

desarrollo urbano
y vivienda
desarrollo urbano
**desarrollo urbano
y vivienda**
desarrollo urbano
y vivienda
desarrollo urbano
y vivienda

**Introducción al
estudio de
la acción del
Estado**

COMPILADOR / ARNOLDO GAITE

*A Bucho Baliero
en memoria
a su pasión por la arquitectura*

Desarrollo urbano y vivienda: introducción al estudio de la acción del Estado / compilado por Arnoldo Gaité; coordinado por Horacio Baliero - 1a ed. - Buenos Aires: Nobuko, 2005.
198 p.: il.; 21x21 cm.

ISBN 987-584-035-1

1. Desarrollo Urbano. 2. Vivienda. I. Gaité, Arnoldo, comp. II. Baliero, Horacio, coord.
CDD 354.279 3

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina / Printed in Argentina

La reproducción total o parcial de este libro, en cualquier forma que sea, idéntica o modificada, no autorizada por los autores, viola derechos reservados; cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

© 2005 nobuko

I.S.B.N. n° 987-584-035-1

Segunda edición, enero 2006

Este libro fue impreso bajo demanda, mediante tecnología digital Xerox en **bibliográfica** de Voros S.A. Av. El Cano 4048. Capital.
Info@bibliografika.com / www.bibliografika.com

En Argentina venta en:
LIBRERIA TECNICA
Florida 683 - Local 18
C1005AAM Buenos Aires - Argentina
Tel: (54 11)4314-6303 - Fax: 4314-7135
E-mail: ventas@nobuko.com.ar
www.cp67.com

o FADU - Ciudad Universitaria
Pabellón 3 - Planta Baja C1428EHA
Buenos Aires - Argentina
Tel: (54 11)4786-7244

**DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA ACCIÓN DEL ESTADO**

Miniediciones HELIOS - Taller Gaité - FADU.UBA

DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LA ACCIÓN DEL ESTADO

Coordinador
arquitecto

HORACIO BALIERO

Equipo de Estudios
arquitectos

EDUARDO BEKINSCHTEIN

ARNOLDO GAITE

LORENZO GIGLI

EDUARDO LESTON

MARTHA RABICH

Estudio económico
licenciado

MARIO SARUDIANSKY

Asesor de Gabinete
arquitecto

JUAN M. BORTHAGARAY

Los estudios fueron realizados desde agosto de 1982 a enero de 1983.
Primera edición a cargo de los arquitectos Lorenzo Gigli y Arnoldo Gaité.

Segunda edición: Miniediciones HELIOS - Taller Gaité - FADU. UBA.
Compilación, diseño gráfico y digitalización a cargo de Arnoldo Gaité

nobuko

La etapa... debe desembocar en una de normalidad constitucional ... Para ello, resulta necesario efectuar una recopilación, clasificación y análisis de la información, estudios, investigaciones, trabajos y demás material de que esta Subsecretaría dispone en una serie de asuntos que hacen a su cometido específico y sobre los que el País debe tener información clara y evaluada a la mayor brevedad posible y, en particular, al entrar en la referida etapa.

Sobre el resultado y juicios de cada uno de esos tópicos resultarán las futuras leyes, disposiciones o políticas del Gobierno Constitucional."

(Del texto del memorando elevado el 28-7-82 por el Sr. Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda Dr. Mario Nosiglia, al Sr. Ministro de Acción Social Dr. Adolfo Navajas Artaza, para proceder a la contratación del presente trabajo.)

NOTA : Siendo éste un trabajo de evaluación crítica de las acciones de gobierno en materia de desarrollo urbano y vivienda, desde luego refleja solamente las opiniones de sus autores, no comprometiéndolo opinión oficial de ninguna naturaleza.

