

Políticas de Vivienda en Argentina. Deuda social y urbana en la transición de los '90

Raúl Fernández Wagner¹

El presente trabajo pretende dar una mirada crítica al proceso que está teniendo lugar en la primera mitad de la década del '90 en Argentina. Donde en el contexto de una radical transformación del Estado y ajuste económico, las políticas de vivienda en curso han venido experimentando cambios y acentuando contradicciones, donde si bien es evidente el reemplazo del incompleto "sistema de provisión" anterior, aún no se termina de estructurar otro sistema en su reemplazo, ni quedar establecidos los roles de los distintos agentes. Mientras tanto los problemas habitacionales de la población (y la crisis urbana) se agravan a causa de las propias injusticias del excluyente modelo económico, el lobby de los poderosos intereses económicos del sector y la falta de percepción adecuada del problema por parte de técnicos y políticos.

This paper stresses a critical view to the process that has been taking place in the first half of the 90s in Argentina. Under the context of the State radical transformation and Structural Adjustment policies, the ongoing housing policies has been suffering changes which accentuates former contradictions. It is evident the replace of the unfinished "housing provision system" by a new uncompleted system without being established the whole agents roles. Meanwhile the people housing needs -and the urban crisis- are becoming worse by the own excluding economic model injustices, the lobby of powerful economic interests of the housing sector and the inadequate perception of the housing problems by the technicians and politicians.

1. ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE VIVIENDA EN ARGENTINA. PERÍODO 1940-80

1.1. Contexto económico y político.

En Argentina no hubo a lo largo del siglo una política de vivienda comprensiva, de modo que intentara asegurar su provisión a todo el conjunto de la población. En parte ello se debió a que el país entre los '40 y los '70, tenía un nivel aceptable de desarrollo, donde por ejemplo, exhibía el nivel más alto de PBI per cápita de América Latina y tenía en términos sociales, una buena integración socioeconómica de su población, con una clase media muy extendida, y una

constante incorporación de los sectores pobres al mercado de trabajo. Lo cual otorgó una movilidad social relativamente importante, que se complemen-

1 Arquitecto argentino. Director de Maestría en Habitat y Vivienda y Profesor Universitario en la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Mar del Plata. Becario del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas CONICET. Candidato al Ph.D. en el Architectural Association School of Architecture de Londres.

taba con una suerte de Estado del Bienestar, que permitía el acceso a la seguridad social, la educación y salud gratuita, y en gran medida al crédito.

En términos político-económicos el período 1955-1980 -signado por la predominancia de gobiernos militares (de facto)- significó la aplicación del modelo económico que promocionó la «modernización», a través de la radicación de capitales extranjeros, y el desarrollo de industria nacional con el modelo de Substitución de Importaciones, basado en fuerte intervención estatal en la economía y soporte a la expansión de los sectores medios para su ingreso en el consumo masivo de bienes semi-durables.

El modelo que necesitaba equilibrar permanentemente la balanza de pagos, favorece en forma paralela a la industrialización, la exportación de productos agropecuarios. Ello provoca una alta tecnificación del Agro y una definitiva concentración de la fuerza de trabajo en las ciudades. Lo cual provoca que el proceso de urbanización se acentúe, concentrándose principalmente en Buenos Aires, ciudad que pasa a aglutinar a un tercio de la población total del país. (La población urbana crece del 62,2% en 1947 a el 82,8% en 1980).

1.2. El mercado de la vivienda y el sector de la construcción.

El crecimiento económico del período (Incremento en el PBI del 3% al 6% anual), es acompañado de una fuerte inversión edilicia. El sector construcciones promedió un 4,3 % del PBI, mientras la inversión en construcciones en relación al total de la inversión bruta fija, osciló en el 47% en el período 1955-1980.

En este período se registra un fuerte auge de la construcción privada de viviendas. En 1976 el sector privado construye el 70,5% (111.600 viviendas), mientras la vivienda producida por el Sector Público,

es decir el 29,5 restante (46.810 viviendas) la mayoría es construida con financiación del BHN, 28.720 viviendas. El total producido en esos años casi 160.000 viviendas, estaban por encima del crecimiento familiar anual de 125.000 nuevos hogares. (SVOA, 1984)

Las viviendas construidas por el sector privado formaron parte del dinámico sector especulativo de la construcción, abasteciendo en gran medida la demanda de los sectores medios, con financiamiento de las propias empresas y algunos bancos.

El auge de la construcción que se da en el período 1955-1980, está signado por estas características, si bien el sector construcciones, sufrió fluctuaciones con algunas depresiones importantes (como las de 1959 y 1963) comparado con la profunda y prolongada recesión de los últimos 15 años, el nivel de actividad fué alto y construyó buena parte del parque de viviendas que hoy se usan.

