

Dossier: Construcción en altura en las Américas entre los siglos XIX y XX. Proyectos, imágenes, visiones y utopías

Arquitectura y Vivienda de Interés Social
El conjunto habitacional Santo Domingo en la ciudad de Córdoba revisitado
desde el Plan VEA

Architecture and Social Housing
The Santo Domingo Housing Complex in the City of Córdoba Revisited from
the VEA Plan

Paola A. Sarbag*

Facultad de Arquitectura, Urbanismo Y Diseño.

Universidad Nacional de Córdoba

paola.sarbag@unc.edu.ar

Fecha de envío: 19 de abril de 2023

Fecha de aceptación: 27 de junio de 2023

Fecha de publicación: agosto 2023

Disponible en <https://doi.org/10.24215/24226483e124>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional

* Arquitecta y Magister en Conservación y Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico por la Facultad de Arquitectura Urbanismo y Diseño (UNC). Doctoranda en el Doctorado de Arquitectura (UNC). Profesora Asistente en las cátedras de Historia de la Arquitectura II B y III B (FAUD-UNC). Investigadora en el Programa De Estudios Sobre Los Lugares del Habitar y de La Memoria del CIECS/CONICET-UNC. Categoría 5 en el Programa de Incentivos a Docentes-Investigadores Miembro del Consejo Asesor de Patrimonio de la Ciudad de Córdoba por la FAUD.

Resumen

El presente trabajo tiene como propósito analizar las estrategias proyectuales utilizadas por los arquitectos Jaime y Miguel Ángel Roca en el conjunto habitacional Santo Domingo de la Ciudad de Córdoba en 1970, e indagar acerca de las relaciones de dichas estrategias con los lineamientos del “Plan Viviendas Económicas Argentinas” (V.E.A.), impulsado por el gobierno nacional entre 1969 y 1972. Además, la implementación del Plan habilita una doble interpretación: primero, la construcción de viviendas de bajo costo asociada a las lógicas de la producción industrial, y segundo, las discusiones en torno al tema de la vivienda de interés social en el ámbito disciplinar. En este sentido, la elección de un caso de estudio (proyectado, gestionado y construido bajo estos lineamientos) sirvió para verificar los alcances, las limitaciones y las potencialidades del Plan.

Palabras claves: conjuntos habitacionales, políticas de vivienda, Córdoba; Vivienda social

Abstact

The purpose of this article was to analyze the design strategies used by the architects Jaime and Miguel Ángel Roca in the Santo Domingo housing complex in the city of Córdoba in 1970, and inquire about the relations of these strategies with the guidelines of the “Plan Viviendas Económicas Argentinas” (V.E.A.), promoted by the national government between 1969 and 1972. Likewise, we consider that the implementation of the plan revealed two key issues for its understanding: first, the construction of social housing associated with the logic of industrial production, and second discussions on social housing in the disciplinary field. In this sense, the choice of a case study (designed, managed and built under these guidelines) served to verify the scope, limitations and potential of the plan.

Keywords: Housing Projects; Housing Policies; Córdoba, social housing

Presentación

El presente trabajo tiene como propósito analizar las estrategias proyectuales utilizadas por los arquitectos Jaime y Miguel Ángel Roca en el conjunto habitacional Santo Domingo de la Ciudad de Córdoba, construido en 1970 e indagar sus relaciones con los lineamientos del Plan Viviendas Económicas Argentinas (V.E.A.) impulsado por el gobierno nacional entre 1969 y 1972.

El impacto del Plan VEA se comprende en el marco de una acción sostenida, en materia de políticas habitacionales, realizada desde diferentes organismos del estado, que tuvo como principales protagonistas al Banco Hipotecario Nacional (BHN) y a la Secretaría de Estado de Vivienda (SEV). La implementación de dicho Plan tuvo dos objetivos principales: en primer lugar, la construcción de viviendas de bajo costo asociada a las lógicas de la producción industrial y, en segundo lugar, las discusiones en torno a la vivienda de interés social en el ámbito disciplinar de la arquitectura.

En Argentina, los debates en materia de vivienda de interés social tuvieron una etapa inicial, según Ballent y Liernur (2014), entre las últimas décadas del siglo XIX y 1943. En esta etapa, fueron de vital importancia las experiencias de gestión estatal de la Comisión Nacional de Casa Baratas (CNCB) activa entre 1916 y 1944, mientras que en el ámbito no estatal - lideradas por diversos actores sociales- fueron importantes las viviendas construidas a partir de la gran colecta nacional de 1919 por la Unión Popular Católica Argentina (UPCA). Igualmente relevantes fueron las casas colectivas producidas por el El Hogar Obrero, que funcionó como una cooperativa de edificación y luego de financiamiento. Los temas centrales, en torno a los casos antes mencionados, consolidaron la idea de la vivienda de interés social como parte de una problemática política, social y cultural, que, si bien no se apartaron de los lineamientos técnicos, se pensaron como capaz de ejercer de agente pedagógico “transformador de hábitos y comportamientos”. Así, Para la década del cuarenta, la vivienda ya ocupaba un lugar en las agendas públicas, y los debates previos sobre el “derecho a la vivienda” encontraron en el peronismo una consagración bajo el lema “una casa para todos”.

Asimismo, y como ha señalado Anahí Ballent (2018), entre 1946-1976 se puede reconocer un ciclo que, más allá de las variaciones en torno a las estrategias, modos de financiamiento y tipologías usadas, reconoce cierta unidad¹, en la que el estado, y sus diferentes organismos, tuvieron un rol central. Sin embargo, esta “cierta unidad” experimentó, hacia finales de los años 60, un cambio de matriz importante, producto de las acciones indirectas en materia crediticia destinada a la participación de capitales privados. Tal situación se reflejó en el diseño y la puesta en marcha de planes de viviendas masivas, como el Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE)² (1967) y el Plan VEA (1969), ambos destinados a la construcción de conjuntos habitacionales “completos”, que incluían equipamientos sociales para su funcionamiento.