CAPÍTULO I	Reseña histórica: del Conventillo al Conjunto Habitacional	7
CAPÍTULO II	Localización de la vivienda dentro del espacio territorial: del loteo a la conciencia del territorio	19
CAPÍTULO III	La política nacional de vivienda: de la Comisión Nacional de Casas Baratas al Fondo Nacional de la Vivienda	25
CAPÍTULO IV	Aprendiendo de lo realizado	33
	Notas	43
	Fotos	45
	ANEXO 1. Síntesis política y jurídica	67
	ANEXO 2. De las normas	81
	2.1 La evolución de las normas en materia de vivienda de interés social	82
	2.2 Descripción de los planes y operatorias más significativos.	93
	2.3 Consideraciones sobre las normas vigentes	105
	2.4 Normas de adjudicación del proyecto y de las obras	114
	ANEXO 3. De las tierras	117
	ANEXO 4. Económico	123
	1. La acción estatal y el déficit	124
	2. La demanda	126
	3. La oferta y los sistemas de financiación	130
	4. Recursos	141
	5. Dimensión de la acción del Estado	150
	6. Aspectos tecnológicos	156
	7. Economías de escala	156
	8. Dimensiones de los conjuntos desde el punto de vista económico	158
	ANEXO 5. Bibliografía general y lista de barrios visitados	161
APÉNDICE	Diagnóstico de la situación actual. Síntesis. Situación en el Área FONAVI de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	182
	La acción del Estado. Algunas propuestas	185

Agradecemos a quienes de una u otra manera se han prestado desinteresada, y no pocas veces apasionadamente, para responder a nuestras consultas. Sin sus datos y opiniones hubiera resultado mucho más dificultoso recopilar el material necesario para elaborar esta introducción a un tema tan amplio como el que pretendimos abarcar.

A los profesionales y especialistas que nos visitaron en nuestro lugar de trabajo, entre otros, Arqs. Juan Ballester Peña, Juan Duprat y María J. de Aguilar, Ing. Enesto García Olano, Arqs. Oscar Yujnovsky, Daniel Pini, Víctor Sigal, Vicente Speranza; a los Arqs. José Luis Bacigalupo, Marta Aslan de Gigli, Fernando Aftalión, Antonio Antonini, Elisa Cohen, Aída Daitch, Tony Díaz, Jorge Erbin, Beatriz Escudero, Jorge Matteri, Javier Sánchez Gómez, Rodolfo Sorondo, Irene Van der Pol, Olga Wainstein Krasuk.

A los directivos y personal de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda y del Banco Hipotecario Nacional, continuamente invadidos por nuestro equipo en busca de información, y entre quienes mencionamos a los Lics. Joaquín Fischerman y Alfredo Lasalvia y a los Arqs. Guillermo Marengo y Gustavo Bertot por ser los que soportaron con mayor frecuencia nuestro asedio.

A los Directores de las Institutos Provinciales de Vivienda y los colaboradores que nos acompañaron a recorrer los barrios; ellos, tanto como los habitantes de los mismos, y profesionales del interior como los arquitectos César Carli y Rubén Marelli, fueron quienes nos posibilitaron detectar las connotaciones regionales, y por ende, la dimensión nacional del tema.

A todos ellos, muchas gracias.

CAPITULO I

CAPÍTULO I

RESEÑA HISTÓRICA

Del Conventillo al Conjunto Habitacional

Es sabido que en las últimas décadas del siglo pasado y las primeras de este se producen notables cambios en la Argentina.

Grandes masas de inmigrantes españoles, franceses, sirio-libaneses y, fundamentalmente italianos, llegan a estas playas.

Durante un tiempo se operan movimientos de reflujo pero dejando, siempre, un número cada vez mayor de asentados. La gran mayoría se desparrama por Buenos Aires, el Litoral, Córdoba o Mendoza, sin obedecer a ninguna política definida o explícita de asentamiento.

Esta situación produjo crecimientos desmesurados y concentraciones intensas en varias ciudades, y asentamientos desequilibrados en regiones preferenciales. Ya entonces se va realizando la urbanización argentina, hasta llegar a tener casi un 80% de la población habitando en ciudades (1). Ciudades que, desde luego, no estaban, en su totalidad, preparadas ni pensadas para esto.

De la Gran Aldea, de la ciudad colonial, se ingresa al mundo moderno del comercio, del ferrocarril o de los frigoríficos, con todo el entusiasmo decimonónico por el Progreso supuestamente indefinido al que se entraba.

Estas ciudades se extienden, se las inventa incluso, como La Plata en 1882; se pavimentan sus calles y se las ilumina, se tienden rieles para tranvías y se levantan edificios públicos; en algunas se construyen puertos o se alojan industrias; también se erigen residencias y los barrios van poblándose de viviendas.

