

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

CRISIS DE LA VIVIENDA Y POLÍTICA HABITACIONAL. SU INCIDENCIA EN EL PLANO ECONÓMICO Y SOCIAL

Nota

JUAN CARLOS BASILE

Quiero agradecer, ante todo, al Colegio de Escribanos de la Capital Federal la invitación que me ha formulado para exponer los problemas referidos a la vivienda en nuestro país y las medidas adoptadas por este Gobierno del Pueblo para terminar con el enorme déficit habitacional que afecta especialmente a los estratos socioeconómicos de menores ingresos.

Esta situación tiene históricamente dos causas:

Primera: El lento ritmo de construcción, que no alcanzó durante el decenio que va desde 1955 hasta 1965, a compensar la tasa de crecimiento y las migraciones internas producidas como consecuencia del gran desarrollo industrial registrado durante la década que va hasta 1955, y Segunda: Las onerosas condiciones del mercado cuyas fuentes de financiación por estar prácticamente en manos de empresas privadas, impidieron el acceso a la vivienda de los sectores de menores recursos. Un análisis comparativo de la inversión pública y privada durante los años 1950 a 1970 demuestra que la participación pública en vivienda alcanzó los mayores niveles - en términos relativos - durante el período 1950 a 1955, y que decayó a partir de esa fecha en forma constante.

Así planteada la situación, se hizo necesario, a partir de mayo de 1973, una acción directa del Estado dirigida hacia los sectores de menores recursos, con el fin no, sólo de incrementar la producción de viviendas en términos absolutos sino también aumentar significativamente la participación del sector público.

El Plan Trienal ha previsto metas muy ambiciosas, para construir un total de 815.000 viviendas, de las cuales 510.000 serán financiadas por el sector público y 305.000 por el sector privado con una superficie total de 55 millones de metros cuadrados aproximadamente.

En lo que hace al sector público, se han proyectado tres programas de acción: EL PLAN ALBORADA, creado básicamente para obtener la transformación de las villas; EL 17 DE OCTUBRE, que consiste en la adjudicación de préstamos a entidades intermedias destinadas a los sectores de capacidad de ahorro limitada; Y EL PLAN EVA PERÓN, para el otorgamiento de préstamos individuales.

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

Pero para todo ello, se parte de una premisa de cumplimiento inexcusable, como lo es el derecho de todos los habitantes de tener una vivienda digna. Y este concepto, que forma parte esencial de la doctrina justicialista merece un párrafo aparte.

En efecto, hoy, la vivienda del hombre es el total del espacio físico en que transcurre su vida cotidiana, un espacio con territorios sociales para las actividades gregarias y sectores íntimos para el descanso y la privacidad.

Este concepto de la vivienda hábitat genera pautas de habitabilidad mucho más amplias y complejas que las que corresponden al viejo concepto de la vivienda aislada como enfoque desprovisto de un entorno cotidiano, ya que incorpora elementos que implican cantidad, calidad y distribución de la infraestructura, equipo y mobiliario urbano.

Debe tenerse en cuenta que el concepto de vivienda, en sí, se achica y que las funciones del equipo urbano se multiplican conjuntamente con una densificación de la infraestructura y el transporte. Las áreas de socialización fuera de la escala familiar aumentan en importancia al recibir funciones que antes pertenecían sólo al ámbito familiar, como, por ejemplo, la educación escolar de los niños, la recreación, la disponibilidad de áreas verdes, etcétera.

Dentro de estos lineamientos generales, la planificación elaborada por la Secretaría de Vivienda y Urbanismo apunta hacia un objetivo bien definido: aumento de volumen físico de la producción con recursos canalizados por vía del sector público, concentrando la acción de éste en la vivienda económica.

La disponibilidad de una vivienda digna tiene un alto significado para el bienestar social de todos los argentinos.

Por ello, el Gobierno ha encarado en modo directo el programa habitacional con el objeto de asegurar su solución al más breve plazo para los sectores más necesitados, a través de planes que posibiliten la adquisición de la vivienda propia según sea el presupuesto de cada solicitante. Con ello se procura garantizar que sea satisfecha la aspiración de la mayoría del pueblo argentino a una vivienda mejor.

Para obtenerlo, por encima de las causas permanentes, se impone resolver adecuadamente las causas circunstanciales del problema habitacional.