Si bien la construcción de viviendas formó parte de las políticas desarrollistas impulsadas por el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962), fue a partir del Plan Nacional de Desarrollo (PDN)³ para el periodo 1965-1969 que el BHN -en palabra de Ballent (2014, p. 293)- se consolidó como una entidad autárquica del Estado, responsable del desarrollo y la

formulación de programas tendientes a solucionar las necesidades globales del país en materia de vivienda. Aunque en la práctica el BHN funcionó primero dentro del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y, luego de 1966 con la nueva estructura de los ministerios del gobierno de la autodenominada Revolución Argentina, pasó a ser parte de la recientemente creada SEV del Ministerio de Bienestar Social (MBS). Acá es importante señalar que el BHN y la SEV funcionaron concentrados no solo bajo la misma órbita, la del MBS, sino que tuvieron la misma dirección. El ingeniero Esteban Guaia⁴ fue designado secretario de estado de la vivienda y al mismo tiempo presidente del BHN. En tal sentido, podríamos inferir que la política habitacional en materia de planes de vivienda concentró en la SEV no solo el diseño de los planes públicos y su ejecución, sino que, indirectamente, otorgó los créditos y los fiscalizó. Guaia, al igual que la mayoría del gabinete ministerial de Juan Carlos Onganía, provenía del ámbito privado, en tanto había sido formado en el Columbia College de Nueva York (Menazzi 2019) y era dirigente de una empresa cementera contratista del Estado (Rouquié 1982). Durante 1967, mientras estaba al frente de la SEV, fue designado presidente del BHN.

En cuanto a sus rasgos distintivos, el Plan VEA previó la participación de “entidades intermedias” para su desarrollo y ejecución. La figura legal de las entidades intermedias – según la reglamentación del Plan- apuntó a la participación de empresas, sociedades o instituciones que acreditaran capacidad legal, económica, administrativa y técnica. Aunque la participación de estas en materia de programas de construcción de viviendas ya estaba prevista en las operatorias del BHN,⁵ fue a partir del Plan VEA en la que las entidades intermedias se consolidaron como parte sustancial para su implementación. En efecto, podemos concluir que las acciones de las entidades -cuerpos- intermedias (Creuzet)⁶ en la vida social no solo apuntaron a la integración de las necesidades de los individuos y los intereses del Estado, sino que, también, buscaron la descentralización de las interacciones de las entidades intermedias con el Estado.

A partir de lo expuesto, nos propusimos trabajar sobre el presupuesto de que el Plan VEA (1969) introdujo la producción, gestión y construcción de viviendas de interés social a gran escala, dentro de un modelo de desarrollo económico nacional, mediado por un compromiso profesional de los equipos técnicos, en la elaboración de las bases y los textos reglamentarios. Siguiendo esta línea, fue preciso dar cuenta de la problemática habitacional y las políticas públicas ejecutadas desde el Estado. Por último, nos propusimos confrontar los resultados obtenidos con un caso gestionado, proyectado y construido a través de dicha operatoria, como fue el conjunto Santo Domingo en la ciudad de Córdoba.

A nivel nacional, contamos con numerosos trabajos respecto al problema de la vivienda de interés social y políticas habitacionales, entre los que se destacan, entre otros, los realizados por Anahí Ballent (2014; 2018), Jorge Francisco Liernur (2014), Oscar Yujnovsky (1973), Renee Dunowicz (2000) y Gabriela Gomes (2015; 2016). Mientras que a nivel local (provincia y ciudad) son pocas las investigaciones sobre el tema, las que, en general, abordan cuestiones tipológicas, pero sin un análisis respecto a los planes y sus operatorios que los hicieron posibles.

En otro sentido, podríamos señalar que 1969 fue un año intenso y clave para la cultura urbano arquitectónica en Argentina. A finales de 1969, la ciudad de Buenos Aires fue escenario de tres acontecimientos que, creemos, definieron un panorama singular acerca de

la vivienda de interés social y su impacto en la arquitectura en Argentina y en la región. En primer lugar, Buenos Aires fue sede del “X Congreso Mundial de Arquitectos de la Unión Internacional de Arquitectos” (UIA) realizado en octubre bajo el tema: “La Arquitectura, factor social - La vivienda de interés social”. También, dentro del X congreso, tuvo lugar el “III Encuentro de estudiantes de arquitectura” con la participación de miembros de los grupos *Archigram* y *Team X* que significativamente, centraron sus discursos en el medio ambiente y el rol social del arquitecto. Por último, en diciembre, la revista *Summa* convocó al “Concurso Bienal Summa '70” (publicado en el n° 21) bajo el tema: “la vivienda de Interés Social”.

Si nos remitimos, en parte, a los ecos de aquellos meses de 1969, los resultados del concurso Summa '70 no solo expuso el panorama nacional sobre políticas públicas de vivienda de interés social, sino que sirvió para definir el tema “la vivienda de interés social” como el único termino que - en palabras del jurado - permitió establecer una comparación entre los veintiséis proyectos y, en este caso, los únicos patrones para establecer criterios de evaluación.

De los conjuntos premiados, dos fueron realizados en la Ciudad de Córdoba. Ambos proyectados, gestionados y construidos bajo la operatoria del Plan VEA. A partir de lo cual entendemos que el Conjunto Santo Domingo de la Ciudad de Córdoba, proyectado y ejecutado por los arquitectos Jaime y Miguel Ángel Roca, fue un caso significativo en materia de conjuntos habitacionales. Principalmente, porque hubo desde la instancia de proyecto una clara expresión de los ideales del Plan, como así también porque su propuesta constructiva puso en evidencia la dificultad en la implementación de los sistemas constructivos industrializados y en la construcción de viviendas de interés social en la zona centro del país.

El Plan VEA (1969) y las políticas habitacionales bajo la idea del desarrollo

Si el “derecho a la vivienda” fue el propósito de los programas habitacionales del peronismo, la idea del “desarrollo social” fue el sentido que asumieron los planes desde los programas fomentados dentro del PND (1963). Este nuevo modelo de acción estatal, inspirado en los lineamientos de la CEPAL, sostenía, según Jáuregui (2014-2015), la necesidad de que los países latinoamericanos contaran con un sistema nacional de planificación que involucrara en forma más eficiente la burocracia con el desarrollo. En consecuencia, los programas implementados favorecieron la consolidación de la planificación como motor del desarrollo, bajo la acción orgánica del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) (1961-1971).

El nuevo orden de planificación sobre el déficit habitacional determinó una reestructuración de los ministerios y sus oficinas técnicas. Tal fue el caso del MOP, que se reemplazó entre 1958 y 1966 por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOySP), con una suerte de subordinación de las políticas económicas del Ministerio de Economía (MEcon). En su órbita trabajaron las ya activas Comisión Nacional de Viviendas (1956) y la Administración Federal de Vivienda (1961). A partir de 1966, durante el gobierno dictatorial de Onganía, el MOySP se disolvió y el nuevo Ministerio de Bienestar Social (MBS) coordinó las acciones de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad, de Seguridad Social, de Salud Pública y de Vivienda. Con estas reformas, la estructura

ministerial quedaba alineada con el panorama internacional, y reconocía que el grado máximo de bienestar social era un esfuerzo común en el plan de desarrollo económico y social.