Sin embargo, estas viviendas no son el producto de una política habitacional planificada tendiente a favorecer a la gran masa de los usuarios; así como tampoco las falencias de dicha política se originan en la falta de destinatarios, pues la inmigración los aportaba por millares. A pesar de las advertencias de los sanitaristas de la época, como Rawson o el propio Eduardo Wilde cuando escribía sobre las casas ómnibus -como él llamaba a los conventillos- habrá que esperar bastante tiempo para que vaya elaborándose un concepto social de la vivienda. Aún hoy no existe una ley nacional de uso del suelo ni está universalmente aceptado considerar la vivienda como *“un proceso com-*

plejo que involucra aspectos de salud pública, planeamiento, arquitectura, ingeniería, economía y financiamiento, tradiciones culturales y sociales, gobiernos y ciencias de la conducta, tan interrelacionados los unos con los otros que resulta difícil aislar uno de los elementos de otros para su estudio, análisis y discusión.

La vivienda es parte íntima de la circunstancia total; en consecuencia, tanto ella como los servicios conexos y la tierra necesaria para su desarrollo no deberán jamás constituir una mercancía costosa, escasa, generadora de renta, susceptible de toda suerte de maniobras especulativas como, en general, resulta serlo en América Latina por la falta de una concluyente y revolucionaria conciencia de su función social” (2).

También es claro que *“la gran mayoría de las leyes orgánicas municipales del mundo hispánico desconocen la materia urbanística” (3).*

Este proceso de cambio al cual antes nos referíamos, de la fisonomía criolla del país y de sus ciudades, se da también en su gente. Hay momentos en que una gran parte de la población es extranjera, aumentando desproporcionadamente en ciertas zonas, barrios, etc.

Demás está decir que unos llegan escapando de la miseria. Otros de las guerras, algunos de persecuciones u otras calamidades pero, eso sí, lo que los igualaba prácticamente a todos, era llegar aquí sin un céntimo encima. Frente a este hecho es evidente que los recién llegados solo disponían de su salario para poder pagar su alojamiento. Y estos ingresos en general, solamente alcanzaban, y mal, para un escandaloso alquiler.

De esta necesidad surgió una industria que dio grandes ganancias: la del conventillo. En efecto, en un momento dado el 19% de los porteños se hacinaba, en mil novecientos setenta de ellos, con un promedio de 2,8 personas por habitación (4). No es insólito que en esta situación se produjera, en 1907, una original huelga de inquilinos. Tampoco es ajena a esta circunstancia la política de colonización -concretamente, la ley de 1876- que hacía difícil al inmigrante convertirse en propietario de tierras públicas.

En rigor, el conventillo es un producto arquitectónico, absolutamente definido y tan crudamente racional en su diseño como el de un barco negrero.

Sin embargo, el drama no radicaba tanto en sus patios y secuencias de “piezas” enclavados en ciudades chatas, sino en el grado increíble de hacinamiento, promiscuidad e insuficiencia de servicios. Son tremendos los testimonios de la época pero, más tremendos aún, si se piensa que pueden suscribirse frente a la realidad actual.

Sobre esto aún puede hablarse aquí o en Francia, pensando en los albergues de los trabajadores extranjeros y también en Alemania para los eufemísticamente llamados “gasterbeiter”, o sea, trabajadores- huéspedes.

Claro está que no solo los conventillos convivían con las grandes mansiones que se edificaban en las ciudades. En efecto *“al conventillo, que permite todas las promiscuidades y la infinita suciedad, se añadió el departamento, donde en tres aposentos se apeñuscan tres familias y veinte personas que ni siquiera se benefician del patio de la casa de inquilinato”* (5).

La gente, entonces, alquilaba estas casas que se construían también con ese fin, colectivas o no y, como se ve, de muy variadas categorías (6).

Había asimismo, numerosos propietarios pequeños y grandes, pero este esfuerzo era realizado, obviamente, por el capital privado sin inscribirse en ningún plan general.

Un vívido testimonio de la vivienda (sin la tragedia del conventillo) y de la vida en la Argentina de los inmigrantes -no los menos favorables, por cierto- lo da Berta Singerman en su autobiografía, donde dice: *“...eran casas de una sola planta, con un corredor largo con departamentos a uno y otro lado. Los departamentos eran bastante pequeños, de dos o tres ambientes, con su cocina y baño; lo que todos tenían en común era el largo corredor”*. También al cambiar de casa: *“Eran casas de una planta en cuyo fondo había indefectiblemente una higuera y un parral, a veces un gallinero y, al frente, una enredadera de glicinas”*...

