

Las Actas de Directorio del Banco Hipotecario Nacional como fuente para reconstruir su historia durante el peronismo

*Juan Lucas Gómez**

Resumen

Este trabajo se ocupa de avanzar en el estudio del BHN durante el primer gobierno peronista a partir del análisis de sus Actas de Directorio porque reconoce la escasez de trabajos sistemáticos sobre su historia así como la falta de referencias que trasciendan el análisis de las Memorias editadas por el Banco.

Palabras clave: banca - crédito - memorias - Actas de Directorio

Abstract

This paper is concerned about further study of the Banco Hipotecario Nacional during the first Peronist government based on the analysis of its Minutes of Board, being its essential motivation the shortage of systematic work on its history and the lack of references beyond the analysis of the Reports published by the Bank.

Keywords: banking - Credit - Reports - Minute of Board

Fecha de recepción: 03/09/2013

Fecha de aceptación: 29/12/2013

Objetivos

La propuesta de este trabajo es realizar un breve análisis de las *Actas de Directorio del Banco Hipotecario Nacional* (BHN) durante el peronismo. Las mismas constituyen un acervo documental de mucha utilidad, pues permiten complementar el abordaje de la historia del Banco a partir de información que no emerge de otros tipos de fuentes como las *Memorias*. En este sentido, este artículo pretende avanzar en el estudio del Banco utilizando sus *Actas de Directorio* porque reconoce la escasez de investigaciones sobre su historia y de referencias que avancen más allá de la información provista por las *Memorias*.

En particular nos centraremos en los debates que se suscitaron en el directorio de la institución en 1949, cuando entró en crisis la fase expansiva de la economía iniciada tres años atrás. Para ello analizaremos la Sesión del Honorable Directorio del 13 de diciembre, cuando se trató la necesidad de contraer la oferta de créditos del Banco a pedido del Banco Central de la República (BCRA).

El interés por detenernos en esta fuente proviene de que la misma permite problematizar algunas cuestiones relevantes de la historia del Banco durante el peronismo porque refleja las principales tensiones que provocó la crisis de 1949 que, a la postre, resultó en un reajuste de la política de viviendas y en la operatoria del BHN.

Introducción

Uno de los aspectos salientes de la historia económica argentina del siglo XX fue el proceso de industrialización sustitutiva de importaciones y de crecimiento urbano que habría de intensificarse a partir de los años treinta. Como resultado de esto último, el déficit habitacional, ya vigente en Buenos Aires y otras grandes ciudades desde fines del siglo XIX en razón de la afluencia masiva de inmigrantes europeos,¹ fue agravándose aún más e, identificado como *el problema de la vivienda*, habría de figurar entre las principales cuestiones cuya solución se planteó el peronismo.

Lo que nos interesa destacar es que aunque distintos aspectos de ese proceso han sido analizados desde diversas perspectivas teóricas no contamos con estudios sistemáticos

¹ Oscar YUJNOVSKY, "Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires, 1880-1914", *Desarrollo Económico*, vol. 14, núm 54, 1974.

sobre los problemas vinculados al funcionamiento del mercado hipotecario urbano ni al comportamiento de la actividad privada o del BHN en la construcción de viviendas. Ese vacío es parte de un contexto historiográfico en el que los estudios sobre el crédito para la vivienda urbana no han sido objeto de un gran interés en contraposición al crédito rural. De hecho, los análisis que abordan las políticas del BHN provienen mayoritariamente de estudios preocupados por el funcionamiento de la economía agraria en las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX y por la articulación entre los mecanismos formales e informales de crédito en una economía caracterizada por la falta de pequeños y medianos propietarios.²

Para el período que nos interesa existen pocos trabajos que se ocupen de la historia del BHN. En este escenario, junto con algunos textos producidos por el Banco³ que permiten conocer la perspectiva de la institución sobre su propia historia, ella misma cambiante en función de los cambios en el gobierno, el único libro sobre el BHN durante el peronismo es el realizado por Horacio Gaggero y Alicia Garro.⁴ El trabajo tiene el mérito de ordenar y sistematizar información necesaria para conocer las transformaciones producidas durante el peronismo aunque, metodológicamente, el análisis de las fuentes carece de interrogantes que problematicen su lectura. De hecho, el texto se centra en describir las principales líneas de acción del Banco y en contextualizar la magnitud de las obras emprendidas. En este sentido, si por un lado el libro constituye un valioso primer acercamiento a la historia del BHN, por otro no ofrece un análisis que trascienda lo expuesto en sus *Memorias*.

Existen también algunos trabajos realizados por investigadores interesados en la política de vivienda, como Anahí Ballent, Rosa Aboy y Oscar Yujnovsky, que por la lógica de su objeto de estudio refieren al accionar del BHN aunque sin convertirlo en el foco de su análisis.⁵ Desde esa perspectiva, Aboy destaca que a partir de 1950 los créditos del BHN permitieron que el Estado fuera abandonando el rol de constructor que había asumido a partir de 1946 y se concentrara en las acciones indirectas, argumento

²Juan Manuel PALACIO, *La paz del trigo. Cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano*, Buenos Aires, Edhasa, 2004.

³ Ver Banco Hipotecario Nacional, *75 Aniversario*, Buenos Aires, 1961 y Banco Hipotecario Nacional, *Balance de un siglo*, Buenos Aires, 1986.

