

AREA

**agenda de reflexión en arquitectura,
diseño y urbanismo**

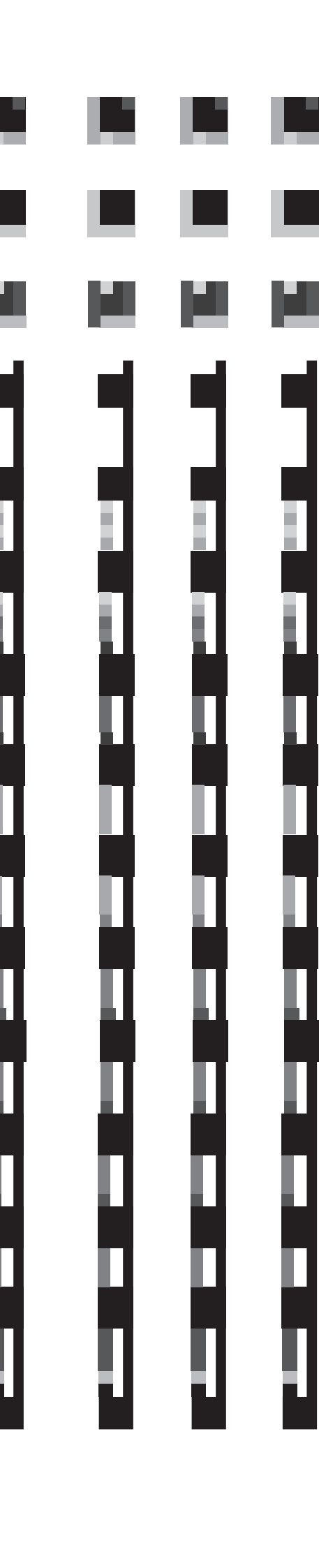
*agenda of reflection on architecture,
design and urbanism*

Nº 20 | OCTUBRE DE 2014
REVISTA ANUAL

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Arquitectura,
Diseño y Urbanismo

CONTENIDOS | CONTENTS

- | | |
|--|--|
| <p>7 Editorial</p> <p>9 Piel reflectivas como estrategia pasiva de enfriamiento urbano. Clasificación de pinturas para fachadas según costo económico - beneficio térmico
NOELIA ALCHAPAR ÉRICA CORREA
MARÍA A. CANTÓN</p> <p>21 Proyecto ergonómico para personas con curvatura excesiva de la columna vertebral
DAMIÁN BARBIROTTA</p> <p>37 Análisis socioambiental, paisajístico y zonificación para el saneamiento de las márgenes de la Cuenca Matanza Riachuelo
SILVANA M. CAPPUCCIO JOSÉ R. DADON
ALEJANDRA M. RODRÍGUEZ TOMIETTO
MARIELA D. MORÉ</p> <p>61 Restricciones y estímulos a la propiedad. Impacto de las políticas nacionales en el mercado de viviendas de Rosario entre 1920 y 1948
JIMENA P. CUTRUNEO</p> | <p>75 Procesos de vaciamiento y destrucción creativa en un barrio de la Ciudad de Buenos Aires. El caso de los ex-terrenos ferroviarios y los predios adyacentes
JULIANA MARCÚS MARÍA DE LA PAZ AQUINO
JOAQUÍN BENÍTEZ MAGDALENA FELICE
AGUSTINA MÁRQUEZ</p> <p>87 Redes, vínculos y trayectorias. Ejemplos de la autonomía progresiva del campo disciplinar y la profesión del arquitecto en Mendoza (1950-1970)
CELIA CIRVINI CECILIA RAFFA</p> <p>103 Los sistemas de representación sensible en ingresantes a carreras de arquitectura y diseño
STELLA M. VÁZQUEZ STELLA M. GARCÍA
MARIANELA NORIEGA BIGGIO</p> <p>114 Reseña de libro</p> <p>116 Aperturas</p> |
|--|--|
- Los contenidos de *AREA* aparecen en:
The contents of AREA are covered in:
Latindex: www.latindex.unam.mx
A.R.L.A. arlarred.org



mercado inmobiliario
vivienda
políticas nacionales
arquitectura moderna

real estate market
housing
national legislation
rosario
modern architecture

> JIMENA P. CUTRUNEO

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
(CONICET)

Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (FAPyD)
Universidad Nacional de Rosario (UNR)

RESTRICCIONES Y ESTÍMULOS A LA PROPIEDAD. IMPACTO DE LAS POLÍTICAS NACIONALES EN EL MERCADO DE VIVIENDAS DE ROSARIO ENTRE 1920 Y 1948

En la ciudad de Rosario la acción del Estado nacional no implicó la construcción directa de viviendas hasta 1948 (a diferencia de Buenos Aires). Sin embargo, otro tipo de acciones impulsadas por esta esfera gubernamental delinearon (junto a medidas municipales y provinciales) el comportamiento del mercado inmobiliario entre 1920 y 1948. El objetivo del artículo es indagar sobre las políticas nacionales que afectaron la propiedad, el intercambio de bienes inmuebles y la producción de viviendas por parte de sectores privados (modificando incluso las tipologías existentes) por esos años en esta ciudad, para dimensionar su impacto y contribuir al estudio de este aspecto inexplorado.¹

Constraints and incentives to property. Impact of national policies in the housing market of Rosario between 1920 and 1948

In the city of Rosario, national State action did not involve the direct construction of houses until 1948 (as opposed to Buenos Aires). However, other actions taken by this government area outlined (along with municipal and provincial measures) behavior in the housing market between 1920 and 1948. The objective of this article is to investigate national legislation who affecting the property, the exchange of Real Estate Market and housing production by private sectors (including modifying existing typologies) those years in this city, to gauge its impact and contribute to study this unexplored aspect.

Introducción

Ya dijo Michelle Perrot que la casa es entre otras cosas una realidad moral y política: “No hay elector sin domicilio, ni notable sin casa propia en la ciudad y amplia residencia en el campo”; por ello luego de la revolución francesa “las actividades del gobierno incluirían muy pronto lo doméstico” (Perrot 1990: 303). Como plantea Bourdieu (2005), las políticas estatales pueden pensarse como hacedoras del mercado de tierras en cuanto condicionan (por acción u omisión) su comportamiento. Entendiendo que no existe una única política que actúa de manera uniforme, se pueden identificar, entre otros factores intervinientes en una producción inmobiliaria determinada, por un lado, las políticas nacionales que afectarán la propiedad y el intercambio de bienes inmuebles y, por el otro, las acciones municipales, no sólo las referidas específicamente al mercado de tierras urbanas, sino incluso aquellas reguladoras de quiénes, cómo, qué y dónde se podía construir, fijando normas de calidad edilicia.