Entonces, siguiendo lo que propone Osuna (2017, p. 71), con el MBS se construyó un nuevo paradigma a partir del cual imaginar, diseñar, proyectar e implementar políticas públicas. Y cuyos términos fundamentales fueron “desarrollo”, “comunidad”, “participación”, “subsidiariedad”, “modernización” y “planificación”; y aunque frente a diferentes universos de ideas y actores, el desarrollo y el desarrollo de la comunidad fueron los puntos de convergencia. De ahí que lo social fuera un objetivo estructural del desarrollo y no una acción orientada a aminorar y absorber las tensiones del cuerpo social, o a corregir los subproductos indeseables del crecimiento económico.⁷ Sin embargo, O’Donnell (2009) señala que, para Onganía, la ilusión de recuperar la integración social fue parte de una visión corporativista surcada por imágenes organicistas y que tuvo por fin último la despolitización de los sectores populares.

En octubre de 1967 la ciudad y la provincia de Buenos Aires fueron el escenario de la creciente del río Matanza, que dejó un saldo de 120.000 evacuados, zonas insalubres y un plan de emergencia que incluyó la creación de un Fondo Nacional de Emergencia. La ayuda del estado se concentró en la puesta en marcha de un plan para la construcción de viviendas definitivas y la eliminación de las villas de emergencias.⁸ Este acontecimiento enardeció el ya “explosivo problema” que albergaba casi el 2% de la población metropolitana⁹ y aceleró la ejecución del PEVE,¹⁰ que si bien ya estaba en marcha, se convirtió en una salida obligada. Con el PEVE en pleno funcionamiento, el estado nacional en 1969 sancionó la Ley de Garantías por Préstamos Hipotecarios,¹¹ que autorizaba al BHN a garantizar su crédito global, hasta la división del crédito por la escrituración de las viviendas a los adquirientes. De este modo, se originó una carga real sobre el inmueble por el importe del préstamo con hipotecas individuales, caducando la inscripción global de manera parcial por el mismo importe de cada gravamen.

A partir de esta situación, el BHN incorporó las “entidades intermedias”¹² como un protagonista clave. Estas entidades, en el marco que preveía las competencias del MBS, trabajaron para estimular la participación y el desarrollo de la vida en comunidad en búsqueda de una relación orgánica ente el individuo, la comunidad y el estado (en sus diferentes niveles),¹³ aunque en términos económicos y prácticos, las entidades intermedias fueron las encargadas de diseñar, gestionar y construir los conjuntos habitacionales.

En virtud de este panorama, el PEVE y el Plan VEA se convirtieron en acciones determinantes y complementarias de las políticas públicas frente a la problemática habitacional. En definitiva, si el PEVE hacía frente al problema puntual de la erradicación de villas de emergencia, el Plan VEA vino a cerrar un ciclo de créditos subvencionados por la SEV y el MBS con fondos del Tesoro Nacional. Si bien se mantuvo la participación conjunta del MBS y el BHN, el nuevo Plan propuso no solo satisfacer la necesidad de vivienda y promoción social, sino, también, dar respuesta a la demanda económica del sector empresarial. Así, lo explicaba Guaia (2009) como parte de la mecánica de plan:

su forma operativa asegura por una parte al Estado el cumplimiento de su papel irrenunciable e insustituible como operador de los créditos, al tiempo que, por la otra parte, permite a las

entidades privadas desarrollar en toda amplitud su capacidad creadora y todo lo positivo que se deriva de la libre competencia y del legítimo interés empresario. La búsqueda de este punto de equilibrio, de esa conjunción de fuerzas, ha sido una constante guía en la elaboración del plan. (p. 28)

Fue importante, en este punto, la presencia de los capitales privados, en tanto que el sistema público de financiamiento hipotecario había entrado, desde 1959,¹⁴ en un declive importante, sostenido en el lento recupero de los fondos (propio de la naturaleza de las operaciones a largo plazo). Mientras que, por el contrario, el sistema privado de ahorro y préstamos mostraba importantes signos de expansión, mediado por el ahorro individual que facilitaba un movimiento más dinámico y fluido del capital.

Otra salida que proponía el Plan VEA frente al problema del déficit habitacional fue la industrialización de la construcción. En consonancia con las políticas del PDN y la CONADE, el Plan apoyaba la idea de incorporar la construcción de viviendas al sistema productivo, en tanto así contribuía al modelo de desarrollo económico nacional, dado que la economicidad -en materia de vivienda- estaba ligada principalmente a la industrialización de la misma.

En este punto, podemos señalar al menos dos posiciones que sirven para ejemplificar lo expuesto. La primera, expuesta por Heriberto Allende¹⁵ (1967) en el informe del “Primer Programa MCBA-BID” que, como jefe de Estudios y Proyectos de la Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires (1965-2000), había puesto en funcionamiento desde febrero de 1967 para la construcción de Lugano I y II (3800 viviendas).

En el mismo, Allende enunciaba que:

La industrialización de la construcción tiende fundamentalmente al logro de tres objetivos, una mayor economía, una mayor rapidez y una mayor calidad en el trabajo realizado. Dentro de esto y como un elemento muy importante de la industrialización, aparece la prefabricación como la técnica contemporánea por excelencia que consiste en la producción de elementos en fábrica con la ayuda de medios mecánicos evolucionados y montados en el lugar definitivo mediante operaciones simples y rápidas (p. 8).

Y la segunda, de Esteban Guaia (1969), que en su rol de secretario de Vivienda y presidente del BHN, en la inauguración del Ciclo 1969 del Centro Argentino de Ingenieros (CAI) presentó la conferencia sobre “Política Nacional de Vivienda”. En su discurso, Guaia hizo referencia a los distintos planes ejecutados desde la SEV y remarcó la necesidad de no solo construir viviendas en cantidad, sino que estas viviendas debían ser económicas. Y explicaba:

La vivienda económica, tal como la concebimos nosotros y ustedes, no es sinónimo de vivienda simplemente barata, de vivienda carente de calidad, de vivienda estrecha o de vivienda que no reúna condiciones mínimas de habitabilidad. Vivienda económica es, fundamentalmente vivienda *producida a bajo costo*; pero vivienda digna, vivienda capaz de cumplir con su misión social y humana.

