

B.P.
B.1459

3 P B.
1459

Biblioteca del Congreso
LA POLÍTICA DEL ALOJAMIENTO

(Hacia la solución del problema de la vivienda popular)

ARGENTINA

Biblioteca del Congreso

ARGENTINA

71792

Arquitecto JOSE FERNANDEZ DIAZ

1944

Biblioteca del Congreso

R. Vivienda - Argentina
POLITICA DE VIVIENDA - ARGENTINA

Pzcul.
C.H.E.G.F.1

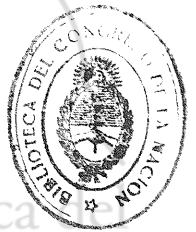
B P
B 1459

Biblioteca del
Congreso
ARGENTINA

Biblioteca del
Congreso
ARGENTINA

Biblioteca del
Congreso
ARGENTINA

No debe lucharse
por la paz sinó
por la justicia,
pués aquella es
solo una conse-
cuencia de ésta.



F. 16956

71792

Biblioteca del
Congreso

Biblioteca del
Congreso

Biblioteca del
Congreso


Biblioteca del
Congreso
ARGENTINA

oteca del
Congreso
NTINA

Biblioteca del
Congreso
ARGENTINA

71792

Biblioteca del
Congreso

Biblioteca del
Congreso
ARGENTINA

Iniciada por el actual gobierno una política social de grandes lineamientos, se hace recién ahora posible encarar en forma concreta el problema de la vivienda popular en el país.

De más está explicar la gravedad que este problema ha adquirido entre las clases más humildes de nuestra sociedad, ya que innumerables publicaciones contemporáneas han llevado a la conciencia pública la urgente necesidad de terminar con esta crítica situación.

Existe una decidida intención de resolver el problema y se disponen de los medios técnicos y económicos para llevar a cabo la obra; sólo falta entonces coordinar eficientemente el esfuerzo a realizarse.

Biblioteca del
Congreso

Bibli
Congreso
ARGE

Bibli

OBJETO DEL ESTUDIO:

Presentar una forma de solucionar el complejo problema de la vivienda popular por medio de la intervención orgánica e integral del Estado; único camino por el cual otros países han llegado a soluciones concretas.

Sirva este estudio de modesta colaboración al vasto plan de política social emprendido por las autoridades nacionales.

SUMARIO

Primera parte. - El problema de la vivienda

- 1.— El problema económico de la vida.
- 2.— Origen de la mala vivienda: sus ocupantes, sus inconvenientes.
- 3.— Diferentes aspectos del problema: el rural, el suburbano y el urbano.
- 4.— Clasificación de las viviendas.
- 5.— Standard de la vivienda.
- 6.— El sueldo y su porcentaje destinable a la vivienda.

Segunda parte - La política del alojamiento

Sus aspectos fundamentales:

- a) En el orden financiero.
Subsidios.
Créditos.
Formas de financiación.
- b) En el orden administrativo-fiscal.
- c) En el orden técnico-predial.
- d) En el orden social.

CONCLUSION.



Biblioteca del
Congreso

ARGENTINA



ototeca del
Congreso

ARGENTINA



Biblioteca del
Congreso

ARGENTINA



Biblioteca del
Congreso



Biblioteca del
Congreso

ARGENTINA

PRIMERA PARTE

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

Esta primera parte está destinada a informar sintéticamente sobre el problema de la vivienda en general y en particular, el de la vivienda popular. Se acompaña la exposición de cuadros y gráficos, algunos de ellos producto de estadísticas y otros como los gráficos 1 y 2, compuestos por el autor y formados por cantidades y valores aproximados que se utilizan para expresar a priori el complejo problema.

El problema de la vivienda, tal cual se fué agravando a medida que la población del globo se multiplicaba y se concentraba en los centros urbanos, atraída por el enorme progreso industrial que demandaba cerebros y brazos para su manejo, no tuvo solución real hasta que los gobiernos intervinieron directamente en él, obligados por la gravedad de la situación que hizo crisis en Europa al finalizar la primera guerra mundial. La iniciativa privada en cuyas manos había estado hasta entonces, aunque en forma precaria, la solución del problema se sintió incapacitada para satisfacer la enorme demanda de alojamientos modestos destinados al proletariado.

Se necesitaron muchos años de miseria entre las clases bajas para que las clases directoras prestaran debida atención al problema, sintiendo la responsabilidad que para una sociedad civilizada y con enormes recursos materiales, representa la existencia de clases menesterosas que viven abandonadas a su suerte en condiciones inhumanas. Aún a principios de siglo el sentimiento de equidad social estaba tan poco desarrollado entre esas clases directoras que era común oír voces, aún en los parlamentos, en contra de la intervención del Estado para aliviar a las clases pobres, alegando entre otras cosas el temor de que la construcción de alojamientos en gran escala para



Biblioteca del
Congreso



Bibli

estas clases produjese la desvalorización de la propiedad, con lo cual se atentaba contra los intereses de un sector de la población...!!

Se necesitó la gran conflagración para que se derrumbara ese individualismo exagerado y egoísta y se acallaran definitivamente esas voces, permitiendo que los gobiernos se lanzaran abiertamente a solucionar el problema partiendo del siguiente postulado, inspirado en la encíclica del Papa León XIII de 1891: **"Toda familia, aún cuando fuese insuficiente su capacidad económica, tiene derecho a una vivienda de un confort tal que su vida pueda desarrollarse en un medio física y moralmente saludable"**.

