

## **El Estado Argentino ante las Villas Miseria**

### **Una lectura del Plan de Emergencia/Plan Integral (1956/57), primera iniciativa estatal de erradicación**

#### **Resumen**

El Plan de Emergencia de 1956 instauró una nueva modalidad en la relación Estado-villas miseria en Argentina proponiendo el realojamiento compulsivo de residentes villeros en el marco de una práctica discursiva altamente denigratoria. Si bien los barrios y unidades propuestos - aun con todas sus fallas - no presentaban deficiencias graves como las de algunas unidades de planes posteriores, el Plan de Emergencia suscitó resistencia entre los residentes dado que como tal ignoró tanto sus esfuerzos hasta 1956 como sus reclamos posteriores - en efecto a nivel político el Plan reflejó las prácticas de un gobierno que no tendía a acompañar los intereses populares.

Este trabajo propone una revisión crítica del Plan de Emergencia y presenta luego algunas hipótesis sobre el modo en que iniciativas villeras, programas estatales y prácticas arquitectónicas se entrelazaron o convivieron en las dos décadas subsiguientes. Se destacan en la época inmediatamente posterior al Plan de Emergencia no sólo los movimientos villeros abarcativos, con las que algunos arquitectos, aunque en contadas ocasiones, supieron entrar en diálogo concreto, sino también la labor cotidiana de comisiones locales. Finalmente, se proponen algunos interrogantes acerca del modo en que diversas propuestas arquitectónicas del período concibieron la vivienda popular. Me interesa argumentar que a partir del PE se inicia un debate central para pensar la relación entre Estado y villas miseria en lo que sigue del siglo XX en Argentina.

## El Estado Argentino ante las Villas Miseria

En este trabajo voy a proponer una lectura de dos planes urbanos-habitacionales, Plan de Emergencia y Plan Integral, elaborados por la Comisión Nacional de la Vivienda en 1956 y 1957 respectivamente, y proponer luego algunas preguntas acerca de las claves que aportan para entender el modo como iniciativas villeras y estatales se fueron entrelazando - o chocando - en décadas posteriores. La elección de estos planes como objeto de estudio parte de una lectura particular de la coyuntura 1955-57 en la que esta se concibe como una articulación crítica para encontrar condensadas, y expresadas con cierta crudeza, cuestiones que permiten tanto entender el estado de la cuestión de la época como proponer herramientas para el estudio de la temática villera a un nivel más amplio.<sup>1</sup>

Como es sabido lo que entendemos por villa miseria en el contexto de mediados de siglo XX refiere a barriadas de vivienda autoconstruída en terrenos ajenos, sin servicios, a menudo inundables o con problemas serios de infraestructura. Aunque las villas argentinas de la época se forman originalmente por la adición de acciones individuales, en muchos casos ven surgir comisiones ad-hoc destinadas a resolver problemas específicos. En algunos casos estas comisiones dan lugar a Juntas Vecinales más estables – también surgidas de clubes de madres o de fútbol.<sup>2</sup> Con antecedentes desde la década del 1930, hacia mediados de los '50 la población villera del AMBA era de unos 110.000 habitantes (Fig.1).<sup>3</sup>

En Diciembre 1955 la dictadura autodenominada Revolución Libertadora (RL) lanza un decreto por el que promueve la creación de una comisión temporaria abocada a la vivienda en la órbita del

---

<sup>1</sup> Este texto se basa en temas elaborados para mi tesis de maestría, 'Urban planning and undertakings upon informal settlements in Buenos Aires: a 1955-1959 review', defendida en Septiembre 2011 en la Universidad de Cambridge, Wolfson College, Reino Unido, y en el sumario realizado para el Seminario Interno del Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Buenos Aires, Septiembre 2013.

<sup>2</sup> Alicia Ziccardi, *Políticas de vivienda y movimientos urbanos: El caso de Buenos Aires (1963-1973)* (Buenos Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Instituto Torcuato di Tella, 1977), pp.19-22; Gino Germani, *El proceso de urbanización en la Argentina*. Trabajos e investigaciones del Instituto de Sociología, Publicación interna n°4 (Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, [1959]).

<sup>3</sup> Comisión Nacional de la Vivienda, *Plan de Emergencia: Informe elevado al Poder Ejecutivo Nacional* (Buenos Aires: Departamento de publicaciones y biblioteca, Ministerio de Trabajo y Previsión, República Argentina, 1956), pp.73-77.

Ministerio de Trabajo – la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV).<sup>4</sup> Esta iniciativa es impulsada después de un período de intensa actividad en materia de vivienda y ciudad. ¿En qué consiste entonces la intervención?