“Las noches de verano de la calle Canning tenían su especial encanto. Cuando llegaba el verano los vecinos sacaban las sillas y se sentaban en la vereda. Era una vecindad alegre, charlatana, comunitaria . Además era el Buenos Aires de barrio de entonces, en todos los barrios sucedía lo mismo” (7).

Algo parecido dice Borges: *“Cuando las noches impacientes de octubre acaban sillas y personas a la vereda y las casa ahondadas se dejaban ver hasta el fondo y había amarilla luz en los patios, la calle era confidencial y liviana y las casa huecas eran como linternas en fila”* (8).

Creemos que esto podría ser el recuerdo de varias ciudades argentinas más o menos alejado en el tiempo y la realidad actual de otras, las de los barrios tranquilos y discretos antes de llegar al suburbio marginado.

Estas casas extendían las ciudades con discreta rutina, porque la preeminencia de la vivienda ostensiblemente “social”, o sea, enmarcada en un barrio distintivo o con una

caracterización formal de elemento de serie, repetitivo o vagamente industrial, no se percibe agresivamente en nuestras ciudades ni es símbolo de alguna de ellas. En general pasaban desapercibidas hasta hace no mucho.

Desde luego que esta peculiaridad se debe tanto a la inoperancia oficial, que no las produjo en una escala suficientemente notoria a lo largo de mucho tiempo, como a las especiales características de su acción a través del Banco Hipotecario Nacional: el Banco, desde su creación en 1886 hasta 1957, otorgó casi 500.000 créditos para viviendas. Sin embargo, las viviendas realizadas con estos préstamos no se diferenciaban en nada de las que no eran financiadas de este modo ya que, para otorgar préstamos, no se exigía un determinado emplazamiento o uso del suelo, o estar dentro de alguna planificación.

Lo apuntado no ayudó, precisamente, a elaborar un entorno social organizado, sino simplemente permitió a mucha gente construir dentro de los marcos existentes. Es obvio, igualmente, que el propio carácter de los préstamos -hipotecarios- condicionaba su utilización a quienes tuvieran algo hipotecable, en este caso, la propia vivienda.

Volviendo al relato, es necesario llegar a 1905 para que se plantee el hábitat con un enfoque específico, si bien es necesario señalar, sumamente tibio.

Hasta este momento han hecho su aparición en el país grandes diarios, la Ley 1420 y la Ley de creación del Registro Civil; han sucedido crisis, como la de 1890; se expande el sainete, representando la nueva constitución social de las ciudades, han surgido sindicatos y partidos: el Radical y el Socialista; y se han producido huelgas y convulsiones, a veces, cruentas.

La Argentina es la gran exportadora de cereales, de carnes y de los frutos del país. Coincidentemente, se transforma la cultura. Se pasa, por ejemplo, de las pinturas de un Pueyrredón o un Pellegrini al "Sin pan y sin trabajo", de De la Cárcova, donde el tratamiento plástico se agrega un contenido ideológico propio de una nueva y multiforme sociedad, fundamentalmente urbana, expresada también por Evaristo Carriego, "el primer poeta urbano". Por otra parte, la gran mayoría de hombres dentro de la masa inmigratoria dará un auge extraordinario a la industria de la prostitución la que, tristemente, prosperará largo tiempo y será denunciada, entre otros, por un comisario Alsogaray (9).

Sin embargo, como dijimos, recién en 1905 con la sanción de la Ley 4824 -Casas Baratas- aparece la preocupación oficial por tema.

Su acción estaba dirigida a los "*obreros, jornaleros o empleados de pequeños sueldos*", y es el primer antecedente en la legislación con relación a la vivienda. Su impor-

tancia es histórica y cultural, ya que los productos que de ella surgen numéricamente insignificantes.

En el caso de la acción indirecta este honor se reserva a la Ley 8172, durante la presidencia de Roque Saenz Peña, que autoriza al Banco Hipotecario Nacional a dar préstamos para la vivienda, en 1911.

De las Casas Baratas, las primeras obras que surgen son el Barrio Buteler, de 64 viviendas individuales, y el Barrio Patricios, de 116 unidades, ambos en la Capital Federal y, a todas luces, insuficientes frente a la demanda.