Luego de veinte años (1919-39) de experiencias en varios países europeos, los resultados no pueden ser más promisorios, pues es enorme la cantidad de buenos alojamientos construidos, siguiendo normas más o menos semejantes en esos países y demostrándose concretamente que esa política no ha producido un retraimiento de los capitales privados como auguraban algunos economistas, sino que al contrario, ellos mantuvieron y aún aumentaron su ritmo de inversiones en los diferentes mercados de la industria de la construcción y del alojamiento. Los gobiernos desarrollaron una política tal que no entraron a competir con la iniciativa privada, sino que realizaron construcciones de utilidad pública en un mercado en que la capacidad de renta de la vivienda es insuficiente para estimular la inversión de capitales particulares.

EL PROBLEMA ECONOMICO DE LA VIDA

Las necesidades fundamentales del hombre que a su vez deben ser satisfechas con sus entradas, pueden clasificarse en cuatro rubros principales:

- 1) Alimentación.
- 2) Habitación.
- 3) Vestimenta.
- 4) Gastos varios (traslados, medicamentos, diversiones, etc.)

La vivienda es entonces uno de los problemas fundamentales de la vida del hombre y no podrá decirse que éste lleva buena vida si se alimenta y viste bien, pero habita en malas condiciones; la vivienda, más que la alimentación y la vestimenta, influye en la conformación moral del hombre.

El sueldo o entrada debe distribuirse forzosamente entre los cuatro rubros indicados, en forma proporcionada y suficiente para cubrir las necesidades mínimas de la familia. De estos rubros el menos va-

riable es el de la habitación, el cual controlado en forma eficiente permite utilizarlo como regulador del costo de la vida, compensando las fluctuaciones a que continuamente están sometidos los otros rubros, especialmente la alimentación.

ORIGEN DE LA MALA VIVIENDA: SUS OCUPANTES, SUS INCONVENIENTES

Analizando las malas viviendas se llega a la conclusión que ellas se originan por tres causas principales, a saber:

- 1) De orden "económico", por el elevado costo de la construcción o del terreno con relación a la capacidad adquisitiva del ocupante.
- 2) De orden "técnico", por que la vivienda ha sido: mal proyectada, mal construída o ubicada en malos terrenos (insalubres o insuficientes).
- 3) De orden "social", por la falta de trabajo que produce desocupación y pobreza ó por ignorancia y por vicios, como ser el alcoholismo, etc.

A la solución integral del problema de la vivienda popular se llegará solamente cuando estas causas económicas, técnicas y sociales hayan sido eliminadas. Nada se conseguirá, si construyendo viviendas económicas y eficientes técnicamente se hicieran desaparecer las dos primeras causas, si no se estimularan a su vez las fuentes de trabajo y se combatieran paralelamente los vicios sociales.

Los ocupantes de las malas viviendas pueden clasificarse en los siguientes grupos:

- a) Trabajadores con ocupación regular y sueldo insuficiente.
- b) Trabajadores sin ocupación regular con entradas insuficientes.
- c) Desocupados ocasionales (cesantes).
- d) Incapacitados físicos (inválidos, enfermos, etc.).
- e) Desocupados crónicos (vagos, alcoholistas, etc.).
- f) Menesterosos que viven al margen de la ley y la moral.

A los grupos **a**, **b**, **c**, cuyo problema cae dentro de la jurisdicción del Servicio Social, deberá solucionárseles la vivienda por medio de subsidios y créditos liberales; al grupo **d**, cuyo problema cae dentro de la jurisdicción de la Asistencia Social, deberá solucionársele el alojamiento mediante una activa construcción de Asilos, Patronatos, Hogares, etc. En cuanto a los grupos **e** y **f** que caen bajo la jurisdicción de la Seguridad Social o Policía, deberán ser alojados en cárceles o reformatorios. (1)

NOTA: (1). — El Servicio Social está destinado a mejorar el estado social de los sanos y la Asistencia Social al de los enfermos o incapacitados.

Los inconvenientes que producen las malas viviendas a sus ocupantes pueden ser de dos clases: materiales y morales. Los de orden "material" son aquellos que se deben a la falta de "protección física" (frío, calor, lluvia, etc.) que la vivienda niega a su ocupante, y los inconvenientes de orden "moral" se deben a la falta de "protección espiritual" (independencia, intimidad) que la vivienda niega a su ocupante. La falta de protección física puede producirse ya sea por mal proyecto, por mala construcción o por que la vivienda está ubicada en un mal terreno. La falta de protección espiritual se produce siempre por el "hacinamiento", el cual puede ser de dos clases: interno, cuando se produce en el interior de la vivienda (exceso de ocupantes por habitación con la correspondiente falta de intimidad individual) y hacinamiento externo, cuando él se produce en el exterior de la vivienda (exceso de ellas en un determinado espacio con la correspondiente falta de intimidad familiar). En el cuadro siguiente se resumen los cinco inconvenientes fundamentales:

Materiales: Falta de protección física	{	Mala construcción	1
		Mal proyecto	2
		Mal terreno	3
Morales: Falta de protección espiritual	{	Hacinamiento interno	4
		Hacinamiento externo	5

Los cinco inconvenientes enumerados pueden presentarse con variada importancia en los diferentes tipos de viviendas. El Inquilinato o Conventillo es el tipo de alojamiento más desfavorable, pues en él pueden presentarse los cinco inconvenientes juntos. De la intensidad o importancia de los inconvenientes enumerados y de la cantidad de éstos dependerá el lugar de la clasificación de viviendas deficientes en que se ubica cada caso particular, pues antes de realizar el plan de construcciones a efectuar, deberá conocerse por medio de un censo de las malas viviendas, la gravedad de los distintos casos.