La RL se proponía a sí misma como agente reparador de una serie de problemas que, a su modo de ver, había dejado la gestión peronista, como parte de la justificación del golpe de estado de 1955 – entre ellos lo que se veía como una crisis de vivienda. La creación de la CNV respondía a esta perspectiva. Otras comisiones, de hecho, habían sido creadas en relación a diferentes temas, como la Comisión de Estudios Constitucionales para derogar la Constitución de 1949, la Comisión de Alquileres para derogar la ley de congelamiento de precios de alquileres, la Comisión Liquidadora para rematar bienes personales de Perón incorporando dichos fondos al tesoro público o la Comisión de Investigaciones destinada a reportar sobre casos de corrupción.<sup>5</sup> En el campo de vivienda, la CNV tenía dos meses para elaborar un Plan de Emergencia (PE) habitacional y cuatro meses más para ofrecer un Plan Integral (PI) de más largo alcance.<sup>6</sup>

*El país emerge postrado de una tremenda experiencia; debe dar convalescente aún, sus primeros pasos por la senda de la salud - salud del cuerpo y del espíritu.*

*Este plan de Emergencia es uno de esos primeros pasos hacia la recuperación de la plenitud nacional.<sup>7</sup>*

El PE se estructura en dos grandes ramas: la relocalización de residentes villeros y la promoción del sector privado. El PI retoma esta última y ofrece un extenso apéndice. La

---

<sup>4</sup> Decreto 6.404 de fecha 23 de Diciembre 1955 (Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional, 1955).

<sup>5</sup> Comisión de Afirmación de la Revolución Libertadora, *A 30 años de la Revolución Libertadora: sucedió una vez... y sucedió para siempre* (Buenos Aires, 1985), pp.153-154; *Decreto-Ley nro. 8124/57* (Buenos Aires, 1957); Ramón Gutiérrez, *La habitación popular bonaerense 1943-1955: Aprendiendo en la historia* (Buenos Aires: CEDODAL, 2011), p.105.

<sup>6</sup> Plan de Emergencia: Comisión Nacional de la Vivienda, *Plan de Emergencia: Informe elevado al Poder Ejecutivo Nacional* (Buenos Aires: Departamento de publicaciones y biblioteca, Ministerio de Trabajo y Previsión, República Argentina, 1956)

Plan Integral: Comisión Nacional de la Vivienda, *Informe de la Comisión Nacional de la Vivienda sobre su actuación y Plan Integral elevado al Ministerio de Trabajo y Previsión*, 2 vols (Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Previsión, República Argentina, 1957).

<sup>7</sup> CNV, *Plan de Emergencia*, p.31.

**Adriana Laura Massidda** – Tesista doctoral, Departamento de Arquitectura, King's College, Universidad de Cambridge, Reino Unido 2010/2015 – Arquitecta FADU 2006.

perspectiva de relocalización, esto es, desalojo forzoso de las villas y traslado de sus habitantes a unidades de vivienda social, genera diferentes modos de resistencia popular entre los cuales cabe destacar la acción de juntas vecinales y clubes de madres, en las bases, o de organizaciones como la Federación de Villas y Barrios de Emergencia (FVBE), o más tarde el Movimiento Villero Peronista (MVP) a nivel de Capital y del territorio Nacional respectivamente. Tal como sabemos, otras tentativas de erradicación tienen lugar en las décadas siguientes, acompañadas en esos casos por hostigamiento policial - con lo que las tensiones persisten – hasta llegar a los desalojos compulsivos de la última dictadura.

Cabe entonces preguntarnos:

¿qué claves aportan los temas planteados a fines de los años '50, tanto por los planes como las temáticas principales del accionar villero, para comprender la multiplicidad de intervenciones e iniciativas de los '60 y '70?

¿cuáles fueron las modalidades específicas en las que residentes villeros y organismos estatales interactuaron durante 1958-74 y cuál fue el impacto de esta interacción sobre el territorio?

¿quiénes se beneficiaron, y cómo, en cada intervención propuesta o ejecutada?

¿qué visiones ideales sobre la ciudad animaban a cada actor para cada propuesta específica?

y en relación con los anteriores, ¿cuáles de estas temáticas son relevantes aún hoy?

El PE/PI emerge como un documento complejo, lo cual no es de extrañar dada la heterogeneidad de la CNV y asimismo de la coalición que apoyaba la dictadura. La CNV estaba compuesta por representantes de reparticiones públicas que se consideraban relevantes para la temática de vivienda (Ministerios de Obras Públicas, de Salud Pública y Acción Social, y Banco Hipotecario Nacional entre otros), de organismos privados como la Cámara Argentina de la construcción o el Centro Argentino de Ingenieros, y de la Confederación General del Trabajo entre otros. Siendo elaborado en plazos muy acotados, el PE/PI debió hacer uso de herramientas conceptuales preexistentes. Estas consideraciones, sumadas al hecho de que se trata de la primer intervención

pública sobre la temática villera, ayudan a explicar las contradicciones y tensiones que encontramos al interno del Plan.

El PE está estructurado en dos grandes ramas que coexisten sin dejar de entrañar cierto grado de contradicción. Por un lado, la propuesta más inmediata del Plan consiste en un programa de acción directa masiva en el cual se invertirían fondos estatales para realojar a la población villera. Por otro lado, en el marco de las políticas económicas de la RL, la propuesta del PE para el largo plazo consistía en liberalizar, esto es, en dejar al sector privado como responsable de la provisión de vivienda para los sectores populares retractando al Estado de la participación activa. El PE desarrollará sólo esta última posición, convirtiéndose además en un punto de referencia para el debate de las cuestiones urbanas y habitacionales durante el breve tiempo que duró su elaboración.

