

FACULTAD
DE ARQUITECTURA
PLANEAMIENTO Y DISEÑO
UNR

**CENTRO UNIVERSITARIO ROSARIO
DE INVESTIGACIONES
URBANAS Y REGIONALES**

CUADERNOS DEL
CURDIUR

CUADERNO N° 29

SITUACION HABITACIONAL Y POLITICA
DE VIVIENDA EN ARGENTINA. EL ROL
DESEMPEÑADO POR EL ESTADO.

Arq. Alicia Mateos
Rosario, 1986.

CITE ESTE TRABAJO SI LO USA COMO REFERENCIA

Introducción

El problema habitacional argentino, que comienza a adquirir dimensión significativa con la gran afluencia de inmigrantes de principios de siglo y se refuerza posteriormente con el proceso de migraciones internas, ha mantenido vigencia desde entonces, y se ha agravado notablemente en los últimos años. Las medidas implementadas desde el sector público han resultado poco significativas en cuanto a modificar la situación.

Se intenta en este artículo, puntualizar las razones que determinan la permanencia del problema, muchas de las cuales se encuentran, sin lugar a dudas, en la esencia misma del capitalismo como contexto económico, político e ideológico. Desde este marco se analiza la acción desarrollada por el Estado en materia de vivienda, con especial énfasis en la producción de "conjuntos habitacionales".

El problema de la vivienda - Su especificidad en el marco del capitalismo

"El llamado problema de la vivienda es una de las manifestaciones más conocidas de la incapacidad de la sociedad organizada para satisfacer las demandas generadas como consecuencia de su propia evolución." (ABBA, A. - FERNANDEZ BUSSY, J. ; 1980)

Esta incapacidad se evidencia en la existencia de un grueso sector de la población que habita viviendas sobrepobladas, precarias u obsoletas, y/o en áreas urbanas degradadas en términos ambientales, con nulos o deficientes servicios de infraestructura y equipamiento.

Como bien lo expresan Abbá y Fernández Bussy el problema de la vivienda es una "manifestación" (un síntoma) de una cuestión estructural: la pobreza de sectores sociales cada vez más amplios, cuestión que se define a partir de la inaptitud del sistema para lograr una justa distribución de las cargas y beneficios derivados de la producción social, y se refuerza a partir de su incapacidad para resolver las contradicciones que provocan sus propios mecanismos.

El problema de la vivienda y los recursos que se instrumentan en pos de su "resolución" sólo pueden ser explicados en el marco de una realidad social concreta, la que estará estructuralmente caracterizada por el predominio de un modo de producción. En nuestro país la situación se define por su adscripción al sistema capitalista y por constituir, dentro de este sistema, una unidad dependiente y periférica. (1)

En el capitalismo la vivienda constituye una mercancía más, y como tal, el proceso de su producción, distribución y consumo tiene las mismas características que el de cualquier otra mercancía que se intercambia en el mercado (2). Esto significa que la producción de viviendas está gobernada por un único objetivo: la obtención de máximos beneficios. Este objetivo rige la acción de los terratenientes y de los empresarios que participan en el proceso (desde la provisión de insumos hasta la comercialización), y genera un complejo mecanismo de especulación alrededor de los servicios habitacionales. (3)

Desde el ámbito privado sólo se produce vivienda para satisfacer las necesidades habitacionales del sector de población que es capaz de expresarlas a

través de una demanda efectiva, esto es, por su poder de compra; como este es función directa de la distribución de ingresos, un amplio sector de la población queda marginado de la posibilidad de acceder a una vivienda acorde a sus necesidades dentro de las condiciones que impone el mercado. (4)

A esta situación se suma el hecho de que paralelamente al mercado de viviendas funciona el de tierras, donde el factor "situación urbana" determina una renta diferencial. La licitación que cada familia o individuo realice para emplazarse en la ciudad está también en función de sus ingresos, razón por la cual se produce una segregación de clases sociales en el espacio urbano. Mientras los sectores de altos ingresos se localizan en áreas preferenciales en términos de accesibilidad, medio ambiente y dotación de infraestructura y equipamiento, los sectores de bajos ingresos se ven restringidos a áreas deficientes, al hacinamiento en áreas de alta renta o a eludir la participación en el mercado invadiendo terrenos en forma ilegal. (5)

Es por todo lo expresado que el problema de la vivienda no debe verse como un simple desequilibrio oferta - demanda, sino como un DESEQUILIBRIO ESTRUCTURAL entre el TIPO DE OFERTA, las NECESIDADES socialmente definidas y las POSIBILIDADES CONCRETAS DE SATISFACCION tal como surgen de los niveles de ingreso. Restaría por señalar que este desfase no se da sólo en términos de unidades de vivienda, sino, como bien lo señala Yujnovsky, en términos de SERVICIOS HABITACIONALES entendidos integralmente, lo que incorpora aspectos que hacen a la calidad del medio ambiente urbano, a la accesibilidad y al nivel de provisión de infraestructura y equipamiento.

