

FACULTAD DE ARQUITECTURA Y URBANISMO

Prof. Arq. RICARDO BEKERMAN

La vivienda de interés social en Mendoza

Si bien estamos convencidos que todos los habitantes de la tierra tienen derecho al acceso a una vivienda, que ha sido en muchos casos calificada de digna, también es de nuestro conocimiento lo difícil que resulta para muchas comunidades del planeta alcanzar la posibilidad de vivir en tales condiciones de dignidad.

En mayor o menor grado, nuestros países latinoamericanos presentan bolsones de pobreza, que además de los problemas de la falta de trabajo, educación y atención sanitaria, nos muestran familias que ocupan tierras en forma ilegal, se hacen alrededor de escasas y precarias fuentes de servicio de agua y electricidad, viven en condiciones de promiscuidad en habitaciones inadecuadas y sufren más que otros las consecuencias de calamidades telúricas-geológicas, como terremotos y aluviones. Son los habitantes de las callampas chilenas, las favelas brasileñas y nuestras villas miserias o villas inestables.

Mucho se ha filosofado, escrito y hecho sobre esas comunidades, pensando para ellas las VIVIENDAS DE INTERÉS SOCIAL, pero lamentablemente estamos llegando al siglo XXI, es decir, al tercer milenio de nuestra era, y quienes nos hemos dedicado al tema, observamos cómo pasan los años, cómo envejecen algunos miembros de dichas comunidades, sin que les llegue solución a su situación habitacional, que alcanza en muchos casos el nivel de lo inhumano.

Ha sido pues necesario evaluar las acciones llevadas a cabo hasta el momento y considerar lo conveniente para acelerar el proceso que permita cambiar las condiciones de vida actuales de aquellos a los que les resulta tan difícil acceder a una condición de vivienda acorde a su dignidad humana.

Las condiciones en Argentina y en Mendoza

La República Argentina con una población de aproximadamente 35

millones de habitantes, presenta un déficit habitacional estimado en 2.000.000 de unidades. Si enfocamos el tema desde el punto de vista netamente técnico-económico y consideramos que la solución de vivienda digna se refiere a una vivienda convencional terminada, emplazada en un barrio que cuenta con todas las redes de servicios, las obras de urbanización y de equipamiento básico comunitario, representando todo ello un costo aproximado de 30.000 dólares por vivienda, la solución al problema habitacional argentino sería de unos 60.000 millones de dólares.

Considerando desde ese punto de vista y con dicho tipo de propuesta, la solución se presenta pues como imposible, por largos años.

No obstante, ese fue el camino que transitó el país durante mucho tiempo, especialmente a partir de la creación del denominado FONAVI, Fondo Nacional de la Vivienda, que se maneja en Argentina desde 1977, conformado en un comienzo por un impuesto sobre todos los salarios del país y modificado luego, como impuesto a los combustibles.

El Fondo fue manejado por la Secretaría de Vivienda de la Nación, con Sede en la Ciudad de Buenos Aires, Capital Federal de la República.

Debo aquí mencionar que a pesar de la organización Federal del país, el federalismo es una forma difícil de practicar. El tema del FONAVI, ha sido tratado en forma bastante UNITARIA, con fuerte concentración de las decisiones en cuanto a su distribución y forma de utilizar, en las oficinas gubernamentales de la Capital Federal.

En el caso de Mendoza, que cuenta desde 1947 con su Instituto Provincial de la Vivienda, esta situación causó gran preocupación, pues casi siempre las normas nacionales no coincidían con las propuestas locales para encarar las soluciones a los problemas habitacionales.

La situación de total dependencia de las decisiones nacionales se mantuvo hasta setiembre del año 1992, fecha en la cual se estableció un Pacto Federal Nación-Provincia, firmado entre el Presidente y los Gobernadores. Entre varios aspectos que se federalizan, está el FONAVI, pasando desde ese momento a ser resorte de las políticas provinciales, la modalidad de uso de los Fondos en cada Estado. Este acuerdo fue aprobado por el Congreso de la Nación y se mantendrá hasta 1996.