A los diez años de esa Ley es creada, también por Ley, la Comisión Nacional de Casas Baratas, que perdura hasta 1943. Si bien el número de viviendas construidas por esta Comisión no fue significativo -no llegó a las 1.000- introduce, sin embargo, como ocurría en varios países de Europa, la diferenciación formal de estas viviendas con el resto. Esto es claro en el Barrio Cafferata, y vale también tanto para el lúgubre edificio “Bernardino Rivadavia” como para el de diseño más optimista y “social-demócrata” de la Avenida San Juan, en Buenos Aires.

Las viviendas proyectadas por el arquitecto Bereterbide en 1928 son un ejemplo importante por su calidad -ya que no por su cantidad- poco usual. El grado de mantenimiento demuestra, palpablemente, el efecto que despiertan en sus poseedores (10).

Otro ejemplo notable, que aún hoy funciona admirablemente y que tampoco conoció descendencia ni desarrollos posteriores, es el grupo de viviendas dentro del Barrio Alvear, proyectado por el arquitecto Pirovano con una inusual calidad plástica arquitectónica.

Esta misma Comisión de Casas Baratas realizó también obras en Paraná, Viedma, Formosa y Córdoba.

En esta última ciudad podemos ver aun un pequeño grupo de viviendas del arquitecto Kronfuss quien, quizá por ser húngaro, las realizó en un decidido estilo colonial norteamericano, visible hasta hoy en las unidades que no sufrieron grandes modificaciones.

Como contrapartida, en la década del 30, en la provincia de Mendoza, los arquitectos Civit construyeron un barrio con escuela y un curioso edificio administrativo en la más rigurosa línea de los Siedlungen, o nuevos conjuntos alemanes o centro-europeos.

Estos son los años que Le Corbusier soñó un Buenos Aires distinto al que la especulación y los Códigos, que eran su expresión, fabricarían.

Desde 1922, y simultáneamente, la Municipalidad de Buenos Aires construye unas

5.000 viviendas más, repartidas entre el Barrio Parque Chacabuco, Barrio Liniers, Barrio Tellier y otros.

Aquí ya podemos decir que el número de viviendas realizadas por acción directa y por organismos oficiales, hasta llegar a 1944, fue homeopático.

Lo que puede agregarse es que, hasta ese momento, solo se produjeron leyes de suspensión de desalojos y congelamiento de alquileres, esto con Irigoyen; se dan facilidades para deudores del Plan de Casas Baratas con Alvear y, con Justo, se otorgan moratorias para deudores del Banco Hipotecario Nacional.

En 1938 es elaborado el Plan Regulador para Buenos Aires y en 1939 la vivienda, como tema propio, adquiere carta de ciudadanía: el Estado subvenciona el “Primer Congreso Panamericano de Vivienda Popular”, realizado en Buenos Aires.

Entre 19443 y 1945, durante las presidencias de Ramírez y de Farrell se dieron diecisiete decretos sobre locaciones, llegando hasta fijar rebajas en los alquileres. Para controlarlos y regularlos se crea la Cámara de Alquileres que tomaría, ulteriormente, transcendencia nacional. En estos años (1944) el Decreto 9434 autoriza a la Municipalidad de Buenos Aires ”para planificar la urbanización de la ciudad de acuerdo con los mas adelantados principios modernos”

Dejando de lado esta temeraria declaración, no podemos pasar por alto la importancia del Código que sobre estas bases se haría. No sólo por significar, de todas maneras, una voluntad planificadora -o sea, una comprensión de la ciudad- sino, también, por haber servido de modelo al de muchas otras ciudades del país. Sin embargo, no fue necesariamente un modelo de excelencia. La creación de centros de manzanas verdes, al no construirse el fondo del lote, por ejemplo, fue un ideal muy parcialmente logrado. Aun en Buenos Aires, las modificaciones posteriores afectaron este elemento valedero al permitir ocupar los fondos con garajes o se aumentaron las alturas de fachadas sirviendo, así, sólo a la especulación y a la anarquía formal urbana.