Este trabajo se centrará en las políticas del Estado nacional,² entendiéndolas como parte constitutiva de los atributos que, para Oszlak (1982), definen la “estatidad” —o condición de “ser Estado”—, en tanto contribuyeron al surgimiento de una instancia de organización del poder y de ejercicio de la dominación política. Se acuerda entonces que el estado es a la vez relación social y aparato institucional. Respecto del mercado de la vivienda, a partir de 1920, las acciones del Estado nacional (a través de las leyes de congelamiento de alquileres, promoción del crédito y luego de la propiedad horizontal) y de la administración local (regulación de la profesión, reglamentos de edificación que establecían diferentes alturas para las distintas áreas urbanas, etc.) contribuyeron a delinear un comportamiento singular del mercado inmobiliario de Rosario, que favoreció la incorporación de los arquitectos y la consecuente transformación tipológica que ellos impulsaron. Si bien debe considerarse la relación entre ambas esferas de actuación para comprender la complejidad del proceso, cada una de ellas supuso lógicas internas particulares por ser

encaradas desde distintos niveles de administración (en el caso de Rosario, incluso de signo político contrario).

En la ciudad de Rosario la acción directa del Estado nacional no consistió en la construcción directa de viviendas hasta fines de la década de 1940 (como sí ocurrió en Buenos Aires a través de la Comisión Nacional de Casas Baratas). Sin embargo, otro tipo de acciones impulsadas por esta esfera gubernamental delinearon el mercado inmobiliario entre 1920 y 1948, y redundaron en cambios en la estructuración de la construcción en los años siguientes.

En este sentido, puede pensarse que recién con la consolidación del *estado benefactor*, la ciudad entró en la esfera de las acciones directas, aunque el comienzo de la conformación de este nuevo modelo de estado a comienzos de la década de 1940 implicaría transformaciones significativas (Cuenya 1992: 37). Este artículo hará eje en esas políticas nacionales identificando su incidencia sobre las pautas de calidad constructiva y de crecimiento de la ciudad. Para ello, además, se establecerán las relaciones con los movimientos del mercado inmobiliario local y con la presencia de ciertos actores en puja.

Primeras restricciones a la propiedad. La Ley de alquileres de 1921

Desde fines del siglo XIX y hasta 1920, en Argentina, los conflictos habitacionales provocados por el rápido crecimiento de las ciudades dieron lugar a que distintos sectores políticos expresaran su preocupación al respecto y aparecieran las primeras propuestas para resolver estas problemáticas.

1. Este artículo forma parte de una investigación más amplia realizada en el marco de una beca de postgrado financiada por el CONICET, que concluyó con la tesis de Cutruneo (2011).

2. Se entiende que la formación del mismo, como sostiene Oszlak (1982), es un aspecto constitutivo del proceso de construcción social en el cual se van delineando los diferentes planos y componentes (cuya especificidad depende de circunstancias históricas complejas). En esta construcción se conjugan elementos tan variados como el desarrollo relativo de las fuerzas productivas, los recursos naturales disponibles, el tipo de relaciones de producción establecidas, la estructura de clases resultante o la inserción de la sociedad en la trama de relaciones económicas internacionales, que contribuyen en diverso grado a su conformación. Elementos todos que estructuran la vida social organizada.

Si en Rosario las autoridades municipales habían puesto ciertos límites a la especulación sobre la vivienda en los aspectos referidos a su construcción (mediante ordenanzas), a comienzos de la década de 1920, a nivel nacional, se produjo un cambio de rumbo respecto de la problemática del mercado inmobiliario que llevó a considerar la carestía de la vivienda no más como un problema de especulación por parte de los propietarios, sino como un problema de déficit que el mercado podía resolver por sí mismo.

Esta deseada autorregulación del mercado produjo opiniones diversas. Lo que sería un lugar común, desde la discusión parlamentaria producida en ocasión de la Ley de Casas Baratas de 1915, fue la urgencia y necesidad de un proyecto “más eficaz para el presente y más previsor para el futuro” (Alvear 1935: 76-142).

Con un Código Civil que priorizaba la propiedad privada por sobre todas las cosas —al punto de permitir a los propietarios, a diferencia de otras legislaciones extranjeras, destruir su propio bien— hubo que esperar que los conflictos sociales desbordaran la situación para que el Estado nacional adquiriera legitimidad en el establecimiento de restricciones al uso de los bienes raíces. Como es sabido, las huelgas de inquilinos, entre otros hechos, fueron un impulso importante para la sanción de la primera Ley de alquileres.

Esta Ley no fue la única sancionada en ese año con miras resolver el problema de la *escasez* de vivienda. Indirectamente, la Ley de arrendamientos rurales N° 11.170, del 7 de octubre de 1921 puede incluirse en el marco de esta política (“Legislación sobre alquileres” 1921: 318-320).

Al momento de sancionarse la ley, se sabía que la densidad de habitantes por pieza en Buenos Aires era de 3,6 personas promedio y que, de cada \$100 recibidos como jornales o sueldos, el jefe de familia debía destinar \$40,20 al pago del alquiler. En este marco, la Ley de alquileres retrotrajo a enero de 1920 el aumento que entre esa fecha y septiembre de 1921 había escalado en un 44,7%.³

La disposición promulgada por el Poder Ejecutivo, que llevaba el alquiler de las

casas, departamentos y piezas al precio que devengaban el 1 de enero de 1920, suscitó no pocas críticas de los sectores afectados. Entre ellos, el legislador Alfredo L. Echagüe hacía oír sus reclamos en la Cámara de Diputados, fundamentando la inconstitucionalidad de esta ley en el hecho de “que representaba una verdadera injusticia para la mayoría de los propietarios, dado el escaso rendimiento que producen habitualmente los bienes inmuebles” (Echagüe 1921: 144-153).

Otras voces se oponían a las ideas de Echagüe aclarando que “el derecho de propiedad no es una categoría absoluta sino histórica, por tanto, su contenido está sujeto a modificaciones” (“Nota editorial” 1921: 144).

Como se dijo, la Ley de alquileres no fue una medida aislada. En 1921, se sancionó también la Ley de locación agrícola que, intentando poner fin a los conflictos agrarios iniciados en 1912, condicionó la actividad de los propietarios rurales de la región quienes también participaban del mercado inmobiliario urbano de Rosario.⁴

Al respecto, el profesor José Podestá afirmaba que “la situación de los propietarios se ha contemplado perfectamente. Más felices que los dueños de fincas urbanas a los que una ley análoga le fija precio, los propietarios rurales sólo tienen que soportar un mayor plazo que económicamente les favorece” (Podestá 1921: 153-154).

La opinión de Podestá se justificaba sosteniendo que, a pesar de que el precio de muchos productos cultivados en esas tierras había disminuido, los arrendamientos se mantenían a la altura de los buenos años. Cabe aclarar que, en Rosario, la mayoría de los grandes propietarios de viviendas de alquiler ubicadas en el área central se dedicaban a la actividad agrícola y/o ganadera, razón por la cual se entiende que esta legislación

3. Datos elaborados por el Departamento Nacional del Trabajo sobre un millar de casas individuales de inquilinos examinados en Capital Federal (“Ley de alquileres” 1921: 224).