Las diferencias entre la política Nacional y Provincial en materia de vivienda de interés social se pueden sintetizar en los siguientes aspectos:

-La Nación ha tratado en general el problema de una forma fuertemente estatista, con rígidas normas establecidas en sus oficinas especializadas ubicadas en el Km. 0 del país, a miles de kilómetros de distancia de algunos lugares en los que se aplican y especialmente

enfocadas a la construcción de viviendas por el sistema de licitación pública, cuya construcción ha estado únicamente a cargo de Empresas Constructoras con nula participación de las comunidades carenciadas.

-La Provincia, en cambio, ha propiciado en el transcurso del tiempo, con distintos grados la participación activa de las personas con necesidad de vivienda, con la intención de acelerar el proceso de acceder a la solución de sus problemas habitacionales.

La política fijada por la Nación, lamentablemente no logró cumplir con el objetivo fundamental que podía esperarse de esta modalidad de encarar la solución a la problemática habitacional, cual podría haber sido la notable reducción de costos, a través de la cantidad de viviendas ejecutadas por las Empresas contratistas.

Además, el sistema se apoyó en un constante reconocimiento de mayores costos, basados en índices establecidos por la Secretaría de Vivienda a través de Comisiones en las que estaban representadas las Cámaras de Empresas Constructoras de Viviendas.

La desmedida ambición de la mayoría de las Empresas que participaron en el sistema estatal de vivienda llevó a producir reclamos por inequidades de los índices de reconocimiento de mayores costos, que ellas mismas, a través de sus representantes habían establecido, accionando contra los Institutos de Vivienda del país, que han debido pagar, por sobre los costos básicos de licitación, valores muy altos que se reflejan en el precio de las viviendas. De esta forma las Empresas se han desacreditado como aportantes a la solución del déficit habitacional argentino.

También debemos reconocer que las estrictas normas de la Secretaría han producido uniformidad de proyectos en el país. Quien recorre la extensa distancia entre Mendoza y Buenos Aires lo haga por tren o por ruta vehicular, como asimismo a lo largo de otros caminos argentinos, podrá notar conjuntos habitacionales similares, con el sello de las normas impuestas por la Nación. Al respecto me viene a la memoria un conjunto habitacional ubicado en la zona rural mendocina, en una localidad de no más de 5.000 habitantes, localizado en la periferia de su núcleo urbano, en el que hubo que construir casas de dos plantas en pequeños lotes, que no tuvieron en cuenta la modalidad de vida de sus habitantes, por la obligación de cumplir con los índices de densidad aceptables para la Dirección Nacional de Planeamiento Urbano, una de las 7 Direcciones Nacionales por las que debía pasar un proyecto de cualquier región de la Argentina, para ser aprobado, (Las Direcciones de Política Habitacional, de Aspectos Urbanos, Tecnológicos, Sociales, Financieros, Administrativos y Jurídicos).

La adjudicación de las viviendas FONAVI se regía por un sistema de puntaje que priorizaba la situación de precariedad habitacional de las familias inscriptas en registros de cada provincia, como así también la falta de trabajo y la cantidad de hijos. Esto originó la adjudicación de viviendas a familias sin recursos para atender el reintegro de su valor. Los recursos anuales se tradujeron en pocas soluciones, haciendo año a año más extensas las listas de postulantes y asemejando cada vez más a una lotería el obtener una vivienda a quienes postulaban a ellas. La intervención del B.I.R.F. (Banco Ínter-Americano de Reconstrucción y Fomento) en 1986, introdujo el concepto de establecer el subsidio (que nunca había sido antes explicitado por FONAVI). Dicho subsidio era mayor para las viviendas de menor superficie, es decir, que propiciaba la posibilidad del pago de las unidades. En la adjudicación la relación era directa entre la superficie de las viviendas y la posibilidad de pago (es decir, a menor posibilidad de pago, menor superficie).

