

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.677
1° de abril de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

Segundo Seminario sobre "Gestión metropolitana: transporte y medio ambiente urbano", organizado por el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional (CNUDR), con el apoyo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través de la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, y la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Sao Paulo.

Sao Paulo, Brasil, 16 al 19 de junio de 1992

PROVISION DE VIVIENDA EN EL AREA METROPOLITANA DE BUENOS AIRES

Este documento fue preparado por el señor Juan Manuel Borthogaray, Decano de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires. Una primera versión del texto fue presentada al Primer Seminario Internacional sobre Gestión de la Vivienda y la Tierra en Areas Metropolitanas (Sao Paulo, Brasil, del 1 al 5 de octubre de 1991) como parte del Proyecto UNCRD/RES/563/91: "Mejoramiento de la gestión del medio habitado en áreas metropolitanas de América Latina". Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de los organismos organizadores.

INDICE

Página

| | |
|---|----|
| Síntesis | v |
| I. FORMACION Y PRODUCCION DEL MEDIO CONSTRUIDO | 1 |
| A. DESCRIPCION DE LA METROPOLI | 1 |
| B. AGENTES DE LA FORMACION Y DISEÑO DE LA METROPOLI | 4 |
| II. ALTERNATIVAS DE VIVIENDA Y SU EVOLUCION EN LOS ULTIMOS 30 AÑOS | 10 |
| A. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA URBANA POR APARICION DE NUEVOS MODOS DE VIDA | 10 |
| B. CUANTIFICACION DE LAS PRINCIPALES ALTERNATIVAS DE VIVIENDA SEGUN GRUPOS SOCIOECONOMICOS | 11 |
| 1. Casas de departamentos y torres: 20% | 14 |
| 2. Vivienda individual apta: 35% | 16 |
| 3. Viviendas individuales con algún problema: 10% | 17 |
| 4. Vivienda deficitaria: 35% | 17 |
| III. APROPIACION DE LA VIVIENDA POR LOS DISTINTOS GRUPOS SOCIOECONOMICOS | 19 |
| A. EJEMPLOS REPRESENTATIVOS DE COMO OBTUVIERON SU VIVIENDA LOS DISTINTOS GRUPOS SOCIOECONOMICOS | 19 |
| B. FUNDAMENTOS IDEOLOGICOS DE LAS DIFERENTES SOLUCIONES | 21 |
| IV. PROGRAMAS DE VIVIENDA METROPOLITANOS | 26 |
| A. EVOLUCION DE LAS POLITICAS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA EN LA METROPOLI | 26 |
| B. LOS ACTORES Y LA POLITICA EN EL SECTOR DE LA VIVIENDA EN LA METROPOLI | 30 |

Síntesis

Se esbozan los problemas del sector de la vivienda en el Area Metropolitana de Buenos Aires bajo la premisa de que el sector vivienda tiene singular importancia en la historia urbana de toda la ciudad. Con ese enfoque se señala el camino recorrido por la sociedad argentina en los últimos 30 años y se describen y cuantifican las principales alternativas de oferta según tipos de vivienda y grupos socioeconómicos de usuarios. Asimismo se analiza la demanda de vivienda en función de ingresos y capacidad de ahorro del grupo familiar, por estratos socioeconómicos. Por otro lado, se señala el fundamento ideológico de las distintas estrategias desarrolladas por el Estado durante ese período para atender la demanda de viviendas de los sectores con poca o ninguna capacidad de ahorro. El documento concluye destacando el papel que le ha cabido al Banco Hipotecario Nacional, como principal agente financiero para el sector, y cuantifica el aporte del sector oficial al parque total de viviendas en los últimos años.

I. FORMACION Y PRODUCCION DEL MEDIO CONSTRUIDO

A. DESCRIPCION DE LA METROPOLI

En este informe se ha considerado que el Area Metropolitana está compuesto por la región del Gran Buenos Aires --los 19 partidos de la Provincia de Buenos Aires que forman el área definida por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, más el Distrito Federal. La totalidad del Area Metropolitana cubre 388 000 ha con 10 881 000 habitantes y una densidad de 28 hab/ha. Diversos tentáculos del conglomerado han desbordado el límite de los 19 partidos y algunos partidos tienen áreas no urbanizadas.

La ciudad de Buenos Aires se ha extendido a lo largo de las principales vías de comunicación, absorbiendo los pueblos consolidados alrededor de las estaciones ferroviarias. Las áreas bajas intersticiales entre las altas, por donde se han trazado las vías, han sido ocupadas por los migrantes de las provincias del norte y países limítrofes, que han sido atraídos por el empleo industrial. Estos pobladores son los más desfavorecidos de la metrópoli. A la precariedad de su vivienda se une la amenaza de las inundaciones y la contaminación del acuífero.

Hasta la crisis de 1930 el crecimiento de Buenos Aires parecía ilimitado. Hasta ese entonces el ingreso medio por habitante había crecido a un ritmo de 1.2% anual; entre 1930 y 1955 bajó, primero a 0.6%; al fin del período se estancó y volvió a caer después. Aunque en la totalidad del Area Metropolitana se ha mantenido la relación con el resto del país, la importancia de los 19 partidos que, junto con la Capital Federal, la componen, tiende a aumentar. En 1947 había 3 000 000 en la Capital Federal y 1 600 000 en el Gran Buenos Aires (53%). A partir de ese momento, la tendencia se desbocó hasta llegar, en 1991, a 2 950 000 en el primero, contra 7 900 000 en el segundo (268%).

A partir de 1930 hubo también una motorización vertiginosa, que llegó, de lejos, a las tasas más altas de América Latina. Los gobiernos de preguerra construyeron una estructura vial que siguió, casi palmo a palmo, el trazado ferroviario. Tanto la preocupación por la higiene, como el cine de Hollywood, prestigiaban la vida suburbana. Extensos sectores de la clase media y acomodada optaron por este modelo. Entre 1935 y 1946 se produjo un gran crecimiento industrial en el país, con predominio en la Capital Federal. Esta

tendencia se invirtió en 1946-1954, cuando el Gran Buenos Aires y el resto del país aventajaron a la Capital.

Al fin de este período el panorama no había cambiado mucho en el ámbito capitalino, pero sí en el Gran Buenos Aires, donde se radicó una importante migración interna, atraída por los empleos industriales que la sustitución de importaciones había originado. En 1955 los 6 500 000 hab del Area Metropolitana consumían 3 731 312 000 Kw, o sea 574 Kw/hab, mientras que el resto del país, o sea 13 557 000 hab consumían sólo 1 902 851 000 Kw, o sea 140 Kw/hab, lo que muestra la concentración del empleo industrial en el Area Metropolitana y la magnitud de su atracción centrípeta.

Vinieron entonces nuevos emigrantes. Como los mejores lugares estaban ya ocupados, se establecieron en los espacios intersticiales bajos que se extienden entre los tentáculos que siguen las tierras altas y que, por consecuencia, no ofrecen las mismas garantías hídricas. Esto planteó uno de los mayores problemas del Area Metropolitana. Ya en 1805 se habían dictado reglamentaciones destinadas a evitar estos asentamientos, fuente de graves riesgos.

Las áreas costeras del Río de la Plata, muy planas y de poca diferencia de altura con respecto al pelo de agua, se inundan en períodos de intensas lluvias. Como éstas, por lo general, son traídas por el viento del sudeste, que ataja la corriente de desembocadura del Plata en el Atlántico, los afluentes de la cuenca que afectan el Area Metropolitana se ven, a la vez, colmatados por la lluvia y la incapacidad de desborde. La consecuencia es que las aguas ocupan el vaso de expansión de las cuencas hídricas, con graves problemas para sus ocupantes.

Entre 1960 y 1990 ocurrieron varios fenómenos desusados, que contradicen las proyecciones hechas en 1960 en el Plan Regulador de Buenos Aires. En 1960, con una población para la Capital Federal de 2 970 000 habitantes el Plan previó para 1970, 4 500 000; en realidad fueron 2 910 000; para 1980 previó 5 100 000 y fueron 2 920 000. En cambio, para el Gran Buenos Aires, con una población, para 1960, de 3 000 000, se previeron, para 1970, 3 675 000, contra 5 550 000 que en realidad hubo y, para 1980, 4 400 000 contra los 7 000 000 que se censaron en ese año.

Frente a estas cifras surgen algunas grandes preguntas. La primera, sin que el orden signifique su importancia relativa, es el enigma de lo que pasó con los millones de metros cuadrados de vivienda que se edificaron dentro del ejido de la Capital Federal entre el censo de 1947 y el de 1991, que dan la misma población habitando en el área. La segunda sería preguntarse por qué una predicción tan acertada como la de vislumbrar, en 1960, una población total del área 20 años más tarde de 5 100 000 en la Capital Federal más 4 400 000 en el Gran Buenos Aires (total

9 500 000), resultase en realidad de 9 900 000, pero con 2 900 000 en la Capital Federal contra 7 000 000 en el Gran Buenos Aires.

Hilar muy fino en esta dilucidación exigiría un encuadre más amplio que esta ponencia. Algo puede arriesgarse, sin embargo. A la primera pregunta podría responderse, aparte de la reposición de lo obsoleto, que no alcanza a explicar el fenómeno, con una fuerte tercerización de la vivienda de prestigio situada sobre los bulevares, con migración de sus habitantes hacia los suburbios, con la desaparición de conventillos e inquilinatos, de gran densidad, y su reemplazo por departamentos modestos, de menor densidad, o con migración al conurbano.

A la segunda, a la política seguida por los gobiernos militares (1966-1973 y 1976-1983) de hacer de la Capital Federal un coto más presentable y elegante mediante la expulsión de la industria y la vivienda deficitaria. La desindustrialización de la Capital Federal perseguía un fin, no del todo criticable, pues tendía a una estructura de territorio más equilibrada, con ocupación de áreas, no sólo débilmente pobladas, sino que tendían a despoblarse más aún por la atracción unívoca de Buenos Aires. Lo que se consiguió desalentó la vivienda que estaba en contigüidad de las fuentes de trabajo, que migraron fuera del ámbito capitalino. El Plan de erradicación de las "villas de emergencia" o villas miseria, en el lenguaje popular, tendió a radicarlas casi siempre fuera del ejido, con lo que se reforzó la tendencia.

El segundo gobierno militar asumió el poder en el punto más agudo de la guerrilla y de la doctrina de la seguridad nacional. Una de las doctrinas derivadas es la de la consolidación de las áreas de frontera, hacia las que canalizó la promoción industrial y las inversiones del plan federal de vivienda. Por otro lado, el gobierno vio en los asentamientos de emergencia de la Capital Federal posibles focos de la guerrilla urbana. Los desmontó, o bien por repatriación a los países limítrofes o a las provincias de origen, o bien por traslado forzado al descampado periférico.

