

X JORNADAS DE ECONOMÍA CRÍTICA

7, 8 Y 9 DE SEPTIEMBRE DE 2017



Intervenciones del sector público en el financiamiento y la construcción de viviendas de interés social.

Rosario 1920-1980

Florencia Brizuela

UNIVERSIDAD NACIONAL GENERAL SARMIENTO

Intervenciones del sector público en el financiamiento y la construcción de viviendas de interés social.

Rosario 1920-1980

Florencia Brizuela¹

Resumen

La presente ponencia, se propone contribuir a la construcción y análisis de información sobre las políticas habitacionales orientadas a la vivienda de interés social en Rosario. En este sentido, específicamente, el trabajo releva las políticas de financiamiento y las políticas de construcción de viviendas por parte del sector público en la ciudad, desde la década de 1920 hasta fines de los años 80. Su objetivo, es sistematizar la información existente para analizar, en futuros estudios, su incidencia en el mercado inmobiliario local. Con dicho propósito, se adopta una metodología de corte cualitativa centrada en el trabajo con fuentes secundarias y la revisión de la bibliografía producida al respecto.

¹ Becaria Interna Doctoral CONICET, Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, UNR. Mail: Florencia.agustina.brizuela@hotmail.com

Introducción

Las intervenciones estatales en el sistema económico, afectan directa e indirectamente el sector de la vivienda. Las regulaciones sobre la tierra, las acciones dirigidas a los sectores productivos (fomento de sistemas constructivos, impuestos, etc.), las políticas que refieren a los precios, el financiamiento y la construcción de vivienda directa, así como la provisión de servicios habitacionales, tienen un rol fundamental en el desenvolvimiento del sector habitacional (Yujnovsky, 1984). Del conjunto de dichas políticas, las destinadas a las viviendas de interés social han tenido un escaso abordaje en las investigaciones sobre vivienda, hábitat y mercado habitacional². Además, éstas se han concentrado en estudiar un espacio geográfico específico: la ciudad de Buenos Aires (Bs As).

En este marco, el interés de la presente ponencia es contribuir a la construcción y análisis de información sobre las políticas habitacionales orientadas a la vivienda de interés social en la ciudad de Rosario. Más específicamente, el trabajo se propone relevar las políticas de financiamiento y las políticas de construcción de viviendas por parte del sector público en Rosario, desde la década de 1920 hasta 1980³. Su objetivo, es sistematizar la información existente para analizar, en futuros estudios, su incidencia en el mercado inmobiliario local. Con dicho propósito, se adopta una metodología de corte cualitativa centrada en el trabajo con fuentes secundarias y la revisión de la bibliografía producida al respecto.

La ponencia se organiza en cuatro grandes apartados, siguiendo la periodización elaborada por Viu (1989) y Petronio, Salgado y Viu (1991). En el primero, se retoma la experiencia de la Vivienda del Trabajador, oficina municipal creada en 1923 en Rosario para financiar y construir viviendas

² Entre quienes han estudiado la vivienda colectiva, la vivienda de interés social, la vivienda masiva, pueden mencionarse Yujnovsky (1984); Ballent (2009); Borthagaray (2009); Gazzoli (2007).

³ Se eligió el período 1920-1980 debido a que la bibliografía existente sobre financiamiento y construcción de vivienda colectiva en Rosario trabaja dicho recorte temporal.

baratas, higiénicas y económicas. En un segundo apartado, se despliegan las intervenciones estatales en el período que va de 1948 a 1966, período en que la construcción de viviendas con financiación del Estado se realiza a través del Banco Hipotecario Nacional (BHN) y del Servicio Público de la Vivienda (SPV). En el apartado subsiguiente, se recogen las políticas desarrolladas entre 1969 y 1976, caracterizadas por un importante caudal de inversión del BHN y también de la Secretaría de Estado de Vivienda a partir de 1969, a través del Plan Viviendas Económicas Argentinas (VEA). Por último, se reconstruye el desembarco del Fondo Nacional de Vivienda en la ciudad a partir de 1976 con la construcción de conjuntos habitacionales a través de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU). En cada una de las etapas, se traza en líneas generales la orientación que las políticas nacionales, adquirieron en el sector de la vivienda y se apuntan los organismos estatales intervinientes.

