

## EL REFORMISMO OLIGARQUICO Y LAS CASAS PARA OBREROS.

ANA MARIA RIGOTTI \*

Las políticas de vivienda a nivel nacional han sido estudiadas a partir de la acción de la Comisión Nacional de Casas Baratas o, eventualmente, tomando en consideración los debates parlamentarios que precedieron la sanción de la ley 9677 en 1915, creando esta institución. Sin embargo, durante la primera década del siglo, se gestó un primer modelo de intervención del Estado en el mercado habitacional estrechamente vinculado a los primeros ensayos de mediación en los conflictos entre capital y trabajo a través de una legislación "social". Este modelo es analizado a partir de tres anteproyectos de ley que, entre 1904 y 1911, proponen la construcción de *casas para obreros* desde una lógica utilitarista, en la que se jerarquiza la dimensión económica sobre la moral o humanitaria.

El trabajo se sustenta en la convicción de que resulta difícil hablar de políticas de vivienda sino es desde los tiempos, lugares, modalidades propias del ejercicio político; de allí que deba entenderse como un avance simultáneo en la historia de la vivienda y en la historia política. Desde la historia política reinterpretemos la programación arquitectónica, urbana, redistributiva de la vivienda pública en relación a proyectos de intervención en el mercado inmobiliario, promoción de la inmigración, fijación de la mano de obra, protección de instituciones de la clase dominante, contestación a iniciativas de otros sectores políticos. Desde la historia de la vivienda ponderamos los cambios en los modos de entender y ejercer el poder en relación a las rupturas y continuidades en la formalización de los espacios públicos y privados, familiares y colectivos, residenciales y de producción.

### Algunos antecedentes.

Las *casas para obreros* forman parte de los primeros intentos de someter los intereses económicos a los de la política a través de un Estado mediador, capaz de liderar un "cambio moderado"<sup>(1)</sup>. Sus recursos materiales y organizativos son

\*CONICET / Universidad Nacional de Rosario

apelados para preservar la paz interna, conmovida por una agitación social que se asocia al explosivo crecimiento de los grandes centros urbanos.

Reconocida la inevitabilidad y potencial agravamiento de la *cuestión social*, así como la necesidad de regenerar un Estado capaz de liderar estrategias efectivas de cohesión social, se ensayan recursos más complejos de reproducción del sistema. Recursos alternativos a la mera represión, sobre cuyos límites advertían algunos miembros de la élite dirigente (2).

El proyecto de Ley de Residencia de Cané en 1899, las peticiones de leyes laborales por parte de la Iglesia en 1890, 1901 y 1903, la Ley de Servicio Militar obligatorio de 1901, la liturgia patriótica en las escuelas promovida por la gestión de Ramos Mejía, el régimen electoral uninominal por circunscripción de 1902, el anteproyecto de ley de accidentes de trabajo de Roldán y M. Avellaneda, la Ley de Residencia de 1902, las investigaciones sobre la condición de la clase obrera de Biallet Massé y Storni, son algunos de estos ensayos de totalización del Estado. Oscilaban entre la institucionalización de la represión, el apoyo a la rama legalista del socialismo en un intento de dividir el movimiento obrero, el reconocimiento de algunas demandas populares recalificadas como *necesidades sociales* y el fortalecimiento de sentimientos y valores en torno a la idea de "comunidad nacional".

En esta secuencia de propuestas, 1904 aparece como un año clave. En los primeros meses se publica el Motu Proprio de Pío X. Cinco días después de un 1º de Mayo sangriento, J.V. González presenta su proyecto de Ley Nacional del Trabajo elaborado con la participación de Del Valle Ibarlucea y A. Bunge. En julio, Ignacio de Irigoyen presenta el primer anteproyecto de ley de Casas para Obreros.

Hasta ese momento el problema de la vivienda obrera había sido considerado como parte de las obras de salubridad dentro de la égida del gobierno municipal. Su acción, con algunas variables, se centraba en medidas de control -normando la construcción de conventillos- y de fomento de ciertos prototipos considerados óptimos mediante exenciones impositivas, construcción de casas modelo (3) o premios municipales. Paralelamente hubo algunas iniciativas de entidades caritativas (4), de particulares filántropos e incipientes ensayos de cooperativas de crédito y construcción. En estas experiencias subyacía la concepción higienista de las casas para obreros como un espacio regenerativo, reglamentado, diseñado, administrado por otros -los técnicos, los de autoridad moral- con un sentido profiláctico y educativo. Por último, debemos tener en cuenta las cada vez más numerosas iniciativas empresariales que encontraban un nuevo y promisorio mercado en la venta a plazos de tierra periférica, con materiales o piezas construidas.

### **Las casas para obreros como necesidad social.**

En la sesión del 6 de julio de 1904, Ignacio de Irigoyen (5) presenta en la Cámara de Diputados el primer proyecto de ley de "Casas para obreros". En 32 artículos propone "autorizar" a la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires la emisión de

20 millones de pesos en títulos para la compra de terrenos “adecuados” y la construcción de “grupos de casas independientes adaptables para una sola familia de trabajadores” (6).

Aparece como una iniciativa complementaria al frustrado proyecto de la Ley Nacional del Trabajo. La percepción del conflicto social excede los ámbitos específicos de lo laboral y de las modalidades de producción y alcanza a la esfera del consumo, de la carestía de la vida cotidiana; pero no asociada al salario sino a los “enormes impuestos y excesivos alquileres”, a los que atribuye una importancia similar.

Es posible leerlo como una respuesta coyuntural a reclamos de modificación del régimen impositivo. El régimen oligárquico no sólo suponía el manejo excluyente del poder político, sino el mantenimiento por todos de un Estado orientado a la regulación de la crisis a favor de ese mismo sector. Un proyecto de Varela Ortiz acababa de recoger en el ámbito parlamentario la demanda de abolición de los impuestos indirectos y su sustitución por un gravamen progresivo sobre la renta, siempre presente en los “programas de mínima” del Partido Socialista. En ese contexto el proyecto puede interpretarse como un intento de desplazar el conflicto desde la reforma impositiva hacia la carestía de los alquileres, con el argumento de su insuficiencia y de que sólo beneficiaría a los intermediarios. De ese modo se desviaba el peso de la reforma a un sector más repartido socialmente y estrictamente urbano.

Pero en su discurso Irigoyen lo presenta desde una perspectiva más global. Habla de esta intervención “para moderar en lo posible las desigualdades de la fortuna y las opresiones injustas del capital” (7) como un recurso para alentar la inmigración cuya disminución, a los ojos de la oligarquía, constituía una circunstancia tan alarmante como las revueltas urbanas, en la medida que amenazaba los márgenes de ganancia del sistema agroexportador.

Por otra parte propone la liberalidad social como un instrumento para fortalecer la confianza en la clase dirigente y afianzar sus pretensiones de un manejo excluyente del Estado dando pruebas de idoneidad y justicia en el manejo de la cosa pública (8). Se preocupa por distinguirse de las propuestas caritativas o sentimentales. Sería la “sabiduría financiera” la que aconseja recurrir a “la más limitada tendencia del reformismo” para ayudar a conquistar “una prosperidad relativa” a los trabajadores, nativos y extranjeros, “los verdaderos creadores de nuestra riqueza”.

En ese mismo sentido, del reconocimiento explícito de la validez de las propuestas del socialismo -también presente en el discurso de Quintana al asumir la presidencia (9) y en declaraciones de otros políticos- puede inferirse que se manejaba la posibilidad o la conveniencia de su fortalecimiento como expresión orgánica de los sectores urbanos porteños -desplazando al anarquismo y al mismo radicalismo- en un esquema en el que los conservadores se reservaban el control del área rural y del interior.

Por su carácter precursor sienta las bases de la constitución de las casas para

*obreros como una necesidad social, como un conflicto que supera los intereses privados de los beneficiarios, para ser digno de la intervención pública. En ese sentido se puede hablar de “un pasaje en la acepción de lo social como un problema relativo a la pobreza, a los otros; a su redefinición en términos de solidaridad general y producción de un modo de vida que lo habilita a ser considerado como algo relacionado con el progreso, que debe defenderse y ofrecerse no importa su costo”*(10).

### **Utilitarismo y progreso. El Estado interventor y el Estado empleador.**

En la sesión del 3 de Mayo de 1905, y antes que la Comisión de O. Públicas se expidiera sobre el proyecto anterior, Emilio Gouchón (11) presenta un proyecto sobre “Casas para jornaleros, peones, etc...” (12) de siete artículos, en el que se propone que el Poder Ejecutivo emita hasta 2 millones en “*bonos de edificación*” y mande construir en la capital “*casas de una o dos piezas con sus oficinas de servicio correspondientes*”. No se habla de familias adjudicatarias. El acceso temporario a las viviendas en alquiler es una prerrogativa de empleados y jornaleros del Estado en tanto productores de servicios prioritarios para la continuidad y seguridad del sistema económico.