En general, los procesos legislativos internos, en un país, pueden llegar a ser dirigidos o por lo menos controlados, bastando para ello sólo tener un correcto conocimiento de las causas que le dan origen y elaborando una sólida programación del desarrollo nacional. Es necesario hacer referencia, asimismo, a los procesos de carencia habitacional, que se pueden originar en la ejecución de programas de renovación urbana, obviamente necesarios en toda concentración urbana en desarrollo no planificado. Estos procesos son necesariamente controlables y no es admisible que su ejecución no lleve aparejada la solución de los problemas que de ella deriven.

Así planteado en términos generales el problema de la vivienda, resulta

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

necesario explicar que estamos hablando de un problema nacional que, por las características específicas de nuestro país, se liga a situaciones de orden mundial que resulta interesante destacar.

El crecimiento de la población a nivel mundial es del diez y siete por mil anual, que con pocas diferencias es el de la Argentina. Siguiendo estas tasas de crecimiento, queda establecido que la población se duplica cada cuarenta años. De ello surge la primera premisa a tener en cuenta para plantear la política habitacional. Esta consideración nos lleva a analizar que, en lo que atañe al futuro de la humanidad y sus necesidades, se abre un panorama tecnológico de insospechada magnitud.

Estamos a un cuarto de siglo del año 2.000. Todo lo que preveamos ahora será la base de sustentación de las realizaciones futuras.

Para que ese futuro tenga vigencia, no sólo debemos estar muy atentos al avance tecnológico sino que, en ese momento, debemos tener una conciencia clara del problema que afrontamos. En la Argentina, este problema se centra fundamentalmente en dos puntos claves, que deben resolverse ahora para afrontar seriamente la ejecución de programas habitacionales. Esos dos puntos básicos son: infraestructura y financiación. Infraestructura, para que la tierra disponible sea dotada de los servicios necesarios para todo conjunto urbano. Financiación, para que la población destinataria tenga acceso a la misma en condiciones coherentes con su capacidad de ahorro.

La síntesis nos lleva a determinar la respuesta dirigida a una solución que contemple: a) La reducción del costo de los servicios. b) El abaratamiento del proceso de construcción, que lleva necesariamente a la introducción de la tecnología moderna en los planes a mediano y largo plazo. Para ello, deben concebirse programas masivos de vivienda, de desarrollo continuo en el área de trabajo a fin de abaratar los costos operativos y de provisión prorrateados por un menor volumen físico de ejecución. Con ello deberá propenderse a una alta racionalización de diseño y ejecución como paso previo a la tecnificación e industrialización de los sistemas constructivos. Un párrafo aparte merece este último aspecto. El problema tecnológico nos lleva necesariamente a la masificación y la industrialización, y, para ello se requiere, tanto por parte del Estado como de los participantes, una tendencia clara hacia la capacitación, en los aspectos humanos y técnicos, para colaborar en este proceso de reconstrucción y liberación iniciado por el General Perón hace poco más de un año.

Para ello, hubo que entender que la vivienda no es un hecho aislado del contexto económico, político y social en un proceso determinado.

Que es necesario insertar el cambio tecnológico en la realidad nacional y que las acciones técnicas posibles son las que el campo de desarrollo social y económico del país hacen posible. Vale decir, que la política de vivienda debe estar inserta en una política de salud, educacional, energética, de servicios públicos, etcétera.

No existen políticas aisladas, sino una política nacional, planificada en

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

forma integral, cuyos objetivos nacionales son su única meta y a la cual deben confluír todas las medidas de desarrollo.

Esta meta es, en nuestro país, la reconstrucción y la liberación nacional. La historia reciente, en lo que atañe a la ejecución habitacional, habla muy claramente de la diferencia entre programas de vivienda dirigidos a la elevación social de la población y programas destinados a cubrir sólo parcialmente las necesidades concretas de la población con menores recursos económicos.

La transitoriedad habitacional obligatoria, la pretendida economicidad como factor de decisión, las viviendas deficientemente equipadas parecen haber olvidado al destinatario natural de esa obra de gobierno.

Los errores se han corregido. La calidad del diseño aplicado a las obras en construcción es el factor más importante de la acción a desarrollar, porque es la única manera de no perder de vista el objetivo propuesto: el ser humano.

Los programas que se desarrollan tienden a cubrir todas las necesidades del espacio urbano, puesto que ese equipamiento comunitario, a través de escuelas, jardines de infantes, guarderías infantiles, centros sociales, deportivos, sanitarios y comerciales, son los que crean los verdaderos factores de interrelación social que requiere una comunidad para asumir el rol que le corresponde cumplir en un momento histórico dado.