Desde aproximadamente 1982, o sea después de la guerra de las Malvinas, se instaló en el país una intensa recesión, agravada por el problema de las deudas externa e interna, que dura hasta nuestros días.

No se produjeron mayores alteraciones en el esquema metropolitano, salvo una gran operación de creación de reservas de tierra, por parte del gobierno militar de 1976-1983, que fue el Cinturón Ecológico del Area Metropolitana, Sociedad del Estado.

La operación consistió en crear un gran cinturón verde, por una vez, al fin, concéntrico, con una autopista, también concéntrica, que ligaría todos los accesos. Estaba destinado a crear, por compra y relleno de tierras bajas, la reserva verde accesible para los tejidos de vivienda de la periferia del área.

A la vez, daba uso útil al enorme volumen de desperdicios del tejido urbano consolidado.

El balance odioso del gobierno militar de este período ha hecho que este gran emprendimiento, sin duda positivo, no haya podido ser apreciado por la ciudadanía y que quedase estancado con el advenimiento de la democracia.

B. AGENTES DE LA FORMACION Y DISEÑO DE LA METROPOLI

En el período de 1880 a 1930 se produjo la inmigración europea masiva que hizo crecer a la población del país de 1 800 000 a 12 000 000 de habitantes, y la del Area Metropolitana de 230 000 a 3 000 000 de habitantes. La provisión de vivienda para los inmigrantes europeos se realizaba, en un principio, por alquiler y subdivisión de las casas abandonadas en el Barrio Sur, por la migración de sus ocupantes al norte cuando ocurrió la epidemia de fiebre amarilla.

Esta tendencia predominó hasta bien entrado el decenio de 1930, con un mercado provisto por la clase media y alta ascendente, que se mudó a los palacetes llamados petit-hôtels en el Barrio Norte, luego a viviendas suburbanas, con la aparición del ferrocarril, y por último a departamentos.

Las casas que abandonaban eran del tipo "casa chorizo", consistente en una ristra de habitaciones recostada sobre una de las medianeras de un lote de 8.66 m de frente (10 varas españolas), con una sala que tomaba todo el frente a excepción de un estrecho zaguán.

Esa casa se alquilaba por habitaciones. Vivía una familia entera en cada pieza, con una cocina y un servicio sanitario primitivo comunes situados al fondo. El patio que tomaba la otra franja paralela a las habitaciones era escenario de la vida en común y de las reyertas que el hacinamiento de familias de diversas nacionalidades producía. Un encargado, a cambio del uso de una de las habitaciones, cobraba los alquileres y ponía cierto orden, cuando podía. Los ocupantes de la "sala" del frente, estaban en el tope de la pirámide social de este hábitat, llamado "inquilinato".

La necesidad de alojar a las verdaderas mareas humanas que desembarcaban trayendo sólo sus brazos, y que debían emplearse en el centro, y por ende vivir cerca de él (única opción en una ciudad peatonal o de tranvías a caballo), desbordó la oferta provista por las casas familiares que quedaban desocupadas por la mudanza de sus propietarios. Debido a lo lucrativo que resultaba alquilar habitaciones a estos industrioses recién llegados, se construyeron edificios especiales; algunos llegaron hasta el centenar de

habitaciones. Fueron estos los infames conventillos "diseñados con la misma inexorable racionalidad de un barco negrero".^{1/}

Estuvieron en la crónica policial y la de costumbres durante varios decenios. Inquilinatos y conventillos fueron el escenario de un género teatral tragicómico popular llamado sainete; sus personajes principales fueron el "tano" (nombre genérico de los inmigrantes italianos), el "gallego" (id. de todos los españoles), el "ruso" (categoría que cubría a judíos, eslavos, y centroeuropeos de todo origen), y el "compadrito" (espécimen nativo cuya actitud picaresca contrastaba con la laboriosidad general de los inmigrantes).

Estos últimos lucharon y ahorraron, educaron a sus hijos en el fortísimo sistema de educación pública de la época y ascendieron a la clase media realizando el sueño de la casa propia. Compraron primero la tierra, en loteos que se produjeron en los barrios, por subdivisión de viejas quintas. Las líneas de tranvías eléctricos tendidas por compañías británicas hicieron a estos lotes accesibles al centro en pocos minutos, lo que fue produciendo los tejidos de relleno de los barrios dentro del ejido metropolitano.

Como primera característica cabe señalar que las empresas de tranvías y las ferroviarias tanto como las de servicios: el gas, primero, y la electricidad después, no encontraron inversionistas en Buenos Aires y debieron suscribir la totalidad de su capital en las plazas europeas. La clase dirigente invirtió en campos y en propiedades urbanas de renta. La media en la casa propia.

La segunda característica es que la palabra "barrio", por lo general peyorativa en América Latina, no lo es en Buenos Aires. Por el contrario, su sola mención evoca la nostalgia de una mítica vida mejor. El tango nos canta "cien barrios porteños, cien barrios de amor".

En esta mítica nostalgia hay muchos elementos reales. Compuesto por autofinanciadas y autogestionadas "casas chorizo", construidas por albañiles italianos, el barrio ofrece un tejido de una sola planta y, esporádicamente, de dos, donde se entretejen armoniosamente habitaciones, patios y árboles al fondo, comercio y artesanado en las habitaciones del frente. Sociabilidad en las veredas y en el omnipresente café de la esquina, juego de los niños en los patios y deporte en los terrenos baldíos que, hasta la saturación del tejido, mechaban generosamente al barrio. Estas condiciones no deben ser tan míticas, pues en la última década se ha asistido a un creciente aburguesamiento de las casas chorizo, por familias de profesionales que vuelven a las calles arboladas del barrio de sus abuelos. En el barrio también se dio el sueño de

^{1/} H. Baliero (1983), "Del conventillo al conjunto habitacional", Desarrollo urbano y vivienda, Buenos Aires.

la autosuficiencia urbana. El comercio o el taller, al frente, y la vivienda, en los altos o al fondo. O bien el sueño del rentista, con dos plantas idénticas superpuestas, una para habitar y la otra para alquilar.

El proceso descrito se dio con características idénticas en los alrededores de las estaciones de los ferrocarriles suburbanos. La mayor, o la única fuerza urbanizadora de Buenos Aires fue la plusvalía provocada por la transformación de la tierra rural en urbana. La subdivisión de estas propiedades, sin ningún servicio, vendidas a largos plazos, y con condiciones leoninas para los que no pudieron pagar sus cuotas, fue el mejor negocio inmobiliario de Buenos Aires.

En el período hay tres clases de constructores que agregan al parque de vivienda de modo significativo. Por una parte, los sectores del capital levantan casas de renta para alquilar a las familias que se vienen de los barrios hacia el centro por la creciente emancipación de la mujer, o a las de clase alta que ya no pueden seguir manteniendo el tren de vida de los petit-hôtels. Son casas de departamentos en las que la introducción del ascensor permite alturas de un promedio de ocho pisos, aunque no faltaron tempranos alardes de altura. Se sitúan, a partir de 1918, sobre las plazas y bulevares del casco de la capital, aunque aparecen esporádicamente en los centros barriales. Por la otra, la clase media que construye para sí misma, pero con tecnología de mercado, que rellena los intersticios capitalinos y salta a los tentáculos irrigados por los ferrocarriles. Puede estimarse que su producción es, en cantidad de vivienda, semejante o mayor a la anterior. Por último, el autoconstructor de la orilla o periferia, que ocupa su tierra más o menos legalmente, y que construye con tecnología rural que, a medida que aumenta la densidad, tiende a la consolidación con diversos grados de marginalidad.

La crisis de 1930 ve aparecer un nuevo personaje: el trabajador inmigrado transhumante y desocupado, sin familia y auténticamente "sin hogar" que se agrupa en campamentos en torno a ollas populares. Este grupo es absorbido por la sociedad y no vuelve a presentarse en cantidades significativas.

Entre 1930 y 1960 aparece el Estado como fuerte proveedor de vivienda; y su acción se expresa en dos tipos de medidas:

La primera fue el congelamiento, por ley, de los montos de los alquileres. Unido al proceso inflacionario que se inició durante los gobiernos de Perón, provocó una vasta "eutanasia del rentista" en el más puro sentido keynesiano. Favorecía a los inquilinos, pero sacó de la escena al capitalista inmobiliario urbano, que había producido un verdadero auge de la construcción de muy alta calidad, constructiva y arquitectónica, sobre todo en el decenio de 1930, cuando se desplazaron las fortunas rurales al campo inmobiliario urbano. No volverían a construirse casas de

departamentos hasta la promulgación de la Ley de Propiedad Horizontal, en 1947.

La segunda medida fue la concesión de créditos en gran escala, por el Banco Hipotecario Nacional (BHN), con distintos tipos de operación, tanto para viviendas colectivas, como para viviendas individuales agrupadas, y para viviendas aisladas, en lote propio.

Esta extensa acción del Banco alcanzó a sectores de la clase media baja, hasta el nivel de obrero industrial, suboficiales de las fuerzas armadas, agentes de policía, empleados ferroviarios y niveles inferiores de la Administración. La inflación licuó los pasivos de estos deudores, que se vieron convertidos en propietarios casi sin esfuerzo, lo que causó un efecto favorable, pero licuó al mismo tiempo la cartera prestable del Banco, que a partir de esa época pudo alimentarla sólo con fondos de Tesorería.

El peronismo se había apoderado de los fondos de las cajas de jubilaciones y de las reservas de las compañías de seguros, grandes masas de dinero que volcó al desarrollo. Pero pudo hacerlo por única vez, ya que de allí en adelante esos compromisos, así como los del BHN, sólo pudieron atenderse mediante emisión de moneda, creando espirales inflacionarias cada vez mayores.

En cuanto a los inquilinos cuyos alquileres habían sido congelados, la Ley de Propiedad Horizontal de 1947 les permitió comprar sus departamentos, ante la propensión vendedora de los antiguos dueños, que se los vendieron en una fracción de su valor real con tal de sacar algún capital al desprenderse de propiedades ruinosas.

Con estas dos medidas se estableció firmemente el predominio abrumador de la vivienda ocupada por sus propietarios frente a la figura del inquilino. Desaparecieron dos grandes productores en el mercado de la vivienda. El Estado, incapaz de realimentar un flujo continuo, a partir de la pérdida de su masa de fondos hipotecarios, y el rentista que construía para alquilar.

A partir de 1940, hubo una migración interna masiva provocada por los empleos industriales, la actividad portuaria, y por los puestos que posteriormente se crearon por la nacionalización de los ferrocarriles y los servicios. Los migrantes llegaban de las provincias norteañas y de los países limítrofes. Fueron los productores de la vivienda marginal, de las "villas miseria".