El minucioso criterio de adjudicación (13), que supone la consideración del personal del Estado como un colectivo subordinado (14) análogo al de una empresa, y el reducido número de viviendas a construir, 500 aproximadamente, revela que este “ensayo” está más próximo a la lógica de las *company towns* (15) que a la preocupación por regular el mercado inmobiliario.

Pero su percepción de las disfuncionalidades del sistema se amplía a las trabas para el acceso a la tierra (16). En la sesión del 7 de Julio presenta un segundo proyecto sobre “Expropiación de tierras en los ejidos de los pueblos” (17) en el que plantea declarar de “*utilidad pública, toda extensión de tierras mayor de cien hectáreas que no se halle poblada ni cultivada*” -con 3 personas permanentes y 40% bajo cultivo- “*dentro del perímetro que rodea los pueblos y las ciudades de la República*”. El P. Ejecutivo las expropiaría mediante la emisión de 10 millones de pesos en “*bonos de población*”, para luego subdividirlos “*en lotes no mayores de 100 has.*” a ser vendidos en “*remate público con base del precio de adquisición*” en razón de uno por persona o sociedad con el compromiso de “*cultivarlas y poblarlas en dos años*”.

Si bien se asemeja al modelo hispánico de reparto de tierras, renovado en las leyes de colonización, en este caso no se trata de tierras fiscales. El Estado intervendría limitando el derecho a la propiedad para ampliar las áreas de cultivo intensivo y aprovechar la potencialidad de las poblaciones existentes como mercado de trabajo y como inversión disponible en servicios urbanos y de transporte.

Fomentando la inmigración y la localización en el campo de mano de obra activa, dinámica, con capital, se preñía la actitud empresaria (18) sobre la rentística. En este sentido presuponemos su estrecha vinculación con Quintana. Algunos fragmentos de su discurso inaugural (19) ayudan a entender la radicalidad de estos proyectos, así

como de otro de impuesto a la herencia presentado días antes del de Palacios. Vinculación que se hace evidente en el protagonismo que adjudica al P. Ejecutivo. El sería gerente, administrador y policía, con atribuciones para inducir esta modernización compulsiva en todo el territorio nacional (20).

Habiendo sido dados los primeros pasos tendientes a una nueva concepción de la gobernabilidad (21), esta intervención en el mercado de tierras y vivienda es presentada como una "convicción pública". Aún cuando tiene implicancias sociales, está planteada desde una perspectiva estrechamente ligada al progreso material. Nada tiene que ver con una actitud caritativa o humanitaria. Este Estado para todos premia la productividad y la defensa del modelo exportador. Su objetivo, claramente deudor de las propuestas alberdianas, es destrabar los impedimentos para la acción de las gentes laboriosas. Entiende la intervención del poder político desde una perspectiva utilitarista. Está ausente cualquier criterio moral o moralizador: se favorece a algunos por lo que hacen, por lo que producen, por su contribución a la continuidad de un sistema económico, y no por su situación personal, por carencias económicas.

La intervención del Estado aparece como un deber público para neutralizar vertientes perversas del concepto de propiedad: "*cuando el interés mal entendido y el egoísmo del dueño del latifundio se oponen a las exigencias del progreso, toca a la ley remover el obstáculo*" (22).

Subyace la distinción aristotélica entre *propiedad natural* asociada a lo necesario para la vida, y *propiedad injusta* sustentada en la mera ganancia, en la explotación de otros hombres, en la que Gouchón incluye tanto la apropiación rentística de la tierra urbana y rural, como la falta de explotación de tierras feraces.

### Una curiosa pausa.

Recién hacia 1910 resurgen las iniciativas parlamentarias a nivel nacional sobre "casas para obreros", coincidiendo con el agravamiento de la conflictividad social y otro avance en la institucionalización de la represión del Estado: en este caso la sanción de la Ley de Defensa Social.

No obstante estos cinco años de silencio legislativo se correspondieron con un creciente agravamiento y toma de dimensión pública del *problema de la habitación*. Su epicentro fue la huelga de los inquilinos de 1907 (23) que, por su magnitud, obligó al pronunciamiento del Partido Socialista (24) y la Iglesia (25), así como a la intervención del gobierno municipal.

El intendente C. de Alvear solicitó la supresión de los impuestos territoriales y el congelamiento de los juicios de desalojo, pero sin recibir apoyo del Ejecutivo que se limitó a reprimir, desalojando por la fuerza los conventillos más combativos y aplicando la Ley de Residencia a los dirigentes anarquistas más destacados. En esos meses se emiten los 2 millones en títulos autorizados por la ley que resulta del proyecto de Irigoyen y comienza la edificación de los dos barrios municipales. Simultáneamente comienza a operar el Hogar Obrero y la Casa Popular Propia, sociedad

mutual-cooperativa, que inaugura 70 casas.

En todos los casos se trasluce un consenso básico en el liberalismo económico. Se espera que una conducta empresarial promovida por el Estado, las cooperativas o la caridad cristiana solucione un conflicto centrado en el desequilibrio entre la oferta y la demanda.

Pero el conflicto excedía los ámbitos de la carestía de la vivienda y la posible efectividad de estas primitivas iniciativas de acción social. En 1909 y 1910 hubo un significativo recrudecimiento de las huelgas y revueltas populares. El 26 de junio, el estallido de una bomba en el Colón, si bien no produjo víctimas, fue el detonante que parecía esperarse para profundizar la coerción estatal. Al día siguiente fue presentada y aprobada en ambas Cámaras la Ley de Defensa Social que perfeccionaba en treinta y cuatro artículos los cinco de la Ley de Residencia, ampliando su incumbencia a los nativos.

Y se sumaban otros emergentes de disfunción del sistema. Además de la ya larga disputa del radicalismo, la maquinaria electoral estaba jaqueada desde la misma oligarquía y las demandas de participación política se extendían a los nuevos grupos sociales (26). En ese clima se planifica la candidatura de R. Sáenz Peña como figura alejada de los conflictos entre facciones de la clase dominante, para implementar una ampliación controlada del sistema político.

### Legislación social y vicio obrero.

El discurso inaugural de Sáenz Peña es un interesante parámetro de la concepción de este sector "modernista" frente al conflicto social. Con el argumento de que nuestro país "no conoce la opresión del capital sino la largueza del salario" asegura que "la legislación liberal ha ganado el litigio con el socialismo que no arraiga ni puede avanzar en nuestro suelo, si nos aseguramos mejorar las condiciones del trabajador". Promete una gestión de "conciliación entre los intereses que se controvierten", y combatir la carestía "simplificando y reduciendo el régimen impositivo y haciéndolo gravitar sobre las clases pudientes" (27).

A este sector pertenecen Carlos de Estrada (28), B. Rodríguez Jurado, R. Parera, C. Serrey, F. Moreno y M. Peña, que el 20 de julio de 1910 presentan el tercer proyecto de "Casas para obreros" (29). Dispone que el Jockey Club entregue un millón de pesos al año con el que el P. Ejecutivo contrataría un empréstito de 20 millones. Una parte, dos millones y medio, se destinaría a construir nuevos pabellones en el Hospicio de Alienados, y el resto "para la adquisición de terrenos dentro y fuera de la Capital Federal" con dimensiones apropiadas "para formar barrios obreros".

Un extenso articulado sienta las bases para "los concursos" mediante los cuales el Ejecutivo adoptaría "el tipo...que mejor concilie la economía, la higiene y la comodidad", licitaría la compra de los terrenos y contrataría las obras. Las "casas tendrían de 2 a 4 habitaciones" cocina, wc, baño y "entrada independiente". Se dejarían sitios libres para "plazas, escuelas, iglesias, bibliotecas populares y usinas



o establecimientos industriales” y se establecería “un dispensario, ampliable con departamentos hospitalarios, salas cunas, jardines de infantes y cajas de ahorro, procurando también implantar cooperativas de consumo”. “Si estuvieran distanciados de los centros fabriles” las “empresas” deberían conectarlos con “trenes especiales de viajes directos, horarios apropiados y precios reducidos”. Los alquileres, no mayores de \$25 mensuales, deducidos los gastos de administración y servicios comunes, suministrarían los recursos necesarios para “la incesante construcción de casas para obreros”. Una Sociedad Providencial del Obrero, formada por “30 señoras elegidas por el Poder Ejecutivo la primera vez” se harían cargo de la administración, la continuación de las obras y la vigilancia de los servicios comunes.

Este proyecto debe entenderse como emergente de una doble coyuntura política y social. Por una parte la preocupación por mediatizar el apoyo al capital con la imagen de un Estado comprensivo de las causas del conflicto social. Por otra la vigencia de la teoría que vinculaba estos conflictos con el *vicio obrero*.