DIFERENTES ASPECTOS DEL PROBLEMA

Tomando en cuenta el lugar en que se presenta el problema de la vivienda popular, aparecen tres aspectos bien definidos que a su vez exigen distintas soluciones; ellos son:

- 1) El **urbano**, en la zona céntrica de las grandes ciudades.
- 2) El **suburbano**, en la zona periférica de las grandes ciudades y en las pequeñas poblaciones.
- 3) El **rural**, en la campaña.

Teniendo en cuenta estos aspectos y los inconvenientes enumera-

dos con anterioridad, se comprende que el aspecto en el cual el problema presenta una mayor gravedad para el ocupante de una vivienda insuficiente y que por lo tanto exige más urgencia en resolverlo, es el urbano, puesto que en él llegan a su máxima expresión los inconvenientes de orden moral, que son los de mayor nocividad para el ocupante de la vivienda por las consecuencias sociales que ellos producen. Luego al disminuir la tiranía del terreno, desaparecen paralelamente las posibilidades de que se produzcan hacinamientos tanto internos como externos, de donde puede establecerse como ley, que **la gravedad del problema disminuye a medida que aumenta la superficie de terreno a disponer**. A la gravedad que el problema de la mala vivienda presenta en el aspecto urbano, le sigue entonces en importancia el suburbano y en último término el rural. Para establecer el proceso a seguir en la solución del problema, debe también considerarse que es más fácil encontrar en las ciudades que en el campo, asalariados estables con la posibilidad de abonar una cantidad determinada de alquiler o cuota mensual de adquisición de la vivienda, lo cual facilita la financiación de las obras; y por otra parte, puede ejercerse sobre el ocupante de una habitación urbana un control urbano mejor control administrativo y social que en el caso de tratarse de una vivienda rural.

De todo lo expuesto anteriormente se deduce que el proceso lógico a seguir es, sin abandonar el aspecto rural del problema desde un principio, prestar mayor preferencia al urbano y al suburbano.

Dentro del plan a seguir debe también considerarse la posibilidad de evitar la acumulación ilimitada de habitantes en las grandes ciudades. Previo estadísticas deberán estimularse en los casos que así lo requieran, la construcción de granjas y colonias agrícolas, para que el excedente de población sin posibilidades de trabajo remunerado de acuerdo al costo de la vida en la gran ciudad, se sustente parcialmente con el producto de la tierra, evitando así una carga excesiva a la economía de la ciudad. Siguiendo una política semejante a la expuesta, en Alemania se habilitaron en pocos años 67.000 alojamientos de esta clase en terrenos de quince hectáreas aproximadamente para ser ocupados por familias menesterosas. El crecimiento desmesurado de la población urbana en nuestro país, ha adquirido contornos alarmantes en los últimos años, así mientras en 1895 la población urbana representaba el 42% del total, en 1914 era el 58%, en 1930 el 68% para llegar en 1938 al 74%!!! No debe pues perderse de vista este grave problema al encararse el de la vivienda popular, ya que la solución de este último puede servir de medio para resolver aquél.

Cuadro N° 1.
CLASIFICACION DE LAS VIVIENDAS

		TIPO
RELACION DE POSESION ENTRE LA VIVIENDA Y SU OCUPANTE	Es su propietario y habita en:	Casa y terreno particular { Aislada 1
		{ Agrupada 2
		Casa o departamento agrupado con otros elementos, sobre terreno de prop. colectiva 3
		Casa { Aislada 4
	Departamento 6	
	Paga alquiler y habita en:	Habitación { Dentro de una casa-pensión, con/sin muebles, con/sin baño, con/sin comida 7
		{ Dentro de un inquilinato, sin muebles, con/sin cocina sin baño 8
		No paga alquiler y habita en: { Habitación dentro de un Asilo, Patronato, etc..... 9
		{ Casilla o carpa, propiedad o no del ocupante, ubicada en terreno ajeno 10

NOTA: Se entiende por "casa", aquella vivienda que tiene entrada particular desde la vía pública y por "departamento" aquella vivienda cuya entrada es común con la de otras.

CLASIFICACION DE LAS VIVIENDAS

En el cuadro N° 1 se hace la clasificación de las viviendas desde el punto de vista de la relación de posesión que puede existir entre el ocupante y su alojamiento, llegándose a la clasificación de los siguientes tipos:

Tipo 1.— Casa y terreno particular y aislada, de propiedad del ocupante.

Tipo 2.— Casa y terreno particular y agrupada con otros elementos semejantes, de propiedad del ocupante.

Tipo 3.— Casa o departamento de propiedad del ocupante, construido sobre terreno de propiedad colectiva y agrupado con otros elementos, generalmente en forma vertical. (Este tipo no existe en nuestro país por no estar legislada la propiedad horizontal).

Tipo 4.— Casa y terreno particular y aislada, alquilada por su ocupante.

Tipo 5.— Casa agrupada ya sea vertical u horizontalmente con otros elementos semejantes, alquilada por su ocupante.

Tipo 6.— Departamento, agrupado vertical y horizontalmente con otros elementos semejantes y alquilado por su ocupante.