La Vivienda del Trabajador

Hasta principios de siglo XX, la acción estatal en materia de vivienda, se había centrado en normativas de control higiénico de los conventillos, en un tibio fomento de ciertos prototipos mediante exenciones impositivas o proyectos modelo (Rigotti, 2011) y en una contraída política crediticia del BHN⁴. Tras las luchas del movimiento obrero y las propuestas de reforma de los partidos

⁴ El BHN fue creado en 1886 con el objeto de financiar préstamos sobre hipotecas en toda la República Argentina bajo la base de la emisión de cedulas de crédito. En 1899, la Ley 3715 lo autorizó a otorgar créditos para la edificación. Dentro de sus objetivos se incluyó el fomento a la vivienda para empleados y obreros en lotes pequeños, acordando el 60 % del financiamiento del valor de la operación. La inestabilidad que caracterizaba las condiciones laborales y las remuneraciones de los sectores populares restringió el acceso de los mismos a los créditos. De igual modo, en 1919 la reforma de la carta orgánica de la institución (Ley 10676), propiciada por el radicalismo, dejó fuera de su alcance a los sectores de bajos recursos. En este caso, los préstamos habilitados iban dirigidos a empleados nacionales públicos permanentes, de no menos de 10 años de antigüedad, acordando el 80% de la tasación de la operación, en un monto proporcionado al sueldo del empleado (Ballent, 2014).

políticos populares, el Estado asumió intervenciones cada vez más directas en el campo de la vivienda (Yujnovsky, 1984).

Uno de los sucesos que impulsó dicha dirección, fue la huelga de inquilinos producida en 1907 en la ciudad de Bs As⁵ que tuvo repercusiones en Bahía Blanca, Córdoba y Rosario. Si bien la situación habitacional de los conventillos no se modificó tras la huelga, ésta repercutió en un grupo de militantes católicos (entre los que estaban Alejandro Bunge, Arturo Bass y Juan Cafferata), quienes comenzaron a presionar al gobierno para que elaborara alguna solución. Fue,

"...precisamente Cafferata el autor de un proyecto presentado en la Cámara de Diputados de 1912 y convertido en Ley N° 9677 en 1915, conocida por el nombre de Ley de casas baratas. El objetivo de la misma era la construcción de casas higiénicas y económicas para obreros y jornaleros, que se venderían a precio de costo, en cuotas fijas con un interés del 3% y una amortización relativa del 15% anual y estarían libres de impuesto" (Suriano, 1985:229).

A pesar de la escasa producción⁶, aunque prolífera experimentación⁷, de la Comisión Nacional de Casas Baratas, su creación se erigió como un hito en la historia de la vivienda de interés social en la Argentina, un primer avance del Estado Nacional en el tema (Ballent, 2005).

Durante las primeras décadas del siglo XX, en un contexto signado por las repercusiones de la semana Trágica de 1919, la multiplicación de huelgas, la paralización de la construcción, la carestía de la vida y los altos precios de los alquileres, las casas para obreros fueron incorporadas a la agenda de políticas

⁵ En 1907 frente a una desmedida alza de los impuestos territoriales que los propietarios trasladaron a los alquileres, se produjo en los conventillos porteños una huelga donde los inquilinos dejaron de pagar los alquileres como protesta frente a su excesivo aumento (Suriano, 1984).

⁶ Entre 1915 y 1943 fueron construidas sólo 977 unidades entre departamentos y viviendas individuales (Yujnovsky, 1984).

⁷ Para mayor información consultar Liernur, 2014.

del Estado nacional como modo de desplazar el conflicto desde el área económica-política (bajos salarios, malas condiciones de trabajo, etc.) al área urbana (Rigotti, 2011). A este objetivo, concurren las medidas que el gobierno yrigoyenista tomó en materia de locaciones, favoreciendo a los sectores de la población de bajos recursos⁸.

En un marco en el cual un nuevo discurso asociaba el problema de la vivienda al problema de la oferta, a edificar más barato, a gran escala y rápido, el gobierno radical estimuló la contratación de la Compañía de Construcciones Modernas (CCM)⁹ en 1922 para la construcción de conjuntos, por parte de la Municipalidad de Bs As, experiencia que fue replicada en Rosario con la creación de la Vivienda del Trabajador (VT) en 1923.

Por iniciativa de dos concejales del Partido Demócrata Progresista de la ciudad, la VT fue creada como una oficina dependiente del Banco Municipal de Préstamos de Rosario, con el objetivo de construir, administrar, vender, adquirir terrenos y dar préstamos para la construcción o compra de casas baratas e higiénicas para trabajadores. En 1926, una nueva ordenanza restringió sus funciones a la construcción de vivienda directa o por medio de terceros, sextuplicó sus fondos y orientó la adjudicación de las viviendas a empleados y obreros, jerarquizando de modo implícito a los primeros¹⁰.