1.3. Los intereses del Sector y la vivienda pública.

Los grupos de grandes empresas del Sector de la Construcción, se beneficiaron en el período con la construcción de Obras Públicas de gran envergadura, instalaciones de edificios industriales, y particularmente en los '70 con la construcción de grandes conjuntos habitacionales de financiamiento estatal. Las cúpulas de estos grupos están ocupadas por empresas de origen extranjero, principalmente de origen italiano. (Yujnovsky, 1984; Vitelli G., 1976; Acevedo y otros, 1990)

El conjunto de Empresas de Construcción importantes, así como las vinculadas a las operaciones de subdivisión del suelo y comercialización de parcelas, fabricantes de materiales y proveedores de equipos (muchas de las cuales forman parte asociadas en los grandes grupos) constituyeron en el período un

conjunto de asociaciones y cámaras (CAC, CAPRICO, CAVERA, AEV, etc.) que no tuvieron otro objetivo que canalizar los reclamos empresarios, al sector público para arrancarle políticas de construcción directa que los beneficien en su adjudicación.

1.4. El Estado y las políticas públicas.

A nivel político se implementan un conjunto de estrategias para el tratamiento del problema por parte del Estado. La creación de la Comisión Nacional de la Vivienda (CNV), en el año 1955 (con la caída de Perón y el gobierno de la Revolución Libertadora) marca de algún modo la definitiva consideración del problema a nivel político y la necesidad de una estructura que organice respuestas al problema a nivel general y territorialmente al país. En la CNV se nuclea a representantes de organismos de Estado, dando mucho espacio a los empresarios con intereses en la construcción de viviendas, lo que inicia un proceso de presión de dichos grupos de intereses sobre la actuación del Estado en materia de vivienda.

Posteriores organismos de Estado regularían las políticas financieras (principalmente) y de planificación y ejecución. Así a la CNV, le sucedieron en el período Frondizista el Fondo Federal de la Vivienda y la Administración Federal de la Vivienda (AFV), posteriormente el Consejo Federal de la Vivienda y Planeamiento, y luego la Secretaría de Estado de Vivienda, creada en 1965 dependiendo de Economía y a partir de 1966 del nuevo Ministerio de Bienestar Social. A nivel de programas específicos uno de los más importantes fue el Plan VEA (Viviendas Económicas Argentinas) de 1970, ejecutado a través del BHN.

Posteriormente en 1972, fue creado el Fondo Nacional de la Vivienda FONAVI, el cual finalmente fuera instrumentado en forma efectiva en 1977, cuando la ley 21.581 incrementó la contribución salarial hacia

el Fondo del 2,5% (anteriormente fijado) al 5%, a aportar en partes iguales por empleadores y empleados, más aportes de los trabajadores autónomos (20%). El Fondo especificaba su destino a sectores de población de «recursos insuficientes» (definido como: «quienes no alcancen a cubrir la amortización de una vivienda económica en 30 años»).

En síntesis, el abordaje predominante del tema en el período 1950 - 80, estuvo caracterizado por:

- * Construcción de vivienda pública «llave en mano» por el sector empresario concentrado.
- * Expandido mercado privado para la producción destinada a sectores con poder adquisitivo.
- * Expansión urbana por loteamiento masivo de la tierra rural adyacente, bajo una laxitud normativa que subdividió sin servicios. La denominada «Ciudad del Loteo» fué la base de la autoconstrucción en lote propio en la periferia urbana, por parte de los sectores populares.
- * Regulación estatal del mercado de alquileres.
- * Políticas de erradicación de villas miseria.

2. POLÍTICAS DE VIVIENDA EN LOS '80

2.1. Democracia con recesión e inflación.

En los '80 el rasgo principal está dado por la recuperación democrática de fines del '83. A nivel económico, está signado por el estallido del problema de la elevada deuda externa, y la creciente injerencia de los acreedores en las decisiones económicas internas, en medio de una creciente recesión e inflación, que al final de la década deviene en hiperinflación y consecuentemente en una profunda crisis política.

En el período, se acentúa la fuerte concentración de capital en la estructura económica, configurándose y creciendo un subsector de *Grupos Concentrados* (en los cuales participarán con gran influencia empresas

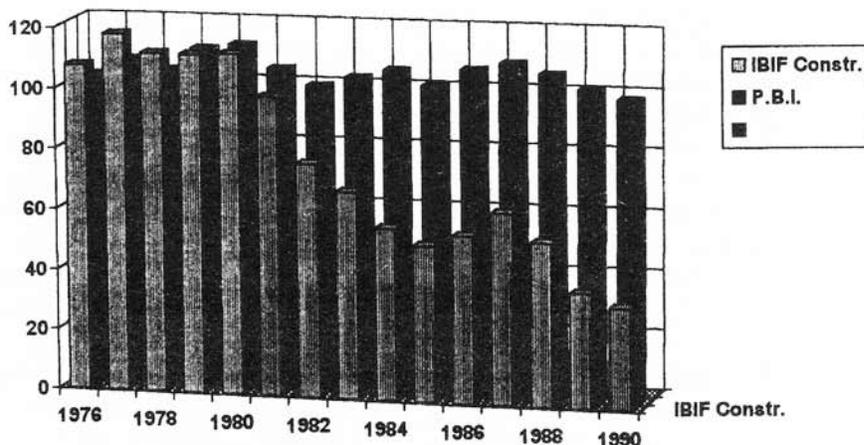
transnacionales) que tras beneficiarse del Estado burocrático-autoritario, en regímenes de promoción industrial, o como contratistas de obras y servicios, pasarían luego a ser dominantes en el panorama económico de los '90, pues llegan bien posicionados para participar de las principales privatizaciones.