Tipo 7.— Habitación dentro de un edificio o casa-pensión, con muebles o sin ellos, con baño particular o sin él, con comida o sin ella y con ciertos servicios generales, alquilada por su ocupante.

Tipo 8.— Habitación dentro de un inquilinato o conventillo, sin muebles, sin baño particular, con cocina o sin ella y sin servicios generales, alquilada por su ocupante.

Tipo 9.— Habitación dentro de un instituto de asistencia social (asilo, patronato, etc.), utilizada por su ocupante sin abonar alquiler.

Tipo 10.— Casilla o carpa de propiedad o no del ocupante, ubicada en terreno ajeno y donde no paga alquiler o si lo hace es sólo por el terreno como superficie, sin servicios de ninguna especie.

Los ocupantes de las viviendas pueden entonces ser de tres clases:

- a) Propietarios, en las viviendas, 1, 2 y 3.
- b) Inquilinos, en las tipo 4, 5, 6, 7 y 8.
- c) Refugiados, en las tipo 9 y 10.

STANDARD DE LA VIVIENDA

El gráfico N° 1 - "A", representa la relación que existe en una sociedad entre el grado de confort de cada vivienda y la cantidad de éstas. Se observan en él dos zonas separadas por la coordenada del "mínimo de confort"; de éstas, una zona "X" en la parte superior, formada por las viviendas confortables y una zona "Y" en la inferior, formada por las viviendas de confort insuficiente. Entre las viviendas de esta última zona están comprendidos todos los tipos anteriormente clasificados, con excepción del tipo 3 que en nuestro país no existe, sin las indispensables condiciones de confort y en especial los tipos 8 y 10 en donde generalmente se refugian las clases menesterosas. Para que en una sociedad se pueda considerar resuelto el problema de la vivienda, todos estos alojamiento insuficientes, representados por la zona "Y", deberán desaparecer y ser substituídos por nuevas y buenas viviendas. Será indispensable para ello que desaparezcan totalmente las tipo 8 y 10 por carecer de condiciones arquitectónicas esenciales y se construyan viviendas confortables y económicas de los ocho tipos restantes, en cantidad suficiente para satisfacer la demanda.

Esta representación sirve para interpretar objetiva e instantáneamente el problema de la vivienda, permitiendo obtener una serie de deducciones, entre las cuales alguna de las más importantes corresponden a las formas de encarar el problema. Estas formas son: una "directa", haciendo alojamientos solamente para la zona "Y" o sea para las familias que actualmente viven en malas viviendas, una "indirecta", haciendo alojamientos solamente para la zona "X", en especial para las clases más inferiores de esta zona y destinando las viviendas que éstas familias desocupan a alojamientos de las familias comprendidas en la zona "Y", y una forma "mixta" que resulta de la combinación racional de las dos anteriores.

La primera solución o sea la directa tiene el inconveniente que ante un activo plan de construcciones puede presentarse el caso que las clases menesterosas y de escasos recursos económicos, o más aún sin recursos de ninguna clase habiten en mejores condiciones que las clases inmediatas superiores (la gran masa proletaria), provocando el consiguiente desequilibrio social. El gráfico 1 - "B", representa a una sociedad con el problema de la vivienda resuelto por medio de esta solución y donde se aprecia que un cierto porcentaje de familias de la zona "X" habitan en viviendas de un grado de confort inferior a una cierta proporción de familias de la zona "Y". La solución indirecta tiene a su vez el inconveniente de la gran demora que se produce pa-

GRAFICO N°. 1-A .

Estado de una sociedad sin el problema de la vivienda resuelto.