La incapacidad del sistema para resolver este desequilibrio a través del accionar de la economía privada y el libre juego del mercado, exige la intervención del Estado. Dicha intervención cumple dos objetivos fundamentales:

- 1) Posibilitar el acceso de los sectores de menores recursos a los servicios habitacionales. (6)

- 2) Incentivar la industria de la construcción para dinamizar la actividad económica global. (7)

La cumplimentación del primer objetivo se realiza por la implementación de mecanismos redistributivos del producto (8), lo que a la vez que permite un "cierto nivel de satisfacción" de las necesidades habitacionales, posibilita la

realización del segundo. En el caso de ampliación del crédito se crea una demanda efectiva antes inexistente; en el caso de lanzamiento de planes oficiales de vivienda, se genera una intensa actividad en el sector de la construcción. Si bien se ha discutido mucho acerca del carácter dinámico de la actividad constructiva, se ha aceptado, en forma generalizada, que la misma produce importantes efectos en el corto plazo, ya que implica un empleo significativo de mano de obra, demanda de insumos y captación de ahorro. Estos efectos sobre el conjunto de la economía (coyunturales, por cierto), pueden considerarse poco significativos en una economía capitalista desarrollada, pero adquieren importancia en los países dependientes en términos de afrontar crisis recesivas (las que comportan generalmente altos índices de desocupación y descontento social).

Ciertos autores tienen, sin embargo, estrictas reservas acerca de los intereses que mueven en el capitalismo a la acción estatal en materia de vivienda.(9) En efecto, la política de vivienda y las intervenciones que de ella se derivan tienen frecuentemente un sentido "encubierto". A menudo, más que apuntar a la resolución de necesidades socialmente definidas, tienden a constituir un elemento de control que garantice la "paz social" (acallando los reclamos populares), y responda, al mismo tiempo, a los intereses de ciertos sectores con poder económico y político (empresas inmobiliarias, financieras y constructoras), asegurando para ellos mínimos riesgos y máximos beneficios. En países dependientes y periféricos (subdesarrollados (10) para algunos), donde el exedente económico es muy limitado, resulta necesario para la actividad empresarial que el Estado cree las condiciones para que el gasto en vivienda sea posible. Es por esto que, a pesar de lo que se podría suponer, existe un gran interés por parte de las empresas privadas en la intervención estatal, llegando éstas a ejercer verdaderas presiones para que el Estado financie o se convierta en real comitente de la construcción de viviendas.

El reconocimiento de los fundamentos económicos, políticos e ideológicos que orientan la acción estatal en el capitalismo, pone al descubierto restricciones y contradicciones implícitas en la propia lógica del sistema que, de alguna manera, estigmatizan el carácter de las respuestas implementadas. Sin embargo, es necesario aclarar que dicho reconocimiento no implica negar la pertinencia de la intervención estatal, único mecanismo capaz de corregir (aunque limitadamente) los desajustes provocados por el funcionamiento del mercado.

Situación habitacional en Argentina

La caracterización realizada acerca del problema de la vivienda en la sociedad capitalista adquiere una clara especificidad en nuestro país donde la situación es particularmente crítica.

El déficit en materia habitacional suele cuantificarse en términos de unidades "faltantes", existiendo, al respecto, un consenso bastante generalizado que lo sitúa alrededor de los 2.800.000 viviendas (cifra compuesta por inexistencias y unidades cualitativamente deficientes, sin considerar reposición ni cobertura de crecimiento vegetativo). (11)

Sin embargo, es necesario hacer algunas consideraciones acerca de la modalidad de formulación del problema, sobre todo por sus implicancias en la definición de estrategias de resolución.

En primer lugar, el hecho de expresar el problema en términos de unidades faltantes oculta una parcialización conceptual, ya que en realidad se trata de un déficit de servicios habitacionales concebidos integralmente (viviendas, servicios de infraestructura y equipamiento, accesibilidad urbana y calidad ambiental)

En segundo lugar, es necesario hacer referencia a la "relatividad" de las cifras manejadas, la que queda en evidencia a partir de dos cuestiones fundamentales:

1) Cualquier cuantificación que se realice respecto a viviendas cualitativamente deficientes (precarias, obsoletas, etc.) supone la definición del concepto de "vivienda mínima". Esta cuestión no ha sido suficientemente profundizada por lo que su valoración pasa generalmente por el plano ideológico.