Estrada y sus compañeros asumieron como diputados en marzo de 1910 y su proyecto es presentado y debatido tres meses antes que Rodríguez Peña asumiera como presidente. En ese marco se entiende su actitud crítica hacia el gobierno, particularmente por la sanción de la Ley de Defensa Social como culminación de estrategias reductivamente represivas que parecían haber demostrado ya su nula efectividad (30). Esta crítica es ampliada por una evidente desconfianza hacia el Ejecutivo (31) y el régimen político en general, que se trasluce cuando justifica la formación de una comisión de señoras como ente administrador, para evitar otorgar al gobierno otro instrumento más de manipulación política.

Pero el emergente clave parece haber sido la situación del Jockey Club. El alcohol entendido como “mal social”, venía siendo una preocupación del socialismo (32) y, junto al juego, comienza a ganar relevancia en el discurso de la clase gobernante como explicación de la pobreza y la violencia urbana. Un proyecto de ley “estableciendo una fuerte patente a las tabernas y prohibiendo la fabricación y venta del ajeno” presentado por Palacios en 1906, es tratado por la Comisión y vuelve con dictamen a fines de agosto de 1910. Meses antes la Municipalidad promulga una ordenanza suprimiendo las carreras de caballos los días laborables. Este es el antecedente inmediato del proyecto de Estrada, presentado casi conjuntamente con una iniciativa de J. A. Roca interviniendo el Jockey Club, y otro de Mujica que también procura neutralizar la citada ordenanza.

Esta relación procura ser ocultada y eventualmente prefiere justificársela en términos de defensa de una fuente de trabajo, de equidad. Sin embargo, los términos en que se refiere al Jockey Club, y el hecho de que el debate posterior gire explícitamente en torno a la posible neutralización de la ordenanza, pone en evidencia que su objetivo inmediato era asegurar la continuidad de esta institución nodal en el metabolismo de la oligarquía.

Si bien estos factores coyunturales aparecen como una explicación relevante de las características del proyecto, su finalidad explícita era garantizar la continuidad del

progreso a partir de *“una ley de fraternidad”*. De fraternidad en tanto a través de una resolución eficaz del problema de la vivienda obrera se estaría atacando las causas germinales de *“las ideas disolventes”* y realizando una reforma indispensable en el tratamiento de la *“cuestión social”* que coadyudaría a la continuidad del sistema. Un sistema cuyas bondades, particularmente en lo económico, estarían sobradamente probadas en el destino protagónico al que estaría conduciendo la nación en el mercado mundial.

### **La vivienda como lugar de desplazamiento del conflicto social.**

La intromisión del Estado como mediador no neutral en la esfera de lo privado debía estar debidamente justificada por la gravedad del problema. En este sentido parecía existir una generalizada aceptación de la dimensión pública de *la cuestión vivienda*, aún en estos primeros años del siglo. Al prolífico discurso higienista y a los antecedentes jamás cuestionados de la ya madura experiencia de *“los países civilizados de la tierra”*, se sumaban ciertas particularidades locales que concurrían a justificar el desplazamiento de la *cuestión social* a las condiciones del hábitat obrero.

Las universalmente negativas condiciones higiénicas y constructivas de la vivienda obrera, estaban agravadas en el caso de Buenos Aires y Rosario, por ser sus alquileres *“los más altos del mundo”*, circunstancia respecto a la cual la estadística prestaba datos elocuentes. Se consideraba que los altos niveles salariales -posibles por nuestras ventajas comparativas en el mercado mundial- permitían la distracción de hasta un 60% de gastos en alojamiento en el caso de familias numerosas obligadas a ocupar dos habitaciones en un conventillo.

Por otra parte los potencialmente perjudicados por este tipo de iniciativas sería una franja social amplia de sectores urbanos no dinámicos: los propietarios de inquilinatos, cuyo enriquecimiento se sustentaba en la apropiación rentística del esfuerzo productivo de capitalistas y trabajadores. A ellos se hace, al menos retóricamente, responsables de alentar el malestar social con su apetencia especulativa. Como subraya Irigoyen, haciendo corresponsable a la falta de acción parlamentaria: *“señor presidente, todos sabemos cuánta perversión de sentimientos, cuánta venta de honras, cuánta ruina de maternidades y cuánta destrucción de energías humanas útiles se producen en esos hacinamientos, tan provechosos para los capitalistas que se dedican a esta clase de explotación”*.

No se menciona el *“terror”* higiénico ni se otorga gran importancia al *“desorden moral”* que en discursos anteriores parecían amenazar hasta la vida misma de la *gente decente* en una visión asociada a un espacio urbano caótico, en el que se entrelazaban peligrosamente las vidas de esta explosiva Babilonia.

El nudo argumentativo consiste en definir la carestía de la vivienda obrera como *“un interés de orden social”* y su neutralización como una contribución al arraigo de la mano de obra y la cohesión nacional. La deficiente reproducción energética, física y moral de *“las masas trabajadoras”* preocupa por sus efectos nocivos para estos



mismos sectores, y en tanto ponen de relieve la inequidad de las relaciones de clase que justifican la huelga, la organización obrera, el debilitamiento de la confianza en el gobierno.

También Estrada insistirá en este diagnóstico, pero su preocupación supera la esfera de la carestía de la vida cotidiana. Le otorga entidad de "*problema social*" y lo sitúa como causa de algunas de las obras públicas municipales entre las cuales se había incluido hasta el momento. Además cuestiona la pretensión del gobierno y el socialismo de reducirlo a un mero problema impositivo, de fomento de la construcción. El problema estaría en la calidad del hábitat, en sus características espaciales.

La mala vivienda -entendida no sólo como foco de enfermedades contagiosas, sino como factor determinante de la debilidad y labilidad de la población trabajadora- sería la responsable de la necesidad de inversiones municipales en salud y su tratamiento en instituciones públicas (33). A esto debía sumarse la criminalidad (34), y la relación necesaria de la taberna con el conventillo (35).

El otro rasgo innovador es la localización de la conflictividad en ciertos espacios en los que se desarrollaba la vida comunitaria de los trabajadores. El descontento, "*la iracundia*", germinarían en esos lugares intermedios más allá del control del patrón o de la influencia benéfica de la familia estable. Esos eran los espacios a neutralizar a través de la generación de nuevos ámbitos de convivencia social.

#### **Para cada familia una casa.**

Lo fundamental en las tres propuestas es la provisión de un ámbito diferenciado -"casa"- para cada unidad familiar. Aparentemente basta la independencia de las entradas y la exclusividad de uso de los locales de servicio para circunscribir cada unidad como un ámbito privado, autónomo, respecto a las otras casas/familias. Y allí cesan las preocupaciones. Su distribución no es objeto de reflexión por lo que se las presupone dentro de las pautas tradicionales basadas en la adición de espacios modulares, indiferenciados, polifuncionales: las habitaciones.

En la propuesta de 1904 el número de las habitaciones se asocia a la capacidad económica de la familia antes que al número de sus habitantes. Se las propone incluidas dentro del tejido urbano. La noción de terreno "*adecuado*" tiene que ver con la calidad ambiental pero no con la formación de entidades urbanas "*ad hoc*"; y cuando se habla de "*grupos de vivienda*", es más en relación a cierta racionalidad constructiva que alentando una dimensión colectiva a nivel barrial. La institución interviniente sería la Municipalidad que delegaría la gestión a un directorio de notables. De ese modo se aseguraba la tutela de la élite sobre la administración, vigilancia y control de las viviendas. La intervención es imaginada dentro de una estricta lógica liberal. El Estado debía actuar como una empresa, los mecanismos serían los del mercado pero sin incluir ganancias en el área gerencial y sería la que se trasladaría como beneficio a los adjudicatarios. Con la venta en cuotas al costo -incluyendo los gastos de seguro, mantenimiento y administración- se garantizaban que "*no exigiera*

*sacrificios pecuniarios de ninguna naturaleza al erario público*". La operación sería extraordinaria: una simple prestación del crédito para iniciar una acción que se desenvolvería autónomamente a partir de lo producido por las mismas propiedades. Sólo en caso de éxito se producirían nuevas emisiones "*a fin de hacer extensivos los beneficios del sistema a muchos miles de familias más*". Una simple promoción de viviendas habitables para contener la especulación inmobiliaria. La adjudicación de los distintos tipos de vivienda "*de 2 a 4 habitaciones*" se relaciona sólo a la capacidad de ahorro de los solicitantes sin hacer referencia a familias "legalmente" constituidas, o a la fecundidad, número y parentesco de los habitantes en un explícito reconocimiento de la heterogeneidad de los núcleos de convivencia entre los trabajadores. Además de ciertos mecanismos protectores -como la recuperación total de la inversión en caso de inconveniencia, imposibilidad económica o muerte del adjudicatario- se diferencia de las reglas del mercado en que la preocupación por la solvencia es sustituida por una moralidad "*posible*" de ser investigada y la prohibición del subalquilar "*en todo o en parte a terceros*". De modo que la función normalizadora se restringe a evitar la promiscuidad del conventillo entre familias, pero no a la intrafamiliar entre sexos y generaciones, ni al hacinamiento, ni a la inclusión de actividades productivas en el ámbito doméstico.