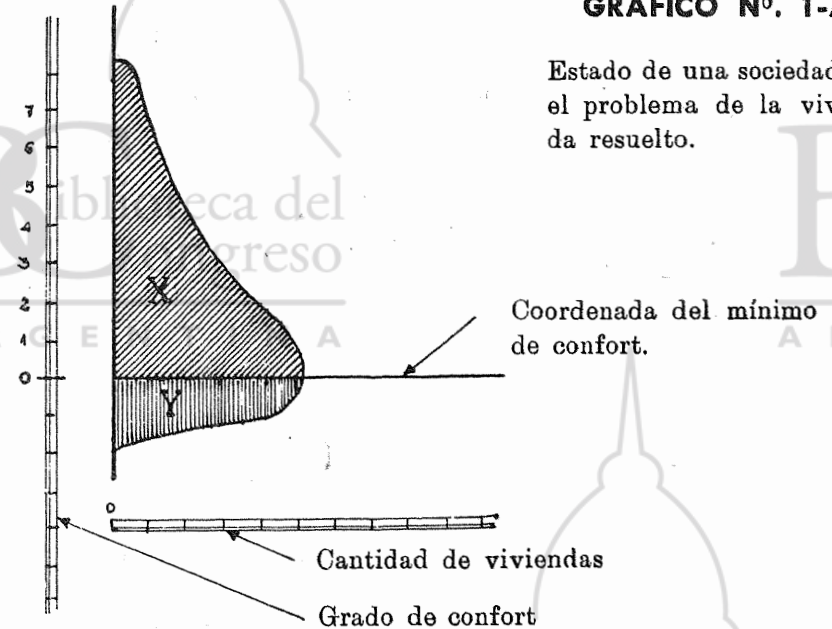


GRAFICO N°. 1-B

Solución directa

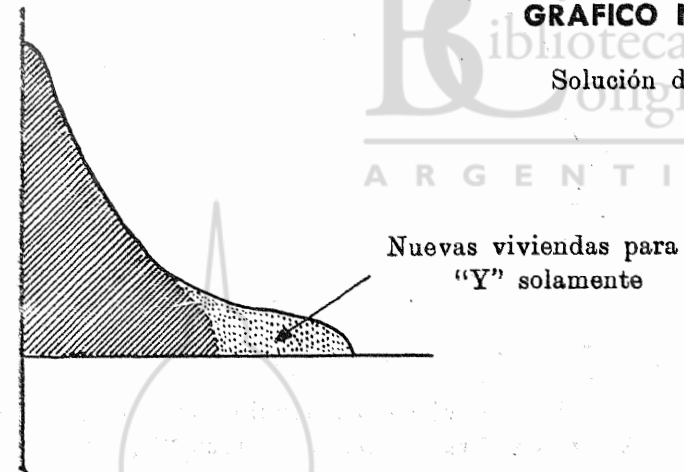


GRAFICO N°. 1-C

Solución indirecta

Nuevas viviendas para "X" solamente

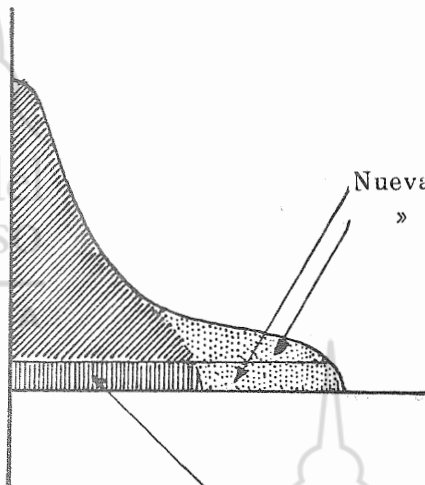


GRAFICO N°. 1-D

Solución mixta

Nuevas viviendas para la zona «Y»

» » » » » «X»



Viviendas desalojadas por familias de la zona
"X" y ocupadas por las de la zona "Y"

ra la eliminación de las peores viviendas, con los consiguientes perjuicios en la conformación física y moral de la niñez que en ellas vive. El gráfico 1 - "C", representa a la misma sociedad luego de un plazo determinado de años (10 a 15) en que con los mismos recursos el problema hubiera sido resuelto siguiendo la primera solución, mientras que en este caso aún existiría un alto porcentaje de viviendas insuficientes. De todo esto se deduce que la mejor forma de solucionar el problema, es adoptar la tercera solución o sea la mixta, en la cual por una parte se eleva el grado de confort de las clases inferiores de la zona "X" por medio de una activa construcción de viviendas para ellas y por otra parte se elimina paulatinamente la zona "Y" por medio de una política especial de abolición de tugurios y conventillos. El gráfico 1 - "D", representa a la sociedad una vez solucionado el problema mediante la forma mixta, que es la más equitativa de todas.

EL SUELDO Y SU PORCENTAJE DESTINABLE A LA VIVIENDA

El porcentaje de las entradas o sueldo destinable a la vivienda (alquiler) varía no sólo de acuerdo a los diferentes países o zonas sino también a las distintas clases sociales y épocas. Este porcentaje oscila generalmente entre el 10% en los casos más favorables al 40% en los más desfavorables; pero para abarcar realmente el problema sueldo-alquiler debe contemplarse un tercer elemento, que es la composición de la familia (cantidad, edad y sexo de las personas que la forman).

El gráfico N° 2, en el cual se utilizan cantidades aproximadas para presentar a priori el problema, indica la relación que debe existir entre la entrada o sueldo mensual y la cuota máxima destinable a la vivienda (alquiler máximo), según los diferentes tipos de familia en cuanto a la "cantidad" de personas que la forman. No se ha considerado la "edad" y "sexo" de los hijos para no complicar excesivamente el gráfico. Las cantidades indicadas dentro de los cuadros, marcan esas cuotas mensuales máximas. Esta tabla se refiere al problema en las ciudades, donde la vivienda es sólo hogar y no medio de producción como puede ser una granja o quinta.

Para establecer estas cantidades máximas destinables a la vivienda se ha partido de una entrada mensual de \$ 70, con lo cual se considera que en la actualidad y de acuerdo al costo de la vida, un matrimonio sin hijos puede alimentarse en forma mínima, vestirse con lo indispensable pero no abonar alquiler. De este caso partimos considerando que un matrimonio, por una parte, al disponer de una mayor entrada mensual podrá progresivamente destinar una mayor

cantidad a alquilar y por otra parte también varían las condiciones de ese matrimonio al tener uno, dos o más hijos, pues es lógico que deberá disponer de más dinero para alimentarlos, vestirlos, etc., lo que reducirá el porcentaje que podrá destinar a la vivienda. Y aquí se plantea el gran problema social en que: **A mayor necesidad de amplitud del alojamiento con motivo del aumento de la familia, corresponde menor porcentaje de la entrada mensual destinable a la vivienda.** Considerando que la prole no debe ser limitada, pues se atentaría contra los fundamentos de la sociedad cristiana y el capital humano de un pueblo, este problema sólo puede ser resuelto en dos formas: aumento de sueldos en relación con el crecimiento de la familia (salario familiar), o rebaja de los alquileres en razón inversa al aumento de la familia (subsidio a la vivienda); de ambos, es el último de mejores resultados que el primero, pues no se realiza la entrega directamente al beneficiado, sino al propietario de la finca, con lo cual se garante que el subsidio se destina a los fines buscados y no como puede suceder en el otro caso, en que en lugar de utilizar la mayor entrada para beneficio de la familia, se la use para otros fines.