Al alto grado de estatismo, uniformidad y costo que presentan las viviendas regidas por la política nacional, se ha opuesto, con permanencia en el tiempo, la política de la Provincia, que, ya sea manejando escasos fondos provinciales, o algunas líneas especiales de crédito, ha propiciado, en una acción constante, la participación comunitaria y la búsqueda de la disminución del costo de las viviendas.

A través de la historia del I.RV. (Instituto Provincial de la Vivienda) podemos observar en algunos períodos, acciones que han intentado cumplir con el objetivo de reducir los recursos monetarios volcados en cada solución, a efectos de aumentar el número de las mismas, pero, por sobre todo, que han reflejado la preocupación de las autoridades de dichos períodos por el desarrollo cultural y social de las comunidades afectadas por la carencia habitacional.

En dichos períodos se realizaron interesantes experiencias de construcción de barrios por el denominado sistema de AYUDA MUTUA, el de COPARTICIPACIÓN y el de COFINANCIACION.

La construcción por AYUDA MUTUA, además de representar una disminución del costo de la vivienda por el aporte de la mano de obra por los futuros habitantes de las mismas, representó una forma de desarrollo de las comunidades que la practicaron, ya que sus miembros lograron disciplina para el trabajo (recordemos que muchos de ellos provenían de villas inestables, con escasas pautas laborales), asumieron la responsabilidad de brindar solución habitacional a sus familias, practicaron la solidaridad social y aprendieron oficios. Este programa, que tuvo amplia aceptación, tanto en el conurbano que conforma la

Capital de la Provincia, como en el interior de la misma, logró reducir el costo de las viviendas en más de un 50%, ya que pudo construirse una vivienda básica, con previsiones de ampliaciones y facilidad de ejecución, por haber aprendido sus habitantes el oficio de construirlas.

El sistema de ayuda mutua se llevó a cabo en dos etapas, una, con la construcción de no más de 100 viviendas, denominada experimental y otra etapa con más de 5.000 viviendas, en la que se cometió el error de política habitacional, de destinar la totalidad de los recursos al Programa, puesto que las Empresas constructoras, que quedaron fuera del circuito del dinero del área de vivienda, presionaron ante el gobierno para que desistiera del sistema, logrando que se volvieran a los planes de licitaciones públicas.

Coincidente con el período de la Ayuda Mutua se realizaron algunos programas llamados de co-participación, en los que el I.P.V. brindaba apoyo financiero a comunidades organizadas (Uniones Vecinales, Cooperativas, etc.). Dichas entidades administraron los fondos y mediante compra de materiales y contratación de mano de obra, realizaron sus conjuntos habitacionales. La misma presión empresaria, sumada a las normas nacionales, dejó por un tiempo de lado esta modalidad de atender el déficit habitacional.

El concepto de cofinanciación, impulsa el esfuerzo personal y comunitario de quienes tienen el problema habitacional para obtener mayor número de soluciones.

La situación hasta ese momento era la siguiente:

1. Se había ejecutado un gran número de viviendas por el sistema FON AVI, que había ido creciendo desde el inicio de la acción del FONDO, hasta llegar a una producción de alrededor de 8.000 viviendas por año, pero que no alcanzaban más que a cubrir el número de los nuevos hogares que se forman anualmente en Mendoza, arrastrando un déficit de aproximadamente 100.000 unidades necesarias. Recordemos al respecto que nuestra provincia es zona sísmica del más alto grado de riesgo, por lo que a la obsolescencia de viviendas, se deben agregar aquellas de características no antisísmicas.

2. Bajo recupero de las inversiones realizadas. En materia de recaudación mensual por pago de los adjudicatarios, se recuperaba 20.000 dólares, lo que representaba aproximadamente el valor de una vivienda por mes.