2) Existen en el país 1.092.268 viviendas aptas desocupadas (según el censo de 1980). Esto habla de recursos habitacionales ociosos a los que el sector deficitario no tiene acceso, ni en propiedad ni en locación, a través de los mecanismos que genera el mercado. Este hecho evidencia que el problema se define, en una porción considerable, por UN DESEQUILIBRIO EN LA DISTRIBUCION DE RECURSOS HABITACIONALES EXISTENTES. Si se considerara la posibilidad de "movilizar" estos recursos el déficit aludido se reduciría a casi la mitad, lo que pone al descubierto la falacia implícita en tal formulación.

Con todo lo expresado no se pretende minimizar el problema, sino demostrar

que el mismo tiene una naturaleza diferente de la que habitualmente se le asigna. El reconocimiento de este hecho es de fundamental importancia para la definición de líneas de acción que permitan encarar la cuestión en forma efectiva. Se tiende, además, a demostrar que la construcción de nuevas viviendas (estrategia cuya formulación se desprende linealmente de un planteo "simplista") no es la única alternativa de respuesta posible y, que si bien será siempre necesaria, existen medidas que se pueden implementar (paralela o alternativamente), con una menor inversión y mayor rédito social, entre ellas la recualificación de viviendas y áreas urbanas deficientes y la movilización de recursos habitacionales existentes (esta última acción no requiere inversión monetaria alguna sino sólo decisión política). (12)

Se reconoce, entonces, la gravedad del problema habitacional que, independientemente de la discusión acerca de su verdadera naturaleza, afecta, por lo menos, al 40% de la población (13), correspondiendo el 64% de las familias afectadas al sector de muy bajos ingresos, cuya capacidad de ahorro para enfrentar el problema es muy escasa o nula. (14)

Políticas implementadas - La acción del Estado

A esta situación se ha arribado como consecuencia de una política de vivienda errática y desestructurada, a través de la cual no se ha logrado corregir los desajustes provocados por el funcionamiento del sistema. El accionar en este sentido ha estado signado por su discontinuidad, por su carácter coyuntural y, fundamentalmente, por el contenido ideológico de la política de Estado.

VER NOTA (15): "REVISION SOBRE LA POLITICA HABITACIONAL EN ARGENTINA"

LA DISCONTINUIDAD que caracteriza a la política habitacional en Argentina, y las contradicciones implícitas en ella, constituyen un fiel reflejo de la inestabilidad a nivel gobierno.

LA CONCEPCION COYUNTURAL con que habitualmente se ha encarado el problema de la vivienda se expresa en el CARACTER AISLADO Y FRAGMENTARIO de las acciones emprendidas (un ejemplo de esto es el lanzamiento de planes de crédito sin prever medidas que tiendan, paralelamente, al control de la especulación que habi-

tualmente genera la expansión de la demanda); en la PARCIALIDAD CONCEPTUAL que conduce a atacar permanentemente los efectos y nunca las verdaderas causas del problema y, finalmente, en SU INSTRUMENTACION HACIA OTROS OBJETIVOS (también coyunturales). Con esto se hace referencia al hecho de que la política de vivienda se ha utilizado, a lo largo de toda nuestra historia, para contrarrestar crisis recesivas y situaciones de inestabilidad social, convirtiendo en objetivo secundario la respuesta a las necesidades socialmente definidas.

El carácter coyuntural que ha asumido en nuestro país la política habitacional está estrechamente ligado al CONTENIDO IDEOLÓGICO de la misma, ya que dicha forma de abordar una problemática es, más que una cuestión de "posibilidad", una cuestión ideológica, a partir de la cual se define "hasta dónde se quiere llegar". En este marco, se puede afirmar que, salvo las excepciones constituidas por algunos de los gobiernos constitucionales, sólo se proporcionaron respuestas "aparentes" al problema de la vivienda, a través de medidas que respondían, en realidad, a una serie de "objetivos encubiertos".

Así, por ejemplo, la política de vivienda se instrumentó, a menudo, más que para reactivar globalmente a la economía (acción que, a pesar de ser coyuntural, puede considerarse lícita en la medida en que apunte al beneficio de la sociedad toda) para preservar, en situaciones críticas, los intereses de determinados sectores.