4. En la Argentina, por entonces, la explotación por medio de arrendatarios alcanzaba un 70% del total, la ley fijaba plazos mínimos de cuatro años para el arrendamiento de pequeñas parcelas fuera del ejido urbano de los municipios y obligaba a indemnización de no cumplir esos plazos, permitiendo estabilizar la situación de los colonos.

5. Además de la Ley 11.156, del 19 de septiembre de 1921 que modificaba diversos artículos del Código Civil, y la Ley N° 11.157, del 19 de septiembre de 1921, que fijaba el precio de la locación; ese año se sancionaron otras seis leyes:

> La Ley N° 11.137, del 4 de agosto de 1921, que modificaba la ley orgánica de la Caja Nacional de Ahorro Postal (N° 9.527 del 06/10/1914) estableciendo el carácter de inembargable para la propiedad urbana o rural adquirida por un valor no superior de \$10.000 con las cantidades depositadas en la Caja y bajo ciertas condiciones.

> La Ley N° 11.173, del 29 de septiembre de 1921, denominada del “Hogar ferroviario”, que tendía a movilizar los fondos acumulados en virtud de lo dispuesto por la Ley N° 10.650 que creaba la Caja de Jubilaciones y Pensiones para los obreros ferroviarios, haciendo que ellos pudieran ser concedidos a los afiliados en préstamo para edificación.

> La Ley N° 11.100, del 2 de febrero, que creaba la Caja de Jubilaciones de empleados y obreros de empresas particulares que realizaban servicios públicos y en la cual se establecía que hasta el 50% de los fondos capitalizados podía ser invertido en préstamos a los empleados y obreros para la adquisición o construcción de casas para habitación de sus propietarios con una cuota mensual de amortización e intereses no mayor a un tercio del salario.

> La Ley N° 11.122, del 9 de mayo de 1921, que modificaba el código de procedimientos y la ley de justicia de paz en lo que refería a los juicios de desalojo de las fincas urbanas de la capital federal y territorios nacionales.

> La Ley 11.156, del 19 de septiembre de 1921, que modificaba diversos artículos del Código Civil.

> La Ley N° 11.157, del 19 de septiembre de 1921, que fijaba el precio de la locación.

6. Esta reacción es comprensible si, siguiendo a Yujnovsky (1974: 332), se piensa que las minorías propietarias se encontraban acostumbradas a utilizar el poder del Estado o el aparato administrativo municipal para asegurar que el funcionamiento del sistema de asignación de recursos en el desarrollo urbano y la vivienda y el proceso de valorización redunden en su beneficio.

también repercutió en el mercado urbano con el cual estos grupos alternaban sus actividades. Por otra parte, esto evidencia que son las características básicas de la formación social las que definen los márgenes de funcionamiento del sector vivienda (tanto políticas, recursos asignados, etc.) y los resultados que favorecen o perjudican a los distintos sectores sociales (Yujnovsky 1974: 327).

La polémica se había desatado. Se acusaba a los propietarios de haber sido:

tan especuladores con la salud de la población como lo han sido en la última guerra los que traficaban con las subsistencias... y la razón del aumento inusitado en los alquileres lo justificaban los defensores de los propietarios en la ley de la oferta y la demanda, que es un estribillo de mala entonación. (“Carestía del alquiler” 1921: 372)

En todo caso, se creía que la Ley de alquileres sólo sería un paliativo, si no iba acompañada de otras medidas que, directa o indirectamente, abarataran los materiales de construcción para estimular la construcción de viviendas. El Parlamento argentino se había ocupado extensamente del problema. En 1920 circulaban propuestas para congelar los alquileres, medida difundida en otros países en guerra. Ese año, se presentaron siete anteproyectos que, discutidos en las sesiones de diputados, lograron la aprobación de cuatro proyectos complementarios. La cámara de senadores recién trató estos proyectos al año siguiente con su consecuente aprobación.

Otras leyes, en efecto, dictadas en ese año, se relacionaban con el asunto determinando la inembargabilidad de las pequeñas propiedades, dando facilidades a ciertos gremios con préstamos para edificación o adquisición de casas propias y poniendo ciertos límites al desalojo.⁵

Los resultados prácticos de la rebaja de los alquileres promovida por las Leyes de emergencia N° 11.156 y N° 11.157 ya eran visibles en diciembre de 1921 y favorecían a:

> Los inquilinos de una sola pieza que habían visto aumentar su alquiler entre enero de 1920 y septiembre de 1921 en una proporción equivalente al 43,2%;

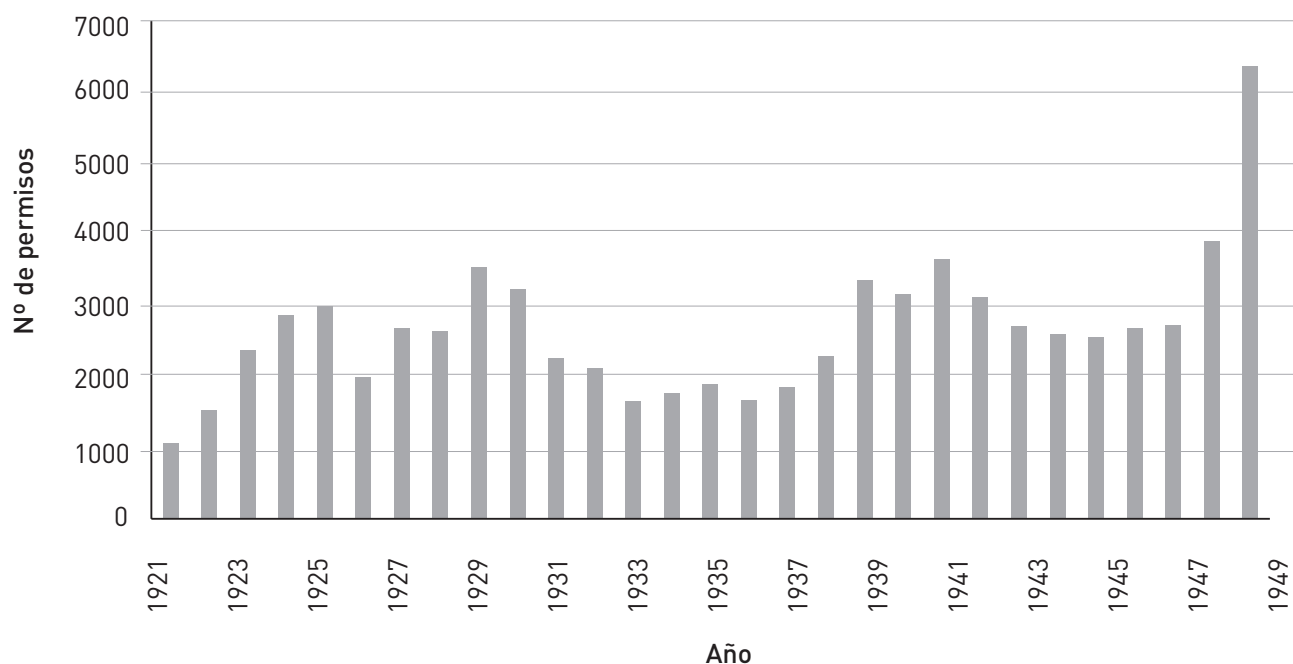
> Los inquilinos de casas que habían tenido un aumento mayor de los alquileres en el mismo transcurso de tiempo: 48,4%. El mayor aumento registrado en el 67% correspondía a casas cuyo alquiler fluctuaba entre \$200 y \$250;

> Las personas que alquilaban dos, tres y cuatro piezas en conjunto, que habían tenido un recargo en su alquiler del 44,7%;

El menor aumento de alquiler correspondía a los departamentos con un 35,6%.