Estos factores de integración social funcionarán en la medida que seamos capaces de comprender las necesidades reales, la forma de ser y las expectativas de la población a la cual van dirigidas.

Para entenderlo, es fundamental que en una primera etapa entendamos cuál es el problema de las llamadas "villas miserias", ya que es un sector en el que decididamente se centra nuestra acción. Estos conglomerados urbanos son resultado de los procesos migratorios que comienzan a desarrollarse significativamente a principios de siglo, época en que comienza el proceso creciente de industrialización del país. El polo de atracción se centra en el Litoral, donde se desarrolla la industria frigorífica y al que se dirige la población masculina y paralelamente la ciudad de Buenos Aires donde las mujeres del interior concurren a desarrollar tareas domésticas. Posteriormente, ambas guerras contribuyen a incrementar el desarrollo industrial del puerto de Buenos Aires y consecuentemente se agudizan los procesos migratorios.

De este proceso que culmina en asentamientos poblacionales precarios surgen los consabidos conflictos de marginación y marginalidad ya conocidos.

Es interesante detenerse a analizar este proceso y sus consecuencias físicas y humanas.

La villa de emergencia no es patrimonio exclusivo de Argentina, aunque en nuestro país el problema se manifieste de un modo particularmente distinto al resto de Latinoamérica.

La explicación de este punto resulta a todas luces elemental: mientras que en los centros urbanos del resto de América Latina las villas conforman un cordón periférico de la ciudad, en Argentina se desarrollan

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

como islas dentro del tejido urbano. Estas circunstancias, que aparentemente sólo describen una situación física de asentamiento, tienen una importancia fundamental en lo que atañe a la situación social de la población. Quien vive fuera de un proceso está al margen de él y tal es la situación de estas poblaciones latinoamericanas que viven en una permanente situación de marginalidad, ya que para nada participan en los habituales procesos de la urbe alrededor de la cual se asientan. Este desarraigo hace que la incorporación de esa población a la sociedad urbana sea particularmente difícil de lograr.

Al ser distinta la situación de las villas en Argentina, por su propia ubicación física ya descrita, las posibilidades de integración de esa población aumentan considerablemente y se facilitan enormemente las relaciones entre técnicos y pobladores. Sin embargo, es conveniente que todos comprendamos de una vez por todas que el habitante de nuestras villas de emergencia está inmerso en una sociedad no abierta, que lo acepta como productor mediante su incorporación como mano de obra, pero que lo rechaza como integrante de su ámbito urbano.

Todo lo hasta aquí planteado tiene como objeto entender que los elementos que componen una política habitacional no son separables, que la tecnología, la economía y la comprensión de la problemática del hombre contemporáneo y las proyecciones al futuro inmediato de estas disciplinas hacen finalmente a la posibilidad de lograr el objetivo planteado.

Básicamente debe tenerse en cuenta que ya no basta con hacer casas; construir espacios equipados que constituyan el hábitat del hombre implica inmediatamente una revisión del enfoque del déficit habitacional y de la acción para su resolución.

Disponibilidad de tierra pública, dotación infraestructural de suelos, equipamiento urbano, disposición relativa de todos los elementos en el espacio y planificación del proceso, son conceptos en directa dependencia con el desarrollo general del país.

Para que el hábitat exista, y en él se den eficazmente las actividades humanas; para resolver el problema habitacional, de equipamiento e infraestructural, para planificar con garantía de continuidad tras esos objetivos, la riqueza nacional debe aumentar, el país desarrollarse en base a la implementación de un plan intersectorial en donde el sector vivienda esté estructurado dentro de una política de vivienda, ordenamiento y desarrollo urbano que dé claridad a su quehacer.

Para todo ello debe tenerse en cuenta:

El proceso de urbanificación es irreversible y de este proceso es emergente el de concentración en las grandes ciudades, especialmente, en el polo demográfico y de atributos económicos del área metropolitana. Los programas habitacionales deben ser programas de hábitat completo (vivienda más equipamiento).