La alianza entre la política de Estado y dichos intereses sectoriales comienza a perfilarse con claridad durante el gobierno de Frondizi, se convierte en el eje del accionar de Onganía (lo que en el área vivienda se expresa en las leyes de desgravación y descongelamiento de alquileres) y alcanza durante el denominado "Proceso de Reorganización Nacional" su máxima realización. (16)

Es necesario señalar que al mismo tiempo que la política de vivienda se ha utilizado para dar respuesta a exigencias de los sectores con poder político y económico, ha servido para acallar reclamos populares que, en momentos de crisis, han tomado un carácter virulento. Es así como durante el gobierno de Frondizi tuvo el sentido de atemperar los conflictos producidos como consecuencia de la proscripción del peronismo, durante el gobierno de Lanusse se convirtió en elemento de atenuación de la crisis provocada por el "Cordobazo" y en instrumentación del discurso aperturista, llegando a asumir, en determinadas circunstancias históricas, el carácter de medidas represivas. Tal es el caso de la política de

"erradicación de villas" implementada durante el gobierno de Onganía y retomada en el último tramo del gobierno peronista e inicios del "proceso".

Todo esto tiene una clara inscripción en lo que se ha definido anteriormente como "el sentido encubierto" de las políticas de vivienda en el capitalismo, con el agregado distorsionante (introducido por la escasez crónica de recursos) de que en una economía como la de nuestro país, el proceso de acumulación privada no deja lugar para proporcionar un nivel de respuesta a las necesidades sociales.

En síntesis, como consecuencia de las características analizadas, la intervención del Estado ha resultado poco significativa en cuanto a brindar verdaderas respuestas al problema habitacional.

En primer lugar, la acción estatal no ha modificado el sistema de inscripción de la vivienda en los mecanismos de mercado, más bien lo ha garantizado.

Yujnovsky afirma al respecto:

"La situación ha variado de acuerdo con las fracciones de las clases dominantes que detentan el poder político, al grado de dependencia y a la correlación de fuerzas en el sistema político. A través de sus luchas los sectores dominados han obtenido, especialmente en 1943 - 1955, políticas redistributivas que, sin embargo, no han cambiado fundamentalmente el contenido general de la política y el funcionamiento del mercado."(YUJNOVSKY, O. ; 1974)

Aún cuando la acción del Estado en el período 1943 - 1955 aparece como la más integral, verificándose, como lo señalan M. Schteingart y B. Broide, la mayor productividad de viviendas y un importante avance en la actividad intervencionista del Estado, los logros tuvieron las limitaciones propias de no haber modificado las estructuras básicas de la sociedad.

En segundo lugar, la acción del Estado ha sido dirigida a grupos de ingresos medios-altos y medios, llegando a grupos de ingresos medios-bajos durante el período 1943 - 1955 y luego de la puesta en marcha de la operatoria FONAVI. Los sectores más carenciados han estado, sin embargo, permanentemente marginados.

"Mientras el sector privado produce viviendas para grupos de ingresos que aseguran una alta rentabilidad de la inversión, y el sector público concentra su acción en un grupo de ingresos intermedios pero estables, un sector considerable de la población se ve forzado a

producir autónomamente sus viviendas al margen de estos mercados."

(ABBA, A. - FERNANDEZ BUSSY, J.; 1980) (17)

Por último cabe hacer una reflexión sobre las modalidades de acción adoptadas por el Estado. La intervención estatal tuvo desde sus inicios (si bien hasta 1943 fue insignificante) un carácter netamente indirecto. La acción desarrollada durante los gobiernos peronistas (de gran envergadura) continúa teniendo el mismo carácter (se actúa sobre la demanda a través de la expansión del crédito y sobre la oferta mediante medidas de orden legislativo e impositivo). Esta modalidad de acción, aunque notablemente deprimida, continúa hasta 1967-68 cuando la intervención del Estado toma la vía directa como estrategia predominante, dirigiéndose a la construcción de viviendas, modalidad que se materializa en la ejecución de "conjuntos habitacionales", tornándose prácticamente excluyente. (18)

Este tipo de respuesta al problema habitacional, el carácter generalizado que adquiere y la exclusión de otras modalidades de intervención, responden, en gran medida, a las presiones ejercidas por las grandes empresas constructoras y las asociaciones que las nuclean. En efecto, en una economía permanentemente deprimida como la nuestra, la figura del Estado como comitente significa para estas empresas la obtención de beneficios seguros (grandes montos de obra y mínimos riesgos, ya que éstos son afrontados por el sector público).