Para producir a bajo costo es necesario, poner en práctica tecnología y métodos de racionalización, modulación y normalización que no son corrientes ni necesarios en el campo de la vivienda destinada a sectores de medianos y altos recursos. Pero para que sea posible la adopción de estas tecnologías es imprescindible que haya planes y que sean continuos. (p. 8)

Ambas posturas sostenían las ventajas en términos de desarrollo que llevaba implícito el uso de sistemas constructivos industrializados. Aunque Allende, próximo a las desventuras de la ejecución y puesta en marcha de los planes, enunciaba en las conclusiones que el sistema prefabricado pesado era descartado por el alto costo de las maquinarias fijas y que la opción del uso de sistemas constructivos abiertos y mixtos era satisfactoria, ya que llevó a racionalizar los sistemas constructivos tradicionales y en consecuencia la reducción de los tiempos de ejecución en obra.

En general, si repasamos las experiencias proyectuales (dentro de las convocatorias de la SEV) y la implementación de sistemas constructivos industrializados, podemos ver que solo un porcentaje reducido de los equipos se inclinaron a incorporarlos. Para el caso, vale señalar dentro del Plan VEA las Viviendas del Sindicato de Empleados Públicos de la Pcia. de Córdoba de Guerrero y otros (1233 viviendas) que fue uno de los pocos casos que tomaron la premisa de la industrialización y la llegaron a concretar.

Mientras que la mayoría de los conjuntos no se ejecutan como el Conjunto Habitacional en Zapala de Resnick Brenner y otros; el Conjunto para la Renovación de un sector urbano de Rosario de Budano y otros (20.000 viviendas aprox.); el Conjunto Habitacional Penn en San Antonio de Areco de Grios y otros (65 viviendas aprox.).

Distinto fue el caso de los complejos que optaron por sistemas tradicionales, como el Conjunto Santo Domingo de Jaime y Miguel Ángel Roca (372 viviendas) o el Consorcio Universitas de Miguel Ángel Roca (25 viviendas aprox.) ambos en Córdoba, o los conjuntos de viviendas gestionados por la Secretaría de Vivienda de la Provincia de Santa Fe en Rosario (Pagnoni, 2022), ubicados en Hipócrates, Luca y Congreso (41 viviendas) y otro en Gutiérrez y Río Dulce (27 viviendas), solo por mencionar algunos.

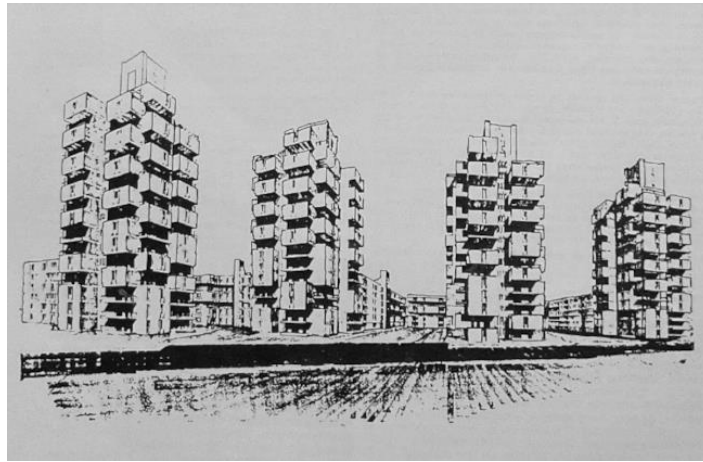
Materialización del plan - Conjunto Santo Domingo

En diciembre de 1969 la revista *Summa* abrió el tercer Concurso Bienal *Concurso Summa '70 La vivienda de interés social*.¹⁶ De los seis proyectos seleccionados,¹⁷ dos estaban enmarcados en el PEVE y tres en el Plan VEA. Y, aunque sin profundizar en las operatorias ni en los procesos propios de los concursos,¹⁸ fue sustancial la visibilidad que obtuvieron los planes de vivienda en la circulación de las revistas periódicas y la llegada, por su intermedio, al ámbito profesional promoviendo así el interés y la participación de nuevos equipos de trabajo en las convocatorias.

El jurado del concurso estableció como criterios de selección, en primer lugar, la habilidad para resolver y/o explorar las condiciones propuestas por los distintos programas con respecto a: a) grado de innovación presentado en las resoluciones; y b) capacidad de estas soluciones para convertirse en modelo orientadores con vistas a la producción masiva de la vivienda. En segundo lugar, la contribución positiva en la combinación de los siguientes aspectos: a) diseño de la vivienda; b) diseño urbano; y c) diseño constructivo. Asimismo, dentro de los proyectos seleccionados en el marco del Plan VEA, el Centro Santo Domingo de Jaime y Miguel Ángel Roca de la ciudad de Córdoba se destacó – en palabras del jurado-

¹⁹ por haber resuelto con medios extremadamente sencillos el problema de introducir la escala y variedad en los edificios de tipo torre.

Figura 1



Fuente: Suplementos Summa, (9).

El conjunto se comenzó a construir en noviembre de 1970 y se inauguró en marzo de 1972, cumpliendo el tiempo estipulado por el Plan de 2 años. Autocor S.A.C.I F. fue el comitente, una de las tantas entidades intermedias que se conformaron como organismo con fines de lucro para mediar entre los adquirientes, la constructora, los proyectistas y el BHN, según requerimientos de las operatorias. Siguiendo la reglamentación -en el objetivo séptimo- el barrio no podía ser destinado solo a un grupo de adquirientes y solo el 60 % de las unidades podía cubrirse con un grupo, el resto debía abrirse al público en general en las mismas condiciones. Se evitaba, así, construir barrios enteros destinados a un solo gremio y de ese modo promover la integración social.

La sociedad Roca-Roca casi no tenía antecedentes de proyectos conjuntos. Jaime Roca (1899-1970),²⁰ que ya contaba con una extensa trayectoria en Córdoba en 1970, se había formado en Ingeniería en la Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), y como arquitecto en la Universidad de Michigan, donde se graduó en 1923. Entre 1955-1956 fue decano normalizador de la Facultad de Arquitectura (FAU) de la UNC donde tuvo un rol fundamental en la modificación del plan de estudio. Tras haber sufrido un traspie económico en los años cuarenta, retomó su actividad proyectual en los años sesenta con dos edificios de vivienda colectiva en altura, Osaka I (1969) y II (1970) en la Ciudad de Córdoba, obras en la que se reconoce la participación de su hijo, Miguel Ángel, en el área de proyecto. Miguel Ángel Roca (1936), por su lado, después de graduarse como arquitecto en la FAU UNC (1965) viajó a EE.UU. y continuó su formación en la Universidad de Pensilvania (1966-1967) junto a Louis Kahn. A su vuelta al país en 1969, podríamos suponer que trabajó asociado a su padre, aunque en 1970 con la muerte de Jaime Roca, su actividad proyectual casi que recorre un camino definitivamente personal.

