el mismo tipo de propuestas en los distintos países, ya que las soluciones seleccionadas recayeron en decisiones locales, pese a recibir asesoramiento técnico y a ser aprobadas por organismos internacionales como el BID.²⁶

Los altos bloques de Lugano contrastaban drásticamente con su entorno inmediato, que se caracterizaba por ser bajo, poco estructurado y de amanzanamiento tradicional. El Plan ponía al proyecto en relación con el crecimiento del área metropolitana de Buenos Aires, más allá de los límites administrativos de la ciudad: vista desde tal perspectiva, el área no era el sur, sino el centro físico de la nueva aglomeración, que crecía al verse alimentado por migraciones del interior del país en base a la atracción económica y cultural ejercida por la capital y su área metropolitana.²⁷ Estaba pensado, entonces, a esa escala metropolitana. Al mismo tiempo, los bloques se relacionaban directamente con procesos habitacionales y urbanos que se registraban en otros sectores de la ciudad: nos referimos al avance de la edificación habitacional en altura a partir del boom de propiedad horizontal, que transformaba áreas residenciales tradicionales, como el barrio de Belgrano.²⁸ Aunque muchas de las intervenciones se desarrollaban como edificios únicos en lotes convencionales, también se construyó una cantidad relevante de conjuntos habitacionales animados por el mismo espíritu de Lugano: emular la vitalidad de la ciudad tradicional sin repetir su morfología. Tal es el caso de una serie de conjuntos propuestos por el estudio liderado por

Justo Solsona, entre los que sobresale el conjunto Rioja (1969-1973), ubicado en un sector del sur tradicional (Barrio de Parque Patricios), destinado a empleados y promovido por el Estado a través del Banco de la Ciudad de Buenos Aires.²⁹

Políticas de legislación urbanística, como la reglamentación de edificios torre (1957), y crediticias, como los planes de ahorro previo, estimulaban este tipo de construcciones, al tiempo que la prensa mostraba al departamento en altura como la forma de habitar urbana y moderna. Las políticas de estímulo a la industria nacional ampliaban la oferta de electrodomésticos, acelerando la tecnificación de los hogares, a la cual los sectores medios y populares podían acceder mediante la venta en mensualidades.³⁰ En otros términos, a fines de los años 1960, la arquitectura renovadora y las ambiciones urbanísticas de Lugano no se desarrollaban en soledad. Por el contrario, la propuesta participaba del clima y el entusiasmo modernizador del momento y formaba parte de un conjunto de propuestas que, en distintos sentidos, se esforzaban por renovar la vida cotidiana a través de la vivienda masiva y apostando a su capacidad de generar urbanidad.

Como es sabido, en la práctica, estas expectativas de Lugano como proyecto se cumplieron de manera parcial. El conjunto, como otros a los que nos referiremos más adelante, ha sufrido deterioros importantes y en el desarrollo de su vida ha distado de distribuir el bienestar que la vivienda y la ciudad modernas proponían. Volveremos sobre estos aspectos, cuyas razones son complejas; en este punto, interesa recordar el contexto en el que el conjunto fue pensado y producido, para recuperar el sentido original de la propuesta.

Para aproximarnos a razones al menos parciales de este “fracaso” modernizador, debemos incorporar otros datos relacionados con el contexto urbano y con el propio proyecto que, en rigor, no se agotaba en la erección del conjunto descrito. El área del Parque Almirante Brown registraba también asentamientos informales que comprendían aproximadamente unas 45.000 personas, según datos municipales.³¹ El cuadro no era nuevo; por ser un área deprimida y por lo tanto vacía, la ocupación del área se remontaba al siglo XIX, con el llamado “Barrio de las ranas,” y las propuestas de erradicación se sucedían, siendo la última el Plan Piloto de Erradicación de Villas 5-6-18 del Parque Almirante Brown, de 1965. El primer crédito MCBA-BID otorgado para financiar Lugano contemplaba también la construcción de viviendas definitivas para la erradicación de villas miserias que ocupaban el área de proyecto: 3.024 viviendas individuales se construirían en la Ciudad General Belgrano, ubicada en el área metropolitana de la ciudad (Partido de La Matanza).³² Otras 384 viviendas serían asignadas al área en “núcleos habitacionales transitorios,” destinados a “familias provenientes de los barrios precarios a erradicar, sin posibilidades de una solución propia inmediata.”³³

Los fondos internacionales, entonces, se repartían entre el gran conjunto destinado a la clase media y a trabajadores formales, por una parte, y, por otra, las viviendas individuales en la aglomeración metropolitana destinadas a la erradicación de villas. Cabe aclarar que los bloques de Lugano se proponían absorber, aunque no de manera exclusiva, población erradicada de asentamientos del área, siempre y cuando cumplieran con el nivel y la estabilidad de ingresos requeridos por la operatoria.³⁴ El proyecto completo, entonces, tenía dos caras que se consideraban complementarias: la erradicación de villas no solo atendía un problema social e intentaba controlar un sector social considerado como peligroso en términos políticos, sino que también se proponía liberar suelo urbano para erigir nuevas propuestas modernizadoras de la ciudad.

El proyecto, en este aspecto, se vinculaba entonces con las políticas que estaba desarrollando el nuevo Ministerio de Bienestar Social (1966), a través de los Planes de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE).³⁵ Estos planes, delineados en 1967 (Ley 17605/1968) en razón de fuertes inundaciones registradas en el sur de la ciudad, fueron los más complejos y abarcadores, pero mantenían fuertes relaciones de continuidad con propuestas previas, desde el Plan de Emergencia (ya indicado) y acciones de gobiernos democráticos, como los de Frondizi e Illia (Plan de erradicación de Ley 16.601/64). Pese a esta continuidad, los planes anteriores se habían basado en gran medida en agrupamientos de viviendas individuales consideradas transitorias, ya que se consideraba que su población debía pasar por una fase de adaptación, socialización y educación en el uso de nuevas unidades antes de acceder a las viviendas definitivas. Los PEVE mantuvieron los núcleos de vivienda transitoria pero también abordaron amplios proyectos de vivienda definitiva, muchos de ellos aplicando tipologías de grandes conjuntos.