Hacia fines de la década de 1920, el descontento por estas intervenciones estatales se hacía notar en los círculos de la construcción de Rosario.⁶ La Sociedad de Ingenieros, Arquitectos, Constructores de Obras y Anexos (SIACOYA), a través de su revista *El Constructor Rosarino*, proclamaba la necesidad de políticas que estimularan la construcción y no la estancasen como lo habían hecho las leyes de alquileres que, a pesar de haber sido sancionadas “en carácter de emergencia” por dos años, se seguían prorrogando con modificaciones sucesivas en muchos de sus artículos.

Se comprende, por fin, que la solución de fondo del problema de la vivienda no puede radicar sino en la habitación de techo suficiente para mantener el indispensable equilibrio entre la oferta y la demanda. Las penurias de la vivienda subsistirán hasta que no puedan ser satisfechas debidamente las crecientes necesidades de la población por un proporcionado incremento de la construcción de nuevas habitaciones. Y esto no se puede lograr, por cierto, mediante una legislación que nada crea y que, por el contrario, propende a alejar los capitales de la construcción de casas” (“El problema de la vivienda y la industria de la construcción” 1927)



Sin embargo, en los datos concretos, como puede observarse en la curva de permisos para construir (Gráfico 1), esa parálisis de la construcción en Rosario no era tal. Por el contrario, para los años posteriores a los dos congelamientos de alquileres (Leyes n° 1156 y n° 1157 de 1920 y Decreto n° 1580 de 1943) se producía en Rosario un crecimiento gradual de la actividad constructiva y de la compra-venta de inmuebles como efecto de la acción de otros sub-mercados que coexistían y complementaban el mercado inmobiliario, como el mercado de dinero: créditos, hipotecas, préstamos. En este caso, la tendencia no puede dejar de asociarse al incentivo con resultados positivos de este tipo de estímulos que alentaron actividades inmobiliarias que no estaban asociadas al alquiler.⁷

El descontento de los sectores mencionados debe entenderse en el límite puesto a un accionar que, hasta entonces, no veía ninguna traba por parte del Estado y, más aun, encontraba en las esferas gubernamentales (sobre todo locales) la connivencia para el negocio inmobiliario.⁸

En este momento, en que la contrariedad del signo político del municipio y demás esferas llevaba a Rosario a una apuesta a la autonomía municipal, estos primeros intentos del Estado nacional de extender los campos de intervención a un territorio más amplio en perjuicio de las autonomías locales son para los sectores involucrados en el mercado de viviendas y para la esfera local todo un obstáculo.

Segundo congelamiento de alquileres de 1943

Hacia mediados de la década de 1940, el Estado nacional volvió a tomar medidas que afectaron a la propiedad y la producción de vivienda (sobre todo por la promoción del crédito), marcando el cambio de rumbo de las inversiones privadas, al menos por unos años. A partir de aquí, se dará el comienzo de un largo proceso “que acompaña la progresiva creación de las instituciones del Estado benefactor” (Cuenya 1992: 37). Estas medidas abrieron un nuevo campo de acción de los arquitectos en la actividad pública —que para otros programas había comenzado con antelación— a la vez que supusieron la predilección por la vivienda individual, en detrimento del edificio en altura.

A partir de 1943, con la creación de la Comisión Asesora sobre la Vivienda Popular, se produce un cambio respecto de la promoción del acceso a la propiedad. Se inicia entonces un periodo de acciones estatales fuertes y sostenidas en el tiempo que modificaría el mercado introduciendo nuevos estímulos y restricciones.

El segundo congelamiento de los alquileres, en 1943, promovió una rebaja en las cuotas mensuales, la prorrogación de contratos y la paralización de juicios de desalojo. Esto desalentó a los pequeños rentistas que se vieron obligados a enajenar las propiedades a muy bajo precio (Correa 1994: 17). Sin embargo, como se demostró, esta política no supuso la

Gráfico 1

Permisos concedidos para edificar en Rosario (1920-1949).

Fuente: Municipalidad de Rosario, Anuarios estadísticos de la Municipalidad de Rosario, 1935 a 1949. Los valores vertidos en los anuarios incluyen permisos concedidos para edificar edificios, tapias al frente, panteones, casas pequeñas libres de derecho, construcciones y refacciones interiores.

7. Esto se observa en los mencionados préstamos a empleados y obreros propiciados a partir de 1921 y en el aumento progresivo e interrumpido del número de hipotecas constituidas luego de 1943 (Gráficos 2 y 3).

8. Esta idea se apoya además en la continuidad de una ideología dominante que impuso “la concepción liberal de confianza en las fuerzas del mercado en el cual prima el sector privado y considera como totalmente negativa la interferencia estatal.” (Yujnovsky 1974: 340).

merma de la actividad inmobiliaria de Rosario, sino que cambió la predilección de cierto tipo de operaciones por otras. Se desalentó definitivamente la especulación inmobiliaria rentística, no así la actividad constructiva, ni la venta de propiedades. Esto explica, a partir de 1943, el aumento en la transferencia de inmuebles y la curva en aumento de los permisos de edificación a partir de esos años en la ciudad, estimulados por el crédito que seguía la misma tendencia de alza.

A la vez, esta situación trasladó las inversiones a otras tipologías de viviendas destinadas al mercado de venta en detrimento de las destinadas al alquiler.⁹ Este traslado produjo un estímulo al mercado de compra y venta, que redundó en la devaluación de los precios de la tierra en zonas altamente edificadas como la primera sección del municipio donde se concentraban los edificios de renta en altura. El mismo año, a nivel provincial, se dictó la Ley 2607 de Vivienda Popular acompañando el cambio mencionado respecto de la acción estatal en materia de vivienda desde la órbita nacional. Sin embargo, ese cambio de rumbo tendría efectos materiales concretos en Rosario recién en 1948, cuando se construyeron los primeros conjuntos de viviendas financiados por entes públicos y cuando, desde la actividad privada, se reactiva la construcción de edificios en altura dando comienzo a un nuevo ciclo posibilitado por estas políticas.

1948: La propiedad horizontal

A fines de la década de 1940, la posibilidad de incorporar la propiedad horizontal con una modificación del código civil era un tema de interés entre los círculos de profesionales y quienes se dedicaban a la actividad inmobiliaria.¹⁰

Finalmente en 1948, la Ley de Propiedad Horizontal alteraría definitivamente el mercado de la vivienda delineando el comienzo de un nuevo ciclo.