⁴ Horacio GAGGERO y Alicia GARRO, *Del trabajo a la casa. La política de vivienda del gobierno peronista, 1946-1955*, Buenos Aires, Editorial Biblos-Fundación Simón Rodríguez, 1996.

⁵ Nos referimos a los siguientes trabajos: Rosa ABOY, *Viviendas para el pueblo. Espacio urbano y sociabilidad en el barrio Los Perales, 1946-1955*, Buenos Aires, Fondo de cultura Económica, 2005; Anahí BALLENT, *Las huellas de la política*, Buenos Aires, Prometeo, 2005 y Oscar YUJNOVSKY, *Claves políticas del problema habitacional argentino (1955-1981)*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1984.

con el que coincide Ballent. Esta última destaca, además, que si se detiene la mirada en la historia del Banco una de las principales transformaciones producidas por el peronismo fue que le imprimió una dimensión social que no tenía anteriormente y que no habría de perder sino hasta su privatización en la década de 1990.⁶ Al respecto, Juan Carlos Torre y Elisa Pastoriza argumentan que el otorgamiento de créditos para viviendas subsidiados fue un aspecto fundamental de la política social del peronismo y que los créditos del BHN funcionaron como un mecanismo de la “democratización del bienestar” que, entienden, llevó adelante el primer gobierno de Perón.⁷ Este aspecto también es destacado por Ballent quien insiste en que los créditos fueron entregados en condiciones muy liberales.⁸

Estos trabajos permiten conocer los vínculos más generales entre las políticas del Banco y las definiciones del gobierno tanto en área de vivienda como en la política social. En este sentido, resulta de mucho provecho el señalamiento de que a partir de 1946 las políticas del BHN se definieron a partir de criterios sociales que no siempre respondían a las necesidades de estabilidad financiera. Sin embargo, estos análisis ofrecen una visión que no se detiene en las políticas del Banco, pues en general sus acercamientos a la historia del BHN resultan de la necesidad de reconstruir el contexto de las políticas de viviendas con un interés más vinculado a las cuestiones propias del urbanismo y de las políticas sociales que al del funcionamiento de la banca y el crédito.

En ese punto es preciso remarcar que en general el sector bancario, en el período que aquí se trata, ha merecido poca atención historiográfica, a excepción de los trabajos de Marcelo Rougier y de Noemí Girbal-Blacha.⁹ En conjunto, sus análisis muestran que si bien las estrategias de esas instituciones respondían a los lineamientos de la política del gobierno, las condiciones del mercado y las necesidades específicas del sector financiero imponían ciertos límites a la propuesta económica oficial.

⁶ Anahí BALLENT, *Las huellas...* cit, p. 84.

⁷ Juan Carlos TORRE y Elisa PASTORIZA, “La democratización del bienestar”, Juan Carlos TORRE (comp.), *Los años peronistas, 1943-1955*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2002, pp. 257-313.

⁸ Anahí BALLENT, “Banco Hipotecario Nacional”, Jorge LIERNUR y Fernando ALIATTA (comps.), *Diccionario de Arquitectura en Argentina*, Buenos Aires, AGEA, 2004, pp. 122-126.

⁹ En este aspecto no interesa destacar los siguientes análisis: Noemí GIRBAL-BLACHA, *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2011; Noemí GIRBAL BLACHA, “La nacionalización de la Banca y el revés de una decisión. El Banco de la Provincia de Buenos Aires (1946-1950)”, *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos Segreti"*, vol. 3, 2012, pp. 95-123 y Marcelo ROUGIER, *La política crediticia del Banco Industrial durante el primer peronismo (1944-1955)*, Buenos Aires, UBA-FCE-CEEED, 2001.

El BHN durante el primer peronismo

Durante la gestión del peronismo los recursos volcados en el financiamiento hipotecario superaron ampliamente los invertidos hasta entonces. De hecho, el derecho a la vivienda figuró entre los principales objetivos del gobierno desde sus comienzos. Desde la perspectiva de las políticas sociales el propósito era resolver el déficit habitacional haciendo de los trabajadores propietarios de viviendas y, desde las económicas, dinamizar producción promoviendo la construcción, lo que se traduciría en un fortalecimiento del mercado interno.

Para lograrlo el gobierno estimuló la demanda mediante la inyección de flujos de créditos baratos y la construcción de complejos habitacionales. En este sentido, en términos generales, la política de vivienda del peronismo se desarrolló en dos direcciones. A través de la construcción directa, es decir por parte de las distintas dependencias del gobierno entre las que figuraba el BHN, y mediante el otorgamiento de créditos, que fue la de mayor volumen, y donde BHN fue el encargado de gestionarlos.