Financiados por el Estado nacional (aunque incorporando en algunos casos financiamiento internacional, como se ha indicado para el conjunto de Ciudad General Belgrano), estimaban realojar a 280.000 personas, o 70.000 familias (20.000 en la ciudad y 50.000 en el área metropolitana), habilitando unas 56.000 definitivas y 8.000 transitorias en siete años. Aunque los resultados fueron inferiores a los planeados, los planes tuvieron gran impacto y en su mayor parte comprendieron viviendas definitivas.³⁶ El peronismo, a partir de su vuelta a la presidencia en 1973, mantuvo la continuidad de estos planes con el nombre de Plan Alborada.

PEVE y Planes Alborada: una arquitectura para el Tercer Mundo en clave argentina

La estrategia de erradicación de villas emergencia a través de viviendas definitivas, desarrollada a partir del Plan de emergencia (1958), encontraba varios fundamentos. Por un lado, está el fracaso de las unidades transitorias de baja calidad constructiva y de los servicios, cuya vida se extendía en el tiempo. Por otro, pesó la oposición de la población de los asentamientos a ser alojada en tal tipo de intervenciones, a la que se sumaba la acción asistencial y organizativa de fuerzas políticas y agrupaciones sociales de distinto tipo. De hecho, en la práctica, los asentamientos demandaban y recibían distinto tipo de acciones de mejoramiento en la provisión de servicios, por parte del Estado y de distintos actores públicos.

En el clima de radicalización política que se vivía en la segunda mitad de la década de 1960, la radicación o la “reconstrucción,” denominación que se adoptaría en los años 1970, era vista como una propuesta de defensa popular y de oposición a los proyectos autoritarios elaborados por las dictaduras militares en el poder. En ese mismo clima, las representaciones sobre las villas en la producción cultural iban cambiando: de lugares de completa carencia pasaban a ser vistas como reservorios de saberes y energía popular, tal como lo expresaba el clásico ensayo reivindicatorio del antropólogo Ratier, ya mencionado, *Villeros y villas miseria*, de 1972: “En las villas, junto a la opresión humillante de la miseria impuesta, se preserva buena parte de la cultura nacional argentina. Algún día el pueblo la asumirá como propia.”³⁷

A la vez, surgían nuevas propuestas de autoconstrucción asistida que desafiaban las políticas oficiales y la propia idea de erradicación, como el UNNE-Uno que diseñaba el arquitecto Víctor Pelli en Resistencia, en la Facultad de Arquitectura de la Universidad del Nordeste, o el Centro de la Vivienda Económica (CEVE) en Córdoba.³⁸ Frente a esta presión desde iniciativas generadas por fuera del Estado, la Comisión de la Vivienda permitió en 1971 una experiencia de radicación a pocos metros de un asentamiento informal en el barrio de Mataderos, la del Plan Piloto de Realojamiento de Villa 7 en Mataderos, que incorporó la participación de los usuarios en el proyecto y la construcción del conjunto, basado en elementos prefabricados *in situ*.³⁹ Aunque Villa 7 fue una excepción, cabe destacar que, como experiencia “participativa”, revela un alto grado de control de las decisiones concentrado en los técnicos proyectistas: se trataba de un conjunto de viviendas que incorporaba vivienda en altura y que retomaba proyectos referencia dentro de la disciplina arquitectónica como las viviendas proyectadas por Wladimiro Acosta para la Isla Maciel (1960, promovido por la Secretaría de Extensión Universitaria de la Universidad de Buenos Aires). En

otras palabras, aún en una experiencia sin duda más abierta y participativa que las propuestas oficiales, se registraba un alto grado de formalización, que indicaba que la vivienda moderna, formulada en términos arquitectónicos ya tradicionales, se mantenía como ideal (aunque cambiaran sus modalidades de gestión).

Soldati (1972, 1400 viviendas) se encuentra entre los primeros grandes conjuntos planificados por los PEVE. Fue proyectado por el estudio Staff, liderado por el arquitecto y sociólogo Jorge Goldemberg, posiblemente el más exitoso en el tema dentro de los grupos de jóvenes profesionales que emergían a la actuación pública, dado que fue el que ganó la mayor cantidad de concursos: los PEVE ocuparon el centro de la amplia producción del estudio.⁴⁰ En efecto, estas obras se adjudicaban a través de concursos de proyecto y precio, es decir que los arquitectos se presentaban en vinculación con las empresas constructoras, produciendo una rara combinación o “extraña pareja” de “empresarios e intelectuales,” en palabras de Liernur.⁴¹

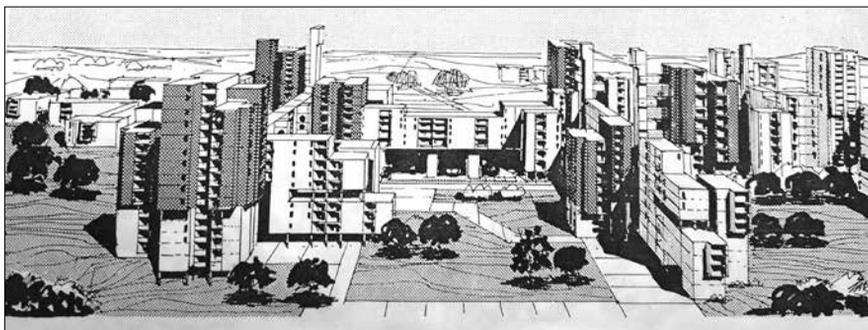


Figura 3

Si la magnitud de los proyectos beneficiaba al sector más concentrado de la construcción, el sistema de concursos contentaba a la corporación arquitectónica. La idea de que el Estado debía abrir oportunidades para la iniciativa privada también beneficiaba a los técnicos, cuyos órganos corporativos demandaban tradicionalmente que el proyecto de las obras públicas se adjudicara a través del mecanismo de concursos organizados por la Sociedad Central de Arquitectos. Para los arquitectos, estos concursos en particular, pero también la promoción estatal a la vivienda masiva en general, generaron un amplio espacio de debate, experimentación, innovación y realización. El interés de los arquitectos por la vivienda masiva se había renovado en la segunda mitad de la década de 1960, en parte por desarrollos internos de la propia disciplina arquitectónica, en un nuevo momento de modernización que reformulaba las propuestas elaboradas inicialmente en los años 1920 y 1930. También, en parte, ese interés renovado condensaba la intensa politización de la disciplina que acompañaba los procesos

de radicalización política del momento, encontrando en la vivienda un campo de articulación de las competencias técnicas con reclamos populares y luchas contra las políticas oficiales en curso.⁴²