Siguiendo la iniciativa de otros países que con anterioridad lo habían implementado, se anexa al Código Civil la Ley 13.512, posibilitando que:

Los distintos pisos de un edificio o distintos departamentos de un mismo piso o departamentos de un edificio de una sola planta, que sean independientes y que tengan salida a la vía pública directamente o por un pasaje común podrán pertenecer a propietarios distintos, de acuerdo a las disposiciones de esta ley. Cada piso o departamento puede pertenecer en condominio a más de una persona. (“Propiedad horizontal” 2002: 718)

El aumento de hipotecas sobre lo edificado y un aumento de ventas sobre lo edificado (no así de terrenos — Gráficos 2 y 3) evidenciaban que la propiedad horizontal revertía la tendencia del congelamiento, pasando del estímulo a la construcción al incentivo a la venta de unidades construidas.

Esta ley permitió a muchos inquilinos transformarse en propietarios pero, a la vez, dio mayores posibilidades a los locatarios, en tanto supuso mejores condiciones para la industria de la construcción con la posibilidad de dar un uso más intensivo al suelo urbano. Como plantea Alejandra Correa, esto puede visualizarse en una publicidad de la época en la que Berner & Berner S.A. se adjudican ser “los primeros promotores de la propiedad horizontal” y manifiestan su “cooperación en esta obra patriótica”, una ley que según ellos venía a “colaborar decididamente con la solución del problema de la vivienda” (Correa 1994: 17).¹¹

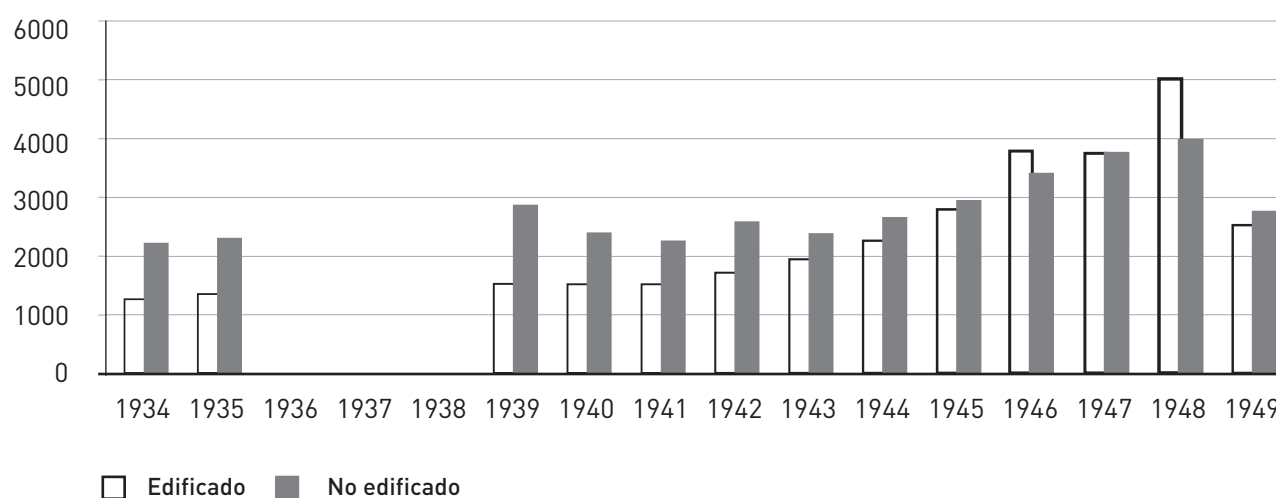
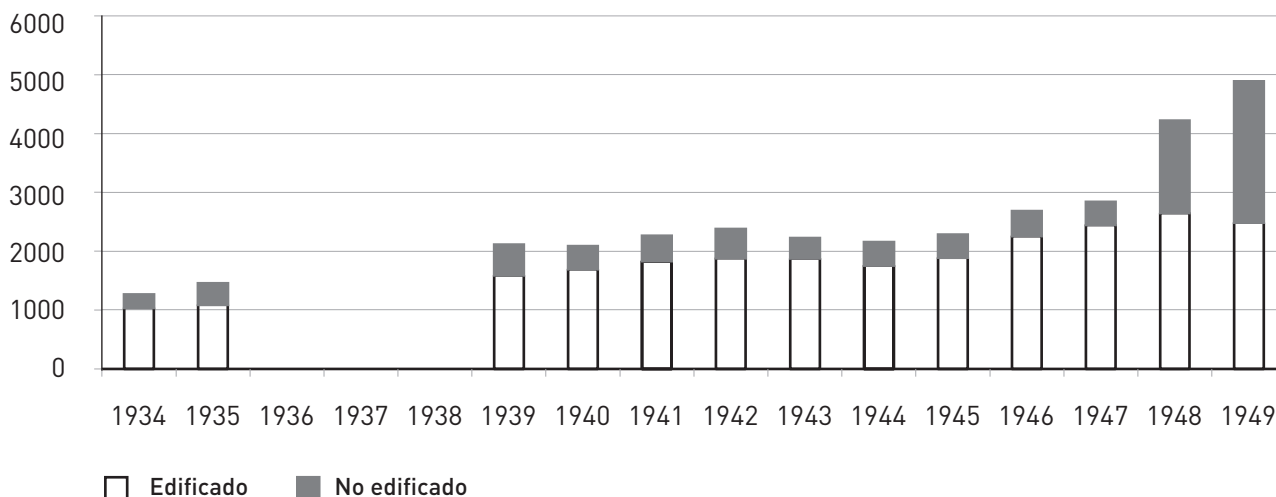
La Ley de Propiedad Horizontal cambió radicalmente las reglas del juego del mercado inmobiliario, evidenciando el rol fundamental del Estado en estas prácticas e intervenciones privadas. Como sostiene Bourdieu:

la acción de las instancias estatales contribuyen de manera muy directa a orientar las necesidades mediante la imposición de normas de calidad...De hecho, hay sin duda pocos mercados que, como el de la casa, no sólo estén controlados sino que sean verdaderamente contruidos por el Estado, muy especialmente por medio de la ayuda otorgada a los particulares, que varían en volumen y en las modalidades de la asignación, favoreciendo más o

9. Los tipos edilicios representativos de la especulación rentística fueron el edificio de viviendas en altura y las casas de pasillo por tratarse de tipologías en las que las unidades residenciales, hasta la sanción de la Ley de Propiedad Horizontal en 1948, sólo podían ser alquiladas. En este momento, se vio favorecida la construcción de viviendas individuales.

10. En la revista de la SIACOYA, Edilicia se publicaron artículos referidos a esta temática, entre ellos el de Miguel C. Roca (1947) y la nota editorial titulada “La Propiedad Horizontal, proyecto de Ley” (1947: 33-34).