La definición del Banco como la única institución facultada para entregar créditos hipotecarios para viviendas urbanas fue el resultado de la reforma financiera de 1946. Entonces el BCRA fue nacionalizado y el gobierno garantizó todos los depósitos de terceros hechos en bancos oficiales, particulares y mixtos. De esta manera, por tal garantía, se debían registrar a nombre del BCRA todos los depósitos, el que a su vez debía habilitar dinero a los bancos mediante redescuentos. Por su parte, la reforma permitía que la cantidad de dinero no dependiera de las reservas en otras monedas, pues el BCRA era quien autorizaba mediante redescuentos la cantidad y las tasas de los créditos. Al mismo tiempo, según el nuevo esquema, las instituciones financieras pasaron a formar parte de un sistema en el que cada una de ellas asumió el control de distintos sectores de la economía dentro de una política de “planificación” global coordinada por el BCRA.¹⁰

En el caso del BHN también se reformó su carta orgánica. La misma incorporó nuevos criterios sociales en la definición de sus objetivos, abandonó de las cédulas hipotecarias por préstamos en efectivo y dio lugar a la introducción de líneas de créditos

¹⁰Aldo FERRER, *La economía argentina desde sus orígenes hasta principios del siglo XXI*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2012. Banco Central de la República Argentina (en adelante BCRA), *Memorias*, 1946.

que cubrían el 100% del valor de la propiedad. Desde entonces se otorgó preferencia al financiamiento de los trabajadores con intereses que alcanzaban a un mínimo de 2,80%, sin requerir depósitos previos, mientras que las tasas de interés no se ajustaban a la inflación, lo que implicó que las mismas se tornasen negativas.¹¹

Junto con la incorporación de criterios sociales, la innovación más radical de la nueva carta orgánica fue el abandono de las cédulas hipotecarias y su reemplazo por préstamos en efectivo. Esa transformación buscaba brindarle un mayor dinamismo al Banco que, junto a la introducción de créditos blandos, le permitieron cambiar su perfil en correlato con el proyecto del gobierno y, a la vez, al convertirse en la única institución oficial de crédito hipotecario para viviendas urbanas, tenía capacidad para regular el mercado.

El Directorio del BHN justificaba la reforma argumentando que la rigidez de la anterior conducción le había impedido regular el mercado hipotecario y estimular a la industria de la construcción mediante inversiones. En el mismo sentido remarcaban que durante los años posteriores a la crisis de 1929, la liquidación de inmuebles, impuesta por la anterior carta orgánica, incidió negativamente en el mercado inmobiliario estimulando la caída de los precios en lugar de contribuir a estabilizarlos. En contraposición, en la nueva estrategia el BHN debía garantizar la estabilidad y controlar las tasas de interés del mercado.¹²

A partir de los nuevos criterios, durante los primeros años del peronismo la oferta de créditos del BHN fue en ascenso mientras que en la *Memoria* de 1946 se estimaba que se atravesaba la mayor crisis habitacional de la historia del país.¹³ A la escasez de viviendas y la inflación, se sumaba la preferencia por comprar casas terminadas antes que edificar nuevas en razón de la carestía de la construcción. Sin embargo, los nuevos recursos disponibles permitieron financiar una amplia demanda que incluyó tanto la construcción directa como el fomento a través de préstamos. De hecho, el BHN amplió su oferta de créditos a bajo interés y el número de préstamos escriturados creció en 1948 en un 200% respecto del año anterior, a la vez que se incorporaron nuevas urbanizaciones a cargo del Banco para los fueron utilizados los recursos de la

¹¹ Además los préstamos y los plazos eran a escalas variables, ajustándose a las características del inmueble y al tipo de prestatario en contraposición a las cédulas hipotecarias cuyas tasas estaban atadas a su cotización en el mercado. De esa manera, tal como lo señalan Torre y Pastoriza, los créditos del BHN buscaban funcionar como un medio de redistribución de los ingresos. Juan Carlos TORRE y Elisa PASTORIZA, “La democratización...” cit, pp. 257-313.

¹² BHN, *Memorias*, 1947, pp. 10-11.

¹³ BHN, *Memorias*, 1946, pp. 12.

Administración Nacional de la Vivienda (ANV) que fue traspasada a su órbita en 1947.¹⁴

Los nuevos créditos inicialmente se dividieron en dos líneas conocidas como “de fomento a la vivienda propia”. Una destinada a la construcción y otra a la compra de viviendas, ambas reservadas a los sectores trabajadores y también se abrieron líneas especiales para los afiliados a las cajas de previsión social, a cooperativas y mutuales y también para empresas de distintos sectores industriales que resolvieran construir viviendas. Además se abrieron créditos para la construcción de casas de alquiler y se autorizó el financiamiento en la Capital Federal para construir en terrenos que tuvieran espacios libres donde edificar.¹⁵

No obstante, las circunstancias que permitieron expandir el gasto público se mantuvieron hasta la segunda mitad de 1948 y a partir de entonces la política expansiva comenzó a presentar limitaciones.¹⁶ De hecho las *Memorias* del BHN de ese año, publicadas a mediados de 1949, señalaban, como anticipo de la contracción de la inversión que habría de implementarse en el futuro, que la primera etapa de la “revolución nacional” estaba cumplida porque las políticas del gobierno habían logrado una plena ocupación, la recomposición de los salarios y la recuperación de la capacidad del sector privado. Entonces, era momento lograr una mejor utilización de los recursos, en particular de la mano de obra y los materiales, concentrándolos en otras actividades productivas a la espera que los altos salarios de los trabajadores resultarán un estímulo suficiente para la industria de la construcción.¹⁷

¹⁴ Inicialmente el Banco continuó con las obras que había impulsado la ANV. En particular en el conurbano bonaerense avanzó con las obras en Villa Concepción, un barrio para obreros de 521 casas individuales y terminó nueve pabellones en el barrio de departamentos Marcelo T. de Alvear. Proyectó además obras en el interior del país, para los que se firmaron convenios con gobiernos provinciales y la construcción de los barrios Eva Perón y Curapaligue en el conurbano bonaerense. BHN, *Memorias*, 1947, pp. 67- 69.