En la práctica, la VT constituyó la promoción pública de una iniciativa privada, ya que en su funcionamiento la Intendencia de Rosario, a diferencia de la de Bs As con la CCM, corría con todos los riesgos empresarios y toda la

⁸ En 1921, aprobó la Ley 11.156 que aseguró al locatario un plazo de año y medio de residencia y anuló las cláusulas de contratos de alquiler que excluían a las familias con menores. Paralelamente, ese mismo año aprobó por primera vez la Ley de congelamiento de locaciones - prorrogada luego en 1923, 1924 y 1925-, la cual, a su vez, prohibió los desalojos en la Capital Federal y en Territorios Nacionales.

⁹ Sobre la contratación de la Compañía de Construcciones Modernas consultar Liernur, 2014.

¹⁰ Según Roldán "Los elevados costos de las unidades habitacionales transformaban a la VT en un complemento salarial para empleados municipales, antes que en una política social abocada a mejorar los estándares de vida de los trabajadores u obreros" (2012:138).

financiación pero sin prerrogativas, ya que no estipulaba precios, ni localización, ni tipo de viviendas (Rigotti, 2011). Estas prerrogativas, estaban a cargo de las empresas constructoras, las cuales tampoco corrían con los riesgos de la falta de venta ni de pagos. Ello se tradujo en que; a) las tierras fueran adquiridas en el mercado a precios que duplicaban los vigentes en la zona; b) el precio -a pesar de la racionalización de los procesos constructivos y de las rebajas impositivas realizadas- no fuese fijado por el costo sino por encima de los precios que se hubieran conseguido mediante la venta directa debido a la existencia de una única empresa oferente; c) el costo financiero del crédito fuese dos veces mayor al de las cédulas hipotecarias; y d) se emplearan en la construcción materiales de mala calidad. La VT, por lo tanto, operó subsidiando a variados agentes del mercado: a los propietarios de los terrenos edificados, a las tierras aledañas favorecidas por la urbanización y provisión de servicios, a la empresa constructora y a los adjudicatarios, tolerando la morosidad y negociando la deuda (Rigotti, 2011).

No obstante, entre 1927 y 1932 la entidad construyó 594 viviendas (Petronio, Salgado y Viu, 1991) que luego constituirían el barrio Arroyito, en la actual zona norte de la ciudad, el barrio Parque, en zona sur, y el barrio Mendoza, en zona oeste. Todos localizados en el área de borde entre el campo y la ciudad.

Tras diversos conflictos con los adjudicatarios, derivados de los altos costos de las viviendas, la falta de servicios urbanos y las deficiencias constructivas, entre otros reclamos, se creó una nueva institución destinada a absorber y sustituir la VT, el Servicio Público de la Vivienda (SPV). Sus intervenciones se retoman a continuación.

Financiar el derecho a la vivienda: la expansión del crédito hipotecario

A partir de 1943, la posición del Estado nacional frente a la cuestión habitacional experimentó cambios sustanciales. La política de vivienda se constituyó en un instrumento de redistribución del ingreso, principalmente mediante la expansión del crédito barato del sector público, permitiendo el acceso a los servicios habitacionales a una gran parte de la población urbana (Yujnovsky, 1974). El reconocimiento del derecho a "la casa propia" y el fomento de la acción del mercado de la construcción, fueron el sustento ideológico de este accionar. En la ciudad de Rosario, en el período que va de 1948 a 1966, la construcción de viviendas con financiación del Estado se realizó a través del BHN y del SPV.

En lo que refiere a la financiación del BHN¹¹, con la llegada del peronismo al gobierno, los recursos volcados en el financiamiento hipotecario superaron ampliamente los invertidos hasta el momento (Gómez, 2013). Ello se debió, al cambio en la visión sobre el papel que al Estado correspondía en materia de vivienda. Para el peronismo, la vivienda no sólo era un derecho a garantizar, un objeto de reparación social, sino, también un instrumento a partir del cual estimular la industria de la construcción para fortalecer la expansión del mercado interno (Torre y Pastoriza, 2002).