A partir del año 1944 aparece el Consejo Nacional de la Vivienda ; en 1945 hace lo propio la Administración Nacional de la Vivienda que, a su vez, suplantó nuestra ya conocida Comisión de Casas Baratas, cuyo solo nombre -sobre todo para el momento político de entonces- calificaba de antemano la mercadería como poco prometedor. Pero esta Administración dependiente de Trabajo y Previsión -siendo el entonces coronel Perón su primer Secretario- no tuvo largo vuelo, pues en 1947 -año en que el citado coronel ya era presidente y general- pasó con fondos y bagajes (11) al Banco Hipotecario Nacional por poseer éste “una estructura mas apta” (12) agregando, así, a

su tradicional actividad crediticia la acción directa en la vivienda.

La aptitud de la estructura quedó demostrada en forma elocuente: de 1947 a 1957 se escrituraron 390.000 préstamos contra 101.200 desde la creación del Banco Hipotecario Nacional hasta la fecha (13).

Son éstos los años en los que las mujeres votan y las migraciones internas -aproximadamente 3.400.000 personas- incentivan las oficialmente llamadas “villas de emergencia” y, mas común y correctamente, “villas miserias”. De acuerdo con el censo escolar de 1943, en Capital Federal el 19,4% de familias vivía en un solo cuarto con densidades de cuatro personas por habitación.

Asimismo, se ve aparecer el Primer Plan Quinquenal (1947) y la Ley de Propiedad Horizontal (1948), considerada como una pieza más para fomentar la acción privada. También el Segundo Plan Quinquenal, que contiene el Primer Plan de Vivienda y *“Por primera vez se utiliza en el campo de la vivienda y el urbanismo el termino “Plan”, que conduciría a la concreción de una política coherente en materia de vivienda”*.

Ahora bien, si entendemos por política de vivienda una prodigalidad crediticia, es verdad, pero no lo es si la política de vivienda es proponer mejores condiciones urbanas, arquitectónicas y, en fin, de vida. La misma Ley de Propiedad Horizontal, por ejemplo, si no va unida a códigos de edificación que velen por la ciudad -no por la especulación- y se preocupen por la calidad de vida que proporciona la vivienda, puede, como se ve en tantas ciudades del país, agravar problemas.

Es necesario decir aquí que, lo mismo que en periodos anteriores, la enorme mayoría de lo realizado se inscribió en los marcos urbanos existentes y, no pocas veces, en loteos siniestros. Tan fue así que en 1950 se promulga la Ley 14.005, destinada a evitar nuevas victimas entre los futuros adquirientes de lotes.

Las obras de acción directa son numéricamente poco significativas. Sin embargo, la gente comienza a acostumbrarse a la existencia de un nuevo personaje ciudadano: el monobloque: o sea, un paso más en la desintegración de la ciudad colonial y, esta vez, en su misma trama.

Algunos de los barrios de este periodo -como “Los Perales”, “Simón Bolívar”, “17 de Octubre”, etcétera- gozan hoy, en general, de buena salud y exponen claramente la importancia del árbol junto a la vivienda.

También los sindicatos, actuando como entidades intermedias, realizaron 1.400 viviendas distribuidas en trece conjuntos con créditos del Banco Hipotecario Nacional

que, desde 1950, tuvo a su cargo la totalidad de las obras de vivienda, si bien según la política de cada momento cambiaron sus funciones desde la de fomento hasta tener que buscar fondos en la plaza financiera.

A partir del triunfo de la revolución de 1955, cambia también la política de de la vivienda de un modo significativo, quedando sin efecto el Plan de Vivienda que se incluía en el 2º Plan Quinquenal.

Dentro de la nueva política económica el déficit de vivienda será “*atendido*” con el presunto crecimiento del ahorro nacional. Por otra parte, la modificación de la Ley de Alquileres produjo una explosiva expansión de construcciones con fines especulativos y dirigidas, generalmente, a una parte de la población distinta a la de los anteriores planes oficiales.

Desfila del 55 al 61 el Consejo Nacional de la Vivienda y del 61 al 62 la Administración General de la Vivienda para, en este año, quedar el Consejo Federal de la Vivienda como organismo asesor y planificador general, la Administración Federal como organismo de control y supervisión y el Banco Hipotecario Nacional como organismo ejecutor.

Sin embargo, esto dura tan sólo un año pasando después a depender todo del Banco Hipotecario Nacional.

Pero no hay que suponer que tales cambios significan la existencia de una política coherente ni que se realizaran obras.

En 1961 se crea el Fondo Federal para la Vivienda. El mismo año el Banco Hipotecario Nacional establece un Sistema de Ahorro y Préstamo que “constituyó un resonante éxito”; sin embargo, *“no escapó a la percepción de las autoridades del Banco que solo podrían participar de ellos (los halagüeños resultados) los sectores de ingresos medio o superiores”* (14).