Esta "liberalidad" respecto al ordenamiento moral de los nuevos sectores sociales, junto a la explícita voluntad de intervenir regulando efectivamente el mercado "*no menos de 6000 a 7000 casas para obreros*", constituyen la particularidad más notable de este modelo de intervención, en relación tanto de los modelos higienistas anteriores como de los proyectos más conservadores de los años por venir. En ellos las restricciones al acceso y la regulación de la tenencia son instrumentados para inducir desde el Estado la adecuación a una moral burguesa propia de los sectores medios, basada en la regularidad familiar, el ahorro, la buena conducta, la adopción de la propiedad privada como valor y la vivienda "*adecuada*" como *necesidad* (36).

Esta inversión inicial (37) generaría una redistribución del crédito público entre especuladores financieros (con una nueva serie de títulos con respaldo estatal), sectores relacionados con la industria de la construcción (con este impulso extraordinario a su actividad) y el sector inmobiliario tenedor de esos terrenos "*adecuados*". Sin embargo este último podría ser el único sector afectado por esta intervención con pretensiones de regular el mercado. No sólo por la ampliación de la oferta, sino que esta iniciativa es mencionada como un primer paso para poder avanzar ulteriormente con medidas restrictivas y punitivas contra el lucro desmedido a través de conventillos e inquilinatos.

En cuanto a los potenciales adjudicatarios, no existen restricciones explícitas más allá de su clasificación como "masas trabajadoras". El hecho de que las viviendas planificadas sean de hasta 4 habitaciones hace suponer que se estaba pensando en aquellos que podían acceder a la casa propia mediante la compra a plazos de lotes periféricos y la autoconstrucción. Sectores con ingresos regulares, y hasta con cierto capital, en el caso de los remates. Los beneficios radicarían en la ampliación de la oferta

con viviendas construidas con criterios no especulativos, lo que aseguraba ventajas higiénicas, constructivas y urbanas, y en el allanamiento del acceso a la propiedad mediante cuotas al costo, sin impuestos, y con contemplaciones extraordinarias en tiempos de crisis. No obstante serían ellos los que en último tiempo se harían cargo de las costas de la operación financiera, del pago del 6% anual al capital invertido.

#### **Habitación para el obrero estatal.**

Gouchón, en su proyecto de 1905, también piensa en “casas”, en una unidad habitacional por familia, pero en este caso serían dadas en alquiler. Si bien asegura mejoras constructivas e higiénicas, sólo tendrían una o dos habitaciones, por lo que los niveles de hacinamiento dominantes en conventillos e inquilinatos permanecerían invariables. No se hace referencia a su posible localización o agrupamiento, ni se abunda en la consideración de los objetivos a conseguir. Sólo se subraya su funcionalidad para aumentar y vigorizar la población. También se insiste que la inversión no será onerosa ni riesgosa para el Estado.

Si es novedosa su referencia “*al principio de solidaridad humana*” según la cual los adjudicatarios, además de cubrir los servicios del crédito, iniciarían un sistema de redistribución interclase: los alquileres serían menores en la medida en que se amortizara la deuda. De esa manera “*los jornaleros de hoy, sin sacrificio de ningún género, por el contrario, adquiriendo mayores comodidades, contribuirían a mejorar la suerte de los del mañana*”.

#### **Casas obreras en ciudades obreras.**

En el proyecto de 1910 se proponen tres tamaños de vivienda pero con una correlación entre habitaciones/habitantes ya que la adjudicación se haría de acuerdo a la fecundidad familiar. Tampoco se presupone una alteración de los criterios de distribución. Lo de “*tipo*” parece tener más que ver con una operación racional de diseño que permita conciliar tres objetivos potencialmente divergentes: la comodidad, la higiene y la economía. En este caso se desprende con mayor claridad que “*casas independientes*” no implica necesariamente construcciones aisladas. Al contrario, parecería subyacer el modelo de casa colectiva en la que la independencia es definida por la autonomía del acceso y de los servicios que incluirían no sólo el wc, sino un baño, en un programa coherente con la preocupación civilizadora de introducir nuevos hábitos de higiene y cuidado corporal entre los trabajadores.

Lo notable es la dimensión urbana. La conveniencia de los terrenos no se asocia a su relación con los centros de empleo o a los niveles de servicios e infraestructura. Al contrario, se sugiere la posibilidad que sean periféricos, incluso extra urbanos. Lo importante es que sus dimensiones posibiliten la creación de barrios obreros, autosuficientes y con capacidad de expansión. Incluso la preocupación por el transporte no es para conectar el barrio con la ciudad preexistente, sino para asegurar

una eficiente comunicación con los espacios de producción.

Las viviendas se agruparían en torno a servicios que, por su localización central, son entendidos para uso exclusivo y excluyente de sus moradores. Servicios clasificados entre previstos -con lotes asignados a ser construidos por la Municipalidad o los fondos de los alquileres- y los a ser provistos junto con las viviendas.

Esta jerarquización da cuenta de la *asistencia social* como concepto subyacente que fuera objeto de la única iniciativa -frustrada- relativa al bienestar de los trabajadores del gobierno de R. Sáenz Peña (38). La propiedad privada y la ayuda mutua como inductores de la autonomía familiar e interclase a través de las cajas de ahorro, las cooperativas de consumo y la formación de un fondo común para costear los servicios y nuevas construcciones. Una autonomía posible en razón de un inducido empleo moral del dinero y el tiempo, previstas y provistas como estarían las expansiones adecuadas dentro del barrio y las comunicaciones con el exterior con horario y destino fijo. La asistencia sanitaria domiciliaria y la visita al hogar constituían otra faceta de la filantropía. No sería otra la función de la Sociedad Providencial del Obrero que además del cobro de las mensualidades, se haría cargo de "la *debida conservación*" de las viviendas, lo que presume cierto control educativo y eventualmente punitivo sobre los usos de la vivienda.

Nos interesa subrayar que tras la idea de *ciudad obrera* subyace la convicción de que tanto el obrero como la industria constituyen entidades sociales y económicas nuevas, extrañas, que requieren de un continente espacial diverso al provisto por la ciudad tradicional fundada en el comercio, la producción artesanal y la política.

Convicción que se traduce en la proposición de estos organismos urbanos alternativos, en los que se restringe el intercambio y la convivencia interclase, al tiempo que se generan prestaciones asistenciales novedosas que penetran áreas tradicionalmente pertenecientes a la esfera privada o comunitaria. Una convicción deudora, en último término, de las teorías de descentralización urbana de difundido consenso en las "sociedades civilizadas" de acuerdo a las cuales la perversión de la sociedad post-industrial se debía a la desmedida expansión urbana y a la caótica superposición de actividades y personas.

Este último proyecto coincide con el primero en la pretensión de una acción eficiente y efectiva y la ausencia de requisitos moralizadores. Pero ya no es un "ensayo", no caben dudas sobre la pertinencia de las *casas para obreros* como respuesta a la *cuestión social*. En este caso el Estado no actuará como empresario acoplándose a las leyes del mercado inmobiliario; sino que creará un mercado alternativo de casas, o más adecuadamente, de barrios obreros.

El principio de la "doble moral" -reforzado con el argumento que el alcoholismo y el juego tendrían su origen en la mala vivienda- autoriza a la Legislatura a permitir la continuidad de una actividad en principio inmoral -el juego- en razón de los beneficios que a través de él se podían lograr: específicamente la iniciación de este mercado paralelo. Con los 16,5 millones se podrían construir más de 3000 viviendas

que se multiplicarían con los recursos de los alquileres. “*Es la bola de nieve que, comenzando de pequeñas dimensiones va agrandándose para aproximarse a todos los menesterosos*” (39). Un mercado que el Estado se limitaría a administrar ya que sería el pueblo en general, y los viciosos en particular, los que harían posible la curación de su propia enfermedad.

Lo denominamos mercado alternativo por cuanto estaría regido por normas diferentes. El acceso no sería por capacidad económica ni por probada integración al cuerpo social, sino por la fecundidad familiar; y el monto de los alquileres estaba prefijado por debajo de los vigentes (40), con lo que no sólo se subsidiaba el salario, sino se intervenía indirectamente en el mercado de inquilinatos y conventillos.

### **Debate y realizaciones. La Ley 4824 y las casas municipales.**

El proyecto de Irigoyen, de julio de 1904, vuelve a ser tratado con despacho de la C. de Obras Públicas, el 15 de setiembre de 1905, catorce meses después de presentado. En reemplazo de los 33 artículos originales, se propone un proyecto de sólo 3; un buen indicador de la mutilación sufrida por la iniciativa inicial. Es votada sin debate, ni en general ni en particular, y sancionada como ley 4824 el 27 del mismo mes.

Simplemente se autoriza a la Municipalidad de Buenos Aires a emitir 2 millones de pesos en títulos “*destinados a la construcción de casas para obreros en el modo o forma que lo determine*” y al P. Ejecutivo a transferir los terrenos “*que se consideren convenientes*” a “*ser utilizados inmediatamente con ese destino*” (41).