En condiciones también precarias, pero con el decoro de un lote propio, o de alguna manera apropiado, y con menores problemas de hacinamiento, otros recién llegados optaron por la periferia lejana, estableciéndose según el modelo de la omnipresente manzana, en lotes de frente angosto, de 10 varas, llevadas después por ley, a un mínimo de 10 metros. Los lotes más próximos a las estaciones

ya estaban apropiados y consolidados. Debieron ir a las cuencas hídricas entre los tentáculos ferroviarios.

La época vio la creación y difusión del sistema privado de transporte por buses urbanos llamados "colectivos", explotados por compañías o cooperativas, y que aparecían espontáneamente allá donde se presentaba un mercado. Caminando algunas cuadras por caminos de tierra, tomando colectivo, tren, y finalmente otro colectivo, llegaba y retornaba del trabajo el habitante de la periferia.

Al castigo económico que estos viajes le imponían se sumaba el del tiempo consumido. Pero era la única opción de estos recién llegados, que con una tecnología de vivienda rural, que dominaban, con algunos agregados industriales, erigieron viviendas deficitarias, pero en un escalón superior al de la villa miseria.

Entre 1960 y 1990 apareció un nuevo protagonista, al amparo de la Ley de Propiedad Horizontal, que es el promotor. Comenzó a operar con una porción de capital propio al que sumó un crédito del BHN. Construyó casa de departamentos en altura que durante decenios siguieron llamándose "casas de renta", aunque ya no lo eran, puesto que una vez terminadas eran subdivididas y vendidas por departamento a los usuarios.

En los períodos, cada vez más frecuentes y prolongados, en que se agotaban los créditos del BHN, los promotores se hacen cada vez más audaces. Se largaban a construir con fondos propios cada vez más escasos, con el crédito de los proveedores y con el dinero de los propios compradores. En los recurrentes y agudos brotes inflacionarios, los promotores no pudieron cumplir sus promesas de entrega a los compradores.

Durante el gobierno de Onganía hubo tres años de estabilidad. En este período salieron a la plaza préstamos hipotecarios de bancos privados para la construcción, con los cuales los promotores construyeron una apreciable cantidad de viviendas, que llegaron, en menor medida, hasta la clase media baja. El Estado emprendió un plan de vivienda destinado a la erradicación de los asentamientos marginales, que produjo grandes conjuntos en altura, de construcción demasiado barata y habitación conflictiva.

El último gobierno de Perón devolvió su protagonismo al BHN mediante una inyección gigantesca de fondos, en una operación en que sindicatos, cooperativas y municipios actuaron como entidades intermedias. La revolución militar que derrocó a Isabel Perón, tras el brote inflacionario que marcó el hundimiento de su gobierno, priorizó la estabilidad y detuvo las obras en curso.

Sucedió un nuevo plan de estabilidad y ajuste. El Estado volvió a ser protagonista a través del BHN, con planes destinados

a la clase media, no subvencionados, y con cláusulas de reajuste para que la cartera no volviera a perder su poder adquisitivo.

Para mantener el volumen de actividad de la construcción y llegar a los sectores de menores recursos, tanto como para asegurar asentamientos en las áreas de frontera, en virtud de la doctrina de la seguridad nacional, el gobierno militar estableció el Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi), financiado con una tasa del 5% de todos los sueldos pagados en el país, a cargo del empleador. Esta inyección mensual se reforzaría con el tiempo, con los pagos de las viviendas por parte de sus usuarios. Igual que los créditos del BHN, los del Fonavi incluían cláusulas de reajuste, para mantener el valor de los fondos de recuperación.

Cuando sucumbió el plan de estabilidad, sostenido con grandes inyecciones de deuda externa, cayó también el poder adquisitivo de los salarios. Por fin, nadie pagó nada, y los sistemas, hasta la fecha, no han tenido ningún efecto multiplicador.

La vivienda de mercado se ocupó casi exclusivamente del sector suntuario, y después de la crisis de las Malvinas, ni de eso. Una profunda recesión, que dura hasta ahora, se abatió sobre el mercado, con algunos atisbos de recuperación en estos últimos meses, en que el valor de las propiedades comienza a acercarse a sus costos de reposición.

Los gobiernos democráticos que siguieron al militar, lucharon por establecer planes de estabilización, que acabaron uno tras otro en crisis inflacionarias, seguidas por ajustes que acentuaron la recesión. La tónica de la época fue la escasez del crédito y la producción de vivienda se vio restringida a casas unifamiliares, desde las suntuarias a las medias y hasta modestos reciclajes.

El autoconstructor siguió operando en la periferia. Se formaron algunos grupos de construcción por esfuerzo propio y ayuda mutua, sostenidos por los cleros protestante y en menor medida católico, y algunos laicos. El Estado nacional siguió operando con conjuntos de viviendas terminadas, caras, encargándose su ejecución a empresas constructoras, que finalmente se regalaban a familias más por favorecidas que por necesitadas.

La Provincia de Buenos Aires, a la que pertenecen los 19 municipios que, junto con el Distrito Federal, forman el Area Metropolitana, estableció un Fondo Provincial de Vivienda (Foprovi) para llegar con acciones parciales de mejoramiento, a las familias autoconstructoras de la periferia, que fueron, sin duda, el sector constructor de vivienda más productivo del período.

II. ALTERNATIVAS DE VIVIENDA Y SU EVOLUCION EN LOS ULTIMOS 30 AÑOS

A. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA URBANA POR APARICION DE NUEVOS MODOS DE VIDA

A diferencia de lo ocurrido en otras áreas metropolitanas, no se han dado en Buenos Aires expulsiones de antiguos residentes por reclamar para sí áreas ventajosas capas de mayor poder económico. Esto ha sido así por la topografía plana del territorio. Las áreas de privilegio fueron las creadas por la clase dirigente para su propio disfrute; desde el instante mismo de su trazado, ya se sabía quién viviría a la vera de las plazas y bulevares.

Si bien los últimos decenios han asistido a una tercerización creciente de las viejas, amplias y sólidas casas de departamentos de las avenidas céntricas, la metrópoli no ha sufrido grandes deterioros de su núcleo, salvo cuando reservas para urbanizaciones futuras, o autopistas que no se construyeron, impidieron la regeneración espontánea del tejido.

Como mutación negativa, se percibe una pérdida creciente, en la clase media, del sentido de solidaridad con los ancianos, que tiende a extenderse en otros estratos. La solidaridad del clan y el agradecimiento y respeto a los mayores es común a las tradiciones tanto de los inmigrantes europeos como de la cultura andina de los provenientes de provincias del norte y países limítrofes. Resulta necesario prever una estrategia habitacional para encarar este problema.

No han aparecido, en Buenos Aires, nuevos tipos de familias ni modos de vida, que hubiesen generado nuevas tipologías de vivienda o tejidos urbanos, que no hayan estado ya presentes en 1960. Entre las clases media y media alta, las casas de departamentos y torres estaban consolidadas, lo mismo que la división de la propiedad de los departamentos y su posesión por los ocupantes. Los cambios fueron más cuantitativos que cualitativos. Se saturaron los frentes con vistas privilegiadas sobre el río y los parques, y las quintas del barrio de Belgrano (dentro del ejido capitalino y al noroeste del centro) fueron reemplazadas por torres. Las zonas residenciales suburbanas del noroeste, de San Isidro y San

Fernando, se extendieron, desde la costa, hacia el oeste y el norte, ocupando áreas semirrurales con un tejido más abierto, de jardines más suntuosos y extensos, en las zonas llamadas Lomas de San Isidro y La Horqueta. Se amplió sobremanera el parque de la segunda vivienda, en forma de clubes de campo y marinas, siempre para el sector de mayores ingresos. Dentro del territorio de la Capital y en las zonas más consolidadas del suburbano, la casa individual reganó su prestigio; se asistió a un proceso de ampliaciones y reciclajes de importancia, a cargo de los propietarios-ocupantes.

Los sectores de menores ingresos debieron llevar sus esfuerzos de autoconstrucción a sectores más alejados, por saturación de los tejidos más próximos, pero empleando siempre los mismos modelos. Su situación se agrava a medida que se ven obligados a establecerse en tierras con riesgo de anegarse temporalmente, o en áreas en que es muy problemático que se complete la infraestructura. La cantidad de familias en "villas miseria" no ha cambiado sustancialmente. La calidad de los servicios de la periferia baja a medida que nos alejamos del centro, y a igual alejamiento decae de norte a sur, y dentro de una misma subárea, a medida que nos alejamos de las vías de comunicación troncales. Esto es cierto para los equipamientos comerciales, de transporte, educación, salud, parques y esparcimiento. Como el conurbano aloja una porción importante de la industria, no todo el transporte se hace hacia el centro, aunque esta corriente sigue siendo predominante.

Uno de los deterioros importantes del hábitat de los sectores populares es la contaminación crítica del río de la Plata, con la pérdida de la tradicional expansión de los feriados veraniegos. La saturación de los asentamientos en las tierras intersticiales más bajas trae aparejados problemas de inundación y de contaminación de las napas, que son los más graves para sus pobladores, los sectores de menores recursos.

B. CUANTIFICACION DE LAS PRINCIPALES ALTERNATIVAS DE VIVIENDA SEGUN GRUPOS SOCIOECONOMICOS

La necesidad de ilustrar al lector con un perfil aproximado del estado presente de las alternativas de vivienda, ha llevado al autor a arriesgar suposiciones apoyadas muy tangencialmente en datos fehacientes, y que por lo tanto deben ser tomadas con la debida reserva. (Véase el cuadro 1).

Cuadro 1

CIFRAS DE LOS CENSOS DE POBLACION Y VIVIENDA

| | VIVIENDA | | | POBLACION | | |
|-------------|-----------|-------------|-----------|-----------|-------------|------------|
| | Cap. Fed. | Gran Bs.As. | Total | Cap. Fed. | Gran Bs.As. | Total |
| 1980 | 1 088 345 | 1 927 549 | 3 015 894 | 2 922 829 | 6 843 201 | 9 766 030 |
| 1991 | 1 169 565 | 2 299 468 | 3 469 033 | 2 955 002 | 7 926 379 | 10 881 381 |
| Diferencia: | +81 220 | +371 919 | +453 139 | +32 173 | +1 083 178 | +1 115 351 |

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec), censo de 1991; datos provisionales y de 1980 (procesado). Fueron publicados en La Nación del 21 de mayo de 1991.

La diferencia intercensal comienza por darnos la sorpresa de que a un aumento de población de 32 173 habitantes, en la Capital Federal, correspondió un incremento de 81 220 viviendas, o sea 2.5 nuevas viviendas por cada nuevo habitante, mientras que en los 19 partidos de la Provincia que conforman el Gran Buenos Aires, a los 1 083 178 nuevos habitantes corresponden 371 919 viviendas, o sea una nueva vivienda para cada 3 nuevos habitantes.