El nivel de actividad económica decreció durante los '80, registrándose crecimiento cero o negativo de Producto Bruto Interno en esos años. En el Gráfico 1, se muestra esto en las barras oscuras. Pero mucho peor fue la situación de la inversión bruta fija en construcciones que descendió a menos de un tercio en 10 años. La participación de la construcción descendió del 7% en 1980 al 2% en 1990. Otro ejemplo del descenso de la actividad del sector lo constituyen las ventas de Cemento que descendieron de 7.344.186 toneladas, a 3.399.832 toneladas en 1990. (AFCP, 1991).

En los '80 se acentúa una fuerte disminución del grado de participación que la población tiene en el ingreso nacional. La pérdida de poder adquisitivo de los salarios, la creciente desocupación y tercerización del empleo, y la elevación del costo de vida, provocan la "pauperización" de los sectores medios. Esto afecta mortalmente a la producción especulativa de la vivienda, que operaba con la clase media con cierto poder adquisitivo, descendiendo la producción privada de más de 110.000 unidades a 54.500 viviendas en 1983 (el 53,5% del total, puesto que la construcción Estatal, vía FONAVI, y otras financiaciones, permaneció en las 45.000 viviendas anuales promedio).

Ello repercutió fuertemente en el número de hogares deficitarios, donde la estimación a nivel nacional del déficit de vivienda que en 1980 alcanzaba a 2.400.000 hogares, creció a 3.642.173 hogares en el Censo de

GRAFICO 1: Argentina: Comparación PBI- IBIF Inversión Bruta en Construcciones
Indice base 100=1976 / Fuente: Banco Central de la Republica Argentina



1991. Un dato indicativo del porqué de la acumulación del déficit argentino, es que (según la SVOA estima) el crecimiento de nuevos hogares por año es de 125.000 y la reposición de viviendas obsoletas es de 90.000, lo cual solo para contener el déficit se hace necesario construir no menos de 215.000 viviendas. (SVOA, 1984; Jimenez M., 1994)

2.2. El FONAVI.

El período si bien habilita nuevamente la discusión sobre las políticas de vivienda, no existe posibilidad de cambiar los grandes intereses que se mueven en torno a la construcción de viviendas públicas, en gran medida relacionados con aquellos grupos. Ello es lo que ocurre en derredor del FONAVI, donde el volumen monetario del Fondo (1% del PBI) pasa a ser acaparado por estas empresas, dada la depresión paulatina del mercado libre.

El Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que había sido creado en 1972, se consolidaría hacia 1977 con las modificaciones a la ley original que incrementó los gravámenes sobre sueldos y salarios, se constituiría en la fuente más importante de financiación para la construcción de viviendas de tipo económico destinada a sectores de bajos ingresos. La organización del sistema tuvo a la Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, como responsable de la política y organizador general, y a los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV) como ejecutores. Son entonces los IPV quienes relevan las necesidades en sus distritos, confeccionan los proyectos, licitan, administran y controlan las obras y la posterior adjudicación de las viviendas.

El FONAVI construyó un importante número de viviendas entre 1978 y 1991, cuando cambia la ley que regula la captación de fondos. El Fondo realizó en la construcción de viviendas una inversión media anual de 687 millones de dólares entre 1979 y 1990. Otros

estudios consignan que entre 1979 y 1991, el número de viviendas construidas alcanzó a 372.761, con una inversión superior a los 10.000.000.000 de dólares. (Ramos D., 1993)

El cálculo permanente que llevaba la Cámara Argentina de la Construcción del Costo de construcción de la vivienda FONAVI para las empresas, entre 1985 y 1990, daba como valor promedio (A tasa de cambio oficial) de 10,235 Dólares, pero cuando se realiza la división de la inversión total anual por el número de viviendas terminadas arrojaba un monto de 24.000 u\$s por vivienda. (Mc.Gaul, 1990).

Entre los años 1979 y 1989 el nivel de recupero por pago de cuotas de los beneficiarios del Programa FONAVI, promedió el 1,39% del total del ingreso al fondo, y el 1,42 de la inversión en vivienda. (SVOA, 1988)

2.3. Impacto urbano de los Programas FONAVI.

Veamos en el Cuadro 1 un análisis de los años de mayor producción total y de la cantidad de viviendas terminadas en los 5 principales conglomerados urbanos de Argentina. Los cuales reúnen casi el 45% de la población urbana Argentina.