Respondiendo a dichos objetivos, a través de la ley 1926 sancionada en 1946, se modificó la carta orgánica del BHN y se centralizaron las funciones de la entidad en el fomento a la vivienda. El Banco, pasó a ser la única institución facultada para entregar créditos hipotecarios para viviendas urbanas,

¹¹ Una lectura de la historización que realiza Ballent (2014) sobre la institución, permite periodizar las intervenciones del Banco -en materia de vivienda hasta los años noventa- en tres etapas. La primera que se extiende desde su creación hasta 1946, caracterizada por un rol de escasa intervención en la materia debido a la orientación liberal del momento; la segunda etapa que abarca los gobiernos peronistas, signada por un amplio aumento de los recursos volcados en el financiamiento hipotecario, orientados a efectivizar el derecho a la vivienda para la clase trabajadora y a promover el mercado interno; y finalmente, la tercera etapa que se abre con la progresiva orientación liberal que se intenta imprimir al Banco hasta su definitiva privatización en los años noventa.

asegurándose el Estado un instrumento esencial en la regulación del mercado de vivienda¹². La nueva carta orgánica del Banco,

“...incorporó nuevos criterios sociales en la definición de sus objetivos, abandonó las cédulas hipotecarias por préstamos en efectivo y dio lugar a la introducción de líneas de créditos que cubrían el 100% del valor de la propiedad. Desde entonces se otorgó preferencia al financiamiento de los trabajadores con intereses que alcanzaban a un mínimo de 2,80%, sin requerir depósitos previos, mientras que las tasas de interés no se ajustaban a la inflación, lo que implicó que las mismas se tornasen negativas” (Gómez, 2013: 293-294).

Estas transformaciones, permitieron al poder ejecutivo expandir las operaciones, cubriendo la demanda de amplios sectores de ingresos medios y medios bajos. Si en 1945 el número de créditos escriturados era 5.838, en 1945 el número aumentó a 8.275, en 1946 a 13.134 en 1947 y 47.379 en 1949. Los valores descendieron entre 1950 y 1952 y a partir de ese año volvieron a aumentar, 41.040 en 1952, 54.733 en 1953 y 65.590 en 1954 (Ballent, 2014).

Las líneas de crédito abiertas entre 1947 y 1955 promovieron operatorias centradas en la vivienda individual, casas colectivas, propiedad horizontal¹³ y

¹² Esta transformación, fue resultado de la reforma financiera de 1946 que nacionalizó el Banco Central de la República Argentina (BCRA) pasando el gobierno nacional a garantizar todos los depósitos de terceros hechos en bancos oficiales, particulares y mixtos. “La reforma permitía que la cantidad de dinero no dependiera de las reservas en otras monedas, pues el BCRA era quien autorizaba mediante redescuentos la cantidad y las tasas de los créditos” (Gómez, 2013:293).

¹³ Otra importante medida tomada una vez asumido Perón el poder ejecutivo, fue la sanción de la Ley de Propiedad Horizontal N° 13.512/48. Yujnovsky (1974) y Ballent (2005) sostienen al respecto, que dicha Ley fue elaborada como solución para sortear el atolladero producido por la legislación de alquileres que desplazó el interés de los inversionistas hacia el mercado de vivienda en la tenencia en propiedad. La Ley, estableció la coexistencia en un mismo inmueble de unidades de propiedad individuales y sectores de propiedad colectiva, permitiendo que los inquilinos ocupantes pudiesen comprar las unidades que habitaban en condiciones ventajosas, ante el escaso incentivo de renta que tenían los propietarios por el congelamiento de alquileres. Un año después de sancionada, su decreto reglamentario incorporó una línea de crédito del

producción cooperativa. Los créditos orientados a financiar la construcción de vivienda familiar propia, fueron privilegiados por sobre los dirigidos a la construcción de grupos de vivienda. Asimismo, el Banco desarrollo acciones directas de construcción a través de la Administración Nacional de Vivienda, aunque con un rol significativamente inferior en el volumen de las operaciones en comparación con el financiamiento de viviendas (mecanismo indirecto).

En Rosario, el BHN financió la construcción de los barrios Acindar con 200 viviendas, construidas entre 1952 y 1956, el Barrio General San Martín con 226 viviendas, construidas en 1958 y el barrio Garibaldi 2 con 55 unidades construido en 1955.

El SPV, por su parte, se creó en 1948 (bajo la Ordenanza 330) como entidad autárquica de la Municipalidad de Rosario. A diferencia de la VT, se dispuso que la entidad construyese sobre inmuebles de propiedad municipal con recursos genuinos consistentes en un porcentaje de las tasas municipales y del impuesto a espectáculos públicos además de los aportes por convenios nacionales o provinciales (Rigotti, 2011). La institución fue facultada para utilizar los terrenos comunales, adquirir tierras, solicitar y vender o alquilar viviendas.