¹⁵ Los préstamos para la vivienda propia se incrementaron entre 1946 y 1949, y pasaron de representar alrededor de un 12% del total para la primera fecha al 78% sobre m\$N 1.677.107.500 para el 1955. Esta situación refleja una mutación en la tendencia del destino de los créditos, que desde 1947 se concentraron en la adquisición o construcción de viviendas para los sectores de menores recursos mientras que en las coyunturas de ajuste se contrajeron los volúmenes totales de préstamos sin que se registraran cambios en su destino y con una marcada tendencia hacia los créditos para construcción.

Para un análisis más detallado sobre el destino de los créditos del BHN durante el peronismo en el que están analizados los guarismos que aquí se presentan ver Jorge GILBERT y Juan Lucas GÓMEZ, “Las políticas del Banco Hipotecario Nacional entre 1946 y 1955”, *XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia*, Mendoza, Universidad Nacional de Cuyo, 2013.

¹⁶ Ver Pablo GERCHUNOFF y Damián ANTÚNEZ, “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”, Juan Carlos TORRE (comp.), *Los años...cit.*, pp. 125-207.

¹⁷ BHN, *Memorias*, 1948, p. 13.

Por su parte, el funcionamiento del mercado de viviendas mostraba que la suba de los salarios, materiales y terrenos se expresaban en los precios de la construcción y obligaba al Banco a otorgar dinero complementario para finalizar las obras. En ese contexto, y al compás de la marcha del sector externo, en enero de 1949 el gobierno decidió remover el equipo ministerial conducido por Miranda por otro dirigido por Gómez Morales, que implementó medidas de estabilización económica. Estos cambios no incidieron fuertemente en la composición del Directorio del BHN, que se mantuvo sin mayores modificaciones entre 1948 y 1951, pero desde entonces sus políticas debieron ajustarse a la desaceleración general del crédito.¹⁸

De esta forma, mientras el gobierno adoptaba medidas tendientes a la racionalización del crédito encargaba al BHN la difícil tarea de contraer su oferta sin afectar la construcción de nuevas viviendas. Finalmente, a finales de año se solicitó al Presidente del BHN contraer el crédito para el siguiente período en un 30%, y son justamente las discusiones suscitadas por ese pedido las que se expresan en la fuente que será analizada.

La crisis de 1948-1949 implicó no sólo un proceso de contracción de los préstamos del Banco sino también su focalización en la construcción y no en la compra de viviendas. Sin embargo, las mayores transformaciones llegaron de la mano del Segundo Plan Quinquenal de 1952. Para el BHN la nueva política significó el abandono de la construcción directa para concentrarse en promover las actividades de cooperativas, sindicatos y empresas privadas.

En esta nueva etapa el BHN lanzó los Planes de vivienda Eva Perón que fueron implementados a partir de 1953. Se trataba de una categoría de préstamos para la construcción de viviendas que cubrían el 100% del valor de la propiedad, más el 30% del terreno, con una tasa del 4% anual, un plazo de hasta 40 años y con una superficie cubierta que no debía superar los 70 metros cuadrados. Para los nuevos planes el BHN obtuvo mayores tasas de redescuento, mientras que el directorio profundizó su intervención en la definición de las obras incluyendo los planos, materiales y una mayor vigilancia de los costos.

Finalmente en 1954 el BHN estableció nuevas bases para los créditos con el objetivo de incrementar las actividades y dar solución al problema de la vivienda. Los préstamos

¹⁸ No obstante, la caída de reservas no se vio reflejada inmediatamente en una contracción del crédito, pues fue compensada por un incremento de los redescuentos, si bien la tendencia fue disminuyendo de manera progresiva. Ver Jorge GILBERT y Juan Lucas GÓMEZ, "Las políticas..." cit.

de fomento para la casa propia se extendieron hasta 50 años, los destinados a locación hasta 30 años y el financiamiento para la construcción de barrios por cooperativas, sindicatos y empresas hasta 5 años de plazo sin amortización. Estas fueron las últimas modificaciones de las líneas de acción aplicadas durante el peronismo, al año siguiente, a partir del golpe militar que derrocara al gobierno, se produjo una revisión integral de la anterior gestión.¹⁹

Análisis de las fuentes

En la sesión del directorio del 13 de diciembre de 1949 Alfredo Alonso,²⁰ Presidente del Banco, expresó:

“El señor Ministro de Finanzas me ha hecho conocer su preocupación con respecto al monto de las operaciones de nuestro Banco para el año 1950. Considerando un promedio de cerca de cien millones de pesos por mes en lo que va del año (once meses) se han concedido 41.600 préstamos (que representan no menos de 1.457.000 de pesos. (...)) El señor Ministro desea que en el año próximo no nos excediéramos de la suma de 1.200.000 pesos, en préstamos otorgados y que el encaje o dinero que nosotros tendremos no fuera superior a lo que nos ha entregado el Banco Central de la República hasta el día de hoy (...).”²¹

Para entonces, la situación del Banco, según indicaba su presidente con un vocabulario que se alejaba de la heterodoxia de los primeros años del peronismo, era crítica.