Este enigma viene a sumarse a otro mucho mayor. Nadie duda que desde 1947 hasta la fecha se ha construido un enorme volumen de viviendas dentro del ejido de la Capital Federal, sin embargo, el censo de 1947 daba la misma cantidad de habitantes para el área capitalina.

En sí, el dato intercensal de un incremento de 453 139 viviendas para 1 115 351 habitantes no es malo, pues nos da una nueva vivienda para cada 2.46 habitantes, por lo que podríamos presumir un mejoramiento del déficit. Pero podría darse el caso de que una gran cantidad de unidades fuesen segunda vivienda suntuaria o viviendas subnormales que se sumaran al déficit, por lo cual hasta no haberse desagregado los datos censales no puede afirmarse nada a ciencia cierta. (Véase el cuadro 2).

Cuadro 2

ARGENTINA: POBLACION DE VILLAS DE EMERGENCIA
EN RELACION CON POBLACION TOTAL, 1990
(Estimaciones)

| Zona | Partidos | Total Población | Población Villas Emergencia | % Población Villas |
|--------------------|---------------|-----------------|-----------------------------|--------------------|
| Sur | Alte. Brown | 448 716 | 39 004 | 8.69 |
| | Avellaneda | 330 809 | 51 366 | 15.53 |
| | Berazategui | 318 002 | 5 181 | 1.63 |
| | E. Echeverría | 319 958 | 2 570 | 0.80 |
| | Fcio. Varela | 304 430 | 19 019 | 6.25 |
| | L. de Zamora | 632 536 | 52 457 | 8.29 |
| | Lanús | 484 667 | 120 457 | 24.85 |
| | Quilmes | 560 511 | 101 404 | 18.09 |
| | Total Sur | 3 399 629 | 391 458 | 11.51 |
| Oeste | La Matanza | 1 364 456 | 79 741 | 5.84 |
| | Morón | 735 828 | 11 709 | 1.59 |
| | Merlo | 451 917 | 6 832 | 1.51 |
| | Moreno | 330 919 | 3 548 | 1.07 |
| | Total Oeste | 2 883 120 | 101 866 | 3.53 |
| Norte | G. San Martín | 412 229 | 16 420 | 3.98 |
| | G. Sarmiento | 799 894 | 14 191 | 1.77 |
| | S. Fernando | 149 223 | 8 850 | 5.93 |
| | S. Isidro | 334 135 | 15 311 | 4.58 |
| | Tigre | 278 988 | 8 358 | 3.00 |
| | 3 de Febrero | 380 366 | 13 104 | 3.45 |
| | Vicente López | 297 016 | 10 669 | 3.59 |
| | Total Norte | 2 651 851 | 86 903 | 3.28 |
| Total Gran B.A. | | 8 934 600 | 580 227 | 6.49 |
| Capital Federal | | 3 000 000 | 80 000 | 2.67 |
| Total Area Metrop. | | 11 934 600 | 660 227 | 5.53 |

Fuente: Para el Gran Buenos Aires, Oscar Rubino, El conurbano bonaerense, La Plata 1990. Para la Capital Federal, Juan Suárez, Comisión Municipal de la Vivienda.

Si suponemos que la proporción de viviendas no adecuadas, o deficitarias, de la totalidad del Area Metropolitana es del 35%, o sea, semejante a la de la totalidad del país, puede arriesgarse la desagregación del parque de viviendas del Area Metropolitana que indica el cuadro 3.

Cuadro 3

DESAGREGACION DEL PARQUE DE VIVIENDAS EN EL AREA METROPOLITANA

| | Capital Federal | Gran Buenos Aires | Total | % |
|--|-----------------|-------------------|-----------|-----|
| Vivienda colectiva, en casas de departamentos y torres | 570 000 | 120 000 | 690 000 | 20 |
| Individuales, bajas, aptas | 505 500 | 700 000 | 1 205 500 | 35 |
| Individuales con algún problema | 45 000 | 300 000 | 345 000 | 10 |
| Deficitarias | 25 000 | 1 180 500 | 1 205 500 | 35 |
| Total | 1 145 500 | 2 300 500 | 3 446 000 | 100 |

Fuente: Hipótesis del autor.

1. Casas de departamentos y torres: 20%

Las casas de departamentos aparecen a partir del comienzo de siglo. De un promedio de 8 pisos de altura, predominaba en el área céntrica, barrio norte, subcentros, en los bordes de plazas y parques, y a lo largo de las avenidas principales, sobre todo en las mejor servidas por el transporte. Se producen también algunos manchones de altura, fuera de estos radios, en los centros de las antiguas poblaciones, luego absorbidas.

Desde su aparición hasta 1940 fueron construidas por capitalistas que las explotaban en alquiler. La Ley de congelamiento de los alquileres interrumpió su producción, hasta que la Ley de Propiedad Horizontal de 1947 permitió que se construyeran para ser vendidas a sus ocupantes. La ocupación por sus dueños, igual que en los demás sectores de mercado, es del 93%, y sólo el 7% restante se ofrece en alquiler.

La oferta de viviendas en alquiler, en el Area Metropolitana, seguida de mes en mes por la Cámara de la Vivienda Económica de la República Argentina (Cavera) de 1976 a 1988 y tomada de los avisos de los diarios La Nación y Clarín da un promedio de 9 000 viviendas, con dos topes excepcionales de 15 000. Las viviendas que salen en este tipo de aviso son netamente de mercado; las que ocupan el escalón más bajo de esta categoría son imposibles de cuantificar. Tanto en alquiler como en propiedad, las unidades que predominan son las de estar-comedor, dos y tres dormitorios, con uno o dos baños. Más de la mitad cuenta con habitación y baño de servicio, pues aunque el servicio doméstico tiende a desaparecer, este proceso es lento. Puede estimarse, también, que alrededor de la mitad de las unidades tienen cochera en el edificio.

Integran tejidos de 600 hab por manzana de densidad media, y están asentadas sobre el mismo parcelamiento que otrora alojó viviendas individuales, en lotes de 10 varas (8.66 m) de frente por 20 a 50 m de fondo. Los patios de las casas bajas, de alrededor de 4 x 5 m fueron extruidos en altura, y a ellos abren sus ventanas cocinas, dormitorios y a veces departamentos enteros. En los pisos bajos la situación es penosa.

Se da la paradoja de que una porción muy grande de las viviendas de mejor ubicación y calidad de construcción se encuentra en condiciones ambientales deplorables. Sin embargo, el departamento es una alternativa muy apetecida por la clase media y, en las ubicaciones privilegiadas, por la clase media alta y alta, por las ventajas que ofrece:

i) Unica forma de habitar en las áreas céntricas y residenciales mejor servidas por comercio, transporte, esparcimiento, educación, salud, etc.;

ii) La densidad del tejido lleva a que las plantas bajas estén casi todas dedicadas al comercio, con lo que el abastecimiento diario y los restaurantes se encuentran al pie de la casa, y hasta a domicilio;

iii) Las puertas y vestíbulos de entrada, casi siempre muy bien cuidados, son un símbolo de status e identidad, de pertenencia en la ciudad, en un grupo homogéneo de alrededor de 20 familias; y

iv) La intimidad y la seguridad están custodiadas por un portero, que mantiene el funcionamiento de los servicios comunes, liberando al ocupante de muchas de las preocupaciones propias de la vivienda individual.

Los serios inconvenientes ambientales generados por el sistema de patios interiores llevaron a la reglamentación de edificios de perímetro libre, o en torre. El tipo se inscribe en volúmenes prismáticos, compactos, sin patios, de altura proporcional a su retiro lateral de las líneas medianeras. En los tejidos

consolidados de las casas de departamentos, la introducción de la torre produjo la ruptura de los planos de fachada y de la morfología de los calles, si bien la situación de los patios mejoró algo.

El tipo se expresa en plenitud en un amplio sector de Belgrano, donde se permitió la densificación en altura. Allí remplazaron casonas y quintas, sobre un parcelamiento de medidas y arboledas generosas. El tejido generado es interesante, aunque, al ser residencial exclusivo, los jardines expulsan al comercio, que hay que buscar en centros especiales. En general las torres alojan a la clase media alta de mayor poder adquisitivo, sobre todo en Belgrano y el frente con vistas sobre el Río.

2. Vivienda individual apta: 35%

Las más lujosas están sobre los tejidos ciudad-jardín del noroeste, en los partidos de Vicente López, San Isidro y San Fernando, ocupadas por los mismos estratos sociales que los pisos céntricos suntuarios. Una extensísima porción de la clase media habita en viviendas individuales, de una y dos plantas, que recorre, entre las grandes residencias de San Isidro y la marginalidad de las villas, una gama continua. Y es continua porque la inserción en uno u otro punto de la escala corresponde con las posibilidades económicas de las familias, sin saltos bruscos provocados por ghettos culturales o raciales. La movilidad económica y social de la Argentina es considerable, aunque, igual que el resto de las variables, exhibe el deterioro causado por la crisis de la deuda y el ajuste.

Los tejidos de vivienda individual más antiguos corresponden a la tipología de la casa chorizo, llamada así por ser una ristra de habitaciones recostada sobre una de las medianeras, con un patio paralelo a las piezas que llega hasta la otra medianera y una galería que corre entre ambos. El frente está cerrado por una sala y zaguán. Esta tipología mantiene su prestigio. La eficacia de su receta espacial y la generosidad de las medidas y altura de las habitaciones las hace susceptibles de reciclajes de todo tipo.

A partir del decenio de 1940, tal vez por penetración de las normas del Banco Hipotecario, seguramente por sus ventajas de practicidad y economía sobre la casa chorizo, aunque sin su gracia, apareció la casa cajón. Situada sobre un lote al que la Ley de Tierras ha subido de 10 varas a 10 metros de frente por un mínimo de 30 m de fondo, está organizada en tres bandas paralelas a la medianera de un tercio del ancho del lote cada una. Una de las bandas contiene dos dormitorios con baño intermedio. La otra un porche, la sala, la cocina y un lavadero; la tercera queda libre, dejando un paso al fondo. La casa cajón es el arquetipo, la casa a la que tiende el autoconstructor, a la que han llegado muchos y

a la que quieren llegar infinidad de casa inconclusas, con diversos grados de precariedad que buscan superar.

3. Viviendas individuales con algún problema: 10%

El problema más generalizado en los tejidos de vivienda individual del Area Metropolitana es la falta de cloacas. Si se piensa que cerca del 50% carece de ellas, se ve claramente que se ha incluido en la categoría de aptas a muchas que no las tienen, pero que son satisfactorias en los demás aspectos. Las 50 000 unidades de la Capital Federal, con algún problema, están en esta categoría porque sufren de obsolescencia, hacinamiento o riesgo de inundación leve.

Las 300 000 del Gran Buenos Aires se incluyen por falta de cloacas, calles no pavimentadas, distancias no satisfactorias a los medios de transporte y lugares de aprovisionamiento y trabajo, o por riesgo de inundaciones leves. La línea que separa el escalón inferior de esta categoría con el superior de la deficitaria es incierta y arbitraria; varía según la metodología y los criterios que se empleen.