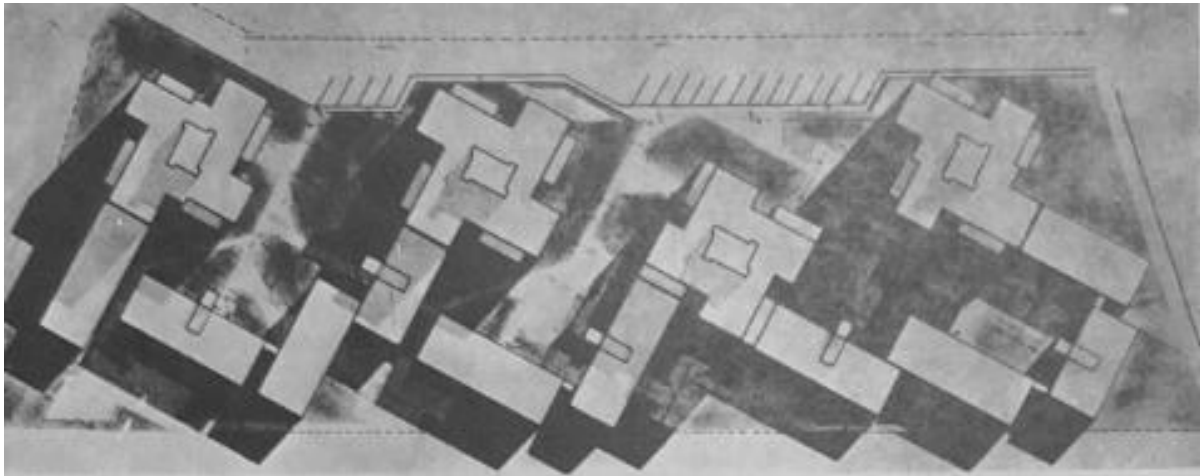
En relación al encargo, el mismo se inició sobre todo con el condicionante económico. Con la modalidad de contratación: proyecto y precio fijo, se sostuvo el sistema crediticio que demandaba el plan y siguiendo la reglamentación - en el objetivo segundo - se creó un sistema de créditos diferenciales adaptados a las posibilidades de los destinatarios. El uso del sistema diferencial sirvió para que, en la misma categoría, las unidades de mayor cantidad

de dormitorios obtuvieran un mayor plazo de amortización y no recargar el presupuesto familiar. Así, el encargo de proyecto y precio fijo demandó -según Roca (2022)- no solo una economía de materiales sino una eficiencia en el manejo de los recursos disponibles, haciendo alarde de un claro profesionalismo por encima de la experimentación, dado que los márgenes eran tan justos el situarse en un plano experimental hubiera puesto en crisis el costo o bien la invalidación del proyecto.²¹

Sin entrar en una polarización entre profesionalismo y experimentalismo, vale reconocer que la demanda de los planes de vivienda con una producción a bajo costo -según el objetivo noveno de la reglamentación- se orientaba, tal como lo expusieramos oportunamente, hacia la industrialización de los procesos constructivos y el uso de tecnologías prefabricadas. Dicho de otro modo, la experimentación e investigación tecnológica aplicada a la vivienda de interés social quedaba impuesta desde las oficinas del estado. Aunque desde la práctica, tal como la afirmara Allende (1967), la experimentación con sistemas industrializados no era rentable.

En cuanto a los requerimientos de localización, se optó por un sector urbano noroeste de la Ciudad de Córdoba, en el Barrio Providencia sobre el margen norte del Río Primero. El predio seleccionado sobre el salto topográfico de la costanera norte del río Suquía era un polígono de geometría irregular con dos frentes urbanos en sus lados menores, el principal hacia el oeste sobre la Av. Casto Barros y el secundario hacia el este sobre un pasaje sin salida. Para 1970, barrio Providencia era parte de un área intermedia entre el casco céntrico y los nuevos barrios en consolidación, y ofrecía un área en renovación - producto de dinámicas urbanas propiciadas a partir de la promulgación de la Ley 13.512 de propiedad horizontal en 1948 - y las constantes demoliciones daban lugar a una nueva fisonomía, y la ciudad se “levantaba en altura” transformando su paisaje (Malecki, 2015, p.3). El sector, ya consolidado desde 1947,²² proveía al conjunto de todos los servicios, como lo pedía el plan -según la reglamentación en el objetivo quinto-. Los proyectos debían conformar grupos habitacionales completos, aptos para cumplir plenamente su finalidad. Y en el caso de operar una transformación de impacto considerable en el sector, el proyecto tenía que incorporar - en el proyecto y la ejecución- los equipamientos que el sector no satisficiera. El enclave de interfase entre el casco céntrico y las áreas periféricas lo resolvieron desde el proyecto, con la definición formal y el uso de la escala intermedia, en tanto integraba los distintos volúmenes de torres y tiras con el tejido existente. Así, el conjunto buscó contextualizar con las tiras bajas la escala barrial y con las torres la escala urbano-territorial.

Figura 2



Fuente: Suplementos Summa, (9).

La estrategia quedó definida en principio por despejarse de las medianeras a partir de una calle interna. La opción de utilizar torres y tiras en alternancia le permitió componer una configuración de claustros articulados. Con las torres lograron la densidad deseada por el Plan y en con las tiras armaron los límites de estos claustros al tiempo que servían como interfase entre la escala barrial del sector y la escala urbana a que apuntaba las torres. En el claustro se organizaba, en un esquema mixto, todo requerimiento funcional de las áreas comunes y recreación. El esquema se completaba con la rotación de las torres y el aprovechamiento del salto topográfico en el límite sur del predio sobre el río, lo que permitía una máxima capacidad de asoleamiento sin sombras propias y una expresión completa de la volumetría propuesta.

Técnicamente, el proyecto del Conjunto se compone de cuatro torres de 252 unidades y diez bloques de 120 unidades, aproximadamente 3.000 habitantes en una superficie de terreno de 9.526,1 m², proponiendo una densidad de 1.400 hab/ha. Se recurrió a dos de las cinco categorías previstas por el plan -respondiendo al art. 22° el reglamento- que daba preferencia en la selección a la utilización de mayor cantidad de unidades de iguales características constructivas en función de la demanda real del lugar. Las unidades de las cuatro torres correspondían a unidades de 2 y 3 dormitorios en la categoría A. La categoría A actuó como tope de precio -según la reglamentación en su objetivo primero-. Sin embargo, indicaba que “estas unidades están por debajo de la oferta de los bancos en general el sistema de ahorro y préstamos, y también admitía la existencia de una zona de fricción (inevitable), entre los intereses de la banca privadas y públicas, que ira siendo abandonada en la medida que sea cubierta por las instituciones”. Los bloques que correspondían a las unidades de 1, 2 y 3 dormitorios se encuadraron en la categoría B. Es preciso señalar que la distinción entre las unidades por categoría estaba dada -según reglamentación- por las terminaciones y extensiones, ya que las superficies que se proponían eran similares, lo que

suponía que los habitantes, en la medida de sus posibilidades e intereses, pudieran realizar mejoras en la calidad de las terminaciones.