En las consideraciones, Seguí (42), miembro informante de la Comisión, alaba el interés de Irigoyen, al tiempo que relativiza la propuesta por “*excepcional*” e inmadura. Este doble argumento le permite atribuirse una aparente preocupación “*por uno de los temas más interesantes de los gobiernos*”, recuperándolo como “*prueba relevante dada a los trabajadores de la República de la buena tendencia que domina al respecto en el Congreso Nacional*”, y al mismo tiempo justificar las restricciones a la propuesta original, desprovista ahora de sus facetas más innovadoras, hasta homologarla a las iniciativas más convencionales frente al “*problema de la habitación*”.

Es llamativo que una comisión presidida por un técnico de la experiencia de Seguí, diciéndose interesada en la “*función social*” de las *casas para obreros*, habiendo “*procurado y obtenido todos los informes posibles sobre el tema*” durante más de un año, se expida diciendo que “*es imposible materialmente para una comisión de la Cámara venir a decir adóptese este tipo*” (43). El argumento del “*tipo*” (44) a conseguir, permite erradicar del aparato jurídico cualquier precisión sobre los qué, los cómo, los dónde y sobre todo, los cuándo. Pero además quita poder de decisión al Congreso a favor de la Municipalidad, y consecuentemente, del Ejecutivo.

Sin embargo no sería el municipio el que definiría “*el tipo*” sustentándose en el dictamen de sus técnicos, en evaluaciones de las particularidades locales o de experiencias propias o ajenas. Para el vocero de la comisión, los referentes serían

algunas iniciativas de la industria local (45) dentro del modelo de las *company towns*. De modo que termina adjudicando a la sociedad civil un saber sustentado en criterios de eficiencia y rentabilidad por fuera del alcance de los gobernantes. El Estado sustituiría los emprendimientos *filantrópicos* empresarios aportando el crédito, la gestión, el riesgo, hasta el control; pero sin modificar ni los fines ni los beneficiarios.

La emisión de los títulos recién se reglamenta el 30 de julio de 1907 durante los convulsionados días de la huelga de inquilinos. Con los 2 millones de pesos se construyen dos barrios: el Buteler y el de Parque Patricios.

El primero, que lleva el nombre de la donante de los terrenos (46), constaba de 64 viviendas en alquiler, 8 con negocio. Para acceder era necesario ser obrero, argentino, mayor de edad, casado, con familia, dos años certificados de antigüedad en el trabajo, certificado policial de buena conducta y un mes de alquiler depositado en el Banco Municipal de Préstamos, como garantía.

Las diferencias con el proyecto original son evidentes. Las "casas para obreros" terminan siendo adjudicadas como premio a trabajadores ya satisfactoriamente integrados. La sugerencia de investigaciones respecto a la moralidad de los solicitantes es perfeccionada con la presentación de documentos y avales de instituciones del Estado y los empleadores. Se descarta el otorgamiento de viviendas en propiedad como camino a un cierto ascenso social. El 15% se destina a "negocio" sin regular el subarriendo. Su costo y, sobre todo, su alquiler no difiere de los de plaza y, por el informe de Coni sabemos que 7 de las 64 viviendas eran ocupadas gratuitamente por disposición de la intendencia, resolviendo por los caminos de la caridad (47) la resolución privilegiada de la situación de algunos individuos en oposición al espíritu impersonal de la propuesta de Irigoyen. Por ese mismo informe sabemos "que su explotación no daba los resultados esperados" en lo relativo a la recuperación del crédito y mantenimiento de las unidades.

Las Casas Municipales para Obreros de Parque Patricios (48), constaban de 116 unidades de 2,4 y 5 piezas, y 4 locales de negocios "con cocinas, aguas corrientes, cloacas, wc y lluvia". Sus alquileres eran menores que los del Barrio Buteler, aproximándose a los vigentes en el mercado (49), y su administración fue delegada al Consejo General de Sras. de San Vicente de Paul, una de esas instituciones caritativas que el Estado, por medio de esta primitiva legislación social, procuraba no sólo sustituir, sino incluso superar.

Poco quedó de la iniciativa inicial de Irigoyen. La inversión de 20 millones se redujo a 2, frustrándose la pretensión de reducir la carestía de los alquileres incidiendo en el mercado con la incorporación de 6000 o 7000 viviendas a un costo de \$2.800 a \$3.300. Sólo se construyeron 180 casas a un costo promedio de \$11.000 cada una sin incluir el terreno; las 36000 personas a alojar se redujeron a 1200. El propuesto *Estado empresario* se muestra como un constructor "ineficiente" (50) y peor administrador que, por lo restringido de su intervención, mal podía apelar a mecanismos despersonalizados de distribución. Además, los duros requisitos para el acceso al barrio Buteler, la utilización de las viviendas dentro de los mecanismos del legado graciable,



la asignación de una entidad caritativa como administradora del barrio Parque Patricios le otorgaron un carácter inevitablemente modélico, instrumentable como compensación a algunos, en desmedro de un conjunto, abstractamente, en las mismas condiciones de necesidad.

En cuanto a los dos proyectos de Gouchón de 1905, no tuvieron despacho de Comisión ni volvieron a ser tratados. En este caso suponemos que, más allá de la falta de interés o voluntad del Congreso de dilatar las iniciativas más innovadoras de este *reformismo oligárquico*, pudo haber contribuido la prematura muerte de Quintana, y con él, la del discurso "progresivo".

### **Debate y realizaciones: lo social, lo útil y la ley 7102.**

La Comisión de Legislación produce su despacho sobre el proyecto de 1910 en menos de dos meses, término considerado inusual por su brevedad. Una urgencia que, como lo explicita el miembro informante Olmedo, no se debe a la esperanza de resolver la *cuestión social*, sino a la supervivencia del Jockey Club, puesta en peligro por una imprudente ordenanza municipal (51). De los tres anteproyectos presentados a ese fin se opta por el de Estrada, ya que permite justificar la continuidad de las carreras hípicas y proteger "*las conveniencias de los intereses creados que constituyen ya instituciones nacionales*", en nombre de "las necesidades de la caridad pública".

Aun cuando la comisión no sugiere modificaciones, éstas serán propuestas a lo largo de un duro debate que comienza cuando Manuel Carlés (52) propone una reforma aparentemente inocente, al artículo 7mo. (53), que sin embargo subvertiría los objetivos y alcances del proyecto inicial.

El criterio de una contribución fija, obligatoria, con carácter de impuesto por parte del Jockey Club, es cambiado por el supuestamente equivalente "*producido de las reuniones de los días jueves*". De esa manera no sólo se oficializa la autorización de carreras en días laborables, sino que se evita que la suma provista comprometa a la institución. Por otra parte, se propone que esta contribución, en lugar de ser base para la contratación de un empréstito tendiente a asegurar una acción significativa, pasara a integrar un "*fondo*" con el que se abriría una cuenta bancaria, quedando al arbitrio de alguna futura decisión del Congreso, el momento, modo y lugar de las intervenciones, evitando también toda definición sobre el "tipo", agrupamiento y adjudicación de las viviendas.

A la distinción de Estrada entre *problemas sociales* y *problemas municipales*, Carlés contrapone la "*opción moral*" entre un *interés social*-en el que el problema de algunos "*excita*" el sentimentalismo de algunos legisladores- y el *interés útil* que "*satisface a todos*".

Por eso postula como responsabilidad del cuerpo "*dar un destino útil y seguramente orgánico*" a los fondos, otorgando un 25% a la Municipalidad con lo que se satisfecerían "*no solamente las necesidades para la habitación del pobre*", sino otra misión "*más alta para su régimen inminentemente constitucional*" cual es

“procurar la comodidad, la higiene y la estética de toda la ciudad, en todas esas relaciones de la vida contemporánea”. Con esta modificación restituye la habitación obrera a su condición de obra de saneamiento municipal que, menguado el terror higiénico, sólo beneficiaría a sus adjudicatarios. Bastaba entonces que el Estado central procurara “los elementos para continuar la obra que con éxito ya estaba llevando adelante la Municipalidad”. Además vuelve a entrecerse el debate sobre las atribuciones de los distintos aparatos del Estado que bien podrían tener que ver con áreas de control de las distintas facciones de la oligarquía, sobre acuerdos en los que se sustentaba el orden conservador.

En este debate no sólo se cuestiona la supuesta centralidad de la vivienda en la resolución de la cuestión social, sino la elección de la casa, del ámbito de lo privado, como la escala más conveniente para la intervención pública tendiente a mejorar los niveles de sanidad y la calidad de vida de la población trabajadora (54). No sólo se desarticula todo el discurso construido por el *reformismo oligárquico* sobre el reconocimiento de la legitimidad de la *cuestión social* asociada a su desplazamiento al mundo del consumo, centralmente a la carestía de los alquileres, sino que se lo invalida al recalificar este ensayo de política social como una mera traslación de la *caridad* al ámbito público. Esa caridad que Donoso Cortés definiera como la llave exclusiva de un sistema basado en la inviolabilidad de la obediencia y en la inmutabilidad de las relaciones de poder (55).