Los proyectos de estos conjuntos, entonces, fueron resultado de una intensa competencia disciplinar, que incorporaba referencias avanzadas del debate internacional, como ya se ha indicado en el caso del proyecto de Lugano, aunque en tal ejemplo el proyecto se había desarrollado en una oficina estatal. La propuesta de construir una nueva urbanidad, siguiendo los principios difundidos por el Team X ya presentes en Lugano, se profundizaba, teniendo en cuenta, entre otras razones, la procedencia rural de los futuros ocupantes indicada por los pliegos de concurso. El desafío que aceptaban los arquitectos implicaba al mismo tiempo evitar la “anomia” metropolitana, que se vinculaba con “la masificación, tipificación y seriación de viviendas y monotonía de situaciones.” Los proyectistas respondían a este desafío intentando, en primer lugar, crear un “microclima urbano en varias escalas, que van desde: 1) unidad de vivienda; 2) la calle; 3) el encuentro de calles; 4) la noción de conjunto,” y, en segundo lugar, “[individualizando] la vivienda dentro del conjunto, creando situaciones variadas en una estructura general económica y ordenada.”⁴³ De esta forma resultaban conjuntos más complejos y más diferenciados internamente de los que hemos analizado en casos anteriores; al mismo tiempo, los técnicos, preocupados por recrear sus propias condiciones de urbanidad en su interior, descuidaban los vínculos con las tramas existentes, cosa que en ejemplos como el Bajo Belgrano y Lugano, aún desde la alteridad, se encontraban contemplados.

Los proyectistas de Staff presentaban su obra, considerándola dentro del debate internacional, como una “arquitectura del tercer mundo.” La apelación resulta particularmente sugerente, porque con el mismo tópico se estaban leyendo otras experiencias muy diferentes realizadas en otros países de América Latina.⁴⁴ Según Goldemberg, frente a las carencias que imponía la pobreza, cabían dos respuestas. La primera consistía en “(...) la no arquitectura. (...) Ya que no se puede hacer nada, se reduce todo al mínimo. Es la arquitectura de rancho y galpón, donde todo edificio se reduce a esos términos constructivos y de organización. Es la arquitectura ‘honesta,’ ‘humilde,’ la arquitectura que para definirse debe apelar a términos morales, religiosos, no sociales.” La segunda, en cambio, presente en sus proyectos, implicaba “(...) recuperar la arquitectura a través de su lenguaje.” Si bien consideraba que existía un mínimo de acciones que no requerirían especialistas (como brindar techo de manera básica y masiva), “nuestro país ya pasó ese mínimo. Su nivel arranca del PEVE o similar, hacia arriba. Véase el error de Chile que se desangra construyendo casillas similares a las que aquí venden los especuladores inmobiliarios, para finalmente estrangular su ambicioso plan habitacional de viviendas definitivas y tener que reducir metas y cantidades.”⁴⁵

En otras palabras, los proyectistas sostenían con su propio discurso las estrategias que las políticas estaban llevando adelante y tomaban partido dentro de un debate técnico que tenía implicancias políticas. Para los miembros de Staff, como para otros participantes de los concursos PEVE, los planes les permitían apostar a las capacidades de un bagaje disciplinar. A ello se articulaba la consideración sociológica del “villero” no como una “raza aparte,” sino como “un hombre sometido a presiones particulares y al cual el entorno debe brindarle toda clase de posibilidades.” Las propuestas PEVE eran para ellos solo un caso de aplicación de lo que denominaban “‘nuestras ideas’ de diseño urbano,” que no debían ser vistas como exclusivas de las villas, sino como un modo de pensar y construir la ciudad.⁴⁶

Es posible pensar que la atracción por una vivienda nueva y moderna era compartida por una cantidad apreciable de los habitantes de asentamientos informales y que este atractivo resultaba suficiente como para aceptar el traslado a nuevas localizaciones que implicaban mayores costos en transporte. Por ejemplo, una nota periodística (posiblemente un noticiero de Canal 13) de 1974, registraba a futuros ocupantes del PEVE Ciudadela (en el área metropolitana y proyectado por Staff a partir de 1969) erradicados de la Villa Saldías, en el norte de la ciudad de Buenos Aires, mientras se anunciaba la próxima disponibilidad del conjunto de Soldati con los mismos fines. Este reportaje muestra cómo distintas personas consultadas expresan su conformidad con el traslado. En efecto, una mujer a quien se había asignado un departamento en un sexto piso, afirma que en el nuevo conjunto iba a tener “todo,” “agua, ascensores, de todo, almacenes (...), colegio.” Una pareja llegada años atrás de Chaco se alegraba de acceder a lo que consideraba una “vivienda como la gente,” en la cual ocho personas podrían ocupar cuatro cuartos.⁴⁷ Al mismo tiempo, frente a la opinión pública, las perspectivas elaboradas por los arquitectos, que mostraban un nuevo, colorido y reluciente mundo popular, pueden haber funcionado como persuasivas de las políticas de erradicación que eran muy duras en otros sentidos.