Entre 1948 y 1954, el SPV construyó conjuntos de pequeña escala (entre 8 y 16 viviendas). Las intervenciones se ubicaron en la zona sur de la ciudad (actuales distritos sur y suroeste), en áreas caracterizadas por la presencia de grandes fábricas, vías de ferrocarriles y redes primarias viales (Gurria, Caseres y Salgado, 2007) garantizando la compra de tierras económicas. Hasta 1966 el SPV había realizado 11 intervenciones y había construido 660 viviendas (Petronio, Salgado y Viu, 1991).

Construir en altura: la promoción de empresas privadas

BHN destinado al nuevo régimen. Estas políticas apuntaban, desde la óptica peronista, a democratizar el acceso a la propiedad de la clase media, los obreros y asalariados

A grandes rasgos, tras el derrocamiento del peronismo y hasta 1970, la política de vivienda se reorientó hacia el funcionamiento libre del mercado, facilitando, para ello, el desempeño de las empresas privadas. Éstas últimas atravesaron un proceso de concentración y, a su vez, de organización a través de la formación de cámaras empresariales, las cuales a lo largo del período presionaron la dirección de las políticas del Estado en materia de infraestructura y vivienda (Yujnovsky, 1974). Otra característica de esta etapa, fue el fuerte desarrollo de los edificios en propiedad horizontal en forma de departamentos, casas de fin de semana y veraneo, y grandes conjuntos de vivienda (Liernur, 2014).

En Rosario, durante el período que va de 1966 a 1976 en materia de políticas de financiamiento y construcción de vivienda de interés social, al accionar del SPV y del BHN se sumó el de la Dirección Provincial de Vivienda y Urbanismo (DPVyU)¹⁴. En esos 10, años se produjo un gran incremento de la cantidad de viviendas construidas llegando a triplicar el total ejecutado durante los 38 años anteriores (Viu, 1989).

El BHN¹⁵, fue el organismo que mayor cantidad de viviendas construyó en el período (2.712) seguido por la DPVyU (1.070) y el SPV (959) (Viu, 1989). Dentro de las operatorias financiadas por el BHN, ocupó un lugar importante el "Plan Viviendas Económicas Argentinas" (V.E.A), luego Plan "17 de Octubre". El V.E.A, consistió en el otorgamiento de préstamos para la construcción de viviendas económicas agrupadas, a entidades capaces de acreditar adecuada capacidad técnica, económica, administrativa y legal, destinándose las viviendas construidas a la venta de vivienda propia. Los adquirentes, por su parte,

¹⁴ Creada en 1963 como Instituto Provincial de la Vivienda, en 1971 cambió su denominación por la de DPVyU.

¹⁵ En 1957, se reformó la carta orgánica del BHN suprimiendo el mecanismo de redescuentos. Su capital fue limitado a 10 millones de pesos y además se dispuso que la entidad contara con emisiones de valores y depósitos de ahorro. La propuesta era que el Banco comenzara a actuar por medio del llamado ahorro "genuino". Estas medidas, tendían hacia una drástica reducción de fondos para el financiamiento de la vivienda y a la eliminación del subsidio para sectores medios y bajos.

recibían del BHN préstamos a plazos que dependían del número de dormitorios de la unidad de vivienda adquirida, a tasas de interés que dependían de la categoría del nivel constructivo al que perteneciera.

En lo que respecta al SPV, en el marco de la política de erradicación de villas iniciada por Onganía, construyó conjuntos de más de 20 viviendas localizadas muchas de ellas en la zona sur de la ciudad (principalmente en el área del barrio Grandoli). Los conjuntos de viviendas colectivas construidos, se diferenciaron en tres tipologías: pabellones, pasillos paralelos y disposición en torno al patio (Mateos, 1986).

También durante este período, el SPV comenzó la construcción de las Unidades de Realojamiento destinados al relocalizar población villera en el marco del "Plan Alborada", continuación del "Plan de Erradicación de Villas de Emergencia"¹⁶. El Plan Alborada, se dirigía a los grupos de menor nivel de ingresos que podían recibir préstamos para adquirir viviendas en conjuntos habitacionales cuya construcción era promovida por el Estado a través del contrato con empresas privadas (Ballent, 2014). En Rosario, se incluye dentro de esta política la Unidad de Realojamiento 02.

Por último, otra de las fuentes de financiamiento creadas en este período fue el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) mediante la Ley 19.829 en 1972. Su efectivo funcionamiento inició recién en 1976 como se ve a continuación.