De los datos consignados en el Cuadro 1, resalta ampliamente la escasa cantidad de viviendas construidas en las principales ciudades del país. En el Gran Buenos Aires (exceptuando la Capital Federal) la construcción de viviendas alcanzó en el período consignado un total de 12.615, cuando el crecimiento de hogares en el área en el mismo período fue de 332.635 hogares, y donde del total de 2.087.902 hogares, 565.955 (27,1%) habitan viviendas deficientes o no la tienen. Estimándose según estas proporciones un crecimiento del déficit de no menos de 9.014 hogares por año, en el área. O sea que se construyó para solo el 12,7% de los hogares con

**CUADRO 1:
VIVIENDAS TERMINADAS FINANCIADAS CON RECURSOS FONAVI ENTRE 1979 Y 1989**

Año	Total Nacional	Principales Ciudades**				
		Pdos GBA*	Córdoba	Rosario	Mendoza	Tucumán
	32.615.528	7.968.324.	1.197.926	1.095.906	773.559	622.348
	h.	h.	h.	h.	h.	h.**
1979	16.086	2.104	-	-	8	440
1980	31.506	895	-	33 6	120	314
1981	27.062	1.361	433	1.000	-	470
1982	34.636	-	423	1.867	-	-
1983	40.953	548	488	4.749	-	711
1984	20.371	472	639	941	117	476
1985	20.599	1.576	260	417	132	313
1986	21.134	839	51	240	-	28
1987	37.880	61	18	760	-	-
1988	38.808	3.251	859	392	-	80
1989	25.196	1.508	774	836	-	428
Total	314.131	12.615	3.945	11.538	377	3.260
Promedio Viv./Año	28.557	1.147	359	1.049	35	296

Elaborado en base a datos de la ex-Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental (SVOA)

*GBA 19 Partidos del Gran Buenos Aires, excluida la Capital Federal)

**Habitantes en 1991

necesidades habitacionales, que se incorporan anualmente. Y mas significativo es aún consignar que la construcción anual significó solo el 0,20% del déficit acumulado.

Esto último pone en evidencia una de las mas serias limitaciones del sistema FONAVI. La poca construcción en las principales areas urbanas, es decir donde el problema de la vivienda alcanza la mayor importancia y conflictividad. Ello se debe en gran medida a los problemas con la disponibilidad de tierras -tanto por precios o por problemas de especulación- de gran tamaño adecuada a los requerimientos de los constructores, y tambien a la escasa capacidad de gestión de los Institutos Provinciales de Vivienda (IPV) y/o municipios involucrados.

3. CAMBIOS E INCERTIDUMBRE EN LOS '90

3.1. Dimensión actual del problema de la vivienda.

Datos recientes sobre la magnitud que alcanza el problema habitacional en Argentina, son aportados por el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991. Allí se puede apreciar que del total de 8.927.289 hogares, **3.642.173 padecían condiciones habitacionales deficitarias**. Esta denominación general incluye distintos tipos de situaciones deficitarias con diferente nivel de gravedad y características.

En primer término, están las personas que residen en viviendas que por la calidad de los materiales con

que han sido construidas, son irrecuperables y deberían ser reemplazadas por nuevas unidades de vivienda. Son las viviendas precarias (ranchos, castillas, locales no construidos para fines habitacionales) que en 1991 representaban 665.029 unidades

En segundo término, están las personas que habitan viviendas que si bien presentan signos de precariedad (falta de terminaciones, carencia de instalaciones sanitarias, etc.) son pasibles de ser recuperadas mediante obras de refacción o completamiento. En 1991, 1.605.830 viviendas se encontraban en esa situación.

En tercer término, están las personas que habitan buenas viviendas pero, que por su tamaño, resultan inadecuadas para albergarlos produciéndose distintos niveles de hacinamiento. En 1991, 642.464 hogares presentaban una relación superior a dos personas por cuarto, sufriendo en consecuencia situaciones de hacinamiento y promiscuidad.

Finalmente están las personas que se ven obligadas a compartir su vivienda con personas de otros hogares. En esta situación se encontraban 728.850 hogares en 1991.

3.2. Cambios en el FONAVI.

Respecto al Fondo Nacional de la Vivienda FONAVI, el cambio que se introduce en 1991, es la eliminación de los gravámenes del 5% de las remuneraciones a cargo del empleador (para bajar costos laborales en la industria) y se los reemplazó por un impuesto a los combustibles líquidos y gas natural (Ley 23.966). Esta recaudación debe asegurar al Fondo un monto mínimo de 75 millones de dólares. En caso contrario lo faltante será compensado por el Tesoro Nacional.

Respecto a la asignación del Fondo se registró otro cambio importante. A partir de esta ley la distribución será para cada provincia según un porcentaje establecido en la llamada "coparticipación federal" (Pacto fiscal federal, que constituye un espacio de distribu-

CUADRO 2
HOGARES Y POBLACIÓN SEGÚN SITUACIÓN HABITACIONAL. AÑO 1991

SITUACIÓN HABITACIONAL	Población	Hogares	%
TOTAL NACIONAL	32.246.467	8.927.289	100,0
Hogares y población que ocupan viviendas precarias irrecuperables	3.160.542	665.029	7,4
Hogares y población que ocupan viviendas precarias recuperables	7.643.305	1.605.830	18,0
Hogares y población que padecen hacinamiento de hogar (más de un hogar por vivienda)	2.402.629	728.850	8,2
Hogares que padecen hacinamiento por cuarto (más de dos personas por cuarto) en viviendas o precarias.	2.113.706	642.464	7,2
HOGARES Y POBLACIÓN QUE PADECEN SITUACIONES DEFICITARIAS	15.319.182	3.642.173	48,8

Fuente: Lydia M. M. de Jiménez / a partir del Censo Nacional de Vivienda de 1991. Dirección de Planificación Habitacional. Subsecretaría de Vivienda / 1994.