De cualquier modo, ambas categorías eran las más altas que proponía el Plan. En este sentido, el Conjunto Santo Domingo, como señalaba Ujnovsky (1973), fue un proyecto que, aun ajustándose al plan, estaba lejos de ser considerado una vivienda accesible para las clases medias. En definitiva, lo que el Plan propuso en términos económicos, más que viviendas de bajo costo accesible a los niveles medios, fue un gran negocio inmobiliario privado, sostenido en el financiamiento público que lejos quedó de resolver la problemática real del déficit habitacional. Y en la medida que el Plan conseguía -según la reglamentación en su objetivo cuatro- una aceptación plena de la propuesta, ya que debía estar vendido en un 60% antes de comenzar las obras, para cumplir este punto el estudio de mercado era fundamental en tanto y cuanto aseguraba la ejecución y finalización de la obra.

Otro rasgo que el proyecto tradujo del Plan fue la incorporación de la dimensión comunitaria. El redescubrimiento de la calle y la cualificación de los recintos resolvieron lo social y comunitario. La escala urbana dada por la Av. Castro Barros conducía a una red de calles de tránsito reducido y senderos peatonales de acceso a las cuatro torres y las salas de usos múltiples. Las salas situadas "al pie" de las cuatro torres albergaron los usos comunes (guarderías, salas de reuniones y bibliotecas entre otros). En una primera instancia, el proyecto replicaba la trama peatonal del nivel 0 en todo el nivel 6 del conjunto, integrando peatonalmente las torres y las tiras en las terrazas para configurar nuevos modos de encuentro entre la vecindad. Este punto no llegó a la fase constructiva, ya que asociaba dos categorías de diferentes resoluciones (categoría A en las torres y categoría B en los bloques) algo que el Plan no permitía. La incorporación de espacios de encuentro, cerrados o abiertos, fue un punto disruptivo del plan, ya que preveía prestar apoyo integral a los adjudicatarios en materia de convivencia. Así, la responsabilidad de las entidades intermedias no se agotaba con la construcción y entrega de las unidades, sino que se aconsejaba - según la reglamentación en el objetivo sexto - contratar profesionales especializados que prestaran asesoramiento en relación a la mecánica de copropiedad y prácticas de convivencias, conformando centros vecinales que asumieran el mantenimiento y/o la explotación de los servicios comunitarios.

Por último, todo terminaba de ajustarse desde el factor económico. Por lo tanto, al finalizar el texto reglamentario - en el noveno y último objetivo - se explicita lo que pretendía ser para el Plan una Vivienda Económica Argentina:

Vivienda económica no es sinónimo de vivienda simplemente barata por deleznable o carente de calidad. Es, sí, vivienda digna, acorde con la condición humana, apta para servir a las necesidades materiales y espirituales de la familia, pero producida a bajo costo. Esta producción a bajo costo no puede improvisarse: requiere de investigación y metodología; técnicas específicas y depuradas; racionalización e insumos, procesos y secuencias; inversiones en maquinarias y equipos. Todo el mecanismo del este plan está orientado a alentar esos requerimientos: la libertad de diseño, de ejecución y de sistemas constructivos; el verdadero concurso de calidad, precio y velocidad que llevan implícito los criterios de selección de proyectos; el aliento a los grupos habitacionales con mayor número de unidades de iguales características; el precio fijo; el virtual premio a la conclusión

acelerada de los trabajos, traducido en menores cargas financieras y en la cobranza anticipada de saldos (Guaia, 1969, p. 4)

A partir de esta posición, surgen principalmente dos reflexiones en torno al Conjunto habitacional Santo Domingo: primero, lo económico en relación a la técnica y segundo lo económico en relación a lo funcional. En cuanto a la técnica, si bien el texto expone “libertad de diseño, de ejecución y de sistemas constructivos” en la realidad el plan tenía dos opciones: como primera opción, el sistema tradicional y, como segunda, el sistema industrializado Outinord.²³

En el Conjunto Santo Domingo optaron por el sistema tradicional, lo que les permitió ajustar la condición de “precio fijo”. La idea planteada por Roca, de que el bajo costo no podía improvisarse, y que debía ser parte de una investigación con técnicas específicas y depuradas, se verificó en el uso de una estructura de hormigón armado con losas casetonadas dejadas a la vista, y con el uso de cerramientos de ladrillos cerámicos dejados a la vista haciendo uso de una estética de austeridad. En sintonía de una racionalidad constructiva, implementaron poca variedad de elementos, con un bajo costo de mantenimiento (aberturas-pisos-terminaciones-equipamiento-instalaciones etc.), que se combinaron creativamente para lograr variantes morfológicas desde el diseño.

La economía desde lo funcional, en principio, se ajustó haciendo uso de las superficies máximas²⁴ que proponía el plan de: 60m² para una vivienda de 1 dormitorio, 80m² para una vivienda de 2 dormitorios y 100 m² para una vivienda de 3 dormitorios. A cada unidad la dotaron de una terraza de 14 m² que actuaba de “patio” dando forma a una suerte vivienda patio en altura, retomando algo del viejo parcelario del sector que se iba perdiendo con la nueva definición del uso del suelo.

En conjunto con el diseño de las unidades, la economía funcional fue un aporte sustancial desde el proyecto. La circulación horizontal se concentró en las torres y en los bloques se redujo a la mitad, porque se intercalaron piso de por medio, al tiempo que su proyección en pasarelas resolvió el ensamble entre la torre y el bloque. Así, las restricciones mediadas por el Plan, introdujeron respuestas singulares dándole carácter al conjunto.

Conclusiones

A modo de cierre, retomamos aquel punto de partida, y sostenemos que fue fundamental el rol que ejercieron los planes de vivienda de interés social dentro de la cultura urbano-arquitectónica en las décadas del 60 y 70 del siglo XX. Y que las ideas centrales trabajadas en estos ejercieron un gran impacto en la cultura disciplinar en las décadas siguientes. Dentro las ideas, que trascendieron a partir del Plan VEA, está la integridad orgánica entre los actores comprometidos en la construcción, la conformación de grupos habitacionales *completos* que integren las funciones comunitarias para su mantenimiento y permanencia, la racionalización en los procesos de construcción, entre otras. Y que, si en principio, las asociamos a teorías o modelos internacionales, en la práctica aparecieron decididamente impuestas desde la norma.