La política estatal incide, a través del carácter masivo de los emprendimientos en materia de vivienda pública, en la consolidación de las grandes empresas constructoras, ya que sólo ellas tienen el nivel organizativo y financiero que permite encarar estos proyectos. Se produce de esta manera a partir de 1966 lo que Yujnovsky denomina: "un proceso de oligopolización del mercado de la vivienda con financiamiento público".

Así, empresas y asociaciones se constituyen en corporaciones con un poder real mayor que el de los organismos gubernamentales, imponiendo sus intereses en la definición de políticas. (19)

"Lo que aparece en principio como un conjunto desordenado de programas de vivienda son, en realidad, las respuestas coyunturales del Estado a las presiones del sector empresario" (YUJNOVSKY, O.; 1984)

Lo negativo de esta cuestión no radica en que las grandes empresas obtengan sus beneficios, sino en que el Estado fuerce su política para alimentar el proceso de acumulación privada, en lugar de optimizar su respuesta a las necesidades expresadas por el conjunto de la sociedad. En este sentido, es necesario señalar que, muy a menudo, los intereses de estas empresas no coinciden con los de la comunidad, por lo que su realización excluye la posibilidad de lograr el nivel de satisfacción que sería alcanzable de otra manera.

NOTAS Y REFERENCIAS

- (1) El carácter DEPENDIENTE está determinado por la subordinación económica (que trae aparejada la política, la cultural, etc.); la condición PERIFERICA es consecuencia de la anterior e implica una distorsión de los procesos respecto al modo con que se verifican en los países centrales.
- (2) Para profundizar el concepto de VIVIENDA COMO MERCANCIA en el capitalismo, ver: MINVU; 1974 / CASTELLS, M. ; 1974.
- (3) El mecanismo de especulación al que se hace referencia se instrumenta a través de una serie de recursos que son propios del capitalismo y que fueron ideados para el sostenimiento del sistema. Alguno de ellos son:
 - El mantenimiento o creación de condiciones de escasez reales o ficticias.
 - La disminución de la vida útil del producto (en este caso la vivienda).
 - La generación y aceleración del proceso de suburbanización para provocar un aumento de la renta de la tierra (paso de uso rural a uso urbano / incorporación de valores expectantes) y producir además una demanda efectiva de servicios de infraestructura y equipamiento.Sobre los conceptos de escasez, obsolescencia planificada y sobre el proceso de creación de demanda efectiva para acelerar la circulación del plusvalor, ver: HARVEY, D. ; 1979.
- (4) Ver: YUJNOVSKY, O. ; 1974 / MINVU; 1974.
Sobre la distribución del ingreso en el capitalismo y la irreversibilidad de sus efectos en tanto no se modifiquen las relaciones de producción establecidas, ver: HARVEY, D. ; 1979.
- (5) Ver: YUJNOVSKY, O. ; 1974.
- (6) Según Castells existen dos mecanismos básicos para cumplimentar este objetivo:
 - La intervención sobre la demanda (creación de demanda solvente), en forma de subsidios y créditos para la compra de viviendas.
 - La intervención sobre la oferta, a través de la construcción directa o mediante acciones de fomento para la construcción de viviendas.Ver: CASTELLS, M. ; 1974 - 3º parte.
- (7) En un documento redactado por el Equipo de Política y Planes del MINVU-Chile, se realiza un análisis sobre la capacidad del sector vivienda para ejercer efectos dinámicos sobre el conjunto de la actividad económica. Se extraen a continuación algunos párrafos que caracterizan el planteo realizado:

"(La actividad productora de viviendas) significa un gasto que, independientemente de su objetivo específico, que es el de atender a la necesidad habitacional, genera efectos y relaciones que tienen una amplia repercusión sobre el conjunto de la actividad económica y productiva del país."

".....Estos efectos tienen un carácter dinámico que se manifiesta a través de dos mecanismos básicos:

 - 1) Efectos hacia atrás, dados por el alto empleo de una amplia gama de insumos.
 - 2) Efectos hacia adelante, dados por el alto empleo de mano de obra y generación de ingresos."

"Estos efectos son esencialmente de corto plazo, es decir, duran mientras se está produciendo la vivienda, y son comunes a cualquier actividad productora." Siendo sin embargo más amplios en este sector por sus altos coeficientes técnicos de insumo - producto, sus cifras de ocupación de mano de obra y su capacidad de absorción del excedente económico o ahorro.