De mecanismo de financiamiento a programa de vivienda: el desembarco de FONAVI

¹⁶ El "Plan de Erradicación de Villas de Emergencia", fue creado durante la presidencia de Illia, pero se efectivizó con Onganía al sancionarse la ley 17605 que dio comienzo a su implementación. Su finalidad, era la eliminación total de las villas de emergencia e impedir la aparición de nuevas villas o el aumento demográfico de las actuales. Para ello, preveía el realojamiento de alrededor de 56.000 familias en viviendas construidas por el Estado.

Según Yujnovsky (1984), durante los gobiernos militares de la transición hacia la apertura del sistema electoral (Levingston, 8 de junio de 1970 – 22 de marzo de 1971; Lanusse, 22 de marzo de 1971 – 25 de mayo de 1973), el mercado para sectores de altos ingresos se saturó. Ello, sumado a la competencia con fuentes alternativas de ahorro ante la inflación impidieron la afluencia de fondos para financiar nuevas operatorias de vivienda. El objetivo de reactivar el mercado al que se ligaban los sectores privados de la construcción y las entidades financieras, así como el objetivo de legitimar el régimen, llevaron al gobierno a buscar un nuevo mecanismo financiero. Dicho mecanismo fue la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI).

El FONAVI se creó en noviembre de 1972 por la Ley 19.829. Estaba integrado por un gravamen del 1.5% sobre la venta de ganado vacuno a faenar, un gravamen de 2.5% sobre las remuneraciones de sueldos y salarios a cargo de los empresarios, más los fondos provenientes de la recuperación de préstamos. En el artículo 3, la Ley 19.829 dispuso que los recursos fueran dirigidos a financiar total, parcialmente o con garantía real de hipoteca, los siguientes rubros: "a) la construcción para las personas y entidades comprendidas en el régimen de la presente Ley de viviendas individuales y colectivas; b) la adquisición de los terrenos correspondientes; c) las obras de urbanización, infraestructura, equipamiento social y otras complementarias; d) el redescuento de créditos hipotecarios proveniente de viviendas que se hayan construido conforme a las disposiciones de la presente, su reglamentación y operatorias respectivas¹⁷; e) los datos que demanden las operaciones precedentes" (Ley 19.829, 1972)¹⁸.

¹⁷ Como puede observarse en el artículo, entre los destinos del Fondo estaba el redescuento de créditos hipotecarios provenientes de viviendas ya construidas. La inclusión de este sector, fue una medida de apoyo a las carteras hipotecarias de los bancos y del sistema nacional de ahorro y préstamo para la vivienda, de acuerdo con lo sugerido y reclamado por las entidades empresarias años anteriores (Yujnovsky, 1984).

¹⁸ La Ley, además, determinó el régimen de reajuste de los préstamos y reservó un cupo no menor al 30% de los recursos anuales para la erradicación de villas de emergencia, rancheríos y viviendas precarias en general.

En la práctica, hasta 1976 el Fondo financió tres operatorias que se iniciaron en 1974: a) programas de promoción habitacional ejecutados por la Subsecretaría de Vivienda; b) VEA-FONAVI, ejecutado por el BHN a través del programa del mismo nombre; c) el Plan de Viviendas de Interés Social ejecutado a través del BHN como préstamos personales para la construcción de viviendas.

Durante el gobierno del Proceso de Reorganización Nacional¹⁹, la dirección que tomó la política de vivienda, fue que el financiamiento público se orientase a los sectores de la población de bajos recursos, y que el crédito concedido por la banca privada y las sociedades de ahorro y préstamo se dirigiesen a aquellos sectores que pudiesen acceder a la vivienda por sus propios medios. En este marco, el BHN actuaría en carácter de entidad bancaria prestando a los sectores con capacidad de ahorro que demandasen financiación, y el FONAVI se destinaría a aquellos sectores de insuficientes recursos para pagar el costo y financiamiento de una vivienda económica dentro de las operatorias del BHN. Según Ballent (2014), esta distinción centrada en la condición económico-social de la población beneficiaria implicó la transformación del fondo de mecanismo de financiación de vivienda a programa de vivienda.

Para poner en funcionamiento el FONAVI, en 1977 se sancionó la Ley 21.581 que reglamentó de forma acabada su accionar ²⁰.

¹⁹ Nombre que adoptó la última dictadura cívico-militar que gobernó la Argentina, desde el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976 hasta el 10 de diciembre de 1983.

²⁰ La Ley, aumentó la contribución del 2.5% de los sueldos y salarios a cargo del empleador al 5% y además agregó los fondos equivalentes al 20% de los importes que los trabajadores autónomos contribuían como obligación previsional. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda fue encargada de la planificación, de la determinación de prioridades y de las normas para las operatorias respectivas, quedando a cargo de las provincias la ejecución de las mismas.