El PE comienza por una descripción de la situación villera y un censo donde se reporta pleno empleo para una población villera de 120,000 habitantes, incluyendo un 10% de empleados en la construcción y un 49% de vecinos viviendo a menos de 20 cuadras de sus lugares de empleo.<sup>8</sup> Tras el reporte del censo el PE salta directamente a la propuesta de realojamiento de villas miseria sin evaluación de alternativas y sobre todo sin ninguna explicación de por qué esta sería considerada la solución más pertinente. Se propone mudar las familias a viviendas construidas a este propósito en barrios completos - es decir, con centro comunal, centro de educación y esparcimiento infantil, representación y capilla - conformados por la repetición en tiras de planta baja de tres células mínimas que serían concebidas como 'viviendas de adaptación'.<sup>9</sup>

El razonamiento parte de la consideración de causas de origen doble para explicar la emergencia de las villas. Por un lado se reconoce la importancia de los movimientos migratorios respondiendo a la expansión de la industria nacional – lo cual concuerda con las explicaciones ofrecidas por las ciencias sociales en la época, y asimismo posteriormente. Por otro lado, sin embargo, se insiste en que este escenario desfavorable 'se agrava por la negligencia e ignorancia de la población' y se insiste en causas como el 'bajo nivel cultural' de los habitantes, manifestado en 'indiferencia ante el problema de la vivienda insalubre, inadaptación a la vida en comunidad,

---

<sup>8</sup> CNV, *Plan de Emergencia*, pp.45-47 y 73-77.

<sup>9</sup> CNV, *Plan de Emergencia*, pp.52-67 y 151-58.

carencia de ambición y sentido de la responsabilidad etc.<sup>10</sup> y la incidencia del alcoholismo y los juegos de azar como factores que presuntamente desviarían los fondos con los que los habitantes deberían, en la perspectiva del PE, financiar sus viviendas dentro del mercado formal. La idea de ‘individuos que padecen en grados diversos una misma enfermedad social’<sup>11</sup> es entonces enfatizada en relación con la existencia de las villas, en el medio de una crecida de términos que va desde ‘intrusos’ (p.39) hasta ‘núcleos aberrantes de población desterrada’ (p.85), ‘ilotas’ (p.85) o ‘trogloditas’ (p.219).<sup>12</sup>

No se ofrecen, en el PE, consideraciones comparativas respecto a los precios de habitación en el mercado formal y los salarios. Otras fuentes de la época sin embargo hacen hincapié en la amplitud de la brecha que las habría separado. La ‘indiferencia ante el problema de la vivienda’ es refutada, además, no sólo por el surgimiento mismo de las comisiones vecinales anteriormente referidas, sino también por los esfuerzos cotidianos en mejorar el hábitat que reportan crónicas de la época, artículos de diario, y publicaciones emitidas por los mismos villeros: obreros que no han encontrado otro lugar donde vivir cerca de sus trabajos y al alcance de sus posibilidades.

*Venidos de zonas pobres, sin recursos y sin hábitos de trabajo, han sido atraídos por la gran ciudad en busca de mejoras económicas y de los halagos de la vida urbana. Pero el medio social de las Villas Miseria, en que se han agrupado por imperio de las circunstancias por falta de incentivo propio y de ayuda social, contribuye a agravar sus naturales tendencias y a convertir estas barriadas en focos permanentes de epidemias y de degradación moral: en su mayoría, sus habitantes requieren una acción urgente de readaptación social.*<sup>13</sup>

La propuesta avanzada por el PE consiste entonces en el completo desalojo o ‘erradicación’ de las villas miseria trasladando a sus habitantes a complejos de vivienda social destinados a re-educarlos: ‘...población, de la cual no surgirá espontáneamente el anhelo de

---

<sup>10</sup> CNV, *Plan de Emergencia*, pp.40, 43 y 44 respectivamente.

<sup>11</sup> CNV, *Plan de Emergencia*, p.83.

<sup>12</sup> CNV, *Plan de Emergencia*, pp. 39, 85 (ambas) y 219 respectivamente.

<sup>13</sup> CNV, *Plan de Emergencia*, p.39.

mejorar su condición de vida y para lo cual se requiere un proceso educativo completo<sup>14</sup>. Tal como hemos dicho, los conjuntos están compuestos por 'viviendas de adaptación' en las que mobiliario fijo fuerza a las familias a habitar las unidades de un modo predeterminado. Pese a los resultados de la encuesta, además, que habían arrojado una amplia variedad de núcleos familiares, el PE contempla únicamente familias nucleares con un mínimo de 5 habitantes y se propone explícitamente impedir la convivencia en familia ampliada. De este modo se naturaliza no sólo la erradicación estatal como curso a tomar por parte del Estado sino también la concepción normativa que a esto acompaña. La 'población de los barrios insalubres [...] deberá ser sometida a un proceso de readaptación'<sup>15</sup>.