3. El sistema de construcción era exclusivamente por licitación pública.

Últimamente se han encarado programas habitacionales basados en los siguientes objetivos:

1. Propiciar la participación de las comunidades en la búsqueda de diferentes vías de solución a sus problemas habitacionales.

2. Propender el desarrollo comunitario a través de los programas habitacionales.

3. Aumentar los recuperos de los fondos invertidos. Al respecto cabe señalar que a la fecha se ha pasado de 20.000 dólares por mes, a un recupero de aproximadamente setecientos mil dólares en el mismo período.

También cabe acotar que la gente ha receptado con buena predisposición las exigencias de pagos de sus cuotas, ya que han entendido que se reciclan en nuevos proyectos que benefician al resto de sus co-provincianos y en el futuro, a sus propios hijos.

4. Dentro del marco de la actual política gubernamental de la Nación y la Provincia, también el I.P.V. propicia la descentralización y desestatización de sus programas.

5. El I.P.V. pretende, no sólo brindar soluciones a las familias que habitan en los núcleos urbanos más importantes de la Provincia, sino también a aquellas que aún permanecen en la zona rural, a fin de apoyar el agro mendocino, fuente principal de su economía.

6. Además de propiciar la activa participación de las comunidades en la solución de los problemas habitacionales, se pretende que las Empresas Constructoras adopten una postura acorde a las necesidades de la Provincia, poniendo sus capitales en el circuito de la inversión inmobiliaria, en acción conjunta con los bancos. La actual situación de estabilidad económica que vive el país hace posible encarar esta nueva modalidad de participación en el campo de las soluciones habitacionales.

De hecho, existen ya operatorias de Co-financiación, con participación empresaria, del Estado y de los futuros adjudicatarios, en programas que se desarrollan entre 24 y 48 meses.

7. Todos los planes habitacionales actuales del I.P.V., se basan en el esfuerzo de quienes participan en ellos, mediante el aporte de una cuota de co-financiación, aunque mínima.

8. Se consideran válidas las soluciones habitacionales evolutivas, iniciando las mismas con programas de lotes con servicios, con núcleos sanitarios, o con viviendas cascaras, según los recursos de las distintas comunidades.

Problemas y conclusiones

Algunos problemas a superar, en el actual enfoque de la solución

habitacional referidos a la situación de nuestra provincia, y especialmente al conglomerado urbano denominado "Gran Mendoza" y distintos núcleos urbanos de la Provincia son los siguientes:

1) **Observamos** una mancha urbana interesante para una zona de clima desértico, con penetraciones del verde de cultivo. El límite urbano actual es deseable de ser preservado por las oficinas de planeamiento municipales. Existen lotes baldíos dentro de sus límites, pero el valor de la tierra es alto y no son adecuados para los programas habitacionales evolutivos, que presentan imágenes urbanas no consolidados en sus primeras etapas (lotes y servicios con núcleos sanitarios y viviendas precarias).

El pedemonte no cuenta con servicios ni obras de protección necesarias (ej. defensas aluvionales).

La solución se logrará extendiendo en alguna medida los límites actuales urbanos o realizando mejoras en el pedemonte.

2) El reto a los técnicos está planteado: buscar nuevas tecnologías y sistemas constructivos que abaraten las viviendas y pueda accederse a la mayor densificación de la actual trama urbana.

3) Complementando la acción técnica explicitada, obtener líneas de crédito más blandas (menores intereses y largos plazos), para hacer posible la construcción de viviendas, aunque sean cascaras, que permitan la mayor densificación y puedan ser terminadas en sus interiores, a través del tiempo.

Esta es nuestra situación, las respuestas brindadas hasta el momento y los retos que debemos superar, para alcanzar el parque habitacional necesario para que cada mendocino pueda habitar una vivienda que le permita desarrollar su vida familiar y social.