Por otro lado, la Ley dispuso que la metodología escogida para la asignación de cupos debía tener en cuenta el déficit habitacional relativo y las características socio-económicas de cada jurisdicción, y las unidades construidas podrían ser asignadas en venta con un plazo de hasta

En Rosario, desde 1976 a 1986, el BHN otorgó un número de créditos para viviendas agrupadas inferior al período anterior, orientándose al sector de ingresos medios. La DPVyU, por su parte, comenzó a trabajar con los fondos del FONAVI, constituyéndose en la principal ejecutora de conjuntos habitacionales en el período (84%).

Cuadro 1: Período 1976- 1986

Organismo	Cantidad de intervenciones	Cantidad de viviendas	%
BHN	6	1338	9
SPV	5	965	7
DPVyU (FONAVI)	9	11549	84
Totales	20	13852	100

Fuente: extraído de Viu 1989

La operatoria FONAVI en la ciudad se caracterizó por su alto grado de homogeneidad (Mateos, 1986); a) se construyó casi exclusivamente vivienda colectiva; b) las viviendas se agruparon en monoblocks dispuestos libremente en espacios abiertos de gran extensión, dando lugar a espacios públicos que fluían entre los edificios de forma continua; c) constituyeron intervenciones de gran envergadura (más de 500 viviendas); d) se localizaron generalmente en áreas periféricas como extensión de la ciudad o en áreas poco consolidadas.

A partir de 1978, las licitaciones realizadas por el fondo incluyeron el terreno, el proyecto y la construcción a una misma empresa o conjunto de empresas asociadas. Esta disposición incentivó la monopolización de la construcción de viviendas e infraestructura y condicionó, por lo tanto, las opciones de

30 años, con plazo incierto, en comodato o préstamo de uso. A su vez, definió la vivienda económica, como objeto de financiación y la familia de recursos insuficientes, como destinataria del fondo. Esta completa disposición organizativa permitió eliminar el Consejo Asesor Permanente y con él a la CGE y la CGT como actores de la política.

Asimismo, otros cambios introducidos por la Ley 21.581 fueron la eliminación del porcentaje asignado por la Ley anterior a la erradicación de villas, el establecimiento de los aranceles notariales en el 20% de lo corriente, la obligación de escriturar las viviendas asignadas en venta dentro de los ciento ochenta días de su ocupación y la regularización de los barrios y conjuntos construidos.

regulación de los organismos estatales encargados de la planificación del crecimiento urbano (Viu, 1989). Como consecuencia, las modalidades de emplazamiento adoptadas y el tamaño de las construcciones, instalaron a los conjuntos como intervenciones desarticuladas de la ciudad (Mateos, 1986). Asimismo, la escalada inflacionaria, la relajación en los controles de calidad, la elección de localizaciones periféricas y la construcción de viviendas caras, tornaron la política habitacional del FONAVI, como sostiene Cuenya (1992), en una clara expresión de apropiación de recursos públicos por parte de las empresas (Brizuela, 2017)

En lo que respecta a la cobertura de la operatoria, si bien dio efectivamente acceso a la vivienda a los sectores de bajos recursos, dado que las provincias debían responder por la mora y falta de pago de la población teniendo que devolver por adelantado los fondos a Nación, en la práctica se fue eliminando el sector de población con dificultades para enfrentar las cuotas.

En lo que refiere al SPV, en 1980 mediante la ley 2740 se eliminó su autarquía decisional y financiera, tornándose dependiente del presupuesto que anualmente le asigna la Tesorería Municipal, y se la convirtió en un organismo cuya acción fundamental es la erradicación de villas. En este período el SPV solo construyó ampliaciones sucesivas en el barrio Las Flores, mediante la producción de viviendas individuales, en varios casos industrializadas, continuando la política de erradicación de villas.

Reflexiones finales

A lo largo del escrito, se buscó sistematizar la información existente sobre las políticas habitacionales orientadas a la vivienda de interés social en Rosario, entre la década de 1920 y 1980. Dicha sistematización, implicó la contextualización de las mismas a partir de la bibliografía que aborda las políticas de vivienda social en Argentina.

En la ciudad, se detectaron cuatro instituciones públicas intervinientes en materia de financiamiento y construcción de vivienda durante el período analizado: la VT, el SPV, el BHN y la DPVyU. Si en 1940 y en 1950 predominó el crédito orientado a la construcción de viviendas individuales, en las décadas posteriores asumió mayor importancia la financiación destinada a conjuntos colectivos de vivienda, teniendo un rol fundamental el FONAVI desde el año 1976.