4. Vivienda deficitaria: 35%

En esta categoría se incluyen las que además de carecer de cloacas no tienen provisión de agua potable, están seriamente afectadas por el acceso al transporte y lugares de aprovisionamiento, la precariedad de construcción o se levantan en zonas francamente inundables. (Véase el cuadro 4).

Cuadro 4

AREA METROPOLITANA: CLASIFICACION DE LA VIVIENDA DEFICITARIA

| Tipo | N° | % |
|--|-----------|-----|
| Autoconstrucción en lote propio o con tenencia más o menos legal, precaria, tendiendo a casa cajón | 834 950 | 69 |
| Establecimiento en "villas miseria" | 115 000 | 10 |
| Intrusiones en edificios ruinosos o abandonados | 120 550 | 10 |
| Alquiler en pensiones tugurizadas y hacinadas | 135 000 | 11 |
| Total | 1 205 500 | 100 |

Fuente: Hipótesis del autor.

Sobre intrusiones y tugurios no caben mayores explicaciones; sí, en cambio, sobre las "villas miseria". La villa se origina por ocupación clandestina, por lo general hecha con alguna complicidad política, de tierras poco vigiladas, con títulos dudosos o sobrantes fiscales. Otras veces son campamentos provisionales para los que han quedado sin techo por alguna catástrofe (inundación, incendio, desalojos, etc). La emergencia se transforma en permanente. En su génesis fue también la recalada más fácil del migrante de países limítrofes o de provincias del norte, que al establecerse llamaba a sus parientes, etc. Consisten de agregaciones de casillas muy compactas construidas con materiales precarios, casi sin espacios libres, con senderos peatonales, con grifos comunitarios, excusados primitivos y conexión eléctrica clandestina.

La del "villero" es una categoría social compleja. Conviven en la villa familias constituidas y honorables, algunas de ellas perfectamente integradas al medio urbano y con nivel cultural de clase media, que se encuentran allí transitoriamente por algún accidente económico. Otras, de la misma honorabilidad, pero recientemente llegadas al medio urbano y con problemas de adaptación. Otros villeros sufren diversos problemas de marginalidad y subculturas de la miseria. Por fin, hay un "lumpen" que vive del delito y a veces de la explotación de sus propios compañeros de villa, junto con personas o familias que están asentadas allí aunque pudiesen costearse otro hábitat más decoroso, pues encuentran ventajas económicas, como la conexión clandestina a los servicios, evasión de impuestos, trabajo en negro, etc.

Las operaciones de viviendas terminadas en conjuntos realizados por el Estado no tienen entidad como para ser una alternativa válida. No consideramos en esta alternativa las operaciones financiadas por el Banco Hipotecario Nacional, pues tanto su tipología como sus destinatarios se asemejan a los tejidos urbanos de clase media.

Los conjuntos del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (Peve) y los del Fonavi alcanzan a 4.5 % del parque y están ocupados y vendidos. La oferta anual de nuevas construcciones Fonavi en el área alcanza a unas 8 000 unidades.

No existe casi ninguna vivienda provista por empleadores. Las verdaderas personas sin hogar son una rareza, casi siempre con perturbaciones mentales.

III. APROPIACION DE LA VIVIENDA POR LOS DISTINTOS GRUPOS SOCIOECONOMICOS

A. EJEMPLOS REPRESENTATIVOS DE COMO OBTUVIERON SU VIVIENDA LOS DISTINTOS GRUPOS SOCIOECONOMICOS

Las posibilidades de lograr un techo en el Area Metropolitana de Buenos Aires son pocas, pues consisten casi exclusivamente de ofertas de mercado, con sólo un 7% de las existencias destinado a alquiler y el 93% restante ocupado por sus propietarios, que los transfieren por ventas al contado. Lo mismo ocurre con las unidades nuevas.

Los ocupantes-propietarios han llegado a esta condición mediante el ahorro propio o por créditos del Banco Hipotecario Nacional, con plazos de 20 y 30 años que hoy no existen. Durante los decenios de 1960 y 1970 operaron brevemente secciones de créditos para vivienda de bancos privados.

Casi todos los inquilinos que ocupaban viviendas en el decenio de 1940 llegaron a hacerse propietarios de sus viviendas, pues la ley de congelamiento de alquileres, junto con la inflación, hizo que las propiedades de renta se transformasen en ruinosas para sus dueños. Con tal de recuperar alguna liquidez, al aparecer la Ley de Propiedad Horizontal de 1947, prefirieron vender a sus inquilinos a una fracción del valor real. Son raros quienes se arriesgan a alquilar, fresco aún el recuerdo de aquellas radicales descapitalizaciones.

También es muy fuerte el deseo de la casa propia. El usuario siente que el dinero pagado en alquileres es plata perdida, mientras que lo que se tiene en propiedad queda. Siente que si es dueño de su casa su familia está segura.

Si tomamos como representativo para el Area el cuadro estimado para todo el país por la Secretaría de Vivienda en diciembre de 1981, tendremos el mapa socioeconómico de los sectores que están en condiciones de acceder a la vivienda de mercado.

Tomando como valor 1 el umbral por debajo del cual se considera que la familia tiene sus necesidades mínimas insatisfechas, o sea el umbral de pobreza, el panorama es el indicado en el cuadro 5.

Cuadro 5

ESTRATOS ECONOMICOS QUE PUEDEN ACCEDER A LA VIVIENDA DE MERCADO

| Tramos de ingresos | % de hogares | Ingreso familiar medio | Consumo familiar | % ahorro en vivienda |
|--------------------|--------------|------------------------|------------------|----------------------|
| Hasta 0.77 | 33.4 | 0.39 | 0.39 | --- |
| 0.77 a 1.03 | 14.4 | 0.90 | 0.90 | --- |
| 1.03 a 1.30 | 13.5 | 1.16 | 1.00 | 12.1 |
| 1.30 a 2.60 | 19.2 | 1.95 | 1.60 | 17.3 |
| 2.60 a 3.60 | 12.0 | 3.10 | 2.30 | 19.9 |
| 3.60 y más | 7.5 | 6.20 | 4.44 | 22.5 |

Fuente: Secretaría de Vivienda, diciembre de 1981.

No estando aún procesado el censo de 1991, no es posible conocer la variante intercensal, pero provisionalmente puede suponerse que un 40% de las familias puede llegar a la vivienda por sus propios medios, un 13.5% más puede hacerlo si es parcialmente asistido, mientras que el resto, o sea el 46.5% carece de capacidad de ahorro. A la luz de estas cifras, parece un milagro que haya tan sólo un 35% estimado de viviendas deficitarias. Puede ser que a los sectores menos favorecidos hayan llegado directa o indirectamente por herencia, las unidades vendidas a inquilinos o las operaciones sociales sumamente subvencionadas cuyos créditos fueron licuados por la inflación. Lo cierto es que este vasto sector del 46.5%, no tiene capacidad de obtener por compra directa al contado una vivienda cuyo costo mínimo es de 20 000 dólares, monto que nos da el umbral del mercado.

Puede, sí, comprar un lote, u obtenerlo en algún esporádico reparto, u obtener su tenencia, más o menos precaria, hasta que, con ayuda de las autoridades, alguna cooperativa o grupo de acción comunitaria, logre sanear su título de propiedad. Tampoco puede

construir al costo de mercado, de un mínimo de 500 dólares el metro cuadrado. Lo que puede hacer es erigir algún tipo de morada sobre el lote para, después de años de lucha y darse maña como constructor improvisado (nunca falta un amigo o cuñado albañil), ir consolidando y sacarla paulatinamente de la precariedad. Por supuesto que esto implica alguna capacidad de ahorro, y el cuadro no nos da ninguna. Esto puede explicarse por la existencia de segundos trabajos, las más de las veces, "en negro", cuyo registro estadístico, a los fines de evaluar su incidencia macroeconómica, es harto difícil.

El hecho es que este autoconstructor individual existe y puede vérselo en toda la periferia suburbana y, de hecho, en todo el país. Con un cálculo aventurado hemos atribuido la pertenencia a este modelo al 69% de la vivienda deficitaria de la metrópoli, o sea la friolera de 834 950 hogares. Sería una visión no exenta de optimismo, pues implica no una condena sino un proceso de salida de la carencia. Este proceso conoce muchas derrotas, pero constituye sin duda porción apreciable de los primeros escalones de las viviendas aptas, que son otras tantas victorias.

A este productor de vivienda, que clasificaríamos dentro del sector privado, es difícil llegar desde organismos centralizados, es menester hacerlo a través de municipios y sociedades de fomento, o de grupos de promoción social religiosos o laicos. Estos últimos trabajan preferentemente con grupos de autoconstrucción asistida, por esfuerzo propio y ayuda mutua; pero cabe consignar que la mayoría de estos autoconstructores procede en forma individual.

B. FUNDAMENTOS IDEOLOGICOS DE LAS DIFERENTES SOLUCIONES

Por orden de aparición, la primera de las estrategias con las que intervino el Estado en la producción y distribución de viviendas fue como animador de un proceso que el mercado seguía espontáneamente. Lo hizo a través del Banco Hipotecario Nacional, que en un principio otorgaba créditos, a partir de un capital de base suscrito por el Estado, papeles de buena y sólida renta vendidos a accionistas en las plazas financieras argentinas y europeas, garantizados por las hipotecas que aseguraban el pago de los préstamos. Prestaba sobre todo lo hipotecable, casas y campos, con tal de que el valor del bien fuera suficiente.

Había capitalistas que construían para alquilar y había familias que construían para habitar. Si a los medios de que disponían se les agregaba otros provenientes del crédito, podían construir más. El Estado, mediante su gestión financiera, obtenía esos medios. El fondo se regeneraba con el pago de los que cumplían o con la ejecución de los que no. La cartera de hipotecas guardada en el sótano del Banco era tanto o más sólida que el dinero que estaba en la calle, prestado.

Esta gestión del Estado, al aumentar la actividad, generaba producción, riqueza para los capitalistas y trabajo para los obreros de la construcción. Con esto se daba por satisfecho. Además anticipaba, para el que construía para vivir, el fruto (la casa) del ahorro, que vendría después, para pagar la deuda. Mientras tanto la familia disfrutaba del techo cuando lo necesitaba y no al fin de la vida.

Por otra parte se pensaba que si se hacían muchas viviendas, éstas llegarían, tarde o temprano, a los sectores que se encontraban más abajo en la escala socioeconómica.

Este modo de operar se funda en la creencia de que el progreso resolvería todos los problemas, de que había gente transitoriamente pobre, pero "decente", y que a través del esfuerzo y del ahorro se incorporaría a la corriente principal del sistema, dejando fuera a la "chusma", que "por algo será", no puede alcanzar esta meseta y, por ende, se lo tiene bien merecido.