Las políticas no se interrumpieron con la llegada del peronismo al poder en 1973, pero tampoco cesaron los conflictos. Los planes cambiaron su nombre por el de Alborada, pero continuaron los mismos mecanismos y formas de implementación a cargo del Ministerio de Bienestar Social, al frente del cual Perón nombró a su colaborador José López Rega. Las llamadas organizaciones especiales de jóvenes peronistas habían ganado posiciones en la asistencia de las villas a partir de 1972, cuando se había formado el Frente Nacional Villero para la Liberación Nacional (FNVLN, renombrado luego Frente Villero Peronista para la Liberación Nacional) y el Movimiento Villero Peronista, que se oponían a las operatorias de erradicación.⁴⁸ La estrategia del Ministerio de integrar como asesor a una figura central del movimiento de asistencia a las villas, el sacerdote

Carlos Mugica, vinculado al Movimiento de Sacerdotes para el Tercer Mundo, no llegó a articular las dos posiciones y Mugica renunció en 1973, meses antes de ser asesinado en un hecho cuya autoría nunca fue esclarecida.⁴⁹ Pese a estas resistencias, conflictos y debates, los conjuntos destinados a las erradicaciones se mantuvieron y, posiblemente más que en otro momento, resultaban funcionales las seductoras imágenes provistas por los arquitectos.

La construcción y ocupación de muchos de estos conjuntos se concluyó después del golpe militar de 1976, en un contexto claramente diferente, donde no solo se reducía la acción estatal en la construcción de nuevas unidades, sino que tampoco se desarrollaban las funciones asistenciales del Ministerio de Bienestar Social, pese a que se destinaban a una población particularmente vulnerable.⁵⁰ No debe sorprender, entonces, que estos conjuntos sean los que han sufrido el mayor deterioro a lo largo de su vida.⁵¹ Este resultado resulta paradójico si se tiene en cuenta la energía y la capacidad innovadora volcada por la disciplina arquitectónica hacia estos proyectos, pero que, a la luz de la historia de los conjuntos, produjo efectos completamente distintos de los deseados. Recordemos que a la reducción de la presencia estatal se sumaron los cambios en la macroeconomía sufridos por el país a partir de la crisis económica de 1975, ya que estos conjuntos albergaron a una población cuyas condiciones de ingresos no mejoraron, que vio alejarse el sueño del ascenso social que había acompañado la etapa de activa intervención del Estado en la vivienda masiva.

Los PEVE pueden considerarse el último desarrollo de una historia de intervención estatal que se inició en los años 1940 y que por distintas razones técnicas y políticas que el artículo ha tratado de puntualizar, en cuanto a las tipologías arquitectónicas adoptadas, siguió un derrotero diferente de los abordados por otros países de la región.

Conclusiones

A través de la selección de tres conjuntos representativos de las políticas de vivienda masiva para Buenos Aires, el artículo se ha propuesto ingresar en la problemática del período de mayor actividad directa del Estado en la materia, que se inicia con el gobierno del peronismo de los años 1940 y 1950 y se cierra con el gobierno de la misma fuerza política en los años 1970. El rol activo del Estado es el elemento que permite considerar al período como unitario en muchos aspectos, más allá de las diferencias políticas o de financiamiento que registra internamente. Como eje para el análisis se ha tomado el registro de los dos grandes centros de la política del período: la promoción de grandes conjuntos de vivienda y las acciones en asentamientos informales (villas de emergencia).

Más allá de las formas cambiantes que ambos temas vayan adoptando y la forma en que se vinculen entre sí, se mantienen como centros de debate en el período de estudio. Otro elemento que da continuidad al período es la idea de que los problemas urbanos de Buenos Aires se resolverían a través de su densificación en desarrollos verticales, mientras que la vida en departamentos se afirmaba como un ideal de vida moderna para amplios sectores de la población de la ciudad.

Los tres conjuntos (el primero de ellos prácticamente un proyecto, ya que su ejecución fue mínima; los otros dos, construidos) constituyeron viviendas colectivas de alta densidad. Aunque no fueron las únicas opciones tipológicas registradas en el período, la alta densidad se fue consolidando como la opción más adecuada a las características urbanas de Buenos Aires y a las necesidades de provisión de vivienda de los sectores medios, medio bajos u obreros que requerían asistencia estatal.

Los tres conjuntos se implantaron en áreas urbanas que registraban asentamientos informales previamente existentes. El artículo confronta la manera en que esa población fue contemplada por cada uno de los conjuntos, en el marco de las políticas que los promovieron. Mientras que en el primer caso (Bajo Belgrano representativo de cierto sector de las políticas del primer peronismo) se observa que el peronismo de los años 1940 y 1950 no desarrolló una política específica para las villas; en el segundo caso (Lugano, representativo de propuestas desarrollistas), los grandes bloques contaban con una contraparte de viviendas individuales destinadas a radicarse en la provincia para erradicar villas del área. El tercer caso (Soldati, representativo de las políticas de fines de los años 1960 y de las del peronismo 1973-1976), consiste en una propuesta de erradicación de villas en base a la vivienda colectiva de alta densidad.

La última etapa, entonces, muestra la confluencia de los dos tipos de acciones protagonistas del período (grandes conjuntos y acciones en villas), que se registra en una producción arquitectónica muy numerosa e intensa, que marcó la historia de las políticas de vivienda en Argentina. Esta confluencia no se registra frecuentemente en América latina e informa sobre las formas particulares en que la vivienda masiva fue pensada en relación con los grandes centros urbanos de Argentina.

El artículo indaga en la articulación de razones de diverso tipo que promovieron esta confluencia a partir de fines de los años 1960, en los PEVE. Entre ellas, se indican el fracaso de los previos ensayos de alojamientos transitorios para villas; las continuas críticas a las erradicaciones, estimuladas por el clima de radicalización política que atravesaba amplios sectores de la sociedad y cambiaba también la consideración social de las villas y sus habitantes. A ellas debe sumarse el rol cada vez más activo de los técnicos, influidos por los dos

aspectos anteriores pero también obligados por los mecanismos de contratación de las obras a actuar en relación con grandes empresas constructoras.

Finalmente, a partir de 1973, cuando los PEVE pasan a denominarse Alborada, esta articulación de factores se ve reafirmada por el discurso político “redistributivo” del peronismo: las seductoras imágenes de los concursos operaban como una promesa de ascenso social para la población menos favorecida. De este modo, a través de ellas la carga negativa implicada en la idea de erradicación parecía contestada.