11. Publicada originalmente en el Diario La Prensa, reproducida en Correa (1994: 17).



menos a tal o cual categoría social y, de ese modo, a tal o cual sector de constructores. (2005: 108)

La construcción de edificios en altura para viviendas exclusivamente, que había comenzado en la década de 1920 y se encontraba prácticamente detenida desde el segundo congelamiento de los alquileres en Rosario, recibió un impulso con la sanción de la Ley de Propiedad Horizontal que permitió ampliar el espectro de operaciones comerciales con estas unidades habitacionales. Al prorratar el precio del terreno entre el número total de unidades habitacionales del edificio, se posibilitaba acceder a una vivienda en zonas de la ciudad donde el precio del suelo era elevado. Además de facilitar en mayor medida el acceso a la propiedad por esta posibilidad de transmisibilidad de partes de un mismo

edificio, de este incentivo a la circulación, debe recordarse que esta institución también generó nuevas formas de “gozar la cosa”: de usar la cosa (*jus utendi*) y percibir sus frutos (*jus fruendi*); y de disponer (*jus abutendi*), porque como plantea Borda “la propiedad horizontal supone la coexistencia de una propiedad particular y exclusiva sobre el departamento o piso, con una copropiedad sobre las partes comunes” (Borda 2003: 332). La nueva condición de “las partes comunes” y “las partes comunes de uso exclusivo” también redundó en una redefinición arquitectónica. De todos modos, aunque la misma estaba constituida por estos dos elementos, no debe olvidarse que el contenido central y más preciso estuvo siempre constituido por la propiedad exclusiva, siendo el condominio el ambiente accesorio moderador del derecho de propiedad. Esta depreciación de las superficies comunes se plasmó en la continuidad de

Gráfico 2
Número de hipotecas constituidas en la ciudad de Rosario (1934-1949). Fuente: Municipalidad de Rosario, Anuarios estadísticos de la Municipalidad de Rosario, 1935 a 1949.

Gráfico 3
Número de obras transferidas en la ciudad de Rosario (1934-1949). Fuente: Municipalidad de Rosario, Anuarios estadísticos de la Municipalidad de Rosario, 1935 a 1949.

Década	Superficie promedio de los espacios comunes
1910	076,00 m ²
1920	045,33 m ²
1930	035,50 m ²
1940	030,00 m ²

Cuadro 1

Evolución de la superficie de los espacios comunes en condominios en Rosario. Ejecución y fuente: Los cuadros y gráficos de análisis de los tipos inmobiliarios entre 1900 y 1948 fueron elaborados en base a un relevamiento propio de 240 edificios comprendidos entre la primera ronda de bulevares (Pellegrini y Oroño) de la ciudad de Rosario. El análisis fue realizado sobre los planos registrados en el Archivo de Obras Particulares de la Municipalidad de Rosario. Para evitar incorporar a nuestra base de datos modificaciones registradas con posterioridad al año de construcción contrastamos los archivos con la base de datos (Torrent y Martínez de San Vicente 1990).

la disminución de las mismas que registraron los condominios en la década de 1940 (Cuadro 1); pese a que la renovación tipológica que había reducido progresivamente superficies en las unidades y en espacios comunes desde comienzos del siglo xx se había establecido en la década e 1930.

Esta sanción evidenció la legitimación a las profesiones universitarias participantes de la construcción por parte del Estado, dando un fuerte impulso al tipo edilicio que, nacido de la intervención de los arquitectos en el mercado, no podía resolverse sin su participación por la complejidad técnica que suponía.

En Rosario, no se construyeron mayor número de edificios en altura inmediatamente luego de la ley, pero sí se registró un aumento en el número de transferencias de inmuebles edificados en ese año evidenciando la venta por partes de edificios ya construidos (Gráfico 3). De todas maneras, la tendencia en aumento de la transferencia no fue un fenómeno repentino, sino que comenzó a producirse de manera paulatina desde 1943 (obviamente, aun en esta fecha, sólo las transferencias corresponden a inmuebles no afectados por la propiedad común o a edificios de renta vendidos en su conjunto); por lo cual, se refuerza la idea de que fue el congelamiento de los alquileres y la política crediticia la que impulsó la circulación de inmuebles y que la Ley de Propiedad Horizontal reinició el ciclo de construcción de edificios en altura, marcando el cierre de un periodo y el comienzo de un nuevo ciclo en el que se revisaría este tipo edilicio inmobiliario.

Si bien los efectos materiales sobre la ciudad de Rosario (como en la capital del país) no fueron inmediatos,¹² los cambios en la legislación, promovidos en el período bajo análisis, permitieron nuevas formas de acceso a la propiedad y redefinieron relaciones entre los actores involucrados.

Como plantea Ballent, en 1949, el giro que desde el Estado se había dado a la idea de propiedad, materializada primero en la Ley

de Propiedad Horizontal y luego reafirmada en la constitución de 1949 que consolidaba la idea de que “la propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común” (“Capítulo iv, Art. 38” 1949: 37), tuvo ecos importantes en la arquitectura. En el manifiesto “El problema de la vivienda” (1949) elaborado desde la Dirección de la Vivienda de la ciudad de Buenos Aires, los arquitectos aceptan el desafío lanzado por la política, operación que, como sostiene Ballent (2005: 269), implicó una apropiación por parte de los arquitectos “de ideas originalmente elaboradas por la política”. Si bien estas ideas se venían trabajando desde los años veinte, recién en este momento, con la injerencia del Estado sobre la masificación, la vivienda se consolidó como el costado progresista de la disciplina y posibilitador de la articulación arquitectura-sociedad, abriendo un nuevo paradigma para la profesión. Este *manifiesto* presentaba así “el problema de la vivienda como un imperativo profesional que guiaba la acción de los técnicos y constituía la base de su legitimación frente a la sociedad moderna: de esta manera la arquitectura encontraba su rol social” (1949).

Los primeros organismos públicos de vivienda cierran el ciclo en Rosario

En 1947, la Sociedad de Ingenieros, Arquitectos, Constructores de Obras y Anexos envía una carta de reclamo al intendente E. Villarroel Puché¹³ quejándose de los perjuicios que generaba en la construcción de viviendas la inflación en el costo de materiales, el aumento de los impuestos y las rebajas de los alquileres que llevaban a las empresas constructoras del rubro a disminuir su actividad porque ya no daba ganancias.

12. Mientras en 1947, sólo el 17,6% de los hogares, en la ciudad de Buenos Aires, era propietario de su vivienda, en 1960 la proporción de familias que habitaban una vivienda de su propiedad había trepado al 46%. Datos extraídos de Torrado (2003: 399).

13. El teniente coronel Ernesto Villarroel Puch fue intendente de Rosario entre el 15 de septiembre de 1947 y el 13 de abril de 1948.

La situación planteada a las actividades de la edificación por escasez e inflación del costo de los materiales... y los elevados aportes en concepto de patente, impuestos varios y otros pagos en cumplimiento de leyes impositivas creadas recientemente, pone ya en evidencia el panorama alarmante que ofrece la escasez de viviendas en general. ...