Este conjunto de creencias reinó incontestado en la Argentina hasta la crisis del año 1930. Lo acontecido en el medio siglo anterior, a la luz del fenomenal desarrollo del país, le daba la razón. A favor del sistema puede decirse que se realimentaba, y que sus beneficiarios devolvían lo obtenido para que otros, a su vez, pudiesen beneficiarse.

Con este modelo, el Estado era un mero gestor financiero, los protagonistas eran los que construían para provecho o para uso; se suponía que ellos sabían lo que hacían y, de hecho, lo supieron, en cuanto a la elección de terrenos, proyectos y materiales, pues lo producido resiste muy bien la comparación con las construcciones posteriores.

Las estrategias con las que se intentó la salida de la crisis del 30, perdida la fe en la omnisabiduría del mercado, vieron una creciente intervención y regulación por parte del Estado, no sólo como animador sino como determinador. Originadas en el pensamiento keynesiano, y ejecutadas por los gobiernos conservadores, estas tendencias intervencionistas se vieron potenciadas con el golpe militar de 1943 y con los subsiguientes períodos de gobierno de Perón. Este se vio al frente de un país con enormes activos (para la Argentina y la época) originados en la provisión de alimentos a los aliados, con una posición que podía considerarse muy fuerte, en un mundo que salía debilitado de la segunda guerra mundial y que muchos consideraban a las puertas de la tercera. Esa oportunidad histórica pareció al alcance de la mano, con una Argentina cuyas cuentas eran más favorables que las de Italia. Debería transformarse el país utilizando todos los recursos disponibles hoy, que mañana podían no valer nada. La deuda inglesa se volcó a nacionalizar los ferrocarriles y los servicios, los fondos de las cajas de jubilaciones y reaseguros a la promoción industrial y las importaciones estratégicas para el desarrollo.

El Banco Hipotecario Nacional prestó a un ritmo desusado, para contribuir también a un desarrollo febril y a la promoción social. Lo que prestó quedó, en términos de activos sociales indudablemente mejoradores del hábitat, y ésta es la parte positiva. La negativa es que no se puede forzar el desarrollo de una sociedad más allá de lo que su metabolismo puede tolerar. Ante los desajustes emergentes, se comenzó a reglamentar, continuando el proceso iniciado por los conservadores después de la crisis. Ante nuevos actores, migrantes internos o de países limítrofes, el Estado "sabía mejor". Empezó a tipificar, dónde y cómo y a quién, cuánto y cuándo.

En nombre de una mayor justicia distributiva, la intervención estatal desplazó al constructor como protagonista. Es cierto que durante este período reinó una interpretación bastante ajustada de las aspiraciones populares, pero también que el modelo dejó el camino abierto para otras no tan ajustadas, que creían, también, "saber mejor".

El que se ampliara sensiblemente el espectro de acreedores, entrando al campo popular, con operaciones promovidas por el mismo Banco, y no el mercado, fue un hecho positivo. No lo fue, en cambio, el que produjo la inflación, por la emisión para el desarrollo, combinada con préstamos promocionales a muy largo plazo. El resultado fue muy favorable para los que lo aprovecharon, que vieron licuarse su deuda. También se licuó la cartera del Banco, que no pudo ya beneficiar a nadie.

Caído el General Perón en 1955, esta ideología de que el Estado "sabe mejor" llevó hasta el extremo de las acciones directas, en que el Banco, a través de sus propios proyectos y compras de terrenos, excluyó a todos los demás actores.

Bajo la dictadura militar teocrática-paternalista del General Onganía (1966-1973) privó nuevamente el criterio mesiánico-distributivo, esta vez mezclado con un criterio tecnocrático y de grandes negocios, con instrumentación a cargo del Ministerio de Obras Públicas. Se decidió ejecutar un programa de viviendas terminadas, para erradicar las "villas miseria", realojando a sus habitantes en grandes conjuntos, cuya construcción se adjudicaría a las empresas más importantes, a base de concursos de proyecto y precio. La importancia de los proyectos en la obtención de las obras, evaluados por jurados representativos de las corporaciones profesionales, movilizó a los mejores profesionales de la época. Los resultados de los concursos fueron, en general, tan espectaculares en el aspecto escultórico cuanto decepcionantes en su resultado posterior.

La exclusión de los interesados y la rebaja de las normas de calidad para poner a las viviendas en precio hizo que, a pesar de la indudable calidad de los arquitectos intervinientes, muchas de estas operaciones de "vamos a mejorarlos aunque tengamos que

matarlos" entraran en una categoría que no se sabe muy bien si calificar como apta o deficitaria.

También durante la época de Onganía, se instrumentó una de las operaciones mejor concebidas, el Plan de Viviendas Económicas Argentinas (VEA). El plan volvió a las fuentes originales del Banco Hipotecario, vale decir devolver el protagonismo a los agentes sociales. Las operaciones no estaban promovidas por el Banco, sino por entidades intermedias, que podían ser municipios, entidades sin fines de lucro, como cooperativas o sindicatos, o bien comerciales con fines de lucro, siempre que contasen con un terreno apto y que tuviesen una nómina de candidatos inscritos con fuentes de trabajo legítimas que les permitiesen reintegrar los créditos. También debían demostrar que no poseían otra vivienda y que la necesitaban legítimamente, pues los créditos eran muy promocionales en términos de mercado, siempre en aras de la justicia distributiva. Ambas condiciones, tal vez bastante contradictorias, que requerían transitar por el filo de navaja de ser necesitado y solvente, a la vez, resultaron de muy difícil control. El plan exigía que los proyectos y la dirección de la obra estuviesen a cargo de arquitectos matriculados, elegidos libremente por las entidades intermedias, a los que se reconocía en el crédito, el honorario legal.

A este gobierno sucedió, en 1973, el último gobierno constitucional del General Perón, durante el cual se produjo su muerte. Su política de vivienda se apoyó en el Plan VEA que recibió un fenomenal impulso.

La ideología que alimentó el período fue la de permitir una reincorporación limitada de los actores, siempre que eligiesen asociados tecnocráticos y tuviesen un tinte redistributivo algo caritativo. Sin embargo, apuntaban a la regeneración del fondo mediante una justa devolución. Pero una vez más, en 1976, un estallido inflacionario quebró el sistema, lo que terminó en el regalo de las viviendas y el agotamiento del fondo.

La dictadura de Videla, en 1976, puso fin a este modo de operar. El Banco Hipotecario y las operaciones VEA entraron en hibernación y se duplicó la estructura, ya gorda, de ejecución; al Banco Hipotecario, con casa central en Buenos Aires, según un modelo unitario, y con 5 000 agentes, se agregó el sistema federal de los Institutos Provinciales de Vivienda, con otros 5 000.

A pesar de los efectos benéficos de la aparente descentralización, se volvió al sistema de la acción directa, con exclusión de los interesados. Fue un período de grandes conjuntos, so pretexto de economías de escala que nunca se verificaron. Se produjo una caída, con respecto al plan VEA, de la calidad de los proyectos, a cargo de los funcionarios de los institutos o de las empresas.

La ideología subyacente fue mesiánica, tecnocrática y paranoica, tanto en el plano de la lucha contra la guerrilla interna cuanto a las hipótesis de conflicto con los países limítrofes. Lo último llevó a una excesiva radicación de viviendas en áreas de frontera que, al no estar acompañada por una política de creación de puestos de trabajo, ha creado distorsiones.

La política de gestión financiera se basó en una implacable actualización, para no volver a caer en la desaparición del Fondo para financiar la Vivienda, esta vez un 5% de todos los sueldos y jornales pagados en la República. La actualización de los pagos se aplicó tanto al Fondo Nacional de la Vivienda (Fonavi) destinado a atender las necesidades de la población de recursos más escasos, y de mayor subvención, como para el Banco Hipotecario, volcado a los escalones más necesitados de la clase media.

Luego de la derrota de la guerra de las Malvinas quebró todo, el gobierno, la moneda, los salarios y el sistema crediticio para la vivienda. Nadie pagó nada, se esfumó definitivamente la cartera del Banco Hipotecario y el Fonavi no tuvo ninguna devolución sino que siguió alimentado por el aporte de 5% mensual sobre los salarios.

Ante este panorama de duras críticas hacia el pasado, todo haría esperar que, frente a la recuperación de la democracia en 1983, terminado un gobierno electo y promediado otro, el panorama fuese promisorio. No lo es, pues la prioridad ha sido puesta en la estabilidad, en la lucha contra la inflación, como requisito para el crecimiento, dentro de un panorama recesivo y de crisis de las deudas externa e interna. En este contexto, los programas de vivienda son sospechosos de provocar inflación y, a pesar de lo que se declama y declamó, están en hibernación, dentro de un contexto de ajuste tras ajuste que, hasta el presente, han acentuado la recesión, siempre bajo la promesa de que son requisito para la reactivación.

Esta impotencia del Estado, que trata de buscar un aspecto optimista, ha puesto de relieve una vez más la acción constante del protagonismo del agente privado, que esta vez es el que carece de vivienda y que ha decidido tomar la justicia urbana en sus propias manos.

IV. PROGRAMAS DE VIVIENDA METROPOLITANOS

A. EVOLUCION DE LAS POLITICAS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA EN LA METROPOLI

En 1910 se sancionó la carta orgánica del Banco Hipotecario Nacional. Desde ese momento hasta 1947, el Banco había escriturado 101 200 préstamos.

Es difícil estimar cuántas viviendas se produjeron, dado que no está claro cuántos de estos créditos se otorgaron para este tipo de construcciones, y cuántos fueron operaciones de vivienda individual y cuántos de colectivas.

Con la hipótesis de un promedio de 5 viviendas por crédito y, pensando que el tiempo transcurrido hizo desaparecer dos tercios, la producción de vivienda asistida por el BHN durante este período sería de 300 000, de las que, también por vía de suposición se atribuirá la mitad, o sea 150 000, al Area Metropolitana. Tomamos la mitad, en vez de un tercio, como haremos después, porque pensamos que en estos años la acción se concentraba en Buenos Aires en un grado mayor. Estas cifras no son más que una suposición. (Véase el cuadro 6).

Cuadro 6

VIVIENDAS CONSTRUIDAS CON CREDITOS DEL BANCO HIPOTECARIO NACIONAL ENTRE 1947 Y 1990

| | | |
|-------------------------------|---|---------|
| 1947 a 1957 | | 390 000 |
| 1965-1972 | Plan Federal de Vivienda | 15 000 |
| 1969-1972 | Plan de Viviendas Económicas Argentinas (VEA) | 33 000 |
| 1973-1976 | id. | 102 000 |
| Plan Eva Perón-Islas Malvinas | | 68 000 |
| Operación común | | 44 000 |
| 1966-1976 | Acción directa | 18 000 |
| 1966-1976 | Ahorro y préstamo | 27 300 |
| 1973-1981 | Masivas, Plan 25 de Mayo | 107 600 |
| <u>Total</u> | | 804 900 |
| 1981-1983 | (estimado) | 60 000 |
| 1984-1987 | | 93 000 |
| 1988 | | 23 000 |
| 1989 | | 22 000 |
| 1990 | | 6 800 |
| <u>Total</u> | | 204 800 |

Fuente: Departamento de Estadística del Banco Hipotecario Nacional. Para los años más recientes, M.G. Malamud, Reflexiones sobre política de vivienda, Buenos Aires, 1991.