El gráfico N° 2, puede ser de gran utilidad para interpretar distintos aspectos del problema de la vivienda si se lo compone con cantidades que son el resultado de estadísticas. Entre los usos más importantes que de él pueden hacerse, están los siguientes:

1) Como regulador equitativo de subsidios y créditos para la vivienda, pues en él se abarcan todos los casos posibles en que puede encontrarse una familia, creando por supuesto en cada uno de los casos B, C, D, etc., diversas columnas según la edad y sexo de los hijos de que cuenta la familia. En éstos habrá que establecer un "índice de consumo" por persona, es decir una cantidad mensual determinada que represente el costo de la vida de un hombre o mujer adulta, de un niño o niña de diferentes edades, para que sumadas formen el "índice de consumo familiar", para un determinado tipo de familia y de acuerdo a esta cantidad, establecer lo que en cada caso corresponde abonar como máximo de alquiler. Este índice de consumo familiar varía continuamente al aumentar la edad de los componentes (hijos), obligando esta circunstancia a un continuo reajuste de la capacidad de abonar alquiler de una familia.

2) Para limitar las inversiones públicas y privadas dentro del mercado del alojamiento; para lo cual deberán realizarse estudios sobre los costos de las viviendas y de su financiación. En el gráfico pueden indicarse claramente las zonas en que el problema puede ser resuelto sin la intervención del Estado, por medio del capital y la ini-

GRAFICO N° 2

RELACION ENTRE LA ENTRADA MENSUAL O SUELDO Y LA MENSUALIDAD MAXIMA DESTINABLE A LA VIVIENDA EN LOS DIFERENTES TIPOS DE FAMILIAS

Tipo de Vivienda		A	B	C	D
Cant. de Habitac.		1	2	3	4
Tipo de Familia		Matrimon. solo	Matrimon. con 1 hijo	Matrimon. con 2 hij.	Matrimon. con 3 hij.
ENTRADA MENSUAL	Menos de \$ 70	0	—15	—25	—30
	Hasta \$ 90	22	5	—5	—10
	Hasta \$ 120	25	15	5	0
	Hasta \$ 160	26	40	15	10
	Hasta \$ 210	27	55	40	25
	Hasta \$ 270	28	80	65	50
	Hasta \$ 350	29	100	85	75
	Hasta \$ 450	30	135	120	110
	Hasta \$ 600	31	180	165	155

NOTA: En la zona situada por encima de la línea gruesa, no existe en la actualidad solución para el problema del alojamiento: sólo se consigue éste en pésimas condiciones, dada las mínimas cantidades que pueden abonarse en concepto de alquileres. En el caso que se pretenda habitar en una vivienda medianamente confortable, tendrán que abonarse alquileres desproporcionados con las entradas y a costa de la alimentación, vestimenta y demás gastos indispensables.

ciativa privada o donde debe serlo solamente por el capital público o por el privado con la intervención del Estado. La línea gruesa indicada en dicho gráfico pretende limitar esas zonas, de las cuales la inferior es zona de acción del capital privado y donde el Estado sólo debe intervenir como regulador de alquileres y orientador técnico; y la zona superior donde el problema sólo puede ser resuelto por la intervención integral del Estado, pues los capitales privados no tienen interés de realizar inversiones en ella, por la imposibilidad de obtener buenas rentas.

3) De los estudios sobre el costo de la vivienda y su financiación, pueden obtenerse también conclusiones que permitan establecer la zona donde el ocupante de la vivienda puede ser propietario de ella o no, por falta de recursos económicos. La línea límite de la casa propia casi coincide con la de las inversiones privadas explicada anteriormente, por esto es que no se la ha marcado en el gráfico.

El conocimiento completo de los diferentes casos que pueden presentarse en cuanto al sueldo y composición de la familia, como también el conocimiento de los límites en que el capital privado o el público deben solucionar el problema de la vivienda y los límites en que esta solución debe buscarse en la casa propia o en la alquilada, son todos conocimientos indispensables para poder encarar en forma racional y equitativa el problema.

— X —

SEGUNDA PARTE

LA POLITICA DEL ALOJAMIENTO

(Intervención del estado en el problema de la vivienda)

La Sociología expresa que tres condiciones son esenciales para el desenvolvimiento del progreso social:

- a) LA COOPERACION
- b) EL ORDEN
- c) LA CONTINUIDAD

La política del alojamiento a seguir debe pues encuadrarse dentro de ellas.

SUS ASPECTOS FUNDAMENTALES

La política del alojamiento o sea la intervención del Estado en el problema de la vivienda, debe realizarse en forma integral abarcando todos los aspectos que puedan afectar la realización de la obra. Si así no se hiciera y alguno de éstos escapara al control del gobierno, se corre el riesgo de malograr el fin de utilidad pública propuesto y caer así una vez más en el fracaso total o parcial a que llegaron una serie de iniciativas realizadas en el país con muy buena intención pero que carecieron de una dirección eficiente, o del apoyo indispensable que una obra de esta magnitud necesita de las autoridades, para transformarse en una realización de contornos nacionales. En principio y de acuerdo a censos y estadísticas, debe proyectarse un programa de acción no sólo para las necesidades del presente, sino también para las del futuro, originadas estas últimas por el crecimiento paulatino de la población en general o de una clase social en particular.