Al largo plazo el Plan proponía que fuera el sector privado quien liderara en vivienda, para lo cual se proponía estimular la inversión en vivienda económica mediante la exención de impuestos, la desregulación del mercado de alquileres y la implementación de programas para la reducción de los costos de la construcción - esto último basado en la prefabricación de materiales constructivos y en el ajuste de normativas laborales. Varias cuestiones quedan insuficientemente explicadas a este respecto por el Plan. Primero, y principalmente, no se explica cómo llegarían estas acciones a los sectores más necesitados. Experiencias previas a principios de siglo habían demostrado ampliamente la insuficiencia del sector privado para responder satisfactoriamente por sí solo a las demandas de la vivienda para los sectores populares. Por este mismo motivo se había trabajado en un creciente apoyo del sector estatal, desembocando en las políticas de vivienda del Peronismo donde esta posición cobró escala masiva. No queda claro entonces, en el PE, quién se esperaba que saliera beneficiado del retroceso a un sistema basado en un mercado de vivienda regulado pero sin intervención pública concreta. Los incentivos para la construcción de vivienda en términos generales llevarían a cubrir el parque habitacional para los sectores medios y altos sin necesariamente estimular la inversión en vivienda de bajo costo. Los incentivos para la construcción de vivienda de bajo costo específicamente no necesariamente redundarían en unidades al alcance de los sectores más carenciados. La brecha entre precios de mercado y salarios, en efecto, según fuentes de la época, era amplia, y unidades con un precio moderadamente reducido habrían estado aún así fuera del alcance de buena parte de la población

---

<sup>14</sup> CNV, *Plan de Emergencia*, p.45.

<sup>15</sup> CNV, *Plan de Emergencia*, p.44.

trabajadora. En segundo lugar cabe preguntarse si efectivamente podría la prefabricación de materiales reducir los costos constructivos a tal escala como para repercutir en el acceso de los sectores populares a la vivienda. No sólo el PE parece depositar una confianza desmesurada en la capacidad de la prefabricación como para impactar significativamente en los costos, sobre todo dados los problemas de infraestructura, energía y transporte que enfrentaban en la época las empresas de materiales; sino que además, aún si los costos efectivamente fueran reducidos, no queda claro cómo se aseguraría que esta reducción se trasladara a los precios finales. En efecto, sin regulaciones al respecto, tanto inversores inmobiliarios como empresas constructoras podrían simplemente intentar incrementar su margen de ganancia.

Siguiendo la lectura de Oscar Yujnovsky acerca de la participación activa de las empresas constructoras de capital concentrado en la formulación de políticas de vivienda durante el período 1955-81 es posible hipotetizar que los estímulos propuestos por el PE respondían más a intereses específicos que a la voluntad política de proveer soluciones habitacionales para los sectores carenciados.<sup>16</sup> Las consideraciones del Plan, tal como hemos visto, estaban centradas en la movilización de la industria de la construcción y la producción de materiales constructivos en serie y no necesariamente en el provecho de estos para sectores trabajadores. Un sistema prefabricado, además, necesitaría de la inversión y construcción a gran escala para rendir beneficios económicos – algo que sólo las empresas concentradas podían facilitar. De más está decir, dado el contexto sociopolítico, que los ajustes previstos para las normativas laborales en la construcción desprotegían al trabajador proponiendo un sistema de incentivos, es decir, de remuneración por producción. Con esto el PE esperaba reducir aún más los costos constructivos. El desbalance, obviamente, beneficiaría al capital. La normativa propuesta, cabe finalmente añadir, preveía coordinar la acción de bancos estatales y empresas comerciales de más de 100 empleados, beneficiando entonces al capital concentrado casi con exclusividad.

El PI acompaña y respalda las propuestas del PE para el largo plazo – no así la idea del plan de erradicación. Cabe destacar, sin embargo, el modo en que los argumentos esgrimidos y el marco discursivo utilizado han virado en el lapso de tan sólo pocos meses. En efecto, los residentes

---

<sup>16</sup> Oscar Yujnovsky, *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984), pp.85-103.

**Adriana Laura Massidda** – Tesista doctoral, Departamento de Arquitectura, King's College, Universidad de Cambridge, Reino Unido 2010/2015 – Arquitecta FADU 2006.



villeros son en el PI concebidos como sujetos activos cuya iniciativa en aras de la mejora de su habitat es celebrada, y el Estado es concebido como un ente limitado pero puesto al servicio de la población. Siguiendo esto se esboza la idea de ayuda estatal para provisión de servicios in situ – una idea que, aun sin ser enfatizada por el PI, resulta innovadora para el momento y deberá esperar décadas para entrar de nuevo con ímpetu en las políticas estatales.