“Hay que tener en cuenta una situación: el monto de los préstamos hipotecarios ha guardado siempre una relación de nivel con el monto de los ahorros. Esta situación ha variado, ya que las hipotecas superan los porcentajes de ahorro que

¹⁹ Ibid.

²⁰ Alonso era contador público y contaba con cierta trayectoria dentro del ámbito estatal, especialmente en cargos vinculados a las finanzas. Fue funcionario de la provincia de Mendoza entre 1938 y 1939 y luego fue Subsecretario de Finanzas de la misma provincia entre 1943 y 1944. Por su parte, entre 1939 y 1943 ocupó cargos en la Contaduría General de la Nación y desde 1948 fue Presidente del BHN hasta finales de 1950. Ver *Quién es quién en la Argentina: biografías contemporáneas*, Buenos Aires, Guillermo Kraft Lim, 1963.

²¹ BHN, *Actas del Honorable Directorio*, Tomo V, Sesión 13 de diciembre de 1949, fs. 5-7.

los principios clásicos de la economía ha consagrado siempre por lo que es necesario estimular en toda forma nuevamente dicho equilibrio”.²²

El problema estaba en cómo señalar ese tipo de fallas sin criticar las políticas del gobierno. La presentación de Alonso, sin marcar falencias en la gestión de la economía, se concentró en diseñar estrategias para contraer la oferta de créditos sin afectar las líneas generales impuestas por las decisiones macroeconómicas del gobierno. No era necesario entonces contraer el crédito sino combatir la liberalidad de los préstamos que habían estimulado operaciones especulativas que no sólo no favorecían a las finanzas del Banco sino que tampoco se concentraban en los sectores trabajadores o en la construcción de nuevas viviendas.

Lo que se proponía era ajustar bajas tasas de interés sin cambiar las escalas de los préstamos que favorecían la construcción de nuevas viviendas para los trabajadores. Para ello era necesario articular medidas para relacionar la tasa de interés no con el monto solicitado, como hasta entonces, sino con el valor del inmueble. Esta “racionalización” del crédito debía hacerse reduciendo los montos de los préstamos más elevados pero también ajustando los que tenían las tasas de interés más bajas. Para ello, Alonso proponía reducir las tasaciones para restringir los préstamos más elevados, estudiar los bienes de los solicitantes para evitar prestar dinero a quien podría no necesitarlo, relacionar la tasa de interés con el valor del inmueble y “cualquier otro medio que sirva para alejarlo.”²³

“Si viene un solicitante a pedir seis mil pesos, sobre una propiedad que el Banco tasa en doscientos o trescientos mil pesos, no le podemos dar el préstamos al 2,80 % de interés. Si está viviendo con todas las comodidades en una propiedad de gran valor nos podrá pagar el 5%. Las tasas bajas de interés fueron creadas para ayudar a los solicitantes de pocos recursos y reducido sueldo, y no para el que ya tiene una propiedad de valor.”²⁴

En este punto, la estrategia propuesta no tomaba en cuenta un problema auxiliar que dificultaba las posibilidades de éxito de la iniciativa. Es que en efecto, para finales de

²² BHN, *Actas de Directorio*, f. 6.

²³ BHN, *Actas de Directorio*, f. 6.

²⁴ BHN, *Actas de Directorio*, f. 8.

1949 los préstamos con mínimos intereses habían perdido importancia, pues debido al monto máximo que se podía entregar por préstamos con el interés más bajo gozaban de menor atractivo para los solicitantes. Aunque esta situación era reconocida por Alonso, su estrategia partía de considerar lo contrario. Así, si por un lado expresaba “Es verdad que los préstamos del 2,80% casi no se piden ya, en razón de que la edificación de una pieza solamente supera los diez mil pesos”,²⁵ por otra parte no proponía una alternativa que pudiera incluir a los préstamos efectivamente solicitados.

Además, el Presidente del Banco, llamaba la atención sobre el problema de los plazos de los préstamos en un contexto inflacionario. Alonso no se mostraba contrario a los préstamos subsidiados sino a la universalización de este tipo de crédito. El problema era que la inflación estimulaba a los tomadores de préstamos, pues devolvían en largos plazos sumas menores a las recibidas lo que significaba una distorsión en las proyecciones que habrían de impulsar las bajas tasas de interés de la banca pública. A ello se sumaba la preferencia por comprar casas terminadas antes que por edificar nuevas en razón de la carestía de la construcción. Para los directivos del Banco, tal situación favorecía las operaciones especulativas, las que hasta 1955 fueron señaladas como una de los principales obstáculos para la estabilidad del mercado: “hay que tener en cuenta que los préstamos del Banco Hipotecario Nacional pueden solicitarse a largos plazos. Y en los procesos inflacionistas como el actual esto favorece al deudor.”²⁶

Por su parte, lo que hasta entonces no había resultado un freno se transformó en una cuestión urgente, pues si el Banco no podía recuperar sus inversiones debido a la inflación ¿Cómo se iba a financiar esa diferencia? En apoyo a Alonso, el Director Álvarez Balbín²⁷ sostenía que el Banco debía al menos:

“[...] tener en cuenta la recuperación del capital prestado de acuerdo a las amortizaciones. Podrá el Banco seguir su función mientras se mantenga esta situación. Pero si en un momento dado la estructura económica se daña, el Banco no podrá continuar su función. Yo creo también que no debería haber ninguna operación en que el Banco pierda.”²⁸

²⁵ BHN, *Actas de Directorio*, f. 9.