Las cifras del cuadro anterior dan un total aproximado de 1 000 000 de viviendas en todo el período. Si se supone que un tercio fue realizado dentro del Area Metropolitana, la totalidad de la actuación histórica del BHN sería de 330 000 viviendas, que sumadas a las 150 000 anteriores a 1947 nos da 480 000 o sea el 15.5% del parque total de 3 083 308 del Area.

A los efectos de apreciar lo fluctuante que resulta la actuación del BHN, debido a que no tiene realimentación legítima de su cartera, la que se produce solamente por adelantos de tesorería originados en la emisión monetaria, pueden observarse las cifras del cuadro 7.

Cuadro 7

ARGENTINA: CANTIDAD DE VIVIENDAS REFERIDAS A PRESTAMOS DEL BHN, 1966 A 1981

| Año | Total | Año | Total | Año | Total | Año | Total |
|-------|--------|------|--------|------|--------|------|---------|
| 1966 | 13 185 | 1970 | 21 354 | 1974 | 67 087 | 1978 | 5 408 |
| 1967 | 12 734 | 1971 | 22 091 | 1975 | 54 431 | 1979 | 10 693 |
| 1968 | 10 656 | 1972 | 21 411 | 1976 | 15 876 | 1980 | 7 059 |
| 1969 | 17 195 | 1973 | 49 014 | 1977 | 7 316 | 1981 | 4 444 |
| Total | | | | | | | 339 954 |

Fuente: Departamento de Estadística del Banco Hipotecario Nacional.

Saltan a la vista los máximos producidos en los años 1973, 1974 y 1975. Las viviendas financiadas por el Plan VEA fueron, respectivamente, 37 805, 35 109 y 22 454. Este Plan apoyó la realización de 107 622 viviendas, o sea un tercio del total de lo realizado durante el período de 16 años estudiado por el cuadro, casi todas lanzadas en esos tres años, con lo que puede colegirse el gran impacto que tuvo.

Obsérvese el comportamiento relativo de las fuentes de financiamiento durante los años 1956 a 1968, período raramente prolongado de estabilidad, que correspondió con una presencia fuerte del crédito en el mercado y de solidez del poder adquisitivo de los salarios. (Véase el cuadro 8).

Cuadro 8

ARGENTINA: FINANCIAMIENTO PUBLICO Y BANCARIO DE LA VIVIENDA

(% del valor corriente de la construcción residencial)

| Año | BHN | Total sector público (A) | Sector privado (B) | Total (A+B) |
|------|------|-----------------------------|-----------------------|----------------|
| 1956 | 39.9 | 48.1 | 2.6 | 50.7 |
| 1957 | 37.5 | 41.4 | 6.8 | 48.2 |
| 1958 | 28.6 | 37.2 | 5.6 | 42.8 |
| 1959 | 3.9 | 9.8 | 12.8 | 22.6 |
| 1960 | 6.9 | 12.5 | 8.9 | 21.4 |
| 1961 | 4.8 | 10.3 | 6.9 | 17.2 |
| 1962 | 4.3 | 11.1 | 11.8 | 22.9 |
| 1963 | 3.9 | 11.4 | 13.5 | 24.9 |
| 1964 | 5.6 | 14.4 | 14.6 | 29.0 |
| 1965 | 6.7 | 15.3 | 13.5 | 28.8 |
| 1966 | 6.8 | 16.9 | 13.7 | 30.6 |
| 1967 | 7.5 | 10.7 | 17.9 | 28.6 |
| 1968 | 5.3 | 14.1 | 19.7 | 33.8 |

Fuente: Oscar Altimir, Instituto de Investigaciones Económicas de la Confederación General Económica.
Excluye el valor de los terrenos.

En el cuadro se advierte lo errático de las tendencias, el BHN pasa de un 40% en 1956, a 3.9% en 1963, el privado de 2.6% en 1956 al 19.7% en 1968. El financiamiento a cargo de los bancos privados lo era solamente en la administración, ya que no en el origen de los fondos, puesto que redescataba sus hipotecas en el Banco Central. Cuando la inflación licuó las deudas de los acreedores, el que se descapitalizó fue el Banco Central de la República Argentina y no la banca privada. En el sector privado se incluye el ahorro y préstamo, que alcanza su punto más alto en 1963, con una participación del 4.6% del total, para descalabrarse luego con la inflación.

Aunque hay desplazamientos internos dentro del sistema, con una relación sistema estatal a privado de 48.1% a 2.6% en 1956 y 14.1% a 19.7% en 1968, la fluctuación también es notable en el porcentaje total de financiación ofrecida al mercado de la construcción de viviendas, que oscila del 50.5% del total en 1956, para alcanzar su mínimo del 17.2 % en 1961.

9. Entre 1971 y 1983, el panorama es el que aparece en el cuadro

Cuadro 9

ARGENTINA: VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN EL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO 1971-1983

| Concepto | 1971-1975 | 1976-1980 | 1981-1983 |
|---------------------------------|-----------|-----------|-----------|
| <u>Sector público</u> | 145 245 | 216 575 | 113 126 |
| Fonavi | 13 045 | 62 708 | 101 282 |
| Banco Hipotecario Nacional | 102 717 | 139 914 | 11 166 |
| Banco Provincia de Buenos Aires | 29 015 | 12 440 | s/d |
| Tesorería General | 468 | 1 513 | 678 |
| <u>Sector privado</u> | 747 461 | 464 189 | 252 874 |
| Total viviendas construidas | 892 706 | 680 764 | 366 000 |
| Promedio anual | 178 540 | 136 153 | 122 000 |

Fuente: Fide, con datos de la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, Diagnóstico de la situación habitacional, Buenos Aires, 1984.

Para evaluar el volumen de la inversión total en vivienda, de la participación del Fonavi, a cargo de la Secretaría de Vivienda, y del BHN, en esa inversión total, tenemos datos del Banco Central para el decenio de 1970, que aparecen en el cuadro 10.

Cuadro 10

ARGENTINA: SECTOR CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN EL PRODUCTO INTERNO BRUTO

| Año | % PIB Const. | Viv. vs. Const. | % PIB Viv. | % PIB Fonavi | % PIB BHN | % PIB Pub. Total |
|----------|--------------|-----------------|------------|--------------|-----------|------------------|
| 1970 | 5.8 | 42.5 | 2.47 | 0.03 | 0.14 | 0.17 |
| 1971 | 6.0 | 39.6 | 2.38 | 0.04 | 0.20 | 0.24 |
| 1972 | 5.7 | 37.5 | 2.14 | 0.03 | 0.21 | 0.24 |
| 1973 | 5.0 | 39.7 | 1.99 | 0.13 | 0.42 | 0.35 |
| 1974 | 5.5 | 40.8 | 2.24 | 0.30 | 0.56 | 0.86 |
| 1975 | 7.5 | 45.8 | 3.44 | 0.33 | 0.92 | 1.25 |
| 1976 | 7.3 | 39.1 | 2.85 | 0.30 | 0.54 | 0.84 |
| 1977 | 7.1 | 32.1 | 2.28 | 0.26 | 0.17 | 0.43 |
| 1978 | 7.6 | 31.9 | 2.42 | 0.33 | 0.08 | 0.41 |
| 1979 | 7.6 | 38.6 | 2.93 | 0.40 | 0.08 | 0.48 |
| 1980 | 8.5 | 40.8 | 3.47 | 0.40 | 0.07 | 0.47 |
| Promedio | 6.69 | 38.37 | 2.6 | 0.23 | 0.30 | 0.52 |

Fuente: Banco Central de la República Argentina, El sector construcción en el PIB, Publicación N° 20, Buenos Aires.

Puede verse el efecto explosivo del plan de vivienda del gobierno peronista de 1973-1976 y la posterior desaparición de la escena del BHN durante el gobierno militar. Desde su establecimiento hasta 1981, el Fonavi decía haber financiado 100 000 viviendas. Desde esa fecha, la situación ha sido la indicada en el cuadro 11.

Cuadro 11

ARGENTINA: PRODUCCION DE VIVIENDAS TERMINADAS FINANCIADAS POR EL FONAVI

| | | | | | |
|---------------|---------|------|--------|------|---------|
| Antes de 1981 | 100 000 | 1984 | 20 371 | 1988 | 38 708 |
| 1981 | 27 130 | 1985 | 20 315 | 1989 | 25 196 |
| 1982 | 34 636 | 1986 | 21 134 | 1990 | 24 484 |
| 1983 | 39 516 | 1987 | 37 880 | 1991 | 27 434 |
| Total | | | | | 416 804 |

Fuente: Informe de la Cámara de la Vivienda Económica de la República Argentina N° 69/4, Buenos Aires, julio de 1991, con datos de la Subsecretaría de Vivienda y Calidad Ambiental del 12 de marzo de 1991

Si suponemos también un tercio en el Area Metropolitana tendremos 139 000, o sea 4.5% de la totalidad del parque total. Sumadas a las del BHN nos daría una participación histórica total del sector público del 20.0%.

B. LOS ACTORES Y LA POLITICA EN EL SECTOR DE LA VIVIENDA EN LA METROPOLI

El Banco Hipotecario ha sido la Institución que históricamente se ha hecho cargo del fomento público de la construcción de viviendas. Comenzando como un gestor financiero destinado a animar los procesos que los agentes socioeconómicos espontánea (y, se presumía, sabiamente) ya realizaban, devino en factotum reglamentarista, hasta imponer modelos y proyectos a los solicitantes de crédito, hasta llegar al colmo, bajo el régimen de acción directa, de comprar terrenos, proyectar y construir por su cuenta, con exclusión total de otros interesados.

Con el Plan VEA, de operaciones masivas, establecido bajo el gobierno de facto militar de 1966 a 1973, se devolvió el protagonismo a entidades intermedias (municipios, sindicatos, cooperativas, empresas, etc.)

El gobierno peronista de 1973 a 1976 se apoyó en este plan, que tuvo el mérito de ser no solamente un plan de viviendas, sino también de pretender crear tejidos urbanos equilibrados, pues incluyó porcentajes de crédito razonables para equipamiento social (escuelas, jardines de infantes, sanidad, policía), para comercios y para redes de infraestructura vial y de servicios, incluso algunas troncales.