*Es urgente atender no sólo por razones políticas y de salubridad, sino por sobre todo por solidaridad humana, a los habitantes de las villas "miseria".*

*Mientras es imposible encarar el realojamiento inmediato de núcleos como el de "Villa Jardín", compuesto de 22.000 personas, esta acción se cumple mejorando las condiciones de vida de sus ocupantes, mediante la realización de obras de desagüe y proveyéndolos de agua corriente y energía eléctrica. En los casos en que se percibe la posibilidad de unirlos a fin de hacerlos participar en un esfuerzo común destinado a obtener sus nuevas viviendas, se les aconseja y ayuda en todas sus gestiones.<sup>17</sup>*

La principal recomendación del PI consiste en un esquema de reorganización institucional en lo referido a la vivienda. En primer lugar se propone que el BHN vuelva a 'la función para la que fue creado'<sup>18</sup>, esto es, la oferta de hipotecas únicamente sin responsabilidad en hacerlas accesibles a sectores de bajo ingreso – y ciertamente sin atribuciones para continuar sus programas de vivienda social. Se insiste en que el BHN vuelva a su sistema de cédulas hipotecarias, abandonando el sistema de redescuentos – esto es, que los préstamos otorgados se financien exclusivamente con los fondos depositados por ahorristas sin capital adicional provisto por el Banco Central como en las décadas más recientes. El BHN destinaría así su acción a sectores altos y medios. La agencia que quedaría entonces a cargo de ofrecer préstamos hipotecarios para familias de bajos ingresos sería una nueva entidad, creada exclusivamente para estos fines, denominada Instituto Financiero de la Vivienda de Interés Social (IFVIS), la cual manejaría fondos del Instituto Nacional de Previsión Social (INPS). Por último, se proponía la creación de una agencia estable, el Consejo Nacional de Vivienda y Planeamiento (CNVP) para ocuparse del estímulo a la vivienda de bajo costo sin acción

---

<sup>17</sup> CNV, *Informe...*, vol.I, pp.54-55.

<sup>18</sup> CNV, *Informe...*, vol.I, p.168.

directa por parte del Estado. Como no nos sorprenderá dicho estímulo se proponía basado en la promoción de la standardización en la industria de la construcción, tanto en términos de producción y publicación de estadísticas regulares y centralizadas como en incentivos para la prefabricación de materiales constructivos. El CNVP habría también quedado a cargo de mantener el vínculo con agencias internacionales en cuanto a vivienda en general. De algún modo entonces el consejo propuesto funcionaría como la consolidación en una agencia estable de la comisión temporaria que era la CNV. Como no está de más enfatizar, dado que es clave para la propuesta, de ninguno de estos organismos se esperaba ningún tipo de acción directa en cuanto a vivienda – ni construcción, ni provisión de servicios e infraestructura, ni obras de dragado y relleno. Pese a la cita que hemos visto, el comentario general relativo a la conveniencia de apoyar la auto-construcción de vivienda en villas por parte de los sectores más humildes no se traduce en el PI en propuestas de urbanización de villas en concreto.

Estas propuestas de reorganización institucional no llegaron a concretarse. La dirección del BHN, específicamente, se opuso, contando en definitiva con el apoyo del Poder Ejecutivo.<sup>19</sup> A este respecto, es interesante notar como algunas disidencias internas de la CNV se hacen explícitas en el PI – entre ellas la de los representantes del BHN. También la CGT se muestra desfavorable a la idea de desviar los fondos del INPS para otro cometido que la previsión social, dado que se pone en riesgo la respuesta que este organismo podría ofrecer frente a una emergencia.

Más allá de las recomendaciones para la reforma de la carta orgánica del BHN y la creación de las entidades mencionadas, el PI no abunda en propuestas concretas sino que consiste principalmente en un resumen de consideraciones de la acción desarrollada por la CNV hasta el momento, y sobre todo en copioso material de apoyo a las propuestas avanzadas en cuanto a financiación y promoción de la industria por el PE. En este marco es de interés destacar la importancia asignada a la discusión sobre planeamiento urbano y en relación con ella la extensa contribución de José Pastor y José Bonilla, incluida en el apéndice del PI. La CNV, en efecto, se esforzó en inscribir su accionar en el contexto del debate panamericano referido a vivienda y urbanización emergente, el cual se desarrollaba principalmente en la División de Vivienda y Planeamiento de la Organización de Estados Americanos (incluido el Centro InterAmericano de la Vivienda basado en Bogotá, de conocida trayectoria, que dependía indirectamente de ella), y en

---

<sup>19</sup> Yujnovsky, *Claves políticas...*, p.89.