²⁶ BHN, *Actas de Directorio*, f. 10.

²⁷ Lamentablemente no hemos logrado encontrar mayor información sobre la trayectoria de Álvarez Balbín. Al momento las únicas referencias que hemos logrado detectar indican que estaba vinculado con el Centro Asturiano de Buenos Aires, una de las más importantes asociaciones de la colectividad española en dicha ciudad. Por su parte, su cargo en el BHN como director se extendió entre 1948 y 1950.

²⁸ BHN, *Actas de Directorio*, f. 9.

En el mismo sentido también el Vicepresidente Emilio Siri sostenía que “Lo menos que se puede pedir es salvar la plata.”²⁹ En respuesta, Alonso sostuvo que:

“El Banco Hipotecario Nacional tiene una función social: la de fomentar los préstamos de vivienda propia. Hemos recibido orden del Banco Central de la República Argentina [...] de prestar al 2,8 % o 3% con la promesa de que ellos se iban a responsabilizar del quebranto que podría provocar esa tasa de interés. [...] Si bien es cierto que por razones económicas deben concederse préstamos a bajo interés, alguno debe hacerse cargo de los quebrantos que ellos producen.”³⁰

Sin embargo, la dificultad era que la marcha de la inflación comenzaba a afectar al conjunto de la economía mientras que el aumento de la demanda debilitaba la capacidad del BHN para financiar las políticas de vivienda del gobierno. De hecho, para Álvarez Balbín, el problema era que “El Banco Central de la República Argentina por razones financieras, no puede solventar una situación como esa. Pero esos planes estructurales de fomento tienen que tener su base y tienen que ser recíprocos.”³¹

Para mejorar la situación financiera del Banco, el Directorio envió un pedido al BCRA en que solicitaba rebajar la tasa de interés como mínimo a un 2,50% tal como lo hacía con las Sociedades de Ahorro para la Vivienda. El Directorio sostenía que si el BCRA estaba en condiciones de prestar dinero en condiciones tan favorables a empresas privadas también podría hacerlo con el BHN.³² Este señalamiento ponía en cuestión la

²⁹ Emilio Siri contaba con un largo pasado como miembro del radicalismo bonaerense. Había sido intendente del partido de Mercedes y diputado nacional en los períodos 1924 -1928 y 1928-1930. Además fue director del Hospital Blas Dubarri, de la misma localidad, donde también se había desempeñado como médico. *Quién es quién...*cit. Fue nombrado intendente de la Ciudad de Buenos Aires en 1946, cargo al que renunció en 1949, como parte de las alianzas que Perón estableció con los grupos radicales disidentes. De hecho, en el gabinete que Siri formó para la intendencia de la ciudad tuvieron cabida, bajo la influencia del Vicepresidente de la Nación Juan Hortensio Quijano, varios partidarios de FORJA. Ésta información fue extraída de Anahí BALLENT, *Las huellas...*cit., p. 80. Desde la intendencia de la Capital Federal Siri impulsó la acción del Estado en vivienda, gestionando la construcción de complejos habitacionales y también la creación de la Dirección Municipal de Vivienda en 1946. Quizás, aquellas gestiones en el área vivienda puedan ser los factores que expliquen su desembarco en el BHN en 1949, donde se desempeñó como vicepresidente hasta 1954. Para un análisis de la gestión de Siri en la Intendencia de la ciudad de Buenos Aires y su influencia en las políticas de vivienda ver Rosa ABOY, *Viviendas para el pueblo...*cit., pp. 75-165.

³⁰ BHN, *Actas de Directorio*, f. 10.

³¹ BHN, *Actas de Directorio*, f. 10.

³² La transferencia de la cartera de las Sociedades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda ascendía a unos 9500 préstamos por unos 240 millones de pesos m\$. BCRA, *Memorias*, 1950, p. 72. Es importante remarcar que en 1949 la cantidad total de préstamos escriturados por el Banco fue de 47.379 por \$ 1.677.107.500 de pesos m\$, por lo que la absorción de la deuda de aquellas sociedades financieras privadas resultaba una significativa carga, especialmente si se consideran no sólo su volumen sino la

distribución de los fondos públicos, pues si el criterio utilizado por el BCRA para financiar a aquellas empresas era proteger los ahorros de los depositantes y estimular la construcción de viviendas ¿Por qué el BHN no debía recibir el mismo tipo de redescuentos?

En respuesta el BCRA resolvió solicitar un informe con el detalle de la cartera hipotecaria y el presupuesto para inspeccionar los gastos del BHN. Al respecto, Alonso señaló “Demás está decir que (...) la utilidad del ejercicio financiero va a ser mínima”.³³ Sin embargo, como surge de la lectura del documento, en principio esta situación no debería ser problemática, pues ¿Cómo podría el Banco cumplir con sus objetivos sociales en un contexto inflacionario sino a costa de llevar al límite sus posibilidades financieras? La cuestión era ¿Quién debía cubrir las pérdidas?