El proyecto así modificado se vota afirmativamente y es sancionado como ley 7102 el 5 de noviembre de 1911, más de un año después de su apresurada aprobación en Diputados. Ha desaparecido totalmente la idea de generar un mercado alternativo y la promoción de un hábitat ad hoc ligado a la producción fabril. La que se aprueba es una contribución del Jockey Club, equivalente a lo que la Municipalidad se había quitado a sí misma en forma de impuestos al prohibir las carreras los días laborables, para un fondo que eventualmente se invertiría en la construcción de casas para obreros.

### Reflexiones finales

Es indudable que los proyectos de *casas para obreros* no fueron el producto de demandas o presiones de los trabajadores, sino que resultaron de iniciativas desde el Estado. Si bien la cuestión vivienda fue incorporándose a las demandas del movimiento obrero, no se trata de *construcción de viviendas adecuadas*, sino de demandas sobre las condiciones higiénicas o lo abusivo de alquileres y contratos, sin cuestionar todavía siquiera al conventillo como modo de residencia (56). En este caso, como sí sucedió en el caso de la legislación laboral, tampoco se recuperaban propuestas o modelos sugeridos desde los supuestos beneficiarios o de sectores políticos que se adjudicaban su representación (57).

Aparecen como parte del proyecto de una facción de la oligarquía que revela una disputa por el control político todavía no asociada a lo electoral. Una disputa sobre el régimen impositivo, sobre la redistribución de la renta urbana, sobre la eficiencia de

las formas de enfrentar la cuestión social. Con la recategorización de los conflictos urbanos como "sociales" se releva a los ciudadanos, y a través de la contribución directa, del peso de las instituciones encargadas de paliar las consecuencias de la desigualdad económica. Sería la contribución universal de los consumidores -mayoritariamente urbanos- o la de los mismos trabajadores -a través del juego- la que operaría sobre coyunturas anteriores en la cadena causal: en este caso la mala vivienda.

Dentro de las limitaciones propias de una investigación con una perspectiva tan específica, resulta arriesgado hablar de los autores de estos proyectos como sector, como grupo de opinión. No sólo tenían diferentes extracciones -Irigoyen era autonomista, Gouchón próximo a Quintana, Estrada y sus compañeros, "modernistas"- sino que sus propuestas aparecen cuestionadas por sus mismos supuestos pares, con lo que pareciera confirmarse el diagnóstico de Pellegrini sobre estas coaliciones como acuerdos circunstanciales que ponían en evidencia la descomposición de la oligarquía. Hasta donde hemos avanzado sólo es posible hablar de individualidades, de pequeños grupos comprometidos en la complejización del Estado en las áreas del consumo y de la reproducción de la fuerza de trabajo, que no necesariamente acuerdan con la ampliación del régimen político (58).

No obstante no podemos dejar de subrayar una serie de coincidencias que permiten considerar estas iniciativas como expresión de un proyecto con un fuerte núcleo en común, que los distingue de otros modelos de intervención pública en el mercado de la vivienda. Suponen un quiebre en el concepto de *lo social* en el que *la caridad* orientada a los pobres, a los que menos tienen como condición permanente, es sustituida por una *filantropía de Estado* orientada hacia los trabajadores, asignados y reconocidos como clase, pero entendidos como inmigrantes en ascenso, estimulables en su laboriosidad, radicación e integración social. Un nuevo modo de entender el ejercicio de la política sustentado en la noción de Derecho Social que, aunque todavía disociado del derecho político y civil, reconoce nuevos límites a partir de los cuales la desigualdad no debe, ni conviene ser tolerada.

Una ruptura en el paradigma del Estado basado en un nuevo concepto de solidaridad, de comunidad nacional, que integra al trabajador urbano como actor necesario para la riqueza de la nación. Una propuesta caracterizada por la debilidad relativa de los objetivos normalizadores y por un minimalismo administrativo ajeno a la pretensión, de alentar la consolidación de una burocracia dependiente urbana.

En los casos analizados la propuesta de totalización del Estado excede la mediación más o menos directa en los conflictos entre capital y trabajo. El Estado es redefinido como empresario, interviniendo en el mercado, promoviendo actividades económicas, incluso creando mercados paralelos. Pero no ya como un mero agente de la oligarquía. Aun cuando el objetivo fuera la preservación del sistema, sus instituciones, el bajo costo de la mano de obra o el régimen tributario. Aun cuando el crédito del Estado beneficiaría a inversores, a sectores relacionados con la industria de la construcción, a los empleadores de los potenciales adjudicatarios; no podemos dejar de señalar que estas intervenciones implicaban un beneficio directo a un sector

en su condición de clase, víctima al menos momentánea del sistema. En el discurso, la centralidad del reconocimiento de la legitimidad de la protesta social, implicaba responsabilizar a sectores de la clase dominante, a especuladores inmobiliarios, a los latifundistas, a veces al propio Poder Ejecutivo o al Congreso. Su voracidad o indiferencia sería la que justificaba la mediación del Estado en favor de esos *otros* que merecían una especial protección.

Por todo esto se distingue de los modelos posteriores de políticas de vivienda pública. El debatido entre 1912 y 1916, y llevado a cabo por los gobiernos radicales y conservadores, en el que domina la voluntad de cooptación de la masa electoral y el reconocimiento de las demandas de la clase media, asociado a la respetabilidad y la moral. Y el gestado hacia el '40 e implementado por los primeros gobiernos peronistas, universalista, está sustentado en la asistencia social.

Ponderar los límites y alcances de estas iniciativas, los márgenes entre el juego retórico y el proyecto denotado, es una de las dificultades más arduas de este tipo de investigaciones. Más allá de haber subrayado las fracturas entre lo discursivo, lo propositivo y lo realizado, los factores coyunturales que acompañaron su emergencia, consideramos que su percepción dentro del juego de *la política* -específicamente los avatares de estos cuatro proyectos en el contexto de los mecanismos parlamentarios- constituye un campo interesante para formular algunas conjeturas sobre su funcionalidad en el sistema.

Su formulación en momentos críticos de disfunción social puede ser entendida como un recurso para contrarrestar las presiones del movimiento obrero y restablecer lazos mínimos de confianza con la élite gobernante. Una imagen orientada a los trabajadores o a grupos de opinión que pudieran amenazar la hegemonía y el manejo excluyente de la cosa pública. Los rápidos pases a Comisión habrían permitido y justificado la dilación de su tratamiento, para que retornaran o no, convenientemente filtrados según los criterios de realidad realmente consensuales dentro de la oligarquía. Criterios cuya estrechez resulta evidente si analizamos la magnitud y los criterios distributivos de las obras que finalmente se llevaron a cabo. Esta primera hipótesis pareciera confirmarse en la pasividad de Gouchón e Irigoyen cuando la comisión se expide sobre el proyecto de este último.

Otra alternativa es que estos proyectos fueran expresión de una facción progresista de la oligarquía, convencida de la conveniencia de modos más complejos y equitativos de reproducción del sistema, que encontraban en estas coyunturas de conflictividad social el mejor escenario para fundamentar sus disidencias. En este caso se podría hablar del *reformismo oligárquico* como un proyecto alternativo, permitido por el mismo régimen, que contaba con el filtro de las Comisiones para graduar los alcances de las iniciativas de acuerdo al curso de los conflictos sociales que procuraba canalizar. Un proyecto vencido, al menos en este área, por los sectores más conservadores. Una hipótesis que tendría su mejor sustento en la virulencia del debate de la propuesta de Estrada tras las reformas introducidas por Carlés.

De todas maneras, y como epílogo, queremos subrayar la trascendencia de estos

proyectos, hasta ahora no reconocidos por la historiografía. De los cuatro presentados, dos se convirtieron en leyes que, quizás por lo menguado de su alcance, fueron cumplidas. Mediante la ley 4824 la Municipalidad gestiona la construcción de 180 viviendas. La ley 7102 dará pie a una serie de proyectos entre la sanción de la nueva ley electoral y las elecciones presidenciales de 1916. En ese período, radicales, socialistas, sectores católicos y miembros del partido conservador debatieron largamente sobre el mejor destino del “fondo” por ella creado, sobre la participación de los diferentes aparatos del Estado, sobre la integración de entidades de la sociedad civil, sobre la creación o no de una institución que supervisara toda iniciativa en el área. Este proceso culmina con la sanción de la ley 9677 en setiembre de 1915 creando la Comisión Nacional de Casas Baratas y ese “fondo”, a pesar de su exigüidad, sustentará todas las acciones del Estado Nacional en el campo de la vivienda pública -659 viviendas- hasta mediados de la década del '40.