El artículo considera que el derrotero analizado condensa problemas significativos de la arquitectura de vivienda de las políticas del período, que se cierra con la dictadura militar de 1976, que, aunque no implicó el retiro de la acción del Estado en materia de vivienda masiva (algunos de los conjuntos fueron finalizados e inaugurados en tal momento), produjo una notable reducción en y la anulación de la promoción de nuevos planes destinados a los asentamientos informales, sustituyéndolos por erradicaciones forzadas y violentas. Por estas razones es posible considerar que el golpe militar de 1976 cerró una etapa de la historia de la vivienda en Argentina del siglo XX: la del protagonismo estatal, que se asoció a la consolidación de una imagen de ciudad moderna y vertical a través de la vivienda masiva.

Notas

- 1 Nos referimos al gobierno de la Revolución Libertadora (1955-1958), a los gobiernos constitucionales de la Unión Cívica Radical Intransigente (Arturo Frondizi, 1958-1962) y de la Unión Cívica Radical (Arturo U. Illia, 1963-1966) y a los gobiernos de facto de la autodenominada Revolución Argentina, presididos sucesivamente por el General Juan Carlos Onganía (1966-1970), Roberto M. Levingston (1970-1971) y Alejandro A. Lanusse (1971-1973).
- 2 El FONAVI propuso la creación de un fondo continuo para la financiación de vivienda de interés social, tratando de asegurar un flujo de recursos permanente para el sector. Seguía ejemplos como los de Brasil y México, estableciendo imposiciones de diverso tipo (patronales o a la producción). Aunque el gobierno militar de Alejandro A. Lanusse propuso la creación de este fondo, éste recién fue reglamentado y comenzó a operar en 1977, constituyendo el sostén financiero de las políticas hasta los años 1990.
- 3 Ver, entre otros, Francis Korn, *Buenos Aires, mundos particulares. 1870-1895-1914-1945* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 2004); Renée Dunowicz y Fernando Villaveirán, *El Hogar Obrero. Un siglo de vivienda cooperativa* (Buenos Aires: Instituto Argentino de Investigaciones de Economía Social [IAIES], 2013); Anahi Ballent y Jorge Francisco Liernur, *La casa y la multitud: Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2014); Martín Marimón, “The Housing Question in Buenos Aires 1900-1925. Reformism, Technical Imagination and Public Opinion in an Expanding Metropolis”, unpubl. PhD diss., Princeton University, 2017.
- 4 Ver, entre otros, Diego Eugenio Lecuona, *Legislación sobre locaciones urbanas y el problema de la vivienda* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina [CEAL],

- 1992, 2 tomos); Horacio Gaggero y Alicia Garro, *Del trabajo a la casa. La política de vivienda del gobierno peronista. 1946-1955* (Buenos Aires: Biblos-Fundación Simón Rodríguez, 1996); Rosa Aboy, *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales. 1946-1955* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005); Anahi Ballent, *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires. 1943-1955* (Buenos Aires: Prometeo-Universidad Nacional de Quilmes, 2005); Eduardo Elena, *Dignifying Argentina. Peronism, Citizenship and Mass Consumption* (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2011); Mark Healey, *El peronismo entre las ruinas. El terremoto y la reconstrucción de San Juan* (Buenos Aires: Siglo veintiuno, 2012).
- 5 Leandro Benmergui, "The Alliance for Progress and Housing Policy in Rio de Janeiro and Buenos Aires in the 1960s", *Urban History*, 36: 2 (2009), pp. 303-326; Adriana Massida, "Urban Planning and Undertakings upon Informal Settlements in Buenos Aires", unpubl. MA diss., University of Cambridge, Department of Architecture, 2014; Romina Barrios, "Participación y hábitat popular. Análisis de una experiencia piloto: El Plan de Realojamiento de la Villa 7 en Mataderos, en Ciudad de Buenos Aires, entre 1971 y 1975", Tesis de Maestría no publicada de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 2011.
 - 6 Oscar Yujnovsky, *Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981)* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984); Jorge F. Liernur, *Arquitectura en la Argentina del siglo XX. La construcción de la modernidad* (Buenos Aires: Fondo Nacional de las Artes, 2001), sobre todo capítulos 4 y 5; Adrián Gorelik, *La ciudad latinoamericana. Una figura de la imaginación social del siglo XX*, no publicado, presentación en Seminario de Historia Intelectual, septiembre 2016.
 - 7 Un caso similar al argentino entre 1967-1976 fue el de Venezuela, cuando el gobierno de facto de Marcos Pérez Jiménez (1952-1958) implementó su programa de construcción de superbloques promovidos por el Banco Obrero en Caracas, pero no fue éste el camino seguido por la mayor parte de las políticas de la región. Un panorama regional, que incluye el caso de Venezuela, puede verse en Carlos Sambricio (ed.), *Ciudad y vivienda en América Latina 1930-1960* (Madrid: Lampreave, 2012). El caso de Perú, no incluido en esa obra, es otro ejemplo de políticas claramente diferenciadas, entre las "unidades habitacionales" destinadas a clases medias y obreros y la autoconstrucción asistida, dirigida a las "barriadas", barrios de invasión. Sobre Perú, ver Sharif S. Kahatt, *Utopías construidas. Las unidades vecinales de Lima* (Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015). Para Brasil, ver Nabil Bonduki, *Os pioneiros da habitação social*, Vol I (São Paulo: Editora Unesp, 2012) y para Chile, Rodrigo Hidalgo Dattwyler, *La vivienda social en Chile y la construcción del espacio urbano en el Santiago del siglo XX* (Santiago: Dirección de bibliotecas, archivos y museos, 2002), especialmente pp. 266-400. El ensayo de John Turner, de 1966, es un clásico sobre el tema y compara situaciones y políticas de países de la región (sobre todo Venezuela, México y Perú) con otros de Asia y Africa, ver: John Turner, "Uncontrolled Urban Settlements. Problems and Policies", *International Social Development review*, 1, (1968), pp. 107-128, disponible en: <http://www.communityplanning.net/JohnTurnerArchive/pdfs/UncontrolledUrbanSettlement.pdf>
 - 8 En su obra reconocida como aporte al estudio de los asentamientos informales, María Luisa Cravino afirma que "(...) puede considerarse al Area Metropolitana de Buenos Aires como una ciudad, comparativamente con otras de América Latina, con escasa proporción de urbanizaciones informales en relación con las formales." María Luisa Cravino, *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad inmobiliaria* (Los Polvorines: Universidad

Nacional de General Sarmiento, 2006), p. 46. La autora hace esta afirmación después de un análisis histórico que abarca desde 1962 hasta 2001.