Si bien el PEVE y el Plan VEA compartieron el propósito del desarrollo social, los problemas sobre los que trabajaron eran muy distintos. Y esto trajo aparejado que el Plan

VEA tuviese una mayor presencia en el interior del país, con respuestas muy diversas, según las distintas regiones y provincias. Y es a partir de la construcción de los conjuntos habitacionales, en el marco de los planes expuestos, que podemos deducir que, si bien el estado abordó el problema de la vivienda de interés social como un problema económico-social dentro de políticas de desarrollo económico, el problema habitacional se reveló como una realidad compleja y heterogénea. En cierto modo, podemos afirmar que la transformación económica deseada no fue acompañada al mismo ritmo que la transformación social real.

Bibliografía

- Allende, H. (13 agosto-1 septiembre 1967). Prefabricación de viviendas en la República Argentina. *Seminario Latinoamericano sobre prefabricación de viviendas*. Comisión Económica para América Latina, Copenhague, Dinamarca.
<https://hdl.handle.net/11362/18060>
- Argentina. Ministerio de Bienestar Social (1969). *Plan VEA Viviendas Económicas Argentinas: reglamentación aprobada por el directorio en su sesión ordinaria del 27 de marzo*. Secretaría de Vivienda, Banco Hipotecario Nacional.
- Ballent, A. (2005). *Las huellas de la política. Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires 1943-1955*. Prometeo.
- Ballent, A. (2018). Estado y política y vivienda entre dos peronismos: los grandes conjuntos habitacionales y las acciones en villas de emergencia en Buenos Aires, 1946-1976. *EIAL*, 29(1), 34-59.
- Creuzet, M (1964). Los cuerpos intermedios. Fundación Speiro.
https://fundacionspeiro.org/downloads/magazines/docs/pdfs/4879_los-cuerpos-intermedios-i-la-vida-social.pdf
- Dunowicz, R. (2000). *90 años de vivienda social en la ciudad de Buenos Aires*. Gaglianone Establecimientos Gráficos S.A.
- Gaggero, H. y Garro, A. (2009) *Mejor que decir es hacer, mejor que prometer es realizar. Estado, gobierno y políticas sociales durante el peronismo (1943-1955): proyectos y realidades*. Biblos.
- Gomes, G. (2017). Las casas del Onganiato: política habitacional y sectores populares. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos Coloquios*. Sección 5.
<https://journals.openedition.org/nuevomundo/71320>
- Gomes, G. (2019). Construir ciudad. La prospectiva como instrumento para la planificación estatal durante la "Revolución Argentina" (1966-1973). En L. Menazzi y G. Jamovich, (comps). *Saberes urbanos: profesionales, técnicos, funcionarios y agencias estatales en la producción de ciudad*. Teseo Press.
- Guaia, E. (1969). *Política nacional de vivienda: conferencia del secretario, de estado de vivienda*. Secretaria de Estado de Vivienda. Jáuregui, A (2014-2015) El CONADE: organización y resultados (1961-1971) *Anuario IEHS* 29-30, 141-158.
<http://anuarioiehs.unicen.edu.ar/Files/2014-15/08%20Anuario%20IEHS%2029&30.D1.Jauregui.pdf>

- Liernur, J.F. y Ballent, A. (2014) *La casa y la multitud: vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Fondo de Cultura Económica.
- Longoni, L. (2016) El Concurso "Summa '70. La vivienda de interés social. Proyectos y Utopías Urbanas en la Argentina. Universidad Torcuato Di Tella Escuela de Arquitectura y Estudios Urbanos.
https://repositorio.utdt.edu/bitstream/handle/20.500.13098/2264/MARQ_2016_Longoni.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Malecki, J. S. (2015). La ciudad dislocada. El proceso de urbanización en la ciudad de Córdoba, 1947-1970. *Cuadernos De Historia. Serie Economía y Sociedad*, (13 - 14), 195-227.
<https://revistas.unc.edu.ar/index.php/cuadernosdehistoriaeys/article/view/1288>
- Menazzi, L. (2019). Cuatro perfiles en la obra pública: trayectorias, orientaciones y vínculos durante la última dictadura cívico-militar. *Revista de Historia de la Industria, los Servicios y las Empresas en América Latina*, (25), 61-81. <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/1626>
- Osuna, F. (2017) "El Ministerio de Onganía": Un análisis de la conformación del Ministerio de Bienestar Social (1966-1970). *Anuario de la Escuela de Historia Virtual*, 8 (11): 69-91.
https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.13621/pr.13621.pdf
- O'Donnell, G (2009) *El estado burocrático autoritario*. Prometo Libros.
- Pagnoni, A. (2022). Planificación, expertos y violencias. Operatorias de intervención en la costanera de Rosario, entre dictaduras (1966-1983). *Folia histórica del nordeste*, (45), 229-252. <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/fhn/article/view/6306/5978>
- Rampulla, A. y otros (1978). Conjuntos habitacionales: vivienda de interés social. *Suplementos Summa* (9).
- Roca, M. A. [miguelangelroca.arq] (12 de noviembre de 2022). Complejo habitacional Santo Domingo [video]. Instagram.
<https://www.instagram.com/tv/CWMA68xl4aO/?igshid=YmMyMTA2M2Y=>
- Rodríguez de Ortega A. M (2016). *Arquitecto Jaime Roca. Reflejo de tradición y ruptura en su obra y su tiempo*. [s.n]
- Rouquié, A (1982) *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Emecé Editores
- Sindicato de Empleados Públicos de la Provincia (1970). *Secretaría de Estado de Vivienda Banco Hipotecario Nacional Plan VEA Vende financia y administra*. Sindicato de Empleados Públicos de la Provincia.
- Waisman, M. (comp.) (1978) Miguel Ángel Roca y su obra. *Suplementos Summa* (7). Ediciones Summa.
- Yujnovsky, O. (1978) Revisión histórica de la política de vivienda en la Argentina desde 1880. En Conjuntos Habitacionales: vivienda de interés social. *Suplementos Summa* (9). Ediciones Summa.

¹ Anahí Ballent (2018, p. 37) explica que la consideración de un periodo unitario a 1946-1976 se sustenta en parte por la legislación, la normativa, el origen de los fondos y los modos de financiamiento.

