

# VIVIENDA: PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION.

Graciela E. Brandariz



## Introducción

Las ciudades son entidades económicas, sociales, políticas y culturales dinámicas, en un proceso permanente de cambio. Su crecimiento desordenado y desmesurado se ve reflejado en una *problemática habitacional* con algunos altibajos a lo largo del tiempo, y en la actualidad, acompañada por una fuerte degradación del entorno.

Nuestra herencia cultural relaciona el concepto de vivienda con el de *seguridad*, por efecto de la función socioeconómica que ésta ha cumplido en nuestra sociedad en el curso de este siglo. En primer lugar, esta relación está íntimamente ligada a la posesión de un lote o de la vivienda misma como satisfacción de una de las necesidades básicas del hombre. Por otro lado, en todas las épocas, la construcción de viviendas ha sido el pilar de la reactivación económica en el corto plazo, a partir de la creación de una importante fuente de trabajo que posee un alto índice de ocupación de obra no calificada. Asimismo, actúa como elemento movilizador de las industrias del ramo y requiere de la inversión de capital financiero. El tema habitacional, entonces, puede ser enfocado desde:

- a) el sector público: productor y básicamente regulador,
- b) el sector privado: productor, y
- c) el sector comunitario o usuario: consumidor de bienes y servicios urbanos.

El presente trabajo de investigación intenta describir la evolución, por décadas, de la política de vivienda en Argentina desde el comienzo de siglo a nuestros días, con datos que corresponden, principalmente, a la *Ciudad de Buenos Aires*.

Los planes financieros propuestos por diversos organismos, a partir de la aparición del crédito hipotecario, permitieron la expansión de los *conjuntos habitacionales*, que se localizaron en la periferia, muchas veces acompañando las industrias, y sin una infraestructura urbana y de transporte acorde a las necesidades del conjunto. Los sectores de ingresos altos se desplazaron hacia el norte, originando una fuerte tendencia de crecimiento lineal y dejando en evidencia una marcada diferencia entre la zona norte y la zona sur. Los sectores medios fluctuaron entre ambos modelos. De hecho, las características que fueron adquiriendo en cada zona le dieron imagen e identidad propia a los distintos barrios de la ciudad.

Tanto la modificación de las condiciones socioeconómicas a lo largo de los años, la falta de correspondencia entre el área económica y los sectores sociales, la divergencia entre las características y necesidades del destinatario para el que fue proyectada la unidad habitacional y su usuario real, como la participación de organismos públicos y privados dedicados al tema habitacional, muchas veces

volcados al juego financiero o al uso especulativo del suelo, influyeron para que el impacto en el campo del desarrollo habitacional no fuera significativo y, en algunos casos, muchos planes resultaran un fracaso.

Asimismo, la falta de una planificación general urbana respecto del conjunto habitacional y la discontinuidad de los programas condicionó dicho fracaso, sin embargo, los emprendimientos siempre giraron en torno a la idea de mejorar la calidad de vida, desde la búsqueda de mejores condiciones de habitabilidad y de mayor confort, hasta el debate medioambiental de nuestros días.

### **Aspectos históricos y financieros de las políticas de vivienda en la Ciudad de Buenos Aires. Vivienda Unifamiliar y Colectiva.**

En primer lugar, intentaremos realizar una revisión histórica de las políticas de vivienda, implementadas a partir de una sostenida demanda de vivienda económica que ha ido creciendo a un ritmo por demás acelerado. La construcción de unidades unifamiliares, complejos habitacionales y equipamientos comunitarios no ha sido suficiente para acompañar el crecimiento de la ciudad. Paralelamente a este crecimiento, los costos para adquirir una vivienda económica y digna la han dejado fuera del alcance de las familias de bajos ingresos.

De hecho, la ciudad en sí misma es el símbolo de un sistema de interrelaciones complejas donde el hombre se desenvuelve y relaciona; también ha sido, históricamente, el sitio donde convergen tanto los avances tecnológicos como el desarrollo industrial. Su crecimiento se debe al significativo movimiento de las migraciones que parten de las áreas rurales para localizarse en centros urbanos. Hoy en día, un 80% de la población de nuestro país vive en áreas urbanas. Vivir, trabajar, recrearse y circular constituyen las necesidades esenciales que el ser humano busca satisfacer en la ciudad. Urbanísticamente, la vivienda, en sus múltiples manifestaciones, es uno de los principales componentes de toda ciudad. El concepto mismo de *vivienda* está determinado por la estructura social de sus destinatarios y por un período histórico determinado. La necesidad de vivienda nació con el hombre, siempre en busca de un habitat digno para él y su grupo familiar.

Tal como lo hemos enunciado, vivir, trabajar, y recrearse son tres funciones que deben poder conectarse con un sistema de comunicación rápido, eficaz y flexible. Transporte y vivienda configuran un dúo que merece particular atención en el diseño, porque los medios de transporte y la red vial ejercen una influencia fundamental en la extensión de las urbes. El crecimiento desmesurado de los centros urbanos, sea por migraciones o por el incremento demográfico del área urbana en sí misma, lleva a una transformación desordenada y muy difícil de ser prevista por planificadores y urbanistas.

Las primeras viviendas de la época colonial y postcolonial, marcadas por una fuerte influencia latina (hispanica, itálica y, más tarde, francesa), producto de las



inmigraciones, eran muy sencillas, simples, de formas ingenuas, sin rebusques, porque fueron la respuesta a las necesidades de la vida de la época. Su diseño, inicialmente de reducidas dimensiones, se fue ampliando a lo largo de los años en razón del crecimiento de la familia. Las *viviendas unifamiliares*, en general, se construían en lote propio. Una relación estrecha vinculaba al constructor con el propietario. El barrio adquiría una fuerte identidad. A principios de siglo, el exceso de inmigrantes se fue localizando en la periferia o zonas marginadas con inadecuadas condiciones urbanísticas. Este sector de la población se ubicó en las zonas más internas de la ciudad, en los llamados *barrios bajos* del área urbana, que surgieron después del desplazamiento de los sectores de mayores ingresos hacia la zona norte de la Capital; esta tendencia diferenciada entre el norte y el sur continúa en nuestros días. El modelo de vivienda unifamiliar se fue transformando: aparece el *conventillo*, un lugar barato e higiénico para la clase pobre que se caracteriza por el hacinamiento y la falta de privacidad de las familias, pero poseedor, sin embargo, de un mejor servicio de infraestructura en comparación con los precarios modelos habitacionales de los sectores marginales. El *inquilinato o conventillo* consiste en una serie de habitaciones dispuestas unas a continuación de otras y alrededor de un gran patio. Estas unidades habitacionales fueron la primera manifestación de un urbanismo expansivo. El sector privado no estaba interesado en la inversión de su capital en obra nueva de mayor embergadura, pues este tipo de vivienda le producía altas rentas.<sup>1</sup>

Posteriormente, nuevos sistemas constructivos de elevación permitieron la realización de viviendas en altura, diseño conocido como *propiedad horizontal*, con el consecuente aumento de la concentración de población. La *vivienda colectiva* produjo un cambio profundo del paisaje urbano con una gran riqueza de textura y color.

Numerosas unidades habitacionales, en altura o no, componen un *conjunto habitacional* que debe contar con ciertos requisitos que benefician a sus futuros ocupantes. La buena accesibilidad a otras unidades vecinales y al empleo, la cercanía a centros de educación y de sanidad son algunos de ellos. La vivienda, como subsistema dentro de las urbes, vincula el conjunto habitacional con el desarrollo urbano.

### **Aspectos financieros, participación del sector público y privado en los planes de vivienda.**

Las casas de inquilinato albergaban en su interior a familias de bajos ingresos, en su mayoría inmigrantes que, en 1880, significaban el 20% de la población de Buenos Aires. El aumento en el número de habitaciones insalubres y el exceso de personas que en ellas se acumulaba marcaron la imperiosa necesidad de resolver, lo antes posible, el problema habitacional. Los bajos sueldos percibidos por este

sector imposibilitaban el acceso a una vivienda propia.

Por ello, el *Banco Hipotecario Nacional* -que reemplazó al B. H. Provincial que databa de 1872- sacó al mercado la *cédula hipotecaria* como préstamo específico para la edificación. Sus características hicieron que sólo llegara a los sectores pudientes. En 1905 se sancionó la primera Ley Nacional referida a la Vivienda, dirigida, en particular, al sector obrero; desde el sector privado, el Hogar Obrero -sociedad que comenzó a funcionar en 1907- ofreció el préstamo cooperativo. En este marco, la posibilidad de acceder al "techo propio" se tornó más factible; ubicadas muchas veces en la periferia, sin una estructura de transporte tranviario acorde, estas construcciones fueron, seguramente, superiores a la pieza de inquilinato que dejaban atrás.

En conclusión, la inversión pública en vivienda fue superior a la privada. Surge un nuevo elemento a ser considerado: el financiamiento. Los *créditos hipotecarios oficiales* del Banco Hipotecario Nacional eran préstamos especiales para la construcción sobre pequeños lotes. Dicho crédito se implementó para enfrentar el problema de los altos intereses y cortos plazos vigentes en el mercado. Aparecen dos tipos de créditos: los de fomento, dirigidos a la adquisición de la unidad habitacional, y los ordinarios, para las empresas constructoras que deseaban edificar grupos de viviendas. Ambos préstamos especiales para la edificación dejaban traslucir el rol regulador del mercado hipotecario que ejercía el Estado.

En 1915 se creó la Comisión Nacional de Casas Baratas que invierte sus fondos en la construcción para su posterior venta o alquiler de la clase asalariada de pequeños sueldos. Sin embargo, tanto los intentos formulados desde el BHN como desde la CNCB resultaron insuficientes para satisfacer la demanda habitacional de la época; la mayor proporción del crédito correspondió a viviendas unifamiliares en comparación a la destinada para los conjuntos habitacionales.

Con el desarrollo industrial, la Argentina pasó por una época de condiciones económicas de gran prosperidad y dispuso de un saldo favorable en el comercio exterior. Asimismo, tuvo lugar una aceleración en el proceso de urbanización del área metropolitana de Buenos Aires. La disponibilidad inicial de recursos permitió, además, expandir el sector público. Su actuación fue dinámica, a corto plazo y orientada a resolver los problemas del habitat masivo. La concentración de mano de obra y el mercado potencial coadyuvieron en el gran desarrollo metropolitano. Surgieron pequeños consorcios que, a corto plazo y sin tener en cuenta la parte estética de los edificios, completaron la imagen de la Ciudad de Buenos Aires que ahora habitamos.

La provisión de vivienda, en especial a los sectores de menores recursos, estuvo siempre fragmentada. El crédito cumplía una función social innegable. Diversos tipos de organismos del sector público y privado se avocaron a la tarea de mejorar las condiciones de habitabilidad de la población: con ese objeto se implementaron



los *Planes Quinquenales* que funcionaron entre 1945 y 1957. Estos planes presentaron diferentes enfoques y actuaron bajo distintas situaciones sociopolíticas.

El 1° Plan Quinquenal buscó movilizar la riqueza y la producción, aumentando el consumo y el nivel económico. Se confiaba en resolver el problema habitacional estableciendo el equilibrio del mercado; se contaba con la participación pública y privada para el aumento de la oferta de vivienda.

El 2° Plan Quinquenal afirma la función social de la vivienda y plantea como objetivo fundamental que el Estado debe asegurar a todos los habitantes el acceso a una vivienda adecuada. Asimismo, fomenta la construcción de viviendas para la población más necesitada y queda en manos de la acción privada la de carácter suntuario. Con respecto a las viviendas rurales, se especifica su construcción para el afincamiento de la población agraria.<sup>1</sup>

Otro de los aspectos considerados es el apoyo del Estado a la industria de la construcción para elevar su capacidad técnica y financiera, fomentar la producción de nuevos materiales y el mejor aprovechamiento de la materia prima nacional. Por último, el plan se ocupa de la capacitación de la mano de obra.

En términos generales, podemos concluir que si bien el 2° Plan enuncia una mayor definición en cuanto a la participación del Estado y presenta un tratamiento más completo y técnico del problema de la vivienda, el 1° Plan realiza propuestas más concretas para el logro de los objetivos trazados.

El nuevo sistema crediticio que implantó el Banco sólo comenzó a efectivizarse en 1947 y, sin duda, facilitó enormemente las operaciones inmobiliarias. En lo referente al tipo de préstamo, la institución bancaria otorgó financiación para la vivienda propia hasta 1948, sin discriminación alguna. Los recursos se aplicaban tanto para construir una casa como para adquirir una vivienda existente. Según las estadísticas de la Cámara Argentina de la Construcción, entre 1947 y 1955 se observan las cifras más altas de superficie edificada para la vivienda consignadas en el país, los valores máximos se presentan en los años 1949 y 1950, y una notable declinación a partir de 1952.<sup>1</sup>

En 1948 se instrumentó la *Ley 13.512 de Propiedad Horizontal* cuyo texto indica: "el derecho de propiedad sobre la unidad y el condominio sobre las partes y servicios comunes van indisolublemente unidos"; la implementación de esta ley cambió drásticamente la política de inversión. La nueva ley permitió el acceso a la propiedad de numerosos usuarios -ya sea a unidades nuevas o de inquilinos a las viviendas que ocupaban- como también, la subdivisión de los inquilinatos y posterior venta por unidad. Esto implicó que el problema habitacional se viera resuelto para los sectores medio y medio-alto, pero resultó poco relevante para el sector de bajos ingresos. El número de viviendas edificadas fue muy superior al de épocas anteriores y bastante considerable para un país en el que la construcción se concentró especialmente en la Capital Federal. Los planes de la época contemplaban la

presencia de grandes terrenos vacíos para futuras expansiones y, en general, la construcción de vivienda colectiva con el equipamiento comunitario respectivo.<sup>1</sup>

#### a) *Década del 60 y 70*

Del balance de los resultados de los planes oficiales a través de las distintas décadas, surge que éstos no fueron precisamente "planes", sino *programas* que se han desarrollado en diferentes épocas y con diversos nombres, y en los que ha faltado una planificación general. Los aspectos más identificatorios de estos programas han sido la falta de correspondencia entre el área económica, el área social y el rol que desempeña la edificación como movilizadora de la economía nacional. La construcción de viviendas ha sido un recurso muy utilizado en nuestro país, y en otros, ante la necesidad de una reactivación rápida en la actividad económica.

Hasta 1966, el B. H. N. se ocupó de los planes de vivienda y, desde entonces, lo hizo la Secretaría de Vivienda. En general, se ha creado una imagen un tanto parcial con respecto al déficit de la vivienda. Los programas de construcción de conjuntos habitacionales podrían haber cubierto la falta en algunos años; sin embargo, no resultó: la provisión de unidades nuevas quedó inconclusa, y aquellas propiedades que fueron entregadas en forma temporaria terminaron siendo permanentes.

Con los años, el sector público perdió fuerza y participación en el mercado financiero de la vivienda, pues careció de un programa coherente y continuo para la construcción y el financiamiento. A partir de los años 70, el sector privado ocupó el mercado financiero hasta

cubrir un 80% a través de las sociedades de ahorro y préstamo y bancos comerciales.<sup>2</sup>

Este emprendimiento económico generó alta rentabilidad al sector privado, ya que hubo una diferencia importante entre el costo de producción y el precio de venta en el mercado. Diversas variables económicas influyeron para que se volcaran capitales en la construcción de viviendas de reducidas dimensiones. Su actividad fue un factor de dinamismo para la construcción. La edificación de viviendas es una fuente de inversión, de carácter socioeconómico importante en esta época, que influye en la calidad de vida, genera empleo de mano de obra no calificada y moviliza diversos sectores de la producción relacionados con la construcción. Sin embargo, las altos precios y la imposibilidad de acceder a ellos por parte de los sectores de bajos ingresos frenaron el movimiento inmobiliario: quedaron alrededor de 80.000 viviendas en stock para vender. Siendo el objetivo de los sectores privados obtener elevada rentabilidad, la oferta sólo quedó destinada a la porción de la población de un nivel medio-alto y alto de ingresos. Por ello, los nuevos proyectos se diseñaron para un público que buscaba unidades habitacionales de mayor superficie.

Por otra parte, el sector público se volcó a satisfacer las necesidades de la población de ingresos bajos y medio-bajos. No hay que olvidar que la localización



de estos nuevos *complejos habitacionales* puede influir a nivel local y regional, por lo cual, su localización en el territorio debió ser realizada en forma equilibrada y su concepción debió ser focalizada desde un plan regional. La industria requiere de mano de obra bien radicada, por lo tanto, se planificó conjuntamente con los polos industriales o fuentes de producción, pues éstas son generadoras, a su alrededor, de núcleos importantes de población.

Cabe destacar que los planes para la edificación de conjuntos habitacionales han repercutido favorablemente en la industria de la construcción, sin embargo, la falta de desarrollo técnico y modernización frenaron su expansión. El déficit marcado en *cantidad* de viviendas no fue tal respecto de la *calidad*. Se procuró mejorar el diseño, manteniendo el tope económico, y con ello, se obtuvo un buen nivel de producto habitacional que elevó el resultado de los planes sucesivos. El modelo de *conjunto habitacional* marcó la necesidad de un equipamiento colectivo para la población, con una fluida relación de la vivienda con el equipamiento urbano - escuela, hospital, comercio, esparcimiento-. Las exigencias de la calidad de vida fueron abordadas desde un enfoque económico e industrial; la progresiva sistematización y tecnificación fue acompañada por un diseño más complejo de las viviendas, con vistas a satisfacer las nuevas necesidades de la población. Por esta razón, el *complejo habitacional* constó de un sinnúmero de propietarios, varios constructores y un estudio de planificadores. A pesar de ello, su imagen, finalmente, se tornó difusa y en algunos casos, monótona.

En el año 1977, la aparición del *Código de Planeamiento Urbano* trajo aparejadas numerosas modificaciones y limitaciones en lo referente a las nuevas construcciones. Los patios de aire y luz se ampliaron, se limitó la altura de los edificios y se disminuyó la cantidad de metros cuadrados edificables, lo que bajó la densidad de población. Estas y otras medidas buscaban una mejor calidad de vida para sus ocupantes, quienes ya veían con cierta preocupación el deterioro que se estaba produciendo a raíz de un crecimiento acelerado de los metros cuadrados de edificación. Desde el aspecto inmobiliario se volvieron poco rentables, apareciendo las "excepciones", lo que motivó un precipitado desmejoramiento de las condiciones ambientales y de habitabilidad de nuestra metrópoli.

#### **b) Década del 80 y 90**

En estos años se implementaron numerosos planes habitacionales: Plan 17 de Octubre, el Plan Alborada, Plan Federal de Vivienda, entre otros; este hecho representó un porcentaje considerable de la inversión nacional. Particularmente, el *Plan Alborada* fue concebido como un conjunto de viviendas de alta y media densidad en el Área Metropolitana con carácter definitivo (a diferencia de las unidades habitacionales descritas en la década pasada, que se concibieron como transitorias y terminaron siendo permanentes). Lo constituían unidades individuales

y colectivas, con equipamiento comunitario para el sector de bajos ingresos. Se caracterizó por su flexibilidad y por mantener el concepto de privacidad.

Sin embargo, los continuos altibajos económicos que sufriera el país llevaron a un sistema financiero para la vivienda casi inexistente, a un uso especulativo del suelo que jugó en desmedro de la calidad de vida de los ciudadanos. Todos los planes mencionados fueron insuficientes y se puede verificar un continuo deterioro de la inversión en viviendas.

Nuevamente en esta década, podemos enfocar la problemática habitacional a partir de los sectores privado y el público. El primero, destinado a satisfacer las necesidades de un estrato social de mediano y alto poder adquisitivo; el segundo, a los sectores de menores recursos.

En 1978 se implementa el *FONAVI -Fondo Nacional para la Vivienda-*, que revierte la relación de influencia entre los sectores público y privado, al quedar una supremacía de la dupla FONAVI / BHN. Sus destinatarios eran, en general, jóvenes en etapa de expansión familiar, en su gran mayoría asalariados de ingresos bajos y medibajos. Es decir, estaba destinado a un sector social que no tenía posibilidad de ahorrar y, por ende, de adquirir una vivienda en el mercado privado. Los cambios económicos desfavorecieron a este sector en particular, por lo que muchos de los adjudicados debieron renunciar a ellas. Su destinatario final varió. Esta variación produjo modificaciones que tornaron el conjunto habitacional no satisfactorio para el usuario definitivo, que presentaba distintas pautas de vida, composición familiar y actividades, respecto del destinatario original. Por lo tanto, estos conjuntos habitacionales resultaron un fracaso en relación a su objetivo. Habían sido planificados para que funcionaran como sistemas autosuficientes, pero fueron ubicados en zonas periféricas, sin buena accesibilidad a los lugares de trabajo y centros de equipamiento, y con una falta de infraestructura adecuada de servicios. Estas características incidieron en que los usuarios resultaran segregados y buscaran integrarse a la ciudad.<sup>3</sup>

A lo largo de los años, el déficit habitacional se volvió realmente importante. La construcción de viviendas se colocó por debajo de las tasas de reposición y crecimiento vegetativo de la población. Por lo cual, y a partir de la imposibilidad del posible usuario de obtener recursos para la adquisición de una vivienda nueva, la remodelación surge como solución parcial para un mejor nivel de habitabilidad y como un modo de prolongar el tiempo útil de las viviendas. Sin embargo, el estado de obsolescencia de algunas de ellas es tal que imposibilita su reciclado y deberían ser reemplazadas en forma definitiva.

Desde el aspecto arquitectónico-constructivo, las viviendas tuvieron numerosas falencias. Al cambiar su destinatario, el nuevo propietario requería de un lugar donde poder trabajar dentro de su casa, para lo cual adaptó espacios que originalmente tenían otro destino. Sus reducidas dimensiones trajeron otros



inconvenientes a sus ocupantes: un alto nivel de ruido, un rápido deterioro y un difícil mantenimiento. La mala calidad de los materiales utilizados en su construcción, como la falta de una eficiente supervisión durante la obra, influyeron para que esto ocurriera.

En lo referente al sector privado, se viene observando una permanente disminución de la inversión. En esta década, la participación del sector privado alcanza sólo el 30%. El mercado financiero es mucho más atractivo que cualquier otra inversión. La única vivienda privada posible de realizar es la individual, construida directamente por el usuario, como se hacía muchos años atrás. Lamentablemente, está ausente el crédito blando que promueve e incentiva la producción y remodelación de viviendas en sectores de menores ingresos.

La crisis económica del ochenta causó numerosos quebrantos comerciales, no sólo a las empresas constructoras sino también a los proveedores de materiales vinculados a esta actividad. La banca privada eliminó los departamentos hipotecarios y el sector público soportó la recuperación de los préstamos. Esta tendencia no ha podido revertirse hasta la actualidad, pero el Estado ha formulado nuevos emprendimientos. El Gobierno Nacional está provocando un cambio en el sector privado, ampliando su actuación en la economía nacional. El área vivienda se está reactivando lentamente, y el Banco Hipotecario Nacional está en vías de reestructuración.<sup>4</sup>

### ***Proyecciones para el próximo milenio***

Durante los últimos años, ha prevalecido una mayor estabilidad económica; este hecho permitió al sector público reactivar la construcción de viviendas y la posibilidad de captar clientes hipotecarios. El BHN, con su *Plan TIAVI (Títulos de Ahorro para la Vivienda)*, busca implementar una nueva política de créditos a través de una red de bancos nacionales y privados, en algunos casos con préstamos en cuotas a 15 años y con tasas fijas o variables cada vez más bajas, aunque no lo suficiente.

Por su parte, el sector privado ayuda al grupo de altos ingresos a la construcción de vivienda propia en barrios autonomizados de las condiciones generales de la ciudad, con la consabidas dificultades de acceso al centro, ya sea por una deficiente red vial, por una pobre infraestructura de transporte, como por un tránsito desmesurado y desordenado. El mercado bancario ofrece una amplia línea de créditos o préstamos puente, para elegir y convenir según las necesidades de sus futuros usuarios. Los créditos específicos están destinados a las empresas constructoras por su sistema de financiación a partir de la obra terminada.

No obstante, para la población de menores recursos persisten las dificultades de un asentamiento digno. De hecho, ocupan ilegalmente edificios o se autoconstruyen sus viviendas en terrenos usurpados, caracterizados por una buena ubicación -por

ejemplo: frente al Paseo Alcorta-, indicativa de la necesidad de cubrir la distancia entre la casa y el lugar de empleo, entre otras deficiencias antes mencionadas, y producen parte de su infraestructura "colgándose" de la existente.

En sí, la ciudad se caracteriza por un urbanismo caótico, fruto de la acumulación cada vez mayor de habitantes por metros cuadrados, de los agobios de la congestionada vida urbana, de la degradación de los parques y plazas que operan en desmedro de la calidad de vida de sus ciudadanos. Es por ello que la problemática habitacional ha debido ser enfocada desde otra perspectiva: la planificación estratégica y la gestión ambiental urbana que la sitúa en un contexto más amplio.

Históricamente, se la enfocaba desde el usuario, el sector público y el sector privado; hoy agrega un nuevo componente: el medio ambiente urbano. No hace más de diez años atrás, los problemas ambientales no eran considerados como temas importantes. La introducción de bases ambientales en la planificación urbana lleva a una visión integral del conjunto habitacional -habitación, infraestructura y equipamiento comunitario- y su entorno urbano. En la planificación de las urbes, frecuentemente, se han descuidado las conexiones entre unidad habitacional, comunidad e impacto ambiental.

En vista a un futuro, el sector público, al comprometerse a desarrollar programas de viviendas o de conjuntos habitacionales, deberá establecer pautas ambientales acordes para satisfacer las necesidades de bienestar general y crecimiento nacional, a fin de que se implementen a través de políticas de gestión unificadas para el corto y largo plazo. Nuevamente, la política de financiación tanto del sector público como del privado, en la actualidad, es insuficiente para lograr una adecuada integración entre el nivel de la vivienda y las condiciones del medio ambiente urbano.

La formulación de una política sectorial coherente incluiría el ordenamiento territorial y el saneamiento ambiental. Desde el ordenamiento territorial se tiene en cuenta la selección del emplazamiento, al definir la ocupación real del suelo y la distribución de la infraestructura.

En el campo del saneamiento ambiental, específicamente en relación a la construcción de unidades habitacionales, y desde el sector industrial, se priorizan nuevas técnicas constructivas menos contaminantes, con un menor deterioro del entorno natural y un mayor aprovechamiento de energía. En lo referente al proyecto de las viviendas en sí mismas, el diseño interior de las unidades habitacionales puede resultar pobre o deficiente, como resultante de condiciones ambientales deterioradas; esto ejercerá un impacto negativo sobre sus ocupantes y la comunidad en su conjunto. Ambos soportes, físico y medio ambiente, deberán contar con datos actualizados, en este caso de la Ciudad de Buenos Aires, para su mejor integración en vistas a una ciudad más humana y más limpia.

Entre las características más destacables que presenta nuestra ciudad capital, la de ser el origen de un área metropolitana en expansión es la que torna difícil la



posibilidad de mantener niveles ambientales mínimos, en zonas densamente pobladas. Con una proyección de áreas urbanas del 88% para el año 2000, planificadores y urbanistas son convocados por entes gubernamentales y no gubernamentales con la finalidad de implementar planes de urbanización y medidas de gestión ambiental. Ese cambio cultural se traduce en un mayor compromiso de la ciudadanía con los problemas económicos, sociales, urbanísticos y ambientales. De hecho, la existencia de una adecuada oferta de soporte físico y calidad ambiental se ha convertido en una exigencia para nuestra urbe. Recordemos que la ciudad es el sitio donde se han dado los avances tecnológicos y el desarrollo industrial, por lo tanto, es también, desde donde se deberá impulsar una nueva conciencia ecológica de la ciudad, para obtener una mayor sensibilidad ambiental y urbana. Asimismo, es importante tener en cuenta el cambio del *panorama demográfico* de la Argentina y, en particular, de nuestra metrópoli. Por un lado, el crecimiento vegetativo disminuye, caracterizado por una menor tasa de natalidad y un mayor porcentual de población en el intervalo de sesenta años y más. La tendencia que muestra la pirámide que representa la población argentina es casi un rectángulo, pues al mejorar las condiciones de salud se obtiene una mayor longevidad, siempre con cierta inclinación hacia las mujeres sobre los hombres, lo que intensifica la necesidad de un número mayor de viviendas unipersonales. Por otro lado, la reducción de la tasa de actividad de los jóvenes, como consecuencia de la prolongación de la escolaridad, y la mayor participación de la mujer en el mercado laboral marcan profundos cambios sociales que deberán ser afrontados, entre otros sistemas, por la infraestructura habitacional. La oferta espacial de las viviendas es hoy caduca. El incremento de personas que viven solas y de hogares que tienen a una mujer como cabeza de familia ha llevado a una modificación sustancial en la tipología de las viviendas.<sup>5</sup>

#### • Conclusión

La eficiencia de una política de vivienda debe ser enmarcada dentro de una planificación integral, capaz de establecer y realizar, en forma dinámica, planes coordinados de desarrollo económico-social y del ordenamiento del espacio, con alcance local, municipal y regional. Hemos visto que las llamadas "*planificaciones integrales*" han terminado en la formulación de planes sectoriales que segregaron al grupo comunitario residente en los complejos. La vivienda, aunque sea económica, debe satisfacer y adaptarse a las necesidades de su posible usuario y de la comunidad a la que está destinada.

Finalmente, puede afirmarse que, a lo largo de los años, la dispersión y discontinuidad de los programas, el escaso volumen de realizaciones, su localización en forma desequilibrada y la falta de planificación general han hecho fracasar todo intento de mejora de las condiciones de habitabilidad de los ciudadanos, en especial, de un sector que se encuentra en condiciones desfavorables para la posesión de una

vivienda digna.

El tironeo de los mercados bancarios, público y privado, siempre jugaron en contra del futuro usuario. Los planes de vivienda no han conseguido un impacto significativo. En los últimos años, la inaccesibilidad al crédito, junto a una pobre y desprolija ley de alquileres, marcaron pautas negativas para inquilinos y propietarios, lo que motivó un stock de viviendas vacías, cerradas, sin ocupar. En sí, sorprende la conducta inversa que presenta el mercado inmobiliario frente a los altibajos económicos que sufre nuestro país. En años de alta inflación se muestra un mayor movimiento de inversión en "ladrillos" y, en años de baja inflación, existe cierta inseguridad y desconfianza por parte de inversores y usuarios que deciden asumir con prudencia los compromisos de un crédito a largo plazo. Vale agregar que la construcción de unidades habitacionales es una actividad de larga concreción; transcurren años entre la decisión de emprenderla y su finalización; requiere, por lo tanto, confianza del inversor. Lo mismo podríamos decir del posible destinatario que toma un préstamo en dólares para concretar la operación, con plazos riesgosos por su extensión, en un proceso de recuperación económica, pero con los movimientos que todavía suele tener nuestro país. Es una realidad ya conocida que la confianza se pierde con facilidad y se recupera muy lentamente.

La ciudad es un proceso vivo; los cambios que se producen hacen que las transformaciones sean a la vez físicas y sociales. El gran desarrollo de las ciudades y de las formas de vida urbana es uno de los fenómenos de esta época que operan en desmedro de la calidad de vida de sus habitantes. Crecimiento no es construcción indiscriminada; la existencia de un importante banco de tierras bajo dominio nacional y municipal requiere de una adecuada planificación para la disposición de los espacios libres, como para la recuperación de la edificación deteriorada y obsoleta, en vista de una mejor utilización del espacio urbano. Mano de obra, materiales y tecnología esperan ser convocadas para satisfacer con unidades habitacionales el déficit existente hoy. En esta época de crisis, donde el progreso económico trajo aparejado el deterioro del paisaje urbano, los agentes sociales, políticos y económicos han asumido la responsabilidad de mejorar el nivel de vida de la población. De hecho, buscan alcanzar un desarrollo sostenido entre el complejo habitacional y su entorno, y lograr una fluida relación entre la ciudad y la naturaleza.

Por último, algunos de los objetivos prioritarios de los actuales planificadores y urbanistas son los de concientizar a la población y despertar la sensibilidad ambiental en la ciudadanía, a través de *programas de acción*. El desarrollo de *estrategias* capaces de estimular una conciencia ecológica individual y colectiva del espacio interior y exterior que debemos cuidar será un paso adelante en la mejora de las condiciones de habitabilidad de las áreas urbanas. El desafío es encontrar innovaciones tecnológicas, proyectuales y administrativas que sean, a su vez, ambiental y ecológicamente sustentables, y económicamente viables, capaces de



satisfacer las demandas del siglo XXI.

## BIBLIOGRAFIA

- CHUECA GOITIA, Fernando. *Breve Historia del Urbanismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1977, 243 págs.
- LIERNUR, Francisco. "Una obra en construcción», en *Encrucijadas, Revista UBA Investigaciones*, N° 2, Buenos Aires, La Reina del Plata, año I, 1995, págs. 27-29.
- VIGLIOCCO, Miguel Angel. *Urbanización y Planeamiento*, Buenos Aires, Edición de Civilidad, 1995, 539 págs.
- "Planificación: Organización del espacio urbano", *Summa*, N° 74-75, abril de 1974, Bs. As.
- *Summa*, N° 82, octubre de 1974, Buenos Aires.
- "Conjunto de viviendas: planes oficiales", *Summa*, N° 86, febrero de 1975, Buenos Aires.
- "Conjuntos Habitacionales", *Revista Summa*, N° 113, junio 1974, Buenos Aires.
- "Algunos resultados de los estudios de evaluación de conjuntos habitacionales", *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*, Buenos Aires, N° 133, junio 1985.
- "Evaluación de políticas de vivienda", *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*, N° 134, Buenos Aires, octubre de 1985.

## NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- (1) *Revista Summa*, N° 72, Bs.As., febrero de 1974, págs. 69-79.
- (2) *Revista Summa*, N° 100-101, Bs.As., mayo-junio de 1976, págs. 76-78.
- (3) *Revista de la SCA*, N° 133, Bs.As., junio de 1985, págs. 31-36.
- (4) QUINTEROS, Carlos. *Revista de la Sociedad Central de Arquitectos*, N° 156, Bs.As., enero-febrero de 1992, págs. 138-143.
- (5) TORRADO, Susana. "Cómo serán las familias argentinas", en *Clarín, Revista del 50 Aniversario*, Buenos Aires, 1995, 98 págs.