**CUADRO 3
VIVIENDAS TERMINADAS Y EN EJECUCIÓN CON FONDOS FONAVI POR TIPO DE OPERATORIA**

Operatoria	1991		1993	
	Terminadas	En ejecución	Terminadas	En ejecución
Demanda libre/ESFL*	34.146	71.902	25.432	39.833
Programa CGT**	-	1.583	1.351	18.516
Co-financiadas***	-	-	564	12.092
Descentralizadas****	-	-	2.561	26.095
Total	34.146	73.485	29.908	96.535

Fuente: Lydia M. M. de Jimenez / a partir de la Auditoría realizada por la Dirección de Planificación Habitacional. Subsecretaría de Vivienda / 1994

- * Programa tradicional financiado por FONAVI, ejecutados como obra pública, por empresas por licitación pública. El costo por m2 oscila entre los \$284 y \$ 524, según la calidad de terminaciones y/o ubicación geográfica.
- ** Programa resultado de un convenio suscrito en 1990, entre el gobierno (Ministerio de Acción Social) y la Confederación General del Trabajo (CGT). El programa prevee financiamiento total con terminaciones mínimas. En Algunos casos hay co-financiamiento.
- *** Programa realizado tanto por empresas como por entidades privadas sin fines de lucro, quienes ejecutan o contratan la ejecución de la obra, y cofinancian parte de la inversión. Los adjudicatarios aportan no menos del 20% a través de la entidad intermedia. Mejoran notablemente los niveles de terminación. En ejecución solo en algunas provincias.
- **** Programa desarrollado a través de convenio con municipios o entidades intermedias, quienes asumen la ejecución de las obras, aportan la infraestructura y el terreno. Esto involucra a un gran número de variantes que van desde lotes con servicio, núcleo húmedo, hasta viviendas completas.

ción política de fondos provenientes de la recaudación nacional, entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales).

A partir de estos cambios se produce una paulatina descentralización de las políticas, pues una vez asignados los fondos, cada provincia ejecuta su política a través de los Institutos Provinciales de Vivienda. La Ex Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, devenida en Subsecretaría de Vivienda y Calidad Ambiental (como consecuencia

de haber transformado el anterior Ministerio de Acción Social en Secretaría de Desarrollo Social), encaró a fines de 1994 una auditoría sobre el modo de uso de los fondos FONAVI por parte de las provincias.

El Cuadro 3, muestra que entre el 31 de diciembre de 1991 y 1993, se registra una disminución de las viviendas terminadas anualmente, y un aumento en la cantidad de viviendas en ejecución. Esta disminución obedece a problemas contractuales con las

viviendas en ejecución registrados en 1992 con la ley de convertibilidad, que requirió renegociación de los contratos anteriormente pactados en Australes. En cambio el aumento del número de viviendas en ejecución, en gran medida se debe a la diversificación de los programas que se financian con recursos FONAVI. La particularidad importante que muestra el Cuadro 3, es que en 1991 el 98% de las viviendas en ejecución correspondían a los programas tradicionales del FONAVI con financiamiento total. Pero en diciembre de 1993 estos programas solo representan el 41% de las viviendas en ejecución. El 59% restante corresponde a los Programas de la CGT (Confederación General del Trabajo de la República Argentina), programas cofinanciados con entidades intermedias o programas delegados a entidades intermedias públicas o privadas. Todos estos casos donde el financiamiento FONAVI solo cubre parte de la construcción, siendo el resto completado por la entidad o los adjudicatarios.

3.3. Nuevas leyes.

Durante 1994, la prolongación del marco de estabilidad monetaria (baja inflación) e inversiones extranjeras, logrado por la Ley de Convertibilidad, principalmente a partir de 1992, incentivó la aparición de varios proyectos de nuevas leyes de vivienda. Los proyectos más importantes fueron tres, dos de los cuales tuvieron aprobación entre fin de año y principios de 1995. Uno de ellos (el que finalmente no se aprobó) es la denominada Ley Matzkin (por el diputado que la promovió) que proponía declarar la "emergencia habitacional" y crear un fondo especial para enfrentarla vendiendo el 5% de las acciones de YPF (petrolera estatal privatizada) que el Estado aún retiene, y con ello dar 100.000 pequeños créditos de 3.000 a 4.000 Dólares para mejoras y ampliaciones de viviendas. El proyecto no prosperó pues el Ministerio de Economía se opuso dado que esas

acciones son una reserva destinada al pago de la Deuda Externa y el carácter clientelista de la propuesta.

Una de las dos leyes aprobadas, la 24.464 crea el Sistema Federal de la Vivienda (SFV), cuyo objetivo es "...facilitar las condiciones necesarias para posibilitar a la población de recursos insuficientes, en forma rápida y eficiente, el acceso a la vivienda digna..." (artículo 1ro.) El SFV se integra con el Fondo Nacional de la Vivienda FONAVI, donde se mantiene lo regulado para el por la ley de 1991; los organismos provinciales (IPV), como administradores de los recursos y ejecutores, y crea el Consejo de la Vivienda. Este último estará integrado por el poder ejecutivo nacional y los provinciales, y actuará como coordinador general del SFV, promotor de proyectos y evaluador de los programas.