Dichos programas de viviendas deben ser utilizados como polos de desarrollo urbano con aliento de tendencias positivas y desaliento de las negativas del área de implementación. De tal manera se duplica la renta

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

social de la inversión al convertir un plan habitacional en un programa de renovación urbana. El candente problema de la tierra y sus usos, la falta de reservas fiscales y la ausencia o déficit de infraestructura para el urbanismo que es cuello de botella de todo programa habitacional, hace que sea ya imprescindible el lanzamiento de una política que se base en el acopio de tierra seleccionada por su ubicación, se la dote de infraestructura y se preparen tales áreas con conocimiento de la superestructura de desarrollo habitacional y/o industrial. A este respecto se tenderá a planificar territorialmente en base a núcleos significativos de desarrollo que tienden a corregir los desajustes de la actual estructura socio - espacial y a alentar la consumación de recomendaciones de los organismos rectores de planeamiento.

La consolidación de áreas significativas de tierra, la planificación de su superestructura y la dotación de infraestructura para aquellos fines son los pasos primeros a todo plan futuro de vivienda masiva de interés social.

La trama, el crecimiento y el déficit infraestructural del Gran Buenos Aires y otras ciudades hacen que la densidad necesaria para la vida urbana se haya convertido en congestión sin equipamiento que no puede seguir acelerándose.

Se regulará la acción para sintetizar geográficamente los campos de acción residencial.

La actual acción intersticial en el tejido urbano no es capaz por su envergadura de dinamizar y encauzar la renovación del entorno. Programas especiales de corto plazo se encaran para problemas específicos de escasa significación.

Debe preverse y alentarse en las superestructuras a diseñar el asiento de fuentes de trabajo, o aprovecharse las ya existentes como origen centripeto del proceso en el tiempo.

Queda por considerar un último aspecto, determinando el papel que deben jugar cada uno de los sectores sobre los cuales recae la responsabilidad de llevar a cabo esta acción.

La función a cargo del Estado ha quedado definida precedentemente. Para el sector privado, el Estado prevé una importante participación a través de una tecnificación creciente que permita dar respuestas nacionales a las necesidades regionales, incorporando a las mismas las pautas de industrialización que en materia de construcción se desarrollan actualmente en el mundo.

Ello implica que las organizaciones empresarias deberán asumir la imperiosa necesidad de contribuir al proceso de reconstrucción a través de una capitalización tecnológica que permita cubrir en el país y por empresas argentinas lo que de otro modo implicaría una pérdida de divisas injustificable.

La necesidad de desarrollar una tecnología argentina a través de investigaciones serias es el único modo de vehicular la participación del empresariado nacional en este proceso. Contribuyendo a romper los vínculos de dependencia que implican un estancamiento en nuestro

REVISTA DEL NOTARIADO
Colegio de Escribanos de la Capital Federal

desarrollo como nación independiente. Esto no significa solamente un llamado a la colaboración, sino un toque de atención dirigido a todos aquellos que, de una u otra manera, quieran acompañar al Gobierno del Pueblo hacia el logro de los objetivos propuestos.

Hoy, más que nunca, ante el hecho doloroso de la desaparición física del General Perón, se hace necesario tomar conciencia que sólo con el aporte generoso de cada uno de los sectores que hacen a la vida nacional podremos llegar a desarrollar el país que aspiramos a tener.

De este aporte no pueden excluirse los profesionales que integran la entidad patrocinante de esta charla.

Con el sistema jurídico imperante en nuestra legislación civil su aporte es requisito indispensable para el éxito de nuestra gestión. Por ello, la labor que de ustedes exigimos ha de ser también generosa, como la demandada a los otros sectores.

Para finalizar esta exposición quiero expresarles que la Secretaria de Estado de Vivienda y Urbanismo ha cumplido satisfactoriamente con el compromiso contraído de promover en el Plan Trienal quinientas diez mil viviendas del total de ochocientas quince mil a ejecutar entre los sectores público y privado.

Como prueba de ello, en el auspicioso plan puesto en marcha se ha iniciado la construcción de treinta y cinco mil ciento veinticuatro viviendas en el Plan Eva Perón; de cincuenta y nueve mil seiscientos cuarenta y siete viviendas en el Plan Alborada y de ciento treinta y seis mil trescientas setenta y siete en el Plan 17 de Octubre

De esta forma el Ministerio del Pueblo, a través de la Secretaría a mi cargo, se hace acreedor a la confianza que en él se ha depositado, para que en un breve lapso de tiempo tengamos la Argentina Potencia, que con el esfuerzo de todos y la ayuda de Dios será una realidad. sarai

■