² Ley Nacional n° 16601

³ Ley Nacional n° 16964

⁴ El ingeniero Esteban Guaia para 1970 se había consolidado como una figura importante en el campo específico del que provenía y desde su rol como secretario en la SEV ejecutó las obras del túnel subfluvial "Raúl Uranga – Carlos Sylvestre Begnis", denominado popularmente Túnel Hernandarias (1966-1969), como así también en lo que respecta a los planes de la vivienda, estuvo a cargo del diseño, reglamentación y promoción del PEVE (1967) y el Plan VEA (1969). También estuvo comprometido con el Centro Argentino de Ingenieros (CAI), la Cámara Argentina de Comercio (CAC), espacios en los que participo luego de su paso por las oficinas del estado.

⁵ Art n° 1 de la carta orgánica BHN. Según Decreto-Ley N.º 13.128 /1957.

⁶ M. Creuzet (1964) explica la necesidad de un estudio sobre los cuerpos intermedios a partir de la existencia de un cambio en el orden social. Donde unos piensan en que una sociedad jerarquizada de comunidades intermedias entre la familia y el Estado. Otros, en cambio, nuevo tipo de relaciones humanas, en el que' no habrá más que masas y el Estado (o Superestado), que tomará a su cargo la totalidad de la vida social.

⁷ Los lineamientos generales del funcionamiento del MBS como sus objetivos, fueron difundidos desde el gobierno con el Boletín del MBS, "El bienestar social como objetivo del desarrollo", 1969. En Osuna, (2017).

⁸ Clarín, 15 de octubre de 1967.

⁹ Para una aproximación sobre la gestación y consolidación de las villas de emergencia en Buenos Aires ver Ballent, A. y Liernur J.F. El problema de la vivienda en buenos aires y las "villa de emergencia". En Liernur, J.F. y Ballent, A. (2014).

¹⁰ Ley Nacional n° 16.601/1964.

¹¹ Ley Nacional n° 18307/1969.

¹² La naturaleza de las entidades intermedias merece un estudio en profundidad que excede el presente artículo. Si bien no hemos encontrado trabajos que se detengan en particular sobre las entidades y sus distintas formas de intervención con la gestión y construcción de planes de vivienda durante la década de 1960 del siglo XX reconocemos su impacto como determinante en el PEVE y en el Plan VEA y sus posteriores.

¹³ Ley orgánica de los Ministerios, Ley nacional n° 16.956/1966.

¹⁴ El diagnóstico presentado por Guaia en 1969 promediaba un déficit habitacional nacional de 2.300.000 unidades. La acción del Estado se concentró en las clases más bajas que representaban el 80% de ese déficit. Mientras que el 20% restante del déficit representaba las clases medias. Así, el sector público habiendo construido 126.000 viviendas en 1968 quedaba muy por debajo del déficit planteado, mientras que el sector privado en el mismo año había construido 100.000 viviendas mostraba un campo en desarrollo. Para ver más datos del diagnóstico elaborado por la Secretaría de Estado de Vivienda en 1969 ver Guaia, E. (1969). Política nacional de vivienda: conferencia del secretario, de estado de vivienda. Secretaría de Estado de Vivienda: Buenos Aires.

¹⁵ El arquitecto Heriberto Allende ejerció el cargo de jefe de Estudios y Proyectos de la Comisión Municipal de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires desde 1965 al 2000.

¹⁶ Ver Revista Summa Nro. 36, Buenos Aires, Ediciones Summa, abril 1971.

¹⁷ Los seis proyectos premiados fueron: *Erradicación de Villa de Emergencia* en San Justo Provincia de Buenos Aires de Manteola, Petchersky, Sánchez Gómez, Santos, Solsona, Viñoly; *Plan 1233 – viviendas* para el Sindicato de Empleados Públicos de la Provincia de Córdoba SEP 1 de Guerrero, Morini, Rampulla, Urtubey y Pisani; *Conjunto Morón* en Haedo Provincia de Buenos Aires de Bielus, Goldemberg, Wainstein; *Conjunto habitacional* en Zapala Salta de García Vázquez, A. Resnick, Brenner, M. Resnick, Brenner; *Conjunto viviendas Rioja* de Manteola, Petchersky, Sánchez Gómez, Santos, Solsona, Viñoly y *Centro Santo Domingo* de Jaime y Miguel Ángel Roca de la ciudad de Córdoba.

¹⁸ En este sentido el trabajo de Longoni, Lucas (2016) profundiza sobre el debate y la circulación de ideas en relación a la conformación de proyectos urbanos junto con la exploración de propuestas alternativas en materia de vivienda a las canónicas de la primera mitad siglo XX.

¹⁹ El jurado que evaluó los trabajos estuvo conformado por el Ing. Lázaro Goldstein, el Arq. Clorindo Testa, el Arq. Juan Molinos, el Ing. Francisco Sainz Trápaga y el Arq. Silvio Grichener.

²⁰ Para profundizar sobre la obra y trayectoria de Jaime Roca ver Rodríguez de Ortega A. M (2016).

²¹ Otro será el panorama entre profesionalismo y experimentalismo que se presentó a finales de los años 70 en Córdoba con el propio Miguel Ángel Roca, pero ya en su rol de secretario de Obras Públicas de Córdoba (1979-1981) y secretario de Desarrollo Urbano de Córdoba (1991-1993), en otros programas y sin el condicionante económico.

²² sobre los cambios y transformaciones urbanas de Córdoba entre 1940-1970 ver Malecki, J. S. (2015).

²³ Outinord, es sistema constructivo - aún vigente - de origen francés principalmente compuesto por un sistema de encofrados intercambiables que daba como resultado piezas de hormigón armado prefabricadas monolíticas. El sistema proponía -en teoría- rapidez de construcción y una reducción significativa de desechos en obra. En la práctica el sistema tenía varias limitaciones en el contexto del Plan. Primero, la cuestión formal quedaba acotada por "el túnel" que era en la realidad lo que posibilitaba el encofrado, segundo el alto costo inicial en la compra de los encofrados que se debía amortizar en el volumen de obra y tercero quizás el condicionante más fuerte y determinante fue la mano de obra no especializada en el medio local.

²⁴ La tabla contenida en el Anexo I de la reglamentación, diferencia viviendas colectivas de las individuales. Para el caso de las individuales los máximos eran: de 48 m² para una vivienda de 1 dormitorio, 62 m² para una vivienda de 2 dormitorios y 75 m² para una vivienda de 3 dormitorios. Estos números se verán notablemente reducidos en los futuros planes de vivienda que reemplazaron el V.E.A. hasta llegar al FO.NA.VI. con una reducción del 30% en sus superficies máximas.