La tercera ley, la 24-441, es la llamada Financiamiento de la Vivienda y la Construcción y estuvo propiciada por el Ministerio de Economía. Es una extensa ley con casi un centenar de artículos que esencialmente se propone una reactivación del Sector Vivienda, por medio de un conjunto de mecanismos financieros y la desregulación de transacciones inmobiliarias, buscando bajar costos. A nivel financiero lo más novedoso es la introducción de tres mecanismos:

- a) Uno es la figura del fideicomiso para el financiamiento hipotecario como conducto para el ahorro público mediante los procedimientos de securitización, que regula la ejecución de hipotecas con 60 días de mora, y reposición del inmueble en 15 días.
- b) El otro es la figura del contrato de leasing, es decir de locación con opción a compra a ejercer por el tomador.
- c) La regulación de las letras hipotecarias como títulos de valores con garantías inmobiliarias.

Estas dos leyes recientemente promulgadas (marzo 1995) no registran implementaciones aún, dado el creciente grado de conflicto político de los últimos meses.

CONCLUSIONES

Motivos para la incertidumbre en el marco político actual.

Por una parte la creciente crisis del modelo económico vigente, y por otra parte la sorda disputa en el seno del poder político, están retrasando y dificultando lo que en alguna medida hubiera sido una rápida puesta en marcha de un conjunto de mecanismos de facilitación del funcionamiento de los mercados del modo que lo recomienda el Banco Mundial, y seguramente se hubiera implementado siguiendo algunos ejemplos del modelo chileno.

El modelo económico vigente desde 1991, denominado Plan de Convertibilidad que precisamente se propuso bajar la inflación convirtiendo la masa monetaria circulante a moneda fuerte y estable (dolar) y lo logró. El plan estuvo acompañado de un conjunto de medidas tendientes a la privatización de las empresas estatales, entrada en el Plan Brady (que permitió renegociar y un descuento de la abultada Deuda Externa), apertura económica y captación de capitales internacionales. Pero ya a inicios de 1994 se comenzó a visualizar síntomas de la crisis del modelo, que se acentuaron con la devaluación mexicana de fin de año.

Sintéticamente el problema es el propio círculo vicioso del Plan: tasa de cambio demasiado rígida y sobrevaluación del Peso (que atenta contra las exportaciones), apertura económica con dolar barato (que desmanteló varias ramas industriales), entrada de capitales "golondrina" que ante la crisis emigra-

ron, provocando una aguda crisis bancaria, y tasas de interés excesivamente altas que dificultan el crédito. Todo ello ha provocado una paulatina recesión (denominada "hiper-recesión" por su profundidad) cuya principal manifestación es un nivel de desempleo no menor del 25% de la población económicamente activa, y no menos del 50% con problemas laborales.

Ahora, se han agregado algunos datos donde claramente se percibe que el boom del crecimiento de los años '92-'93-'94, ha costado caro pues al impacto social de esta política hay que sumarle que entre el endeudamiento público de 85.890 Millones de dolares y la deuda privada, que se estima en 25.000 millones (en 1991 alcanzaban a 57.433 y 5.000 millones respectivamente) arrojan un total de más de 110.000 millones de dólares. Pero si se suma lo que por cancelación de deuda de empresas públicas y Plan Brady que redujo monto a cambio del pago puntual de los intereses, y que se abonó en estos años 20.000 millones de dólares, el endeudamiento de estos años se incrementó en 70.000 millones. Es de destacar que Argentina exhibe uno de los índices de Deuda por habitante más alto de A. Latina, 2.700 dólares por persona, mientras que el de Mexico es de 1.350, y el de Brasil de 850 Dolares por persona. Lo que además arroja serios interrogantes para el futuro es que Argentina deberá pagar en los próximos 4 años intereses y amortizaciones por 43.000 millones de la deuda pública. (D. Muchnick / Diario Clarín 3-9-95/ Pag. 26)

La crisis del Plan de Convertibilidad, acompañado de conflictos sociales a lo largo del país, arroja dudas sobre el modelo y ha venido acrecentando la disputa (acentuada tras las elecciones de Mayo pasado) entre dos sectores del gobierno: el ala política y la conducción económica. Ello tiene un claro reflejo en el conjunto de las políticas sociales y será determi-

nante en el campo de la vivienda. Mientras el ala económica (caracterizada por la ortodoxia neo-liberal) propone mecanismos financieros de facilitación de los mercados (como la Ley 24.441) y en consecuencia que estos asegurarán por sí solos la resolución del problema habitacional.