La política que llevará a la solución del problema del alojamiento, exige la consideración de los siguientes aspectos fundamentales, que bajo ningún concepto podrán no ser tenidos en cuenta:

- 1) De orden **Financiero**.
- 2) De orden **Administrativo-Fiscal**.
- 3) De orden **Técnico-Predial**.
- 4) De orden **Social**.

Estos cuatro aspectos son los pilares sobre los cuales debe apoyarse la solución del problema; cualquiera de ellos que no se contemple en su verdadero valor, podrá llevar al fracaso total la iniciativa. Así por ejemplo, si se resolviera el problema financiero que es la llave de la solución y parcialmente el tercero (el técnico) y comenzaran a edificarse gran cantidad de viviendas sin tener en cuenta los otros aspectos, se producirían a corto plazo una serie de inconvenientes, entre los cuales los de mayores consecuencias serían: encarecimiento de la construcción por la gran demanda de materiales y de mano de obra, encarecimiento de los terrenos también, debido a la gran demanda que habría de ellos y al auge de la especulación que esto provocaría, mal desarrollo de la vida entre los ocupantes de las nuevas viviendas si se tratara de familias menesterosas sin la debida educación doméstica, etc. Estos son inconvenientes, que

a menudo se presentaron en países donde no se habían tomado las precauciones correspondientes, provocando en ciertos casos situaciones en extremo complicadas y de graves consecuencias para la vida económico-social de esos pueblos. El problema de la vivienda no puede ser solucionado aisladamente por provincias o comunas, pues esto sólo sería una pérdida inútil de energías sin la posibilidad de llegar a una solución integral del problema. Una obra de esta naturaleza exige la intervención de las autoridades nacionales, por los enormes recursos que reclama y por la gran organización que requiere.

Entraremos a continuación a analizar cada uno de los aspectos fundamentales en que el Estado debe intervenir.

EN EL ORDEN FINANCIERO

Las dos formas fundamentales de intervención del Estado en el orden financiero son:

Subsidios y Créditos.— En los primeros el Estado da una ayuda sin que el capital aportado deba ser devuelto, mientras que en los segundos el capital debe reintegrarse en un plazo determinado.

SUBSIDIOS

Los subsidios se aplican para ayudar a las clases más bajas de la sociedad cuyos escasos recursos hacen imposible solucionar el problema en otra forma. En el gráfico N° 2, completado con cantidades reales, podrá limitarse una zona en que la solución del problema deberá hacerse mediante el subsidio, dejando fuera de ese límite y siempre dentro de la zona de intervención del Estado (situada por encima de la línea gruesa) una parte de ella en que se utilizarán los créditos del estado para solucionar el problema.

Los subsidios pueden acordarse en dos formas:

a) Por **Primas Únicas** que se otorgan ya sea directamente a los ocupantes de las viviendas o indirectamente a los organismos que se encargan de la construcción de obras de utilidad pública (cooperativas de construcción, empresas constructoras o comunas). Estas primas únicas representan un cierto porcentaje del costo de la obra; así por ejemplo, si una vivienda cuesta entre terreno y edificación \$ 8.000 y el ocupante no tiene recursos para responder totalmente al servicio de intereses y amortización de esta cantidad, sino solamente hasta \$ 6.000, el subsidio cubrirá ese excedente de \$ 2.000 haciendo posible una

construcción que por ningún otro medio lo hubiera sido. Generalmente esta cuota se entrega al finalizar la construcción, aportando los \$ 6.000 los capitales privados en primera, segunda y aún tercera hipoteca, con intereses limitados y amortizaciones a largos plazos.

b) Por **Primas Periódicas** (anuales, semestrales, trimestrales, mensuales y aún semanales) que se otorgan en forma de cubrir una parte de los servicios de intereses y amortización del préstamo o el equivalente en alquiler. Así por ejemplo, volviendo al caso anterior, en lugar de entregarse una prima única de \$ 2.000 para completar el costo de la obra, se aportará el servicio de intereses y amortización correspondiente a esos \$ 2.000, garantizando así la inversión de esa cantidad por parte del constructor o del prestamista hipotecario. En estas condiciones, si por ejemplo, para esos \$ 8.000 tienen que abonarse \$ 480.- anuales de servicio, el estado aportará lo correspondiente a los \$ 2.000 o sean \$ 120.-, abonando el beneficiado sólo \$ 360.- o sean \$ 30.- mensuales. El gráfico N° 2, compuesto con cantidades reales puede servir de regulador de subsidios de acuerdo a las entradas y composición de las diferentes familias. Estos sólo deben acordarse a aquellas familias a las cuales es materialmente imposible cubrir con sus entradas las necesidades mínimas y por un tiempo determinado, controlándolos continuamente para evitar abusos. En el caso de estar implantado el salario familiar en forma equitativa y suficiente, no serán necesarios los subsidios a la vivienda, aunque a veces se combinan ambas ayudas.