Para el próximo presupuesto figuraría incorporada la Administración Nacional de la Vivienda dentro del organigrama del Banco, con lo que terminaría de unificarse todo el presupuesto para viviendas en el BHN. Además de esos fondos, el Banco contaría con los créditos del BCRA y otros otorgados por la Nación, provenientes de la venta de títulos para las obras públicas.

Según sus cálculos, el Presidente del Banco esperaba recibir unos doscientos millones de pesos de la venta de títulos y sería el Consejo de Coordinación Interministerial el encargado de distribuir los fondos según un plan nacional de inversiones. En este aspecto se presentaba un nuevo inconveniente, pues a pesar de que el BHN debía centralizar el financiamiento hipotecario distintos organismos nacionales y provinciales tenían planes de construcción de viviendas, lo que a juicio de Alonso obstaculizaba la implementación de estrategias de racionalización crediticia porque “Evidentemente hay una superposición de tareas específicas.”³⁴

Por su parte, la estrategia de reducción del crédito solicitada debía contemplar la concreción para el siguiente ejercicio de distintos compromisos. En particular, se presentaron dos situaciones que no involucraban al capital privado. Los pedidos de las provincias y la capacidad de presión de algunos sindicatos para obtener créditos. Tal como lo explicaba Alonso,

contracción de los préstamos solicitada para 1950, que en efecto el Banco logró llevar a un 15%. BHN, *Memorias*, 1950, p. 10. Para un análisis de la relación de estas compañías con el BHN ver Juan Lucas GÓMEZ, “Financiando hogares. Las Compañías de Crédito Recíproco ante las políticas del Banco Hipotecario Nacional, 1936-1955”, *Revista Electrónica de Fuentes y Archivos del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos Segretti”*, vol. 3, 2012, pp. 75-94.

³³ BHN, *Actas de Directorio*, f. 20.

³⁴ BHN, *Actas de Directorio*, f. 13.

“Distintos gremios de la provincia de Mendoza, el de la electricidad, el de Y.P.F, el de los bancarios y el ferroviario, hicieron distintas gestiones antes la Presidencia de la Nación y el Ministerio de Finanzas para que nosotros estudiáramos la posibilidad de financiarle la compra y edificación de barrios de vivienda. Cuando se trató este asunto el Directorio tuvo ciertas dudas, sobre si podía o no, comprar tierras el Banco con destino a terceros y como existía esta gestión de los gremios, se resolvió la adquisición de las tierras “ad referendum” del Banco Central; se obtuvo esa conformidad y se realizó la operación [...]”³⁵

Para esas tierras, el Directorio resolvió que el Banco no se ocuparía de la construcción de las viviendas sino que sería delegada en el capital privado. Pero además el Banco poseía tierras en distintas provincias que no se habían liquidado, “porque no hemos querido malvender”³⁶, para las que contaba con ofertas de algunos gobiernos provinciales como el de Santiago del Estero y Mendoza. Esas tierras no reportaban ninguna ganancia al Banco, por lo que su Presidente sostuvo que si los gobiernos provinciales concretaban proyectos de colonización podrían reportar beneficios.

Pero en este caso el Banco también se enfrentaba a un problema auxiliar. Según la reforma financiera de 1946, correspondía al Banco Nación hacerse cargo de las operaciones rurales. La cuestión era resolver si la construcción de viviendas en el área rural así como la mejora de las existentes constituían o no espacios exclusivos del Banco Nación o, por el contrario, el BHN podría invertir en dichas áreas.

Entonces se plantearon dos posiciones. Mientras que Alonso sostenía que el BHN debía financiar esos proyectos y apoyaba sus consideraciones tanto en criterios administrativos como económicos, el Director Bottini³⁷ sostenía que era función

³⁵ BHN, *Actas de Directorio*, f. 14.

³⁶ BHN, *Actas de Directorio*, f. 21.

³⁷ Emilio Bottini, fue uno de los más importantes especialistas en cooperativismo, en especial de cooperativismo de crédito agrario. Ver Noemí GIRBAL-BLACHA, *Mitos...* cit. Bottini tenía cierto perfil académico, era Contador Público Nacional y Doctor en Ciencias Económicas por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (1923) y Licenciado en Cooperativismo por la Universidad Nacional de La Plata (1957). Fue también profesor en las Universidades de Buenos Aires, de La Plata y del Museo Social Argentino, entre otras. A partir de su conocimiento de la economía se destacó como un experto y divulgador de los ideales cooperativistas e incluso colaboró en publicaciones junto al dirigente socialista Nicolás Repetto. Participó además en la escritura de informes sobre el cooperativismo agrario en el marco de la Provincia de Buenos Aires y vinculados al Segundo Plan Quinquenal de Gobierno. En la gestión pública, además de su cargo como Director del BHN (1948-1950), ocupó distintos puestos de relevancia, siendo también en el área bancaria Asesor de Cooperativas para el Banco de La Nación, aunque aún no logramos identificar en qué período se desempeñó en esa función. Anteriormente a su paso por el BHN Bottini contaba con una destacada trayectoria vinculada al cooperativismo de crédito. En 1927 fue Delegado de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería

exclusiva del Banco concentrarse en préstamos para viviendas urbanas y no en la explotación rural. Alonso argumentaba que el BHN estaba facultado para entregar créditos rurales siempre que los mismos redunden en un aumento de la productividad a través de mejoras en las instalaciones. Desde esta perspectiva, sostenía que el Banco Nación entregaba préstamos a corto plazo que no podrían resultar un estímulo adecuado para las actividades rurales, pues con esos préstamos no se podrían incorporar mejoras de capital. Pero, además, recordó la obligación del Banco de eliminar las casas precarias también en las áreas rurales y señaló que el Banco Nación no se mostraba muy dispuesto para acordar estrategias con el BHN.