"En lo referente a posibles efectos dinámicos a largo plazo..... estamos más de acuerdo con los autores que consideran este gasto como un consumo y no una inversión. Esto porque la vivienda es un bien de consumo y no significa, por lo tanto, ampliación de la capacidad productiva de la economía." (MINVU; 1974)

- (8) Según sea la modalidad adoptada el producto distribuido se expresará en términos de:
- Valor de cambio (para acceder a la compra o construcción de una vivienda)
 - Valor de uso (la vivienda, concretamente)

- (9) Yujnovsky expresa al respecto lo siguiente:

"La política de Estado es coherente con las características de la estructura social, y las clases en el poder conducen así la asignación de recursos en el área de la vivienda y el desarrollo urbano para su beneficio. Existe la necesidad, sin embargo, de asegurar la continuidad del sistema y ello requiere la adopción de políticas reformistas y asistencialistas para la reproducción de la fuerza de trabajo y reducir los conflictos sociales y políticos. En momentos de agudización de la lucha de clases, las políticas de vivienda y desarrollo urbano son puestas en práctica como instrumento utilizado por la clase dominante para resolver contradicciones secundarias y asegurar así la perduración de las relaciones sociales de producción existentes." (YUJNOVSKY, O. ; 1974)

Otros autores coinciden en señalar a las políticas de vivienda como instrumento del poder para garantizar la paz social, ver: CASTELLS, M.; 1974.

Harvey, lleva esta afirmación más lejos y considera que todos los mecanismos redistributivos implementados por el capitalismo tienden al mantenimiento del sistema (estabilidad social - beneficio de los grupos de poder) y teoriza sobre la irreversibilidad del fenómeno a través de los recursos tradicionales. Ver: HARVEY, D. ; 1979.

- (10) En este trabajo se prefiere utilizar la noción de "dependencia periférica" antes que la de "subdesarrollo" ya que esta última se establece por referencia a un modelo supuestamente "desarrollado", cuestión que comporta una valoración ideológica cuestionable.
- (11) "El déficit cuantitativo proveniente del hacinamiento por cuartos (450.000 unidades) (a) y de los hogares convivientes (370.000 unidades) (b), sumado al déficit cualitativo producido por viviendas precarias por su tipo o por sus carencias (2.050.000 unidades) (c), totalizan 2.870.000 viviendas. Esta cantidad surge de un cálculo optimista, ya que no considera el crecimiento vegetativo de la población (que origina una necesidad de 140.000 unidades por año) (d), ni la reposición de viviendas obsoletas (112.000 unidades por año) (e)." (BRICHETTO, N. y otros ; 1983)

Transcripción de fuentes de datos de BRICHETTO, N. y otros; 1983:

- (a) Censo de 1980
- (b) Convenio SSDUV-INDEC (Encuesta Permanente de Hogares)
- (c) Declaraciones del Ministro de Acción Social (1983), sobre datos del censo 1980.
- (d) Secretaría de Planeamiento de Presidencia de la Nación (1983), estimando un crecimiento de población del 2% anual.
- (e) SSDUV, Dirección Nacional de Investigación y Desarrollo Socioeconómico, estimando un promedio de vida útil de 50 años por vivienda.

(12) El hecho de haber tomado la cita que explicita el déficit del trabajo de BRICHETTO, N. y otros, no implica que se considere al mismo como incluido dentro de este enfoque simplista. Por el contrario, se realiza en el trabajo señalado un importante análisis sobre las soluciones alternativas al problema de la vivienda y su pertinencia según diferentes plazos de planificación.

(13) Ver: BRICHETTO, N. y otros; 1983, donde se hace referencia, además, al hecho de que un 33% de las familias argentinas están en condiciones críticas totalmente inaceptables de habitabilidad.

Ver también: BALIERO, H. y otros; 1983.

(14) Ver: BRICHETTO, N. y otros; 1983.

(15) REVISION SOBRE LA POLITICA HABITACIONAL ARGENTINA

El sentido de esta revisión es clarificar los conceptos vertidos acerca del carácter de la política habitacional desarrollada en nuestro país. Para su realización se han tomado como base dos trabajos de Oscar Yujnovsky: "Revisión Histórica de la Política de Vivienda en Argentina desde 1880" y "Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino", por considerarlos las elaboraciones más completas y profundas sobre la cuestión. Es necesario sin embargo señalar la relevancia que adquieren los trabajos de Marta Schteingart y Beatriz Broide con referencia específica a la acción desarrollada durante los períodos radicales y peronistas.

Durante el período liberal, comprendido entre 1880 y 1914, se establecen y consolidan el carácter absoluto de la propiedad privada y el principio de no-intervención del Estado.