Cabe recordar que los datos sobre asentamientos informales, aún dentro de las mediciones de un mismo país, no suelen ser precisos y que las fuentes y metodologías que los han registrado varían en el tiempo. Sin embargo, podemos valernos de algunos datos que muestran realidades urbanas y sociales muy contrastantes en la región. Por ejemplo, cuando en 1956 se realizó en Buenos Aires el primer censo de villas de emergencia, se registraron en la ciudad 21 villas con 33.920 habitantes y en el Gran Buenos Aires 41 villas con 78.430 habitantes: esos valores correspondían al 1,15 % de la población de la ciudad y un 1,9 % de la población del área metropolitana, en: Yujnovsky, *Claves políticas*, pp. 98 y 99. En la misma época (1956-7), José Matos Mar, en sus trabajos clásicos que comenzaban a registrar el fenómeno de las barriadas limeñas, indicaba que ellas alojaban el 9.5% de la población de la ciudad, algo similar a lo que ocurría en Arequipa mientras que en Chimbote abarcaban al 20 %. José Matos Mar, “Migración y urbanización. Las barriadas limeñas: un caso de integración a la vida urbana”, en Philip M. Hauser (ed.), *La urbanización en América Latina* (Buenos Aires: Solar / Hachette, 1967), pp. 191-214, esp. p. 201. En el caso de Río, según Andrew Pearse, las favelas, que podían rastrearse desde fines del siglo XIX, eran percibidas claramente desde los años 1930. Para 1947 sumaban el 17% de la población y su valor absoluto había aumentado algo más de un 50% para 1957 (de 400.000 habitantes a 650.000), en: Andrew Pearse, “Algunas características de la urbanización en Río de Janeiro”, en Hauser (ed.), *La urbanización*, pp. 215-230, esp. p. 218. En el caso de Chile, para 1959, Santiago registraba un 23,5% de las familias de la ciudad ubicada en poblaciones callampa, en: Dattwyler, *La vivienda social*, p. 191.

En el período que analiza este artículo, según elaboraciones de Cravino, las villas crecieron en Buenos Aires, aumentando el porcentaje de su población sobre el total de la ciudad, hasta alcanzar el 7,2% en 1976, en la siguiente progresión: 1962, 1,4%; 1970, 3,4%; 1976, 7,2%. Para 1980, decrecían al 1,30 %, por las erradicaciones compulsivas de la dictadura militar 1976-1983 y posteriormente iniciaron un nuevo crecimiento alcanzando el 1,80% en 1991 y el 3,88 % en el 2001. Sin embargo, a partir de 2001, teniendo en cuenta el subregistro de casos que ella estimaba, la autora consideraba que alrededor del 10% de la población de la ciudad habitaba en villas, mientras que el 15% de la población del Gran Buenos Aires se encontraba en la misma condición. Cravino, *Las villas de la ciudad*, p. 46 y 47.

- 9 Estudio para el Plan de Buenos Aires, “Urbanización del Bajo de Belgrano”, *Revista de Arquitectura*, 369: 1 (1953), pp. 1-75. Una contextualización del proyecto en relación con las políticas del peronismo puede verse en Ballent, *Las huellas de la política*.
- 10 Ver Aboy, *Viviendas para el pueblo*, sobre el conjunto Los Perales, de la MCBA. Sobre el contraste de tipologías, Ballent, *Las huellas de la política*.
- 11 Jorge F. Liernur con Pablo Pschepiurca, *La red austral. Obras y proyectos de Le Corbusier y sus discípulos en la Argentina* (Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes /Prometeo 3010, 2008).
- 12 Cabe recordar que para 1947 Buenos Aires contaba con casi 3.000.000 de habitantes, constituyendo una aglomeración de alrededor de 4.800.000 incluyendo su área metropolitana. La casi totalidad de su jurisdicción administrativa se encontraba prácticamente ocupada, con excepción de algunos sectores bajos en sus bordes (Bajo Flores y Bajo Belgrano, sobre todo). Era una ciudad con un alto grado de consolidación material, un centro densificado en vertical y barrios extendidos en construcción de baja altura. Los