## NOTAS.

(1) Cambio, según la concepción burkeana, como producto de un compromiso con la tradición. En este caso la Constitución y su mandato de proveer al “bienestar general” según la concepción clásica, es decir que, a pesar de considerar la desigualdad como natural, se entiende que el objetivo de la política es la felicidad de la comunidad evitando la fractura entre ricos y pobres.

(2) *“El criterio tradicional y dogmático de la clase gobernante acudió al sistema defensivo y represivo de las leyes penales... más tarde, con criterio más científico y sereno, juzgó que tales actos son manifestaciones orgánicas de un estado permanente, de una etapa de la evolución social de la humanidad y prefirió buscar... las causas propias y los remedios, en su caso para contener y dirigir estas ideas y anhelos de una clase tan numerosa como influyente”*. J.V. González. en *El juicio del siglo*, cit. en RECALDE, H., *La Iglesia y la cuestión social*, CEAL, 1985, pág. 117.

(3) Desde el prototipo construido en Buenos Aires en 1884 hasta la más pretenciosa ley Garzón Maceda en 1907 en Córdoba por la que se construyeron 43 viviendas en 7 años.

(4) Las “casas para pobres” y el “asilo para viudas vergonzantes” de las Damas de Caridad, o la Colonia Obrera de la Soc. de S. Vicente de Paul de 1902.

(5) (1854-1919), hijo de Bernardo, autonomista y sucesor de Ugarte como gobernador de la Pcia. de Buenos Aires, tenía antecedentes en la función pública como Ministro de Hacienda de la Provincia y titular de la Tesorería Nacional durante la Presidencia de J. Roca.

(6) Reproducido en *La habitación popular* 2, 1934, págs. 51-54.

(7) Las siguientes citas corresponden a la justificación que I. de Irigoyen hace de su proyecto reproducido en *La habitación popular* 2, 1934, págs. 59-60.

(8) *“Existe una masa de población eternamente confiada en la subiduría de las clases superiores y que en estos momentos tiene fija su mirada en este Parlamento porque espera que de aquí han de salir iniciativas prácticas que sirvan para resolver los grandes problemas de la vida del pueblo, para mejorar la condición de las clases trabajadoras”*, I de Irigoyen, 1904, op. cit.

(9) En su discurso del 12 de octubre de 1904, al asumir el cargo ante la asamblea legislativa, Quintana *“reconoció que no bastaba reglamentar el trabajo para ponernos en las tendencias de la civilización contemporánea, sino que habría que corregir el régimen fiscal y algunos preceptos de la legislación común para moderar en lo posible las desigualdades de la fortuna y las opresiones injustas del capital”*. Agregó que el programa mínimo del Partido Socialista Argentino era, a su juicio, aceptable en gran parte y que podía ser adoptado por los poderes públicos en todo aquello que no afecte a la Constitución, siempre que se reconozca

la preeminencia del Estado "y mientras se detenga ante la propiedad, la familia y la herencia que son instituciones fundamentales y permanentes de la sociedad moderna". PUEYRRREDON, C. "Presidencia del Dr. Manuel Quintana" en *Historia Argentina Contemporánea*, op. cit. pág. 83.

(10) DONZELOT, J. *Prefacio* a la versión inglesa de *Policing on families*, Pantheon Books, 1980, pág. XXVII.

(11) Dirigente masón (1860-1912), periodista, docente, funcionario del Departamento General de Inmigración, autor de varios libros sobre derecho penal, inmigración y colonización. Había cursado sus estudios en Concepción del Uruguay, en el colegio fundado por Urquiza para la formación de la futura clase dirigente argentina y al que concurrían, desde las distintas provincias, los representantes más conspicuos de la generación del '80.

(12) Reproducido en *La habitación popular* 2, 1934, pág. 59-60.

(13) "1º capataces y peones de aduana, resguarde y prefectura marítima, 2º agentes, cabos y sargentos de policía fluvial y terrestre, 3º capataces y peones al servicio de la administración nacional y 4º peones y jornaleros en general".

(14) Ver THERBORN, G. *Cómo domina la clase dominante*. Siglo XXI, 1979, pág. 104.

(15) Nos referimos a las poblaciones ad hoc, producto de una reinterpretación eficientista de los modelos utópicos del siglo XIX y concebidas como parte del engranaje productivo. Adyacentes a las instalaciones fabriles, aseguraban la estabilidad de la mano de obra a cambio de la accesibilidad de un alojamiento higiénico y, en algunos casos, de servicios recreativos y educativos.

(16) "La democracia argentina está interesada en que se aumente el número de los pequeños propietarios y toda medida gubernativa que propende a este resultado, consulta las exigencias del presente y evita mayores injusticias sociales en el porvenir" GOUCHON, op.cit. pág. 63.

(17) Reproducido en *La habitación popular* 2, 1934, pág. 61-62.

(18) No se amortigua el riesgo empresario: en caso de fracaso se reconocería sólo el monto de las cuotas, pero no los intereses abonados ni las reformas introducidas.

(19) "El desideratum de la actualidad es poner al país en condiciones de recibir la inmigración europea y atraerla con medios eficaces. Tendrá que ser el fruto de un gobierno de opinión, de la paz exterior y del orden interno...del abaratamiento de la vida a la que concurren...todas las ramas del gobierno...la policía, los medios de transporte y los progresos generales que, convirtiendo al país en el centro de ganancias lícitas y seguras, desvían hacia nosotros las corrientes interrumpidas de la inmigración europea". "conservamos grandes extensiones de tierras públicas para fomentar con su distribución acertada el desarrollo de la ganadería, la agricultura y la riqueza forestal". "El gobierno debe fomentar la inmigración de hombres de trabajo, obedientes de la ley, que sepan labrar la tierra y cuya suerte esté asegurada por las provisiones de los poderes públicos". "Todo tiempo que permanezcamos estacionados es fuerza que se disipa, grandeza que se demora y bienestar que se pierde". Reproducido en: PUEYRRREDON, C. "La presidencia del Dr. Quintana" op.cit. pág.91.

(20) Por comentarios de A. Bunge, al presentar un proyecto de alcance similar, sabemos del permanente rechazo en el ámbito legislativo por iniciativas que pudieran, desde el gobierno federal, afectar los intereses de grupos de poder local. Ver RIGOTTI, A.M. *Las políticas de viviendas y la consolidación de la nacionalidad*. Cuaderno del CURDIUR 19, Rosario, 1986

(21) Forma de gobierno propia de las sociedades modernas, entendida como un modo de disponer de las personas y las cosas para conducir las a un fin conveniente a cada una, mejorando la vida, la salud, la riqueza de la población. Ver FOUCAULT, M. "La gubernamentalidad" en *Espacios de poder*, La Piqueta, 1981.

(22) "Los propietarios de esas grandes extensiones se enriquecen merced a su inacción y al perjuicio que permanentemente ocasionan a las ciudades que tienen la desgracia de tenerlos como vecinos. Las grandes extensiones de tierras incultas constituyen uno de los más grandes obstáculos para la cultura nacional y para el bienestar general". GOUCHON, op.cit. pág. 62.

(23) Movimiento social que eclosiona en los primeros meses del año ante el traslado de un aumento de los impuestos territoriales y municipales a los alquileres. Se demandaba una rebaja del 30% en los alquileres, la eliminación de los meses de depósito y mejoras sanitarias en los conventillos.

(24) Si bien critican esta "huelga de consumidores" por inviable, explotan su fracaso en su disputa con el



anarquismo y a favor de su postura frente a una cuestión a la que habían otorgado poco interés. Reclaman que el municipio aliente la construcción suprimiendo impuestos y otorgando primas a la edificación de casas modelo, gravando los baldíos, construyendo viviendas sobre tierras municipales, haciendo cumplir ordenanzas sobre inquilinatos. El gobierno central debía limitarse a suprimir impuestos aduaneros para los materiales de construcción.

(25) En el Segundo Congreso Católico que sesiona durante la huelga, se llama a gobiernos, municipalidades, personas de fortuna y católicos en general a invertir en la construcción y alquiler de viviendas para obreros por "caridad" cristiana, es decir, con ganancia moderada aunque no inconveniente.

(26) Como lo describe un historiador conservador "Se vuelve a discutir el concepto de soberanía, la urgencia de restablecer la pureza electoral, los derechos del pueblo para llegar al poder... estos conceptos ganan el ambiente social y lo mismo lo emplean la oligarquía dominante, como la burguesía, la clase media y el proletariado". CARCANO, M.A. "Ensayo histórico sobre la presidencia de R.Sáenz Peña". *Historia Argentina Contemporánea*, op.cit., pág. 140.

(27) Reproducido en: CARCANO, op. cit. pág. 140.

(28) (1863-1943), sobrino de Manuel, secretario de la UCR en el '90 y del presidente Luis Sáenz Peña; había también integrado la Dirección de Ferrocarriles.

(29) Reproducido en *La habitación popular* 3, 1934.