menor medida en el contexto de la labor de la Junta de Planificación de Puerto Rico.<sup>20</sup> La CNV se esfuerza también por crear y conservar lazos con las Naciones Unidas y la Organización Internacional del Trabajo. Esta difusión de ideas, tal como ha enfatizado Adrián Gorelik, se despliega en el marco del funcionalismo norteamericano, en el cual son rasgos salientes la confianza en la modernización como vía para el desarrollo en Latinoamérica, y el rol que asume la ciudad latinoamericana como objeto específico de estudio y experimentación.<sup>21</sup> Es sorprendente ver, en este contexto, cómo el PE/PI ignora la prolífica labor sobre temáticas urbanas de las ciencias sociales en la época – encarnada, entre otros, por Gino Germani en la Argentina, Matos Mar en Perú, Andrew Pearse en Brasil y por la Escuela de Chicago desde los Estados Unidos.<sup>22</sup> A este respecto es importante destacar que, si bien las villas miseria contaban con antecedentes en los años 1930, y se habían expandido principalmente a lo largo de los '40 y '50, es sólo a partir de mediados de la década del '50 que cristalizan como un fenómeno urbano específico, y lo hacen de modo relativamente contemporáneo en la literatura, la prensa, la órbita estatal y las ciencias sociales.<sup>23</sup> El PE/PI representa el momento en el que las villas miseria se conciben por primera vez como un objeto de acción específico por parte del Estado en Argentina.

Cabe destacar que ni el PE ni el PI los residentes villeros con considerados sujetos de derecho en el sentido sostenido anteriormente por la noción de Derecho a la Vivienda incorporado por el Peronismo:<sup>24</sup> mientras en el PE se asume que es el Estado quien tiene prerrogativa de determinar cómo y dónde las familias villeras van a vivir, en el PI se plantea el problema en términos de 'humanitarismo', volviendo a las posturas de principios de siglo en que la

---

<sup>20</sup> CNV, *Plan de Emergencia*, p.26; CNV, *Informe...*, vol.I, pp.12-13, 19-22.

<sup>21</sup> Adrián Gorelik, 'A produção da "cidade latino-americana"', *Tempo Social. Revista de sociologia da Universidade de São Paulo*, 1/17, Junio 2005, 111-133.

<sup>22</sup> Adrián Gorelik, 'La aldea en la ciudad. Ecos urbanos de un debate antropológico', *Revista del Museo de Antropología* (2008), 73-96. *La urbanización en América Latina*, ed. por Philip Hauser (Buenos Aires: Solar/Hachette, 1962).

<sup>23</sup> Eva Camelli and Valeria Snitcofsky, 'La "villa" de Buenos Aires: Génesis, construcciones y sentidos de un término', *Café de las ciudades*, nro. 122-123, año 11 (Diciembre 2012 - Enero 2013); Jorge Francisco 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); Jorge Francisco Liernur, 'Las políticas de vivienda de la "Revolución Libertadora" y el debate en torno al proyecto para el Barrio Sur', *Block 9* (2012), 70-83.

<sup>24</sup> Anahí Ballent, *Las huellas de la política: vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires 1943-1955* (Bernal, Pcia de Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo 3010, 2005), p.22.

iniciativa para la provisión de vivienda para sectores de bajos recursos se delegaba en entidades caritativas. Esto entonces deja abierto el panorama para que ninguna acción sea tomada, dado que es un tema de humanitarismo y por lo tanto en definitiva opcional. Como sabemos, y se sabía también entonces, la acción privada y la filantropía no resultan suficientes para lidiar con la escala y la cantidad que el déficit habitacional – o deberíamos más bien decir el déficit de vivienda accesible – requiere. No fueron contrapropuestas, en el PE/PI, alternativas viables para la provisión de vivienda.

Hemos dicho que la erradicación como respuesta estatal frente a la emergencia de las villas no es justificada por el PE, ni analizada en contraste con otras alternativas, sino presentada de modo directo luego de la descripción de las villas y el censo como si se asumiera un público que comparte esta perspectiva sin necesidad de ser persuadido. Es interesante ver cómo el PE y el PI se respaldan en discusiones respecto a vivienda que habían estado teniendo lugar desde la década de 1930 a nivel internacional, y en particular a nivel panamericano. La Unión Panamericana, en efecto, luego Organización de Estados Americanos (OEA), se había interesado en el tema desde 1933, cuando en su séptima Conferencia Panamericana en Montevideo solicitó la celebración del Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular (PCPVP). Este último fue realizada en Buenos Aires en 1939 con la participación de varios miembros de la CNV y ya anticipaba una perspectiva en la que se requeriría mayor participación del Estado al mismo tiempo que se interpretaba la habitación popular insalubre - el 'tugurio' – como un problema íntimamente ligado al vicio y la falta de moralidad de sus habitantes.<sup>25</sup> En el contexto de los años '30, la discusión se centraba en modalidades habitacionales del tipo del conventillo, dado que las villas como tales cobrarían escala urbana recién más de una década después. La participación de redactores del PE como Luis Vicente Migone, Benito Carrasco, Antonio Vilar o Julio Silva en el PCPVP y la similitud de las perspectivas hacen posible entonces leer el debate panamericano sobre vivienda como la explicación faltante en el plan. Es también importante notar que, aún en 1956, las conclusiones del PCPVP seguían siendo consideradas vigentes en el debate panamericano. Así lo manifiesta la conferencia de apertura de la Primer Reunión Técnica Panamericana en Vivienda y Planeamiento,

---

<sup>25</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, *Primer Congreso Panamericano de La Vivienda Popular: Actas y trabajos*, 2 vols. (Buenos Aires: Talleres gráficos del Ministerio de Obras Públicas, 1940).