- intentos estatales de planificación habían comenzado en 1930. Ver, entre otros, Alicia Novick, “Del urbanismo a la planificación en Buenos Aires, 1932-1962. Actores, instituciones e instrumentos”, en Sambricio, *Ciudad y vivienda en América Latina*, pp. 46-70; también, Margarita Gutman y Jorge Enrique Hardoy, *Buenos Aires 1536-2006. Historia urbana del Área Metropolitana* (Buenos Aires: Infinito, 2007).
- 13 El concepto de unidad vecinal, creación del planeamiento anglosajón (Patrick Geddes, Lewis Mumford), se difundió sobre todo en la posguerra y buscaba precisar escalas de intervención en las grandes ciudades para generar espacios de vida y sociabilidad que permitieran recuperar los contactos “cara a cara,” articulando vivienda, equipamiento y espacios públicos. En América Latina, la experiencia más consistente fue la desarrollada en Lima. Ver Kahatt, *Utopías construidas*.
 - 14 Emilio P. Siri provenía del radicalismo y armó su gabinete de gobierno municipal con figuras provenientes de la misma fuerza política, sobre todo vinculadas al grupo nacionalista FORJA. Esta fue una de las líneas que integraron la coalición que llevaría a Perón a la presidencia, coalición que sufrió distintas rupturas entre 1946 y 1948.
 - 15 Ver Lecuona, *Legislación sobre locaciones urbanas*.
 - 16 “Un caserío improvisado en el Bajo Belgrano”, “Por efectos de la desocupación millares de millares de hombres activos viven en nuestra ciudad opulenta en condiciones primitivas”, *La Nación* 3.8.1934, p. 12. “En las peores condiciones de salubridad vive en una extensa zona del Bajo Belgrano una población constituida por 1735 personas”. *La Prensa*, 12.6.1938, p.9.
 - 17 Nos referimos a testimonios orales obtenidos por Hugo Ratier a principios de la década de 1970, incluidos en *Villeros y villas miseria* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1972, 1985). Ratier afirma que en el monobloque “cohabitaban empleados de clase media con obreros erradicados de villa miseria” (1985), p. 31.
 - 18 A instancias de la FEP, la municipalidad construyó un conjunto en Villa Riachuelo y el llamado Barrio Lacarra en el Bajo Flores, destinado a personas desalojadas por la ampliación de avenidas en el centro de la ciudad, además de otro grupo de unas pocas unidades en Dock Sud (Avellaneda, Provincia de Buenos Aires). Fueron viviendas individuales prefabricadas de baja calidad de construcción.
 - 19 Decreto n° 8022/952, 30 de octubre de 1952. *Boletín Municipal de la Ciudad de Buenos Aires* 9482, 1952, pp. 1862.
 - 20 El diario *La Prensa* del 26. 5. 1956 fotografiaba la “larga muralla” que había ocultado Villa Jardín y Villa Diamante en el partido de Lanús. Tomado de: Massida, *Urban Planning*. El muro se habría construido en el momento de la visita del presidente chileno Ibañez del Campo a Buenos Aires. La película *Detrás de un largo muro* de Lucas Demare (1958) se hacía eco de este hecho.
 - 21 Puede encontrarse un análisis del discurso del Plan sobre los habitantes de las villas que informaría los proyectos de la década de 1960, en Lucía D. González Duarte, *Villa miseria: la construcción del estigma en discursos y representaciones (1956-1957)* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2015). E-book. Sobre las obras del Plan, ver Massida, *Urban Planning*. Sobre representaciones sociales de las villas, ver: Jorge F. Liernur, “De las nuevas tolderías a la ciudad sin hombres. La emergencia de la ‘villa miseria’ en la opinión pública (1955-1962)”, *Registros* 6 (2009), pp. 7-24.
 - 22 Municipalidad de Buenos Aires, “Lugano I y II”, *Summa* 18:9 (1969), pp.53-58. *Summa* 32:12 (1970). Inauguración de la primera etapa.
 - 23 El conjunto de arquitectos y equipos integrado por miembros de distintas nacionalidades, conocidos como Team X, se organizó en el seno de los CIAM (Congresos Internacio-

- nales de Arquitectura Moderna) con sentido crítico hacia la organización internacional formada en 1928 y produjo su disolución en el momento en que se organizaba el décimo congreso. En particular, Lugano parece encontrar sus referencias en la arquitectura inglesa del momento, por ejemplo, en la obra de Alison y Peter Smithson (Golden Lane, 1952) o Smith & Lynn (Park Hill, Sheffield, 1961).
- 24 Municipalidad de Buenos Aires, “Lugano I y II”, p. 56.
 - 25 *Ibid.*, p. 52. El 10 % restante lo aportaban “diversos organismos de prestación de servicios públicos.” La inversión total considerada por la MCBA incluía costo del terreno, gastos de planeamiento y costos de realización de la obra. Esto significa que posiblemente el aporte del BID, en la práctica implicara más del 10 % del costo de la obra, con lo cual este aporte resultaba decisivo para la materialización del proyecto.
 - 26 Benmergui, “The Alliance for Progress”.
 - 27 El área metropolitana (incluyendo la ciudad de Buenos Aires) creció de 2.125.858 hab. en 1914 a 4.783.736 en 1947, 6.875.577 en 1960 y 8.546.072 en 1970. Gutman y Hardoy, *Buenos Aires 1536-2006*, pp.346-347.
 - 28 Juan Manuel Boggio Varela, “Belgrano, morfología de un cambio”, *Summa* 12:5 (1968), pp. 23-31.
 - 29 Manteola – Petchersky – Sanchez Gomes – Santos – Solsona – Viñoly, “Conjunto de viviendas Rioja”, *Summa* 36:4 (1971), pp. 41-44.
 - 30 Rosa Aboy, “Mafalda en casa. Departamentos de clase media y vida cotidiana en los sesenta”, *Anales del Instituto de Arte Americano*, 41 (2011), pp. 178-188; Inés Pérez, *El hogar tecnificado. Familias, género y vida cotidiana 1940-1970* (Buenos Aires: Biblos, 2012). Anahi Ballent, “Apartment Buildings for the Middle-Class. Cultural Transformation of Domestic Life and Urban Densification of Buenos Aires”, in Gaia Caramellino, Federico Zanfi (eds.), *Post-war Middle-Class Housing. Models, Construction and Change* (Bern: Peter Lang, 2015), pp. 145-166.
 - 31 Municipalidad de Buenos Aires, “Lugano I y II”, p. 54.
 - 32 “Programas y realizaciones”, *Summa* 43:11 (1971), pp. 68 -72.
 - 33 *Ibid.*, p. 68.
 - 34 Los destinatarios de la obra eran presentados de la siguiente forma: “El conjunto está destinado a apoyar a la Municipalidad de Buenos Aires en sus planes de remodelación urbana, mediante el realojamiento de familias afectadas por la realización de obras públicas y que, por sus bajos recursos, no pueden acceder a la vivienda que ofrece el mercado. Pertenecen por lo tanto a sectores socio- económicos de clase media, clase media baja y obreros calificados.” Debían residir y trabajar en la ciudad y los ingresos familiares debían permitir afectar entre un 20 y un 25% de su importe a cuotas mensuales de amortización de deuda. Cumpliendo esas condiciones, serían consideradas también “familias residentes en villas de emergencia incluidas dentro de planes de erradicación de la Comisión Municipal de la Vivienda.” Es decir que, sin ser los destinatarios principales del conjunto, los habitantes de villas podían ser incluidos en él, Municipalidad de Buenos Aires, “Lugano I y II”, pp. 54 y 56.
 - 35 Ver, entre otros trabajos de la misma autora, Florencia Osuna, “El Ministerio de Onganía. Un análisis de la conformación del Ministerio de Bienestar Social (1966-1970)”, Anuario de la Escuela de Historia Virtual, 11 (2017), pp. 69-91. Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/anuariohistoria>.
 - 36 Los primeros conjuntos de viviendas definitivas se inauguraron en 1971. Entre 1968 y 1971 se erradicaron unas 3000 familias por año. En el área metropolitana se erradicaron