(30) "No habría verdad en decir, como se ha dicho, que este es el Congreso de las leyes sociales, porque hasta la fecha no ha hecho otra cosa que dictar la ley de Defensa Social impuesta por la necesidad, es verdad, pero que en definitiva sólo es una ley de represión, especie de hierro candente aplicado a la mordedura de una víbora para impedir que infiltre su veneno en todo el organismo nacional". Estrada, op.cit.

(31) "Imaginamos que cuando se entreguen al Poder Ejecutivo los recursos para los cuales no sea necesario tocar las rentas generales, no podrá en manera alguna aducir el pretexto de la necesidad de estos fondos para otros objetos y entonces la ley será cumplida". Estrada, op.cit.

(32) El 5º Congreso del PSA declaraba que se apoyaría "toda iniciativa tendiente a combatir el alcoholismo". Las condiciones económicas del "régimen industrialista moderno" y su correlato de agotamiento, alimentación deficiente y carencia de aire y luz serían los causantes del "surmenage" físico de los trabajadores que "encuentran en el alcohol un estímulo artificial y momentáneo a sus fuerzas para seguir trabajando". Una enfermedad desterrable con la disminución de la jornada laboral y el alza de los salarios como se habría probado en Australia. También observan que el alcoholismo es explotado en "función electoral por políticos sin conciencia" generando impotencia, disminuyendo la natalidad, aumentando la mortalidad infantil, provocando locura. *La Vanguardia*, 2/9/1910.

(33) "Sabemos perfectamente los médicos que forman parte de esta Cámara que el 80% de los enfermos de esta Capital salen de los conventillos y entran muchas veces por enfermedades que no los conducirían necesariamente al hospital, pero viviendo de a cuatro o cinco personas en una habitación se ven obligados a ocupar esos asilos aun en los casos en que podrían asistirse en sus casas si éstas lo permitieran. Con las casas para obreros podría hacerse la asistencia domiciliaria, aparte de que todas las enfermedades contagiosas no producirían los grandes perjuicios de ahora". Estrada en debate, op.cit.

(34) "Como se sabe perfectamente más del 70% de los criminales de la Capital perpetran sus hechos criminales en los conventillos. Las casas para obreros conseguirían disminuir enormemente los delitos y los delincuentes". Estrada, op. cit.

(35) "Es necesario ir a la causa, es necesario impedir de todas maneras que el alcoholismo sea una manera de pasar el tiempo para el obrero en las horas que transcurren desde que abandona el trabajo hasta llegar a su casa y esto no se evitará sino dándole una casa independiente con aire y luz para que se apresure a retornar a su hogar verdadero"... "El cuarto del conventillo en lugar de atraer al trabajador lo aleja de él. Ese cuarto que es de todo... no puede tener atractivos de ningún género. ¿A dónde va entonces?, a la taberna señor. De ahí viene la plaga del alcoholismo"... "La taberna que según Leroy Beaulieu convierte al trabajador en envidioso, concupiscente, revolucionario, escéptico y en comunista al fin de cuentas". Estrada, op. cit.

(36) RIGOTTI, A.M. *Las políticas de vivienda en la consolidación de la nacionalidad* op. cit. *Ingeniería poblacional y políticas sociales en el 40*. Informe del CURDIUR 38, 1988.

(37) El Estado además de ofrecer su crédito se haría cargo de hasta el 10% del valor nominal de los bonos y el eventual cubrimiento "de los importes faltantes para cubrir el servicio de los títulos" en caso de

que la recuperación por medio de las cuotas abonadas resultara insuficiente.

(38) El proyecto "Asistencia y previsión social" enviado el 17 de setiembre de 1913 ni siquiera fue tratado. Se fundaba en la necesidad de que el pueblo resolviera su suerte por su propio esfuerzo colectivo. "*La asistencia y previsión social deben ser realizadas con el concurso de los interesados*" "*La colaboración de los trabajadores presenta una ventaja indiscutible sobre los sistemas de protección interclase como los seguros de vida y enfermedad, las mutuales, las pensiones para la vejez y la invalidez*" Cit. en: CARCANO, M.A. *Historia Argentina Contemporánea*, op. cit. pág. 185.

(39) Estrada, op. cit.

(40) En su informe dice que una buena pieza está a \$40 cada una. Los alquileres de las viviendas construidas por el MCBA eran muy superiores a los \$25 propuestos.

(41) El despacho de la comisión y el debate del 18 de setiembre de 1905 fue reproducido en *La habitación popular* 2, 1934.

(42) Ing. Civil de larga trayectoria legislativa (diputado nacional por cuatro períodos) impulsor de la política de obras públicas durante las presidencias de Uriburu, Roca y Quintana, miembro del directorio de Obras de Salubridad de la Nación, y director de la Exposición de Higiene del Centenario.

(43) Para respaldar esta tesis de la incapacidad del Congreso no duda en extender su tortuosidad argumentativa y aludir a una supuesta "*anarquía general de los informes que se han producido en todos los países para llegar a la solución del problema*"...¡homologando Bismark con Fourier!

(44) Noción que supone que a cada actividad le corresponde una resolución espacial adecuada, rastreable dentro de un supuesto catálogo ideal preexistente donde estarían dadas, en forma de composiciones esencialmente solidarias, un número finito de combinaciones posibles de las múltiples decisiones implícitas en el diseño de una vivienda o barrio. Alude a cierta tradición sobre modelos urbano/sociales alternativos en los que, como dijera Proudhon "*se tenían que descubrir los modelos de vivienda*". Modelos que por su dimensión ideal, una vez descubiertos se suponían definidos de una vez para siempre en sus mínimos detalles.

(45) "*Para la ciudad de Buenos Aires este asunto no es extraño, puesto que ya cuenta con verdaderas villas obreras, hay fábricas que las tienen construidas a su alrededor*". Cita como ejemplares las "*casas muy adecuadas*" del establecimiento Graty sobre las que "*ya le he dicho al Sr. Intendente que cuando se sancione esta ley pueden servir de estudio para las que se piensa construir*". Seguí, op. cit.

(46) Entre las calles Cobo, Zelarrayán y Av. La Plata.

(47) La caridad entendida como dádiva personalizada y ejemplificadora guiada por sentimientos de piedad, en la que la miseria es mitigada como prueba de la bondad del donante. En cambio el concepto de filantropía visualiza los males a mitigar y la asistencia a brindar desde un punto de vista pragmático, a través de acciones que garantizaran el éxito de la inversión.

(48) Construidas en un terreno municipal entre las calles Arena, Aconcagua, San Francisco y Cachi.

(49)	Buteler	Parque Patricios
2 hab	\$30	\$20
3 hab	\$40	
4 hab		\$30
5 hab		\$40
negocios	8 (12.5%) \$45	4 (3.2%) \$35

(50) Esta "ineficiencia" es todo un problema a investigar. Depreciación de los bonos, imprecisión de los límites entre intereses privados y públicos, contrataciones inadecuadas, riesgo empresario, rechazo de los potenciales adjudicatarios a una vivienda "para obreros", falta de precisión en los roles y reponsabilidades de las oficinas técnicas y administradores, localizaciones inadecuadas, alto costo del crédito, privilegio de objetivos electorales, políticos, sobre los económicos; sobre estas y otras hipótesis estamos avanzando en un proyecto sobre "Las Viviendas del Trabajador en Rosario. Una iniciativa de intervención municipal, 1926/1946".

(51) Una ordenanza que no podía ser derogada, pero que "*correspondía al congreso ahogarla con una sanción superior puesto que la Municipalidad no ejerce sino poderes delegados de esta legislatura*". Olmendo, debate proyecto Estrada, op. cit.

(52) -1876/1942- Docente, diputado por Santa Fe desde 1898, Interventor Federal de Salta durante la presidencia de Yrigoyen, fue fundador de la Liga Patriótica Argentina.

(53) En él se fijaban plazos perentorios para la puesta en vigencia de la ley y consecuente de la inversión, dando

por aprobada las bases del concurso para asegurar la ejecutividad.

(54) *"El problema obrero... no está resuelto solamente con el problema de la vivienda, la paz de la familia no reside exclusivamente en la casa, está en el estómago satisfecho, en los pulmones aireados, en la asistencia hospitalaria, en la paz de la conciencia. Es la Municipalidad la encargada de interpretar y de realizar estos problemas por medio de el establecimiento, de ferias para abaratar el artículo de primera necesidad,... la aireación de la vivienda obrera.... creando parques, paseos y plazas".* CARLES, M. en debate, op. cit.

(55) Donoso Cortés. Discurso sobre Europa, op. cit. pág. 313.

(56) Ver propuesta socialista en: RIGOTTI, A.M. *Dos utopías argentinas en el debate sobre el hábitat obrero*; Cuaderno del CURDIUR, 28, Rosario, 1986.

(57) Ver: RIGOTTI A.M. "La definición del espacio doméstico en los debates sobre el hábitat obrero de principios de siglo", *Medio ambiente y urbanización, en prensa*.

(58) Irigoyen, junto a otros autonomistas, se oponen al proyecto de Sáenz Peña.