Posteriormente, el gobierno radical intenta una tibia modificación de estos principios, mediante el establecimiento de ciertas restricciones al dominio (control de alquileres - impuestos diferenciales) y la apertura de créditos del BHN (aunque éstos quedan fuera del alcance de los sectores de menores recursos).

Con la vuelta al poder de las fuerzas conservadoras (1930 - 1943) los principios liberales son restaurados en su plenitud. Hasta aquí la intervención del Estado, en términos de dar respuesta al problema habitacional, había sido prácticamente nula.

Recién con el peronismo (1943 - 1955) la política de vivienda experimenta cambios sustanciales. La expansión del crédito público posibilita, en este período, impulsar la construcción como elemento dinamizador de la eco-

nomía y, al mismo tiempo, facilitar el acceso de un amplio sector de la población a los servicios habitacionales.

Si bien el crédito subvencionado, por parte del Estado, benefició a sectores medios y, por primera vez, a los medios-bajos, el sector de menores recursos siguió quedando fuera y comenzó a agolparse en las denominadas "villas de emergencia". Esto indica, como lo señalan M. Schteingart y B. Broide, que si bien la ampliación del crédito y la creación de ciertos instrumentos legales significaron un importante avance de la actividad intervencionista del Estado,

"..... la política de vivienda se inscribió en el marco del sistema capitalista, presentando las limitaciones propias de no modificar las estructuras básicas de la sociedad" (SCHTEINGART, M. - BROIDE, B. ; 1974)

El gobierno de la "Revolución Libertadora" (1955) implica un retorno al libre funcionamiento del mercado, política que se consolida a partir de 1959 con el Plan de Estabilización y Desarrollo instaurado por Frondizi. Recién con la puesta en marcha de este plan (que significa una drástica contracción del crédito a largo plazo y la eliminación del concepto de subsidio), se produce un cambio significativo respecto a la política de vivienda implementada durante el peronismo, ya que entre 1955 y 1958 se continuaron las líneas de crédito del período anterior en forma parcial. La resolución del problema de la vivienda queda, por lo tanto, supeditada a la capacidad de pago de cada sector de la población. Comienza, además, la alianza entre las grandes empresas constructoras y el aparato estatal.

Durante el gobierno de Illia se producen ciertas reformas de carácter social (en el marco de la búsqueda de consenso y estabilidad política) y se implementan algunas medidas que responden a la necesidad de contrarrestar la crisis económica promoviendo demanda efectiva, sin modificar significativamente la orientación del período anterior.

Onganía (1966) termina con las tentativas de reforma social. A un primer período de promoción de la actividad constructora privada (desgravación impositiva y descongelamiento de alquileres), sucede un segundo, en el que se intenta captar la demanda de los sectores de menores ingresos. Así se implementa el Plan VEA. El cambio de política obedece, según Yujnovsky, al hecho de que la política de desgravación impositiva había llevado a la saturación del mercado de propiedad horizontal (teniendo en cuenta el sector de ingresos al que esta producción estaba dirigida).

Se pone en marcha, también durante el gobierno de Onganía, el Plan PEVE (de erradicación) con un claro objetivo de "control" sobre la población villera. La política de vivienda en este período responde, por un lado, a la necesidad de expansión de la economía en términos de alimentar un proceso de acumulación privada y, por otro, a objetivos claramente represivos.

Durante el gobierno de Lanusse, y como consecuencia de graves conflictos sociales, surge la necesidad de reducir el disenso y combatir la recesión económica. En este marco se inserta la política de vivienda, la ampliación del crédito público y la apertura del diálogo con las asociaciones villeras. La ejecución de los programas estatales queda una vez más (y con carácter definitivo) en manos de las grandes empresas constructoras.

"La ampliación del crédito a sectores de ingresos relativamente menores responde al objetivo ya señalado de propiciar un incremento en la producción... pero también es coherente con una política redistribucionista que acompañe

en los hechos el discurso aperturista." (YUJNOVSKY, O. ; 1984)

La política de vivienda del gobierno peronista es, al mismo tiempo, instrumento reactivante a nivel económico y parte de un plan de reforma social (financiamiento subsidiado y congelamiento de alquileres).