En cambio, el ala política presionada por el creciente conflicto con trabajadores y empresarios, propone el retorno a las viejas políticas del Peronismo, de construcción de vivienda subsidiada. En esta línea se inscribe el reciente "Plan de construcción de 100.000 viviendas en 24 meses" que se ha anunciado "...con el propósito de crear 300.000 puestos de trabajo..." (Diario Ambito Financiero 2/8/95). Esta propuesta manifiesta el grado de puja entre los sectores en el seno del gobierno, donde por ejemplo políticos asociados al lobby empresarios están torciendo el proyecto de securitización de hipotecas del Banco Hipotecario Nacional (BHN), que preveía que el banco financiaría el 35% del costo de la vivienda, 40% bancos privados y 25% el comprador. Ahora el BHN financiará el 75% de la inversión a 15 años y a tasa preferencial, es decir asumiendo la carga financiera y subsidiando parcialmente. El mismo se propone comenzar con la construcción de 12.000 viviendas.

La persistencia de la línea política se completa con el denominado "Plan Arraigo" de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales de la Presidencia de la Nación, programa destinado inicialmente a la regularización de tierras, que se propone centralmente alcanzar a las 980.000 personas que habitan 230.000 viviendas deficitarias en 2.400 villas miseria de todo el país. Este programa que es manejado desde el seno del poder sin pasar por el Congreso, se nutre esencialmente de fondos de presidencia y opera en algunas provincias de manera clientelista o como amortiguador del conflicto social. La situación es muy tensa en las provincias, donde a la debacle financiera de las

administraciones y a los graves problemas de las economías regionales con elevado desempleo, se le suman forzadas e incipientes políticas de descentralización y la fuerte persistencia de prácticas clientelistas de los poderes políticos provinciales y locales. Todo lo cual está provocando resultados ampliamente disímiles en las políticas sociales, en particular en las de vivienda.

En síntesis, el cuadro general de crisis económica y conflicto social, al que se le suman la incertidumbre política y los programas pre-existentes, provoca una situación poco clara, y donde es muy difícil poder configurar escenarios futuros.

Persistencias.

Subyacente al panorama antes descrito, hay algunos elementos que deben destacarse y que constituyen serios impedimentos para un abordaje maduro del problema de la vivienda y en gran medida son determinantes del continuo agravamiento de la situación habitacional y urbana argentina.

En primer lugar y en términos generales, es claro visualizar un gran desconcierto en los lineamientos de las políticas a seguir, donde se registra el ya clásico juego cortoplacista de los políticos, combinado con un alto grado de despilfarró de los recursos (no exento de corrupción en algunos casos), y graves problemas de capacitación técnica de los ejecutores-gestores de proyectos.

Los tres primeros aspectos están enteramente vinculados a lo que constituye uno de los problemas más serios de la Argentina: "la crisis de los recursos humanos". Es decir la falta de cuadros técnicos en los niveles de gestión político-institucional, con

capacidad de interpretar los cambios ocurridos y programar políticas acordes a los nuevos requerimientos. Particularmente los técnicos encargados de las áreas de vivienda en Provincias y Municipios (convertidos paulatinamente en decisores y gestores de parte importante de las políticas en ejecución a causa de la descentralización), no tienen formación apropiada, y se mueven aún con viejos esquemas, entre los cuales son de destacar:

a) Prevalencia del criterio "viviendista" (físico-espacial).

La prevalencia del criterio "viviendista" (físico-espacial) en el abordaje del problema, lleva ya más de 20 años de continua demostración tanto de la inviabilidad del zoning a nivel urbano como de la concepción estática de la vivienda, donde ante la evidencia de las características que asume la economía urbana y el rol de los sectores populares en ella, es grave que aún no se comprenda el rol que la relación espacio privado de habitación y enclave urbano tienen como posibilitante para el desarrollo de sus ocupantes. Tienen más de 25 años los viejos principios de John Turner² que valorizan lo que la vivienda hace en lugar de una consideración objetual de la vivienda. Además, en una creciente tercerización de la economía, no se está realizando una seria consideración de la vivienda como espacio de trabajo. Hoy más que nunca la construcción de viviendas en conjuntos habitacionales es un serio límite a las familias pobres, lo cual ha sido una de las causas que éstas los abandonen y las viviendas terminen siendo destinadas a sectores medios.

b) Respuestas rígidas a la creciente fragmentación y conflictividad socio-espacial

Vinculado con lo anterior la verdadera imposibilidad que existe, con los tradicionales modelos de

abordaje, de encontrar respuestas adecuadas a la creciente complejidad que en el marco de crisis de disponibilidad de tierras, infraestructura, transporte y servicios, la expansión urbana presenta. Prácticamente todas las nuevas intervenciones en materia de vivienda tienden a agravar aún más el conflicto urbano. No existen políticas para las áreas centrales urbanas, el mantenimiento del parque, de regulación de mercados onerosos a los pobres, de adecuación a las nuevas necesidades, etc.

c) Deficiente administración de la ciudad

Estrechamente vinculado con lo anterior se encuentra el problema de una eficiente administración urbana. Obviamente ello se corresponde con la estrecha visión de los políticos y la falta de conocimiento de los técnicos del modo en que las ciudades han venido cambiando, particularmente desde los aspectos vinculados a la economía urbana. El problema podría ser titulado como que no existe noción del problema de "la productividad urbana", es decir el rol de la ciudad en las nuevas formas económicas. Donde su eficiencia es importante para todos en especial para los sectores económicos más dinámicos, pero donde también es esencial que exista una racionalidad de lo residencial, estrechamente conjugado con los otros aspectos, incluidos los sectores más pobres.