- 83 villas con un total de 35.691 personas de las cuales 25.952 fueron alojadas en núcleos habitacionales definitivos. Ver Yujnovsky, *Claves*.
- 37 Ratier, *Villeros y villas miseria*, p. 98. Sobre las representaciones de las villas en la cultura, desde los collages de Juanito Laguna que transformaron la pintura de Antonio Berni de fines de 1950, hasta el texto de Ratier, pasando por los films de David José Kohon, ver: Adrián Gorelik, “Buenos Aires. La ciudad y la villa”, en Adrián Gorelik, Fernanda Areas Peixoto, *Ciudades sudamericanas como arenas culturales* (Buenos Aires: Siglo veintiuno, 2016), pp. 324-345.
- 38 Ver, entre otros, CEVE, “Sistemas UNNE-UNO y Beno”, *Summa* 85:1 (1975), pp. 77-78.
- 39 Proyecto del equipo Azzari, Fortuna, Compagnucci y Cedrón. Ver “Plan Piloto de Realojamiento Barrio de Emergencia n°7”, *Summa* 72:2 (1974), pp. 57-60.
- 40 Integrado por Angela T. Bielus, Jorge J. Godemberg y Olga Wainstein-Krasuk, *Summa* 64-65:7 (1973). Número dedicado a la obra del estudio.
- 41 Liernur, *Arquitectura en la Argentina*, p. 351. Es posible pensar que ese vínculo fue en parte responsable por la baja calidad constructiva de los conjuntos, aunque, como se verá más adelante, los derroteros de la gestión de estos conjuntos agregaron nuevos elementos que impulsaron en esa misma dirección.
- 42 Ver contenidos de *Summa*, principal revista de arquitectura del momento, que empezó a aparecer en 1963. Los temas vinculados a la vivienda masiva se fueron convirtiendo en los grandes protagonistas de la publicación. La revista no solo se hacía eco de proyectos y políticas, sino que construía posiciones activas y propositivas en la materia. Por ejemplo, números 9 y 10 de 1967 (9:8 [ago. 1967] y 10:12 [dic. 1967]), dedicados a vivienda. El editorial (p. 19) del primero hablaba de “Vivienda: principio y fin de la arquitectura”. El número 21:12 (1969) presentaba el X Congreso Internacional de Arquitectos realizado en Argentina cuyo tema era “La vivienda de interés social” y los debates que había generado. En el 36: 4 (1970), se presentaban los resultados del Concurso *Summa* de Vivienda de interés social. El 71: 1 (1974), organizaba los resultados de los PEVE, en un “Esquema comparativo de algunas realizaciones”.
- 43 “Conjunto habitacional Soldati”, *Summa* 64-65:7 (1973), p. 120.
- 44 Ver, por ejemplo, la presentación de una experiencia arquitectónica muy distinta de los grandes conjuntos, basada en desarrollos en baja altura y viviendas individuales agrupadas, PREVI-Perú, entendida como auténtica arquitectura para el tercer Mundo, realizada por David Mackay, *Viviendas agrupadas. De la agregación a la integración* (Barcelona: Gustavo Gili, 1980) (Edición original en alemán, Stuttgart, 1977).
- 45 Jorge Goldemberg, “Historia de nosotros”, *Summa* 64-65:7 (1973), pp. 28-33, esp. p. 31.
- 46 *Idib.* p. 32.
- 47 “Erradicación de familias de Villa Saldías a Ciudadela, 1974”, www.difilm-argentina.com. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=LiaYEBOTcI>
- 48 Ver las notas registradas en la revista *El Descamisado*, de la agrupación Montoneros, por ejemplo 40: 19.2 (1974): “Militantes peronistas o jercas de Bienestar Social. Reconstrucción o beneficencia”.
- 49 El tema ha sido extensamente estudiado por Alicia Ziccardi. Ver, entre otros textos, “El tercer gobierno peronista y las villas miseria en la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)”, *Revista Mexicana de Sociología*, 4:10-12 (1984), pp. 145-172.
- 50 Sobre las políticas de la dictadura militar, ver sobre todo el trabajo clásico de Oscar Oszlak, *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano* (Buenos Aires: Humanitas-CEDES, 1991). También Anahi Ballent, “Los nuevos mosaicos: políticas de vivienda y cultura del habitar (1976-2002)”, en Susana Torrado, *El costo social del ajuste*

(*Argentina, 1976-2002*) (Buenos Aires: Edhasa, 2010, 2 tomos), Tomo 2, pp. 169-213. Un enfoque urbano puede verse en: Graciela Silvestri y Adrián Gorelik “Ciudad y cultura urbana, 1976-1999: el fin de la expansión”, Romero José Luis y Romero, Luis Alberto, *Buenos Aires. Historia de Cuatro Siglos*, 2º edición ampliada y actualizada (Buenos Aires: Grupo Editor Altamira, 2 tomos), Tomo 2, pp. 461-500. Sobre el desarrollo de villas, ver Cravino, *Las villas de la ciudad*.

- 51 Una visión actual de los conjuntos del período, en relación con su historia puede verse en: Justin McGuirk, *Ciudades radicales. Un viaje a la nueva arquitectura latinoamericana* (Madrid: Turner, 2015). Un diagnóstico técnico de Soldati a través del tiempo, en: Renée Dunowicz, *Conjunto Soldati. El desempeño edilicio* (Buenos Aires: FADU, 2003).