"El pacto social es el instrumento que debe mediar entre los estímulos al capital y los pasos requeridos para dar satisfacción a los reclamos populares." (YUJNOVSKY, O. ; 1984)

Se realizan en este período (por vía de la acción directa) los planes "17 de octubre" y "Eva Perón" (reemplazados a partir de 1976 por las operatorias "25 de mayo" e "Islas Malvinas", respectivamente), construyéndose 170.000 viviendas (1973 - 1976). Estos planes son accesibles a la población de ingresos medios y medios-bajos pero no para la de menores recursos. Sobre el final del período se instrumentan una cantidad de planes de erradicación de villas.

El golpe de 1976 y su programa monetarista provocan un profundo impacto en la estructura socio-económica argentina.

"La única acción importante que, mediante subsidios, tiene efectos redistributivos, es la expansión del programa FONAVI. Pero las medidas más generales del plan económico son las que determinan el grave cuadro de situación de la producción y el reducido acceso a los servicios habitacionales de la población argentina" (YUJNOVSKY, O. ; 1984)

El actual gobierno ha heredado una situación de caos económico, producto de la política anterior y, habiendo comprometido un altísimo porcentaje del producto para el pago de la deuda contraída con el exterior, cuenta con muy escasos recursos para aplicar a la solución del problema de la vivienda. En ese marco, ha suspendido prácticamente la acción directa y ha implementado, en cambio, a través del BHN, líneas de créditos individuales para compra, construcción y refacción e, igualmente, créditos para construcción canalizados a través de entidades intermedias. Ambos con cupos muy restringidos frente a la magnitud de la demanda.

La política crediticia ha dado lugar a un proceso especulativo por no haberse instrumentado en forma paralela mecanismos de intervención que tiendan, por ejemplo, al control de precios.

(16) Yujnovsky dedica gran parte de su obra "Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino", al análisis de las relaciones entre las grandes empresas relacionadas con el sector construcción y el Estado, ya que considera que la evolución de estas relaciones, y el carácter oligopólico y corporativo que van asumiendo progresivamente dichas empresas (y las asociaciones que las agrupan: CAC, CAVERA, etc.), constituyen un factor determinante en la orientación de la política de vivienda.

(17) Como resultado de esto un 59% de las viviendas construídas entre 1970 y 1980 fueron realizadas mediante el sistema de autoconstrucción informal, en villas y loteos suburbanos. (Ver: BERRETTA, H. ; 1983)

(18) El hecho de que entre 1966 y 1983 sólo se hayan construído 44,000 viviendas a través de créditos hipotecarios (ver: BALIERO, H. ; 1983) constituye un indicador representativo del curso adoptado por la intervención estatal. Es preciso, sin embargo, hacer notar que el accionar del actual gobierno está orientado nuevamente hacia la acción indirecta, a partir del impulso que ha

adquirido la política crediticia del Banco Hipotecario Nacional.

- (19) Para un análisis en profundidad sobre esta cuestión, ver: YUJNOVSKY, O.; 1984 - Parte II: "Política Habitacional: Los Intereses Determinantes".
-

BIBLIOGRAFIA:

- + ABBA, A. - FERNANDEZ BUSSY, J.: "Nuevo Enfoque del Problema Habitacional". En: Ambiente N° 21, agosto 1980.
 - + BALIERO, H. y otros: "Desarrollo Urbano y Vivienda". Buenos Aires, 1983.
 - + BERRETTA, H.: "Déficit Habitacional Argentino". En: CIAS N° 329, Buenos Aires, Diciembre 1983.
 - + BRICHETTO, N. y otros: "La Reconstrucción Necesaria". En: Summa N° 192, Octubre 1983.
 - + CASTELLS, M.: "La Cuestión Urbana". Siglo XXI Editores, Madrid, 1974.
 - + HARVEY, D.: "Urbanismo y Desigualdad Social". Siglo XXI Editores, 2° Ed., Madrid, 1979.
 - + MINVU - CHILE (Dirección General de Planeamiento y Presupuesto - Equipo de Política y Planes): "La Vivienda: Producción, Circulación y Consumo". En: Summa N° 71, Buenos Aires, Enero 1974.
 - + MOREA, L.: "Política Habitacional en Argentina". En: Ambiente N° 25, Abril 1981
 - + SCHTEINGART, M. - BROIDE, B.: "Políticas de Vivienda de los Gobiernos Populares para el Area de Buenos Aires". En: Summa N° 71 y 72, Buenos Aires, Enero - Febrero 1974.
 - + YUJNOVSKY, O.: "Claves Políticas del Problema Habitacional Argentino". Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984.
 - + YUJNOVSKY, O.: "Revisión Histórica de la Política de Vivienda en la Argentina desde 1880". En: Summa N° 72, Buenos Aires, Febrero 1974.
-