En Inglaterra, por ejemplo, se comenzaron a aplicar subvenciones de "primas únicas" desde el año 1919 hasta la cantidad de 260 libras por vivienda; en 1923 se dictó una ley por la cual la subvención se aplicaba en "primas periódicas" de seis libras anuales por alojamiento y durante un plazo de veinte años, quedando el riesgo de mayores pérdidas por cuenta de las municipalidades y pudiendo éstas transferir el subsidio a cooperativas o empresas particulares de construcción, bajo ciertas condiciones (en 1927 este subsidio fué reducido a cuatro libras. Estas subvenciones ocasionaban al Estado una erogación anual de 2,5 millones de libras aproximadamente. En 1924 se dictó otra ley con subsidios anuales de nueve libras por alojamiento durante un plazo de cuarenta años para ser exclusivamente aplicado entre las clases humildes (en 1927 se redujo a siete libras y diez chelines); la erogación anual que la aplicación de esta ley produjo al Estado llegaba a 3.75 millones de libras. En 1933 se hicieron nuevas subvenciones según las leyes de 1923 y 1924 con fines de abolir los barrios insalubres de las grandes ciudades y se otorgaron subsidios familiares, o sea de acuerdo a

la cantidad de personas que forman la familia y no de cantidad fija como eran los anteriores. En resumen por medio de diferentes leyes se construyeron entre 1918 y 1934, 1.198.317 viviendas subvencionadas contra 1.150.522 construídas por iniciativa privada sin ayuda del Estado, lo que prueba la enorme importancia que adquirió en Inglaterra la política del subsidio.

CREDITOS

Los créditos pueden también acordarse como primas únicas o periódicas al igual que los subsidios, con la diferencia que la ayuda aportada debe ser devuelta.

En los créditos a **primas únicas** el Estado asume la responsabilidad total del préstamo el cual puede ser acordado en dos formas: directa o indirectamente. Directamente cuando se cargan sobre el presupuesto público los capitales que adelanta, soportando la falta de rendimiento de estas inversiones; se usa esta forma cuando las operaciones a realizar son de gran importancia. Las entradas e impuestos producidos por las nuevas construcciones se destinan para realizar nuevas obras, de modo que con una inversión inicial determinada se puede construir periódicamente nuevas viviendas sin aportar un mayor capital por medio de una rotación de capitales. Se llama préstamo indirecto cuando se utilizan empréstitos y en el caso que el interés que al Estado le corresponda abonar sea mayor que el que percibe en la colocación de estos capitales en viviendas de utilidad pública, la diferencia se cargará a gastos de presupuesto. Algunos gobiernos europeos emitieron empréstitos al 3 ó 4% de interés y prestaron estos capitales al 1 y 2%.

En los créditos a **primas periódicas** que se aplican también en igual forma que los subsidios así llamados, el Estado no asume la responsabilidad total del préstamo como en el caso anterior, pues él sólo cubre una parte del servicio de interés y amortización del préstamo. Estas entregas realizadas periódicamente se van capitalizando, de modo que el beneficiado con el crédito deberá reintegrar la cantidad recibida ya sea luego de un plazo determinado de años, en una sola cuota, o en cuotas periódicas en que se incluye el interés y amortización del préstamo. Este sistema es muy práctico para capear épocas de crisis, obligando en forma automática al beneficiado a prescindir de él apenas mejoren las condiciones económicas, pues el aumento progresivo del servicio es contrario a sus intereses. Los créditos a primas periódicas pueden ser de dos clases: regulares, cuando el Estado interviene regularmente desde el principio de la operación y durante

un determinado número de años, e irregulares cuando el Estado es sólo "garante" del pago de un servicio e interviene sólo cuando este pago no se realiza. Los créditos a primas periódicas dan gran auge a la colocación de capitales particulares en hipotecas de segundo y tercer grado, por la garantía que representa el respaldo del Estado.

En Alemania se ha utilizado mucho este sistema, sobre todo con la participación de organismos financieros que se especializan en préstamos hipotecarios de segundo y tercer grado con amortizaciones a plazos bastantes largos, aunque siempre inferiores a los de primer grado, que son generalmente de 50 años como mínimo; siempre estos préstamos son de intereses limitados, nunca más del 6% en ese país. Las hipotecas de primer grado se otorgan a intereses del 2 y 3%, pero el Estado en ciertas intervenciones ha prestado hasta al 1% de interés anual, llegando el plazo máximo de amortización a los 75 años.

En Inglaterra se acordaron créditos en virtud de las leyes para la habitación obrera y para la adquisición de la pequeña propiedad, que representaron sumas considerables; así por ejemplo:

en 1924 se acordaron	8.703.000	libras
en 1925 " " "	15.133.000	" "
y en 1928 " " "	17.516.000	" "

FORMAS DE FINANCIACION

La intervención del Estado en la financiación de la vivienda puede presentar diferentes formas, lo que también obliga la creación de diferentes organismos financieros, los cuales resuelven los más variados problemas que puedan presentarse. En el gráfico N° 3º se representan las diferentes formas de financiación de la vivienda con la intervención del Estado o sin ella.

Los tipos 1 y 2 son los que más se utilizan en nuestro país, mientras que el tipo 3 se usa en raras ocasiones. Los tipos 4 y 5 son los sistemas que es necesario implantar en nuestro medio para poder encarar el problema con una sólida base financiera; de estos, el tipo 4 es el que produce menos erogación al Estado, pues aprovecha al máximo las fuerzas económicas de la Nación, mientras que el tipo 5 prescinde de todos los otros recursos y utiliza solamente los fondos públicos en la totalidad de la operación; la única ventaja que representa el tipo 5 sobre el 4 está en el aspecto técnico, pues permite la realización de una obra urbanística más perfecta ya que el Estado interviene libre de todo otro interés que no sea el público. Los gobiernos han utilizado uno y otro sistema de financiación según las modalidades y los

GRAFICO N° 3

REPRESENTACION GRAFICA DE LAS DIFERENTES FORMAS DE FINANCIACION DE LA VIVIENDA