Es oportuno mencionar la reciente resolución del gobierno de disponer la rebaja de los precios de las casas nuevas o refacciones ya habilitadas con posterioridad al 1 de junio de 1946, determinación que ha de producir una desmoralización en las personas de empresas constructivas y progresistas y la congelación de sus capitales, por lógica reserva de los mismos, y que daría como saldo la disminución de nuestras actividades con los perjuicio consiguientes para los intereses generales y particulares del gremio. ("Problema creado por la falta de viviendas en Rosario 1947: 15)

Amenazaban así con que, si la situación no se reveía, "la escasez de viviendas no tardaría en ver anulada toda posibilidad de solución" (1947: 15). Estos hechos repercutían inmediatamente en la prensa que daba apoyo al gremio.¹⁴

Nuevamente, se trataba de una reacción de sectores de la construcción vinculados con el capital terrateniente, desplazados durante el peronismo, que veían negativa la intervención estatal y la concentración de decisiones en organismos oficiales, y pretendían la primacía de los intereses empresarios privados (Yujnovsky 1984: 87).

Acompañando ese proceso de cambio que se daba desde el Estado nacional, a nivel local en 1948, la creación de la Comisión Permanente de Planificación y Urbanismo del Consejo Deliberante, conjuntamente con la secretaría homónima del Departamento Ejecutivo, y la comisión temporaria de enlace del Plan Regulador (Ordenanza n° 329); así como la

creación del Servicio Público de la Vivienda, como entidad autárquica de la Municipalidad de Rosario (Ordenanza n° 330), abren una verdadera política activa municipal respecto de la vivienda. Con la mediación de estos organismos se dio impulso a la construcción masiva de vivienda, sobre todo en tipologías individuales, financiada por el Estado a través del Banco Hipotecario Nacional y el mencionado Servicio Público de la Vivienda.

De todos modos, la obra pública en materia de vivienda no supuso una alternativa excluyente al mercado privado, muy por el contrario, su producción estimuló la actividad.

El mercado de viviendas en Rosario: hacia la consolidación de las instituciones del Estado

A principios del siglo xx, pueden verse los antecedentes del proceso que da lugar a la formación del estado benefactor, con las primeras acciones directas del Estado sobre el mercado de viviendas que, aunque no se producen en Rosario, marcan un cambio de rumbo y resultan ejemplificadoras para los diferentes sectores intervinientes en el mercado de la construcción de viviendas.

A partir de 1920, las acciones del Estado nacional y de la administración local condicionaron el comportamiento del mercado inmobiliario y contribuyeron a la incorporación de los arquitectos;¹⁵ aunque sin poner en duda, desde el derecho público, la tradición romanista instalada en la superestructura jurídica que consolidó el derecho de propiedad individual, absoluto y perpetuo asentado en nuestra Constitución Nacional de 1853 (Yujnovsky 1974: 332).

Las regulaciones de la propiedad que se plantearon desde las políticas nacionales (leyes de congelamiento de alquileres de los años 1921 y 1943, incentivos al crédito, Ley de Propiedad Horizontal) redundaron en cambios en la estructuración de la producción y comerciali-

14. El 22 de octubre de 1947, el Tribunal de Comercio refiere a esta carta. También sobre el tema se publica un artículo en el periódico porteño La Nación el 24 de octubre de 1947 y el diario rosarino La Capital pedía un fomento para la construcción el 22 de octubre de 1947 ("Nota Editorial" 1947).

15. Para un análisis de las políticas impulsadas por el Municipio de Rosario en este periodo ver Cutruneo (2011: 116-141).

zación inmobiliaria en los años siguientes. El primer congelamiento de 1921 dio inicio a la participación y asociación de distintos sectores de propietarios con el objeto de reclamar ante las autoridades para mantener sus beneficios. Al mismo tiempo que acercó a los inquilinos a un reposicionamiento que abrió el camino a aquella movilidad social que alentaría, entre otras muchas cosas, transformaciones tipológicas en la producción inmobiliaria de viviendas. Además, este congelamiento estimuló una serie de emprendimientos de compra-venta de casas financiadas que posibilitó, a los sectores medios, el acceso a la casa propia y que significó un nicho de mercado sumamente productivo en la década de 1920 en Rosario.¹⁶

Como sostiene Oszlak (1982), este orden social no fue simplemente el reflejo o resultado de la yuxtaposición de elementos que confluyeron históricamente y se engarzaron de manera unívoca. Por el contrario, el patrón resultante dependió también de los problemas y desafíos que el propio proceso de construcción social encontró en su desarrollo histórico, así como de las posiciones adoptadas y recursos movilizados por los diferentes actores.

El vuelco de la acción del Estado nacional sobre la vivienda hacia 1943, marcó el cambio de rumbo de la especulación privada, al menos por unos años, y abrió un nuevo campo de acción para los arquitectos en la actividad pública que, para otros programas (instituciones), había comenzado con antelación. Este vuelco se produjo en un marco más amplio de surgimiento y ajuste de distintos instrumentos de políticas habitacionales que contribuyeron a delinear un modelo de estado destinado a jugar un rol central en la modernización e integración social y en la regulación económica.

La sanción de la Ley de Propiedad Horizontal finalmente evidenció la legitimación de la profesión de arquitecto por parte del Estado (evidencia del mencionado proceso de modernización), dando un fuerte impulso al edificio en altura, tipo inmobiliario que había nacido de la intervención de los arquitectos en el mercado y que no podía resolverse sin la participación de profesionales universitarios por la complejidad técnica que suponía. Si el congelamiento de los alquileres y la política crediticia impulsó la circulación de inmuebles, la Ley de Propiedad Horizontal, por su parte, reinició el ciclo de construcción de edificios en altura, marcando el cierre de un periodo y el comienzo de un nuevo momento en el que se revisaría este tipo edilicio. Tanto a nivel municipal como provincial y nacional, los primeros años del siglo xx encontraron, en las normativas que afectaron el mercado inmobiliario de la ciudad, un instrumento de salvataje a situaciones previas que debían encausarse. Así, las reglamentaciones que referían al aspecto edilicio, como aquellas que afectaron el ejercicio de la profesión del arquitecto, se produjeron luego de largos conflictos, de idas y vueltas y no como reglamentaciones preventivas.

La acción municipal mediante sus reglamentaciones afectó al mercado existente en tanto promovió la mayor participación de los profesionales universitarios y así los arquitectos hicieron efectiva su contribución a la transformación tipológica. Por su parte, los índices de la construcción (y por tanto del mercado inmobiliario) serían espejo de las distintas medidas económicas impulsadas desde la Nación, y de las políticas respecto de la propiedad.

En Rosario, la política dejó seguir su rumbo a la actividad privada evidenciando un estrecho vínculo entre el sector político local y el

16. Debe considerarse que las cuotas mensuales de estas casas financiadas no distaban de los costos de un alquiler (Cutruoneo 2010: 35-40).

17. No casualmente el cambio político conllevó a un cambio de paradigma en la profesión de arquitectos asociado a transformaciones disciplinares manifestadas en los ámbitos universitarios.

empresariado privado del mercado inmobiliario. De este modo, hasta 1948, no se verían ejemplos de intervención estatal directa en materia de acceso masivo a la vivienda y a la propiedad; y si bien el incentivo al crédito desde 1943 dio impulso a la actividad constructiva y al intercambio de bienes raíces, en los sectores de la construcción se encuentra una resistencia reiterada a las intervenciones estatales.