**Adriana Laura Massidda** – Tesista doctoral, Departamento de Arquitectura, King's College, Universidad de Cambridge, Reino Unido 2010/2015 – Arquitecta FADU 2006.

celebrada en Bogotá al mismo tiempo en que el PI estaba siendo elaborado, y de gran influencia en el mismo.<sup>26</sup> Sus conclusiones, de hecho, son incluidas en el apéndice documental del PI.<sup>27</sup> De un modo similar el informe de la Comisión Ad Hoc para el Estudio de la Vivienda de la OEA, presentado y aprobado en la X Conferencia Interamericana celebrada en Caracas en 1954, constituyó una base para las propuestas de estímulo a la iniciativa privada y la prefabricación en la construcción de vivienda.<sup>28</sup>

A partir de la idea del desalojo, o del peligro de la erradicación, se generan varias formas de resistencia popular: modos de resistencia cotidiana de los vecinos, tal como reportan reiteradamente diarios como Nuestra Palabra o La Hora, pero también el surgimiento de agrupaciones que buscar dar cuenta de estos reclamos en mayor escala. Entre ellos se destacan, para el período 1958-72, la FVBE, una organización sectorial que se proponía nuclear a las villas de Capital Federal (Capital únicamente, sin conurbano) y representarlas frente a las agencias estatales, con especial énfasis en resistir la erradicación; y durante los años 1972-73 el Frente Villero para la Liberación Nacional (FVLN, renombrado luego Frente Villero Peronista para la Liberación) y el Movimiento Villero Peronista (MVP). El último en particular adquiere rápida masividad dada su adscripción a reclamos que se extendían mucho más allá de la problemática villera exclusivamente.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Unión Panamericana, Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, *Informe de la Secretaría del Consejo Interamericano Económico y Social sobre la Primera Reunión Técnica Panamericana en Vivienda y Planeamiento celebrada en Bogotá, Colombia entre el 26 de Noviembre y el 7 de Diciembre de 1956* (Washington DC, 1958), p.2.

<sup>27</sup> CNV, *Informe...*, vol.II, pp.150-166.

<sup>28</sup> Ad Hoc Committee for the Study of the Problem of Low-Cost Housing, *Problems of Housing of Social Interest* (Washington: Inter-American Economic and Social Council, Pan American Union, 1954).

<sup>29</sup> Valeria Snitcofsky, 'Villas de Buenos Aires y conflictos portuarios bajo el gobierno de Onganía: aportes para un análisis de la articulación entre sindicalismo de base y organización territorial', in *La clase trabajadora argentina en el siglo XX: experiencias de lucha y organización*, ed. by Victoria Basualdo (Buenos Aires: Cara o Ceca, 2011); Ernesto Pastrana, 'Historia de una villa miseria de la Ciudad de Buenos Aires (1948-1973)', *Revista Interamericana de Planificación*, 54/XIV (1980); Alicia Ziccardi, *Políticas de vivienda...*, y 'El tercer gobierno peronista y las villas miseria de la ciudad de Buenos Aires (1973-1976)', *Revista Mexicana de Sociología*, 4/46, Octubre-Diciembre (1984), 145-72; Patricia Davolos, Marcela Jabbaz **Adriana Laura Massidda** – Tesista doctoral, Departamento de Arquitectura, King's College, Universidad de Cambridge, Reino Unido 2010/2015 – Arquitecta FADU 2006.

¿Por qué se resistían los vecinos a ser realojados en el contexto del PE? El elemento clave es que las viviendas ofrecidas como alternativa no estaban al alcance de los salarios villeros.<sup>30</sup> Además se criticaba su calidad constructiva y espacial, e incluso la standardización de núcleos familiares que proponían – no toda familia, de hecho, calzaba en los modelos preestablecidos. Una crítica adicional se basaba en la falta de transparencia en la adjudicaciones, con lo que los vecinos temían no ser asignados a ninguna unidad si así lo hubieran querido. Pero es importante destacar que se resiste también el razonamiento subyacente. En efecto, en su condición de trabajadores, una gran parte de los vecinos villeros concebía sus derechos y obligaciones de un modo radicalmente diferente al sostenido por la RL, y se resistía además al discurso que los tildaba de indolentes.

Se construyen seis conjuntos habitacionales en el marco del Plan de Emergencia: Barrio Rivadavia (Flores, Capital Federal); Barrios Vicente López y Planez, Urquiza y Sarmiento (Villa Celina, Partido de la Matanza); Barrio Mitre (Saavedra, Capital Federal); y Barrio Derqui (Caseros, Partido Tres de Febrero). La ejecución, tras concurso y licitación, queda a cargo del BHN. El diseño de los barrios siguió los lineamientos generales propuestos por la CNV (Fig.02).<sup>31</sup>

Esta es una síntesis apretada de lo que proponen los PE/PI sobre la que me interesa enfatizar un par de cuestiones:

**Primero, con el PE las villas quedan constituidas por primera vez como objeto de intervención estatal**, y con esto se **politiza** el tema – necesariamente una iniciativa como el PE suscitará una reacción

---

and Estela Molina, *Movimiento Villero y Estado (1966-1976)* (Buenos Aires: Centro Editor de America Latina, 1987) entre otros.