“En cuanto a la conveniencia de aunar criterios le diré al señor Director, que el Banco de la Nación Argentina nos remitió una nota, [...] haciéndonos saber que había resuelto dejar sin efecto una comisión formada por funcionarios de aquél y este Banco. Se trata de una comisión que se había formado para impedir los diferendos entre los Bancos [...]”³⁸

En respuesta, Bottini insistió en que la carta orgánica del BHN no le permitía realizar operaciones rurales. Entonces, para utilizar esas tierras, se debía acordar con el Banco Nación y no, como proponía Alonso, con las gobernaciones. Así mientras que Alonso sostenía que “Las tierras que posee el Banco en las provincias no le dan ninguna utilidad pero en manos de los gobiernos es posible que den utilidad”³⁹, Bottini opinaba que “Los gobiernos de las provincias no tienen los recursos para colonizar, pero el Banco de la Nación sí”.⁴⁰

de la Nación y de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata a la Conferencia Nacional de Política Cooperativa realizada en San Juan y en 1936 el Colegio de Egresados en Ciencias Económicas lo designó como delegado al Tercer Congreso de la Cooperación celebrado en Buenos Aires. Ver Enrique GASPARI, “Vida y obra cooperativa del Doctor Emilio B. Bottini”, *Centro de Estudios e Investigaciones del Cooperativismo de Crédito*, 1981. También formó parte desde su creación, en 1925, del Centro de Estudios Cooperativos del Museo Social Argentino. Desde allí, participó de la organización del Primer Congreso de Población de 1940, organizado por aquella institución. Ver Karina RAMACCIOTI, “El Museo Social Argentino y el Primer Congreso de Población de 1940”, *SocioHistórica*, vol 13-14, 2003. Fue también presidente y asesor de distintas asociaciones cooperativas, tanto culturales como de crédito, entre las que nos interesa destacar “El Hogar Obrero” debido a su accionar en el área de viviendas. De hecho para 1950, cuando Bottini se alejó del BHN, se había convertido en presidente de la recientemente fundada Federación Argentina de Cooperativas de Crédito Limitada y desde 1958 a 1961 fue Director General de Cooperativas Agrarias de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación.

³⁸ BHN, *Actas de Directorio*, f. 22.

³⁹ BHN, *Actas de Directorio*, f. 22.

⁴⁰ BHN, *Actas de Directorio*, f. 22.

Aunque el debate no se resolvió en esta Sesión del Directorio, se llegó a un acuerdo respecto de la necesidad de introducir algunas reformas legales en el área. En efecto, el Directorio coincidía en que tendría que haber una ley que estableciera la obligación del propietario que arrienda un campo en hacerle al inquilino una casa con el mínimo de comodidades o no permitirle que lo arriende.

“Precisamente, a los colonos que el Banco vende tierras, se les exige dentro de un plazo prudente que construya la vivienda con un mínimo de comodidades, así como también que planten árboles de sombra y frutales, que combatan las plagas; condiciones estas que darán motivo a que se constituyan luego en propietarios de las tierras.”⁴¹

Finalmente, Alvarez Balbín, buscando aunar las posiciones remarcó que el BHN debía también mejorar el déficit habitacional en el agro aspecto sobre el que no se presentaron nuevas objeciones y la sesión se dio por terminada.

Consideraciones finales

Como fue señalado en la introducción, aunque habitualmente la historiografía reconoce la importancia del BHN, la reconstrucción de su historia ofrece una visión limitada pues en general se trata de acercamientos de carácter general apoyados solamente en las *Memorias* del Banco.

Desde esta perspectiva, consideramos que sus *Actas de Directorio* constituyen un inexplorado acervo documental necesario para abordar la historia de la institución hipotecaria más importante del país. En cuanto al estudio del Banco durante el peronismo, creemos que estas fuentes permiten problematizar la idea de que durante aquél gobierno el BHN fue un simple transmisor de las políticas oficiales. Al contrario, una observación más atenta permite pensar que ni las estrategias de los Bancos, influenciadas por las demandas concretas del sector privado, ni su impacto en el mercado fueron siempre las esperadas por quiénes dirigían la política económica.

⁴¹ BHN, *Actas de Directorio*, f. 24.

En el mismo sentido, el análisis de estas fuentes permite problematizar el funcionamiento de las instituciones estatales en un contexto de búsqueda de una planificación del funcionamiento de las estructuras gubernamentales y de la economía. El análisis de las Actas de Directorio permite conocer la dinámica interna del BHN y ponerla en relación no sólo con el comportamiento de su burocracia administrativa sino también con otras instituciones estatales y con los agentes privados. Por último, también es posible sugerir que el estudio de este tipo de fuentes permitiría avanzar en el análisis de las estrategias de la gestión pública para impulsar el desarrollo económico.