Asimismo, en las últimas décadas trabajadas se verificó una progresiva liberalización de la orientación que asumió la política habitacional, expresada en las sucesivas reformas de la carta orgánica del BHN, su reorientación a los sectores con capacidad de ahorro que demandasen financiación y, finalmente, la creación del FONAVI como fondo específico destinado a los sectores de insuficientes recursos. Ésta última entidad, aumentó exponencialmente la cantidad de vivienda pública construida en la ciudad, no obstante a partir de las disposiciones que la rigieron, funcionó promocionando la actividad y acumulación de grandes empresas constructoras.

Los hallazgos antes mencionados, pretendieron esbozar una primera aproximación al estudio de las intervenciones públicas en la cuestión habitacional rosarina durante el siglo XX. Abren, un conjunto de preguntas orientadoras para futuras indagaciones. Entre ellas, ¿cuáles fueron los impactos de las políticas habitacionales de financiamiento y construcción de vivienda social en el mercado inmobiliario local? ¿qué relaciones entre el sector público y privado éstas pusieron a funcionar? ¿cuáles fueron sus incidencias a nivel de déficit habitacional en la ciudad?

Bibliografía

-Ballent, Anahí (2009) *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Universidad Nacional de Quilmes: Prometeo, Buenos Aires.

- Ballent Anahí y Jorge Francisco Liernur (2014) *La casa y la multitud. Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Brizuela, Florencia (2017) "Hacia una genealogía de las políticas habitacionales implementadas en los complejos rosarinos del Fondo Nacional de Vivienda" en Campana, M. y Giavedoni J. (comp.) *Revitalizar las prácticas de resistencia*, Pegues, Rosario. Disponible en: https://issuu.com/pegues/docs/pegues_revitalizar_las_prcticas_d.
- Borthagaray Juan M. (comp.) (2009: *Habitar Buenos Aires. Las manzanas, los lotes y las casas*, Sociedad Central de Arquitectos, Buenos Aires.
- Cuenya, Beatriz (1992) "Políticas habitacionales en la crisis: El caso de Argentina" *Vivienda*, Nueva época, Volumen 3, N° 3, septiembre-diciembre, México.
- Gazzoli, Rubén (2007) *Vivienda social. Investigaciones, ensayos y entrevistas*. Nobuko, Buenos Aires.
- Gómez, Juan Luca (2013) "Las Actas de Directorio del Banco Hipotecario Nacional como fuente para reconstruir su historia durante el peronismo" en *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"* año 4, número 4, Córdoba.
- Martínez de San Vicente, Lydia Mabel (2001) *La situación habitacional y la política de vivienda desarrollada en la Argentina en las dos últimas décadas*. Mimeo.
- Mateos, Alicia (1986) "Vivienda de interés social: la acción directa del sector público en la ciudad de Rosario" Cuaderno N° 30, Centro Universitario de Investigaciones Urbanas y Regionales, FAPyD, UNR, Rosario.
- Rigotti, Ana María (2011) *Viviendas para los trabajadores. El municipio de Rosario frente a la cuestión social*. Prohistoria Ediciones, Rosario.
- Rodolfo, María Beatriz (2008) "Políticas habitacionales en la Argentina. Estrategias y desafíos". Material bibliográfico del Programa de Actualización Profesional en Hábitat y Pobreza en América Latina de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.
- Roldán, Diego (2012) *La invención de las masas. ciudad, corporalidades y culturas. Rosario 1910-1945*. Prohistoria ediciones, Buenos Aires.

- Schteingart Martha; Facciolo Ana María, Knallinsky Marta; Toribio Alicia, Broide Beatriz (1974) "Políticas de vivienda de los gobiernos populares para el área de Buenos Aires" en *Summa Revista a de arquitectura, tecnología y diseño N° 71*, Buenos Aires. 7
- Suriano, Juan (1985) "La huelga de inquilinos de 1907 en Buenos Aires" en *Sectores Populares y vida urbana* Armus, D. Comp. CLACSO, Buenos Aires.
- Torre, Juan Carlos y Pastoriza, Elisa (2002) "La democratización del bienestar" en Torre, J. C. (comp.), *Los años peronistas (1946-1955)*, Buenos Aires: Sudamericana.
- Viu, Daniel (1989) "La Vivienda Masiva en la Construcción de la Periferia (1927-1989)", Cuaderno N° 44, Centro Universitario de Investigaciones Urbanas y Regionales, FAPyD, UNR.
- Yujnovsky, Oscar (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981)*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.