En general las políticas en curso tienen:

d) Escaso impacto en la población de bajos re-

2 Uno de los tres principios de Turner dice: "Una importante cuestión acerca de la vivienda es no lo que esta es, sino lo que esta hace por quienes viven en ella: La satisfacción del usuario no necesariamente está relacionado con la imposición de un determinado standard material" (JFC Turner 1976 "Housing by People. Towards Autonomy in Building Environments / Marion Boyars / 1976 / London.

cursos

Las políticas están cada vez más lejos de comprender y alcanzar a los sectores de población más pobres. La fragmentación social asociada a la creciente exclusión productiva (del sector moderno de la economía) y consecuente tercerización laboral, presentan un panorama social más complejo y difícil de abarcar con las políticas tradicionales -y mucho menos con las que propician la solución del mercado- en un marco de crisis tan profunda.

e) Creciente presencia de elementos represivos y discriminatorios

Una creciente actitud represiva de las acciones habitacionales de los sectores populares, se está registrando en los últimos tiempos, siempre privilegiando el derecho constitucional de la propiedad privada, sobre el derecho -también constitucional (art. 14bis.)- del derecho a la vivienda. Un sinnúmero de desalojos de ocupaciones en áreas centrales y periféricas están ocurriendo. Como prueba de ello es la reciente aprobación de la Ley (24.454) de usurpación, que introduce modificaciones al Código civil y pena con prisión de 6 meses hasta 3 años a quien ocupa tierras, viviendas u otros edificios. Esto es doblemente grave pues vaticina un crecimiento de la tensión social sin solucionar nada. Así como los '60 y '70 fueron los años de poblamiento de la periferia, de los '90 en adelante vamos asistir a los conflictos en el centro, producto de la escasez de tierras, la crisis del transporte y el trabajo formal.

f) Escasa preocupación por el mantenimiento del parque de viviendas buenas

Una característica particular de la sociedad Argentina contemporánea es la importante pauperización de sectores medios, que tienen buena vivienda, pero muy bajos ingresos en estos

años. La fuerte caída en los salarios y su poder adquisitivo ha generado en Argentina los llamados "nuevos pobres" que abarca a amplias tajadas de población, urbana de buena educación y vivienda propia, pero que vive en situación de subsistencia (en algunos casos de indigencia), con lo cual no puede afrontar la inversión constante en la vivienda. La necesidad de políticas para el mantenimiento de una importante parte del parque "bueno" de viviendas existente en Argentina es imperiosa, pues como política, en estos momentos sería menos costosa y tendría un mayor impacto en la solución del problema el solo hecho de prolongar la vida útil de ese parque 10 o 15 años más, que construir viviendas nuevas. Si bien no existen estudios específicos al respecto, tal vez estas políticas deberían estar acompañadas de otras políticas sociales, pues en gran medida la pauperización comprende a una enorme masa de jubilados.

Estos tres últimos aspectos encierran una dimensión más preocupante todavía, pues denotan la tendencia hacia una sociedad mucho más injusta, producto en gran medida de la tremenda regresión social de estos años en Argentina.

BIBLIOGRAFIA

- ACEVEDO M., BASUALDO E Y KHAVISSE M. "Quien es Quien? Los dueños del poder económico (Argentina 1973-87)". Editora 12. 1990. Buenos Aires.
- AFCP (Asociación de Fabricantes de Cemento Portland). Anuario 1991 / 1991. Buenos Aires.
- JIMENEZ L. M. "Diagnostico de la situación habitacional 1991". Editado en: Fernández Wagner R. (Comp.) Urbanización y Vivienda: Aportes al Estado de la Cuestión" / CETyV - Universidad Nacional de Mar del Plata. 1995. Mar del Plata.
- JIMENEZ L. M. "Acciones desarrolladas por los organismos provinciales de vivienda". Editado en: Fernández Wagner R. (Comp.) Urbanización y Vivienda: Aportes al Estado de la Cuestión". CETyV - Universidad Nacional de Mar del Plata. 1995. Mar del Plata.
- MAC GAUL G. "El costo de una vivienda económica". CAC, Cámara Argentina de la Construcción. Mimeo. 1990. Buenos Aires.
- RAMOS D. "Vivienda un nuevo enfoque". Ediciones La Galera / 1993 / Buenos Aires.
- SVOA. Boletín informativo octubre 1989. Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, Ministerio de Salud y Acción Social. 1989. Buenos Aires.
- SVOA. "Diagnostico de la situación habitacional". Secretaría de Vivienda y Ordenamiento Ambiental, Ministerio de Salud y Acción Social. 1984. Buenos Aires.
- VITELLI G. "Competencia, Oligopolio y cambio tecnológico en la industria de la construcción. El caso argentino". Monografía de trabajo Nro.3 Programa BID-CEPAL / 1976 / Buenos Aires.
- YUJNOVSKY O. "Claves políticas del problema habitacional argentino. 1955-1981". Grupo Editor Latinoamericano GEL / 1984 / Buenos Aires.