Su mayor inconveniente fue que para encontrar terrenos de magnitud adecuada a la envergadura de las operaciones, tuvo que alejarse de las áreas consolidadas, con lo que se generaron no pocas distorsiones urbanas. Este inconveniente también afectó a las operaciones Fonavi de gran tamaño. El gobierno militar siguiente frenó el Plan, incluso las operaciones en curso.

Desde su fundación en adelante, el BHN atendió las necesidades de vivienda de la clase media, calando más o menos hondo hasta llegar, a veces, a sus estratos más cercanos a la base. Promovió siempre, a través de sus normas, construcciones sólidas y permanentes, que en la mayoría de los casos tendieron a confundirse, con el tiempo, con los tejidos circundantes. Ejecutaron sus obras empresas medianas, muchas veces incluso pequeñas y mínimas, como en el caso de los préstamos personales. Las grandes empresas tuvieron su hora con las operaciones masivas de Plan VEA. Con su imponente casa central, más importante que la de gobierno, en la Plaza de Mayo, y sus sucursales no menos sólidas en las principales ciudades del país fue un arquetipo de las instituciones centralizadas.

Despojado de su rol monopolista a partir de 1976, y con su cartera perdida por la inflación, su considerable patrimonio físico y su planta de personal de alrededor de 5 000 agentes, formaban un conjunto propenso a caer bajo el hacha de la racionalización del Estado. El costo mensual de su estructura, dividido por el monto de las operatorias que ha conducido desde 1976, da porcentajes exorbitantes.

El gobierno militar que surgió del golpe de 1976 adoptó una estrategia descentralizada al confiar acciones paralelas a institutos provinciales de vivienda, establecidos en las capitales provinciales, organizados por los gobernadores militares, en detrimento del BHN, más ingobernable. Pero como era la hora en que se creía en las economías de escala, en los sistemas industrializados y la gran empresa, gran parte de la acción del Fonavi, durante un primer período, se manejó desde Buenos Aires.

Se volvieron a excluir a los interesados, y el modelo se asemejó a las acciones directas del BHN. La elección de los terrenos y los proyectos se realizan en los Institutos o son suministrados por las empresas. La Secretaría de Vivienda de la Nación es una pequeña estructura centralizada en Buenos Aires. Es la encargada del control de la gestión financiera, al recibir un

porcentaje de todos los salarios que se pagan en el país y girarlos a las provincias según los porcentajes asignados. El control de calidad de las ejecuciones corre por cuenta de los Institutos. Hoy en día, éstos cuentan con una planta de personal igual o mayor que la del BHN.

En la evaluación del programa Fonavi cabe también una referencia tipológica. Si comparamos el BHN con el Fonavi, desde el punto de vista de los tipos de vivienda generada, se advierte que mientras que el BHN produjo viviendas como las demás, vale decir casas de departamentos o torres o "sueños de la casa propia", el Fonavi produjo "vivienda" con tipologías extrañas al tejido urbano corriente. Entre ellas el odiado bloque de 3 y 4 pisos por escalera y pasarelas, y otras ingeniosas combinaciones que agredieron la cultura de percepción y apropiación del espacio público y privado de la gente. Aquí se reflejan los orígenes de una y otra institución. Mientras que el BHN nació como gestor financiero de lo que la gente estaba haciendo, el Fonavi fue concebido como una operación mesiánica.

La obsesión reglamentarista no ha cesado. En un país con una plétora de brillantes arquitectos los proyectos y modelos son de una aplastante mediocridad. Este es uno de los principales problemas del Fonavi, el no haber encontrado la manera de convocar a los mejores talentos ni investigar seriamente, a través de las universidades, ni de ensamblar a los sectores sociales a los cuales la vivienda está destinada. Es una estructura cerrada a la participación de los actores sociales y profesionales, que se cree dueña de la suma del conocimiento y la eficacia operativa.

El segundo gran problema es la virtual imposibilidad, en épocas de grandes desbordes inflacionarios, de aplicar un mecanismo justo y equitativo para mantener los términos contractuales pactados al principio de la obra, durante períodos de ejecución que duran varios años.

Por la inestabilidad política y monetaria se produce periódicamente el colapso de los programas, lo que da origen a toda clase de reclamaciones y pleitos contra el Estado. Es bien sabido que éste es un pésimo litigante, sobre todo en montos considerables.

Sería interesante hacer una auditoría del costo final de las obras, en moneda constante, y compararlo con los montos de licitación. Como nunca se ha hecho, el sistema tiene pendiente la prueba de su transparencia.

La tercera gran limitación del sistema, que va creciendo junto con el tamaño de la ciudad en que se realiza la operación, hasta llegar al colmo en la Capital Federal, se relaciona con las adjudicaciones de las viviendas a los usuarios finales. En principio, debe hacerse un registro de aspirantes que, por su

carencia de vivienda y su imposibilidad de lograrla por otros medios, se encuadran dentro de la norma Fonavi.

Los aspirantes legítimos son legión, junto con algunos que se cuelan, en relación con el pequeño número de viviendas a adjudicar. Llegado el momento, resultan favorecidos los que gozan del calor político necesario. Por supuesto que esta situación no es general, y hay jurisdicciones en que los mecanismos se cumplen de manera intachable, pero son imposibles de controlar a posteriori.

Aprendida la lección de los conjuntos del Plan de Erradicación de Villas de Emergencia de los años sesenta, en los que, para abatir costos y llegar al mayor número, se bajó la calidad de construcción más allá de lo prudente, puede decirse que las viviendas provistas por el Fonavi son de solidez y tecnología aceptables.

El cuarto gran problema es el de las tierras. La proverbial especulación con la tierra que se dio en la Argentina, nos lleva a la paradoja de que existen tierras urbanas bien ubicadas y servidas, que están subexplotadas, y que para obtener terrenos a precios razonables para construir vivienda, haya que irse a distancias considerables de los radios céntricos.

Algunas provincias, entre ellas la de Buenos Aires, que nos interesa particularmente por su jurisdicción en los 19 partidos del conurbano que integran el Área Metropolitana, han establecido Fondos Provinciales de Vivienda para ampliar la acción del Fonavi. El de la Provincia de Buenos Aires, comenzado en el período democrático provincial de 1983-1987 y continuado en el de 1988-1991, arroja las cifras indicadas en el cuadro 12.

Cuadro 12

PROVINCIA DE BUENOS AIRES: NUMERO DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS EN VIRTUD DE PROGRAMAS DESCENTRALIZADOS, 1988-1990

| Programa | Viviendas terminadas | Viviendas en ejecución | Viviendas comenzadas | Viviendas en estudio | Viviendas totales por programa |
|------------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|----------------------|--------------------------------|
| 1. Autogestión | 2 420 | 2 049 | 2 291 | 1 500 | 8 260 |
| 2. Pro-casa | 2 742 | 2 865 | 6 337 | 1 309 | 13 253 |
| 3. Reconstrucción de barrios | | 168 | 394 | 3 363 | 3 925 |
| 4. EVA | | 122 | 428 | 332 | 882 |
| 5. Pro-tierra (lotes) | 4 138 | 1 950 | 990 | 2 000 | 9 078 |
| 6. Emergencia habitacional | 120 | 66 | | 986 | 1 172 |
| 7. Financiamiento | | | | 2 300 | 2 300 |
| 8. Vuelta al pago | | 60 | 274 | 480 | 814 |
| Total | 9 420 | 7 280 | 10 714 | 12 270 | 39 684 |

No obstante todas las reservas que pueda merecer el cuadro 12, en que no se desglosan, en las terminadas, las empezadas por el gobierno antecesor, y que el 60%, o sea las de próximo inicio o en estudio, está en el plano de las buenas intenciones, sin duda es un esfuerzo considerable. Las acciones consisten en la entrega o saneamiento de la tenencia de lotes, créditos para ayudar al autoconstructor o para ampliar o agregar un núcleo baño-cocina.

Los montos que se prestan oscilan entre un máximo de 8 000 dólares (Pro-casa) hasta 1 500 dólares (Pro-techo-EVA). Este conjunto de operaciones tiene dos ventajas principales, la primera de orden humano, y también político, y es la de llegar con soluciones al mayor número de familias. Al no ser una operación de tabla rasa, no desarraiga al habitante de su núcleo de pertenencia, y capitaliza lo que éste ya tiene, al convertir una vivienda inapta en algo más apto. Al ser una operación basada en la participación, el usuario puede expresar sus aspiraciones y modo de vida desde el inicio. La segunda es operativa, pues su ejecución es completamente descentralizada a nivel de los municipios, que llegan, a través de las sociedades de fomento, al tejido capilar de la sociedad. Lo apuntado tiende a que se ejerza un fuerte control social del merecimiento del destinatario de la vivienda.

El BHN, a través del Plan Techo, ha incursionado también en este tipo de operaciones descentralizadas y participativas. La atomización de las acciones que un conjunto de este tipo produce despierta la más cerrada oposición por parte de las empresas constructoras medias y grandes, que ven amenazada una de sus principales fuentes de trabajo. Para la industria de materiales de construcción el efecto es neutro, e incluso favorable, pues al aumentar la cantidad de viviendas que se construyen habrá mayor consumo.

Por último, una reflexión de cierre sobre los actores políticos en relación con la ciudadanía que tiene problemas de hábitat. Es sorprendente que, siendo el de la vivienda un factor tan decisivo en la calidad de vida, haya sido tomado con tan poco entusiasmo por los gobiernos democráticos que rigen el país desde 1983. En ambos casos, tanto el gobierno radical de Alfonsín, como el justicialista de Menem, han considerado que una enérgica acción en materia de vivienda pondría en peligro los planes de estabilidad económica. En el momento actual, con un Plan Económico de extrema dureza, al cambiarse el origen de los recursos del Fonavi, la supervivencia misma del sistema es insegura.

Las empresas constructoras, grandes y medianas, que ejecutan las obras del Fonavi constituyen una camarilla de presión a favor de operaciones de vivienda terminada y concentrada en conjuntos de 200 o más unidades. Las sociedades de fomento, los autoconstructores individuales y las organizaciones confesionales o laicas de esfuerzo propio y ayuda mutua no tienen organización ni

capacidad de presión; tienen su mejor campo de acción en la política municipal y no alcanzan proyección provincial o nacional.

En la Argentina en general, y en el Area Metropolitana en particular, podrían encararse planes participativos de cualquier envergadura, habida cuenta de los hábitos constructivos de los habitantes, la existencia de un comercio minorista de materiales de construcción muy difundido, y de que la comunidad está organizada en sociedades de fomento que llegan hasta las puertas de todos. Sólo falta encontrar la manera de que los técnicos y las universidades puedan aportar lo mejor de sí mismos para facilitar una operación moderna, en red, de mayor llegada, para constituir una alternativa de comparación, al lado de las piramidales, que han prevalecido hasta este momento.