Fuentes claves para seguir la posición de la FVBE y el MVP son las publicaciones periódicas *La voz de las villas* (1958-70) y *El descamisado* (1973-74) respectivamente.

<sup>30</sup> Yujnovsky, *Claves políticas...*, pp.100-102.

<sup>31</sup> CNV, *Informe...*, vol.I, pp.24-26; Banco Hipotecario Nacional de la República Argentina, *Memoria anual año 1957* (Buenos Aires: 1957); Banco Hipotecario Nacional de la República Argentina, *Plan de Emergencia: Eliminación de las villas miseria de la Capital Federal* (Buenos Aires, 1958); Yujnovsky, *Claves políticas...*, pp.100-102; Renée Dunowicz, *90 Años de Vivienda Social en la Ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires: Programa Mantenimiento Habitacional, Universidad de Buenos Aires, 2000), pp.96-89.

**Adriana Laura Massidda** – Tesista doctoral, Departamento de Arquitectura, King's College, Universidad de Cambridge, Reino Unido 2010/2015 – Arquitecta FADU 2006.

Segundo, el PE **consolida como natural la idea de la erradicación** de villas miseria como respuesta estatal a su emergencia. Tal como hemos visto se salta de los resultados del censo a la propuesta de erradicación sin considerarse necesario justificar esta última. Esta perspectiva se repetirá en iniciativas posteriores. El debate argentino en torno a vivienda, en lo que refiere a estos círculos de profesionales, se inscribe en el debate panamericano, el cual actúa como telón de fondo y en algunos casos como la explicación faltante a las propuestas lanzadas en Argentina. Esto se da en el marco de la **emergencia del concepto de villa miseria** en la literatura, la prensa, las ciencias sociales y la intervención estatal de modo relativamente contemporáneo.

Tercero, **inscribirse en el debate panamericano** va de la mano de la agenda general de políticas exteriores esbozada por la RL, que consistía en abrir el país nuevamente al comercio exterior y la inversión extranjera con la intención, además de probablemente fortalecer su propia posición, obtener fondos externos. En este marco se desarrollarán, pocos años más tarde, la Alianza para el Progreso y los programas relacionados del Banco Interamericano de Desarrollo, con impacto en el campo de vivienda en Argentina durante los años '60.

Cuarto, no está de más destacar una vez más la **tensión existente entre las dos líneas** de acción del plan (acción estatal directa y estímulo al sector privado), la cual se explica por la confluencia de varios factores. **En definitiva lo que estaba en discusión en los Planes era qué sistema económico, social y político se sostendría para dar cuenta del problema del déficit de vivienda accesible.** Por un lado, la CNV concebía el plan de erradicación como una solución temporaria y la liberalización del mercado como el objetivo realmente a perseguir - de hecho el PI va en esta dirección. En segundo lugar, tal como destaca Yujnovsky, el PE puede haber intentado esbozar políticas de contenido asistencialista para amortiguar la caída de los salarios reales y el grado de conflicto social provocado por el mismo golpe. En tercer lugar, dada la alta heterogeneidad de posiciones esgrimidas por los miembros de la CNV, no sería de extrañar que las tensiones argumentales internas del PE/PI se debieran a diferencias entre sectores. Además, tal como hemos visto, la rapidez con la que estos planes debieron elaborarse no habría dejado lugar para limar asperezas y llegar a argumentos más abarcativos. Finalmente, y en línea con el argumento planteado por Yujnovsky respecto al alto grado de influencia de la industria de la construcción sobre las políticas de vivienda durante nuestro período, cabe destacar que pese a su relativa contradicción ambas líneas de acción (acción estatal, acción privada promovida por el Estado) estaban planteadas en un modo tal que beneficiarían al capital concentrado.

Como último comentario, y respecto al **modo verbal** en que el PE se expresa, me interesa destacar que si he insistido en ello no es porque me interese regodearme en términos que hoy día encontramos absurdos –más bien al contrario - sino porque creo, o al menos me interesa trabajar la hipótesis, que muchas concepciones que en el PE aparecen expresadas de un modo crudo y torpe son en realidad fundamentales para el accionar sobre las villas que se propondrá en décadas subsiguientes. Es más – podríamos preguntarnos si algunas de estas concepciones no perduran de algún modo aún hoy, sólo que se han vuelto políticamente incorrectas para ser expresadas de un modo tan abierto. El lenguaje empleado por el PE está además en consonancia con una propuesta habitacional y urbana que, pese quizás a la buena voluntad de algunos de los miembros de la CNV, no necesariamente se proponía beneficiar a la población trabajadora ni villera.

En el marco de un interés revitalizado sobre el problema del déficit habitacional y de la escasez de servicios en urbanizaciones populares, este trabajo espera a dejar abiertos interrogantes que sirvan para repensar las problemáticas villeras de las últimas seis décadas.