A partir de 1943, con el cambio de paradigma político,¹⁷ se establece como necesaria la planificación que, desde años antes, se venía reclamando y, de este modo, se producen las primeras legislaciones que abandonan el carácter de *emergencia* de sus antecesoras. Esta nueva manera de resolver la relación de la política con el mercado inmobiliario es la que caracteriza el proceso que aquí se analizó y que tendrá en las décadas siguientes idas y vueltas ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVEAR, Marcelo Torcuato. 1935. "Fragmento de la discusión parlamentaria de la Ley N° 9677 de creación de la Comisión Nacional de Casas Baratas, realizado durante las sesiones del 3 y 10 de septiembre de 1915, en la Cámara de Diputados de la Nación", *La Habitación Popular*, Buenos Aires, mayo, 6, 76-142.
Anuario Estadístico de la Ciudad de Rosario. 1935 (Rosario: Talleres Fenner).

ANUARIO ESTADÍSTICO DE LA CIUDAD DE ROSARIO. 1943 (Rosario: Talleres Fenner).

ANUARIO ESTADÍSTICO DE LA CIUDAD DE ROSARIO. 1944 (Rosario: Talleres Fenner).

ANUARIO ESTADÍSTICO DE LA CIUDAD DE ROSARIO. 1947 (Rosario: Talleres Fenner).

ANUARIO ESTADÍSTICO DE LA CIUDAD DE ROSARIO. 1948-49 (Rosario: Talleres Fenner).

BALLENT, Anahi. 2005. *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955* (Buenos Aires: Prometeo 3010).

BORDA, Guillermo. 2003. *Manual de derechos reales* (Buenos Aires: Abeledo-Perrot).

BOURDIEU, Pierre. 2005. *Las estructuras sociales de la economía* (Buenos Aires: Manantial).

"Capítulo IV, Art. 38". 1949. *Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Secretaría del H. Senado de la Nación, 37.

"Carestía del alquiler". 1921. *Revista de Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudiantes y Colegio de Egresados, Buenos Aires, diciembre, año ix serie II, 5, 372.

CORREA, Alejandra. 1994. "El hogar, dulce hogar porteño y de clase media (1860-1950)", *Todo es Historia*, Buenos Aires, marzo, 320, 8-21.

CUENYA, Beatriz. 1992. "Políticas habitacionales en la crisis: el caso de Argentina", *Vivienda, Nueva Época*, México, septiembre-diciembre, 3 (3), 36-45.

CUTRUNEO, Jimena. 2010. "Entidades de crédito y vivienda. El caso del Banco Edificador Rosarino (Rosario, 1924-1929)", *Revista Historia de América*, México, julio-diciembre, 143, 35-40.

CUTRUNEO, Jimena. 2011. *Arquitectos y mercado inmobiliario. Vivienda e innovación tipológica. Rosario, 1920-1948* (Rosario: Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional de Rosario, tesis de doctorado inédita).

ECHAGÜE, Alfredo. 1921. "Información económico financiera", *Revista de Ciencias Económicas, Facultad de Ciencias Económicas*, Centro de Estudiantes y Colegio de Egresados, Buenos Aires, septiembre, año IV serie II, 2, 144-153.

"El problema de la vivienda". 1949. *Vivienda*, Buenos Aires, agosto, 2, s/n.

"El problema de la vivienda y la industria de la construcción", *El Constructor Rosarino*, Rosario, 1927, Año II, 43, mayo, 13-14.

"La Propiedad Horizontal, proyecto de Ley". 1947. *Edilicia*, Rosario, octubre, 33-34.

"Legislación sobre alquileres". 1921. *Revista de Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudiantes y Colegio de Egresados, Buenos Aires, noviembre, año IX serie II N 4, 318-320.

"Ley de alquileres". 1921. *Revista de Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudiantes y Colegio de Egresados, Buenos Aires, octubre, año IX serie III, 3, 224.

"Nota editorial". 1921. *Revista de Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudiantes y Colegio de Egresados, Buenos Aires, septiembre, año IV serie II, 2, 144.

"Nota Editorial". 1947. *Edilicia*, Rosario, noviembre, 15-16.

OSZLAK, Oscar. 1982. "Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina", *Desarrollo Económico*, enero-marzo, Buenos Aires, 21 (84), 531-548.

PERROT, Michelle. 1990. "Formas de habitación", en Philippe Ariès y Georges Duby (comp.), *Historia de la vida privada*, tomo IV (Madrid: Taurus).

PODESTÁ, José. 1921. "Información económico financiera", *Revista de Ciencias Económicas*, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Estudiantes y Colegio de Egresados, Buenos Aires, septiembre, año IV serie II, 2, 153-154.

"Problema creado por la falta de viviendas en Rosario". 1947. *Revista Edilicia*, Rosario, octubre, 15.

"Propiedad Horizontal, Ley N° 13512, art. 1". 2002. *Código Civil de la República Argentina*, Buenos Aires, LexisNexis, 718.

ROCA, Miguel. 1947. "La propiedad horizontal en el Brasil", *Edilicia*, Rosario, septiembre, 19-26;

TORRADO, Susana. 2003. *Historia de la familia en la Argentina moderna (1870- 2000)* (Buenos Aires: Ediciones de la Flor).

TORRENT, Horacio e Isabel DE SAN VICENTE (eds.). 1990. *Inventario del Patrimonio Arquitectónico y Urbanístico de la ciudad de Rosario* (Rosario: CURDIUR y Secretaría de Planeamiento Municipalidad de Rosario).

YUJNOVSKY, Oscar. 1974. "Políticas de Vivienda en la ciudad de Buenos Aires (1880-1914)", *Desarrollo económico, Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, julio-septiembre, 54 (14), 227-372.

YUJNOVSKY, Oscar. 1984. *Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981* (Buenos Aires: Grupo editor Latinoamericano).

RECIBIDO: 15 marzo 2014.

ACEPTADO: 2 julio 2014.

CURRÍCULUM

JIMENA PAULA CUTRUNEO es doctora en Humanidades y Artes con mención en historia (2011) y arquitecta (2003) de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Fue becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) del año 2005 al 2010 y del año 2012 al 2013 y actualmente es investigadora asistente del CONICET. Es miembro integrante del Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales; como integrante y directora de equipos de investigación acreditados, sus líneas de investigación versan sobre la teoría de la arquitectura, la vivienda y el mercado inmobiliario en el marco de la historia de la arquitectura. Asimismo es docente de historia de la arquitectura de la Facultad de Arquitectura Planeamiento y Diseño (UNR) y miembro de la Comisión Académica del Doctorado en Arquitectura de la FAPYD-UNR y docente de postgrado en el mencionado doctorado.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)
Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño (FAPYD)

Universidad Nacional de Rosario |
Saavedra 1212. Rosario.

E-mail: jimenacutruneo@hotmail.com

Tel.: (0341) 4618861