Por esta razón se previó, para 1962, el Programa de Ahorro y Préstamo para lo que podría denominarse “vivienda del trabajador”. A pesar de la fina percepción, no resultó un resonante éxito.

Se supone que éstas se harán por el Ahorro y Préstamo, aunque era evidente su carácter económicamente restrictivo, y dentro del “Plan Federal e la Vivienda”, que con créditos del BID comienza a funcionar en 1965. Hasta el 72 se realizan alrededor de 15.000 viviendas. Sus destinatarios fueron “familias de bajos ingresos” y se hacían a través de entidades intermedias que eran propietarias de las tierras.

Volviendo a 1965 nos encontraremos con la novedad de hacernos de un organismo específico para nuestro tema: la Secretaría de Estado de Planeamiento y Vivienda (15). En 1964 se había sancionado la Ley 16.601 que da origen al Plan de Erradicación de Villas de Emergencia (PEVE), dependiente de la Secretaría de Estado de Obras Públicas..

Paralelamente, en 1968 empieza funcionar el Plan VEA a través de la novel secretaría de Vivienda (16) con el ingeniero Esteban Guaia a la cabeza y el general Onganía en la de la Nación.

Se dirigía a *“sectores de baja capacidad de ahorro”* y en su artículo 4º dice: *“las autoridades provinciales y municipales tendrán bajo su responsabilidad directa evitar el crecimiento de las villas de emergencia, etc.”*

Desde 1969 a 1972, a través del Plan VEA, se realizaron 33.356 viviendas.

Existieron otros planes planes, como el de contratos globales (1966) y los primeros PEVE (1967/1968), con Concursos de Proyecto y Precio Tope.

De estos el primero, de 1.000 viviendas, se levanta en San Justo (Provincia de Buenos Aires). Le siguieron una 16.000 unidades más, distribuidas en el Área Metropolitana, unas 5.700 en la Provincia de Buenos Aires y otras 7.300 en la Capital Federal.

El objetivo del PEVE se explicitaba en el mismo pragmatismo de su nombre y, tal vez por eso, en 1973 pasó a llamarse, poética y esperanzadamente, “Alborada”.

Sin embargo, los nombres no se correspondieron cabalmente con la realidad y la proliferación de “villas” y la degradación urbana no declinaron y, por el contrario, en ciertos casos aumentaron. Además, no resulta un grato recuerdo la forma en que se produjeron muchas de las erradicaciones ni la situación de los “erradicados”, debido al desarraigo ocasionado por estos trasplantes. Tampoco lo es el funcionamiento de los nuevos asentamientos.

Desde 1973 a 1976, con el nombre “17 de Octubre”, se construyeron 102.000 viviendas y desde 1976 en adelante, con el nombre “25 de Mayo”, 3800 unidades. Lo que no parece, en cambio, haber tenido mayor éxito fue el cumplimiento del artículo 4º ya citado.

Las variaciones de nombre y la realización de obras no se agotan en lo antedicho; en 1973 el Plan “Eva Perón” -denominado a partir de 1976, lógicamente, “Islas Malvinas”, aunque basados ambos en el original Plan “Eva Perón”- permite levantar 68.000 viviendas entre 1973 y 1978.

Por otra parte, entre 1966 y la actualidad se realizan 44.000 viviendas, a través de la operatoria común del Banco Hipotecario Nacional.

Un tema de gran importancia en la historia de la vivienda en nuestro país nos lleva a 1972, a la Ley 19929, cuando entra en funciones el FONAVI o Fondo Nacional de la Vivienda, durante la presidencia Lanusse.

El objetivo era el de construir viviendas individuales o colectivas, “exclusivamente económicas”, y “las obras de urbanización necesarias, de infraestructura y de equipamiento social”. Los recursos mayoritarios, provenientes del “aporte sobre las remuneraciones a cargo del empleador”, fueron aumentados en 1977, sufriendo luego una reducción.

Con este sistema se ha realizado, hasta el presente, más de 100.000 viviendas y, a mediados de 1982, se hallaban en construcción alrededor de 100.000 más. Es pues con este régimen que se encara la gran masa de la vivienda llamada de “interés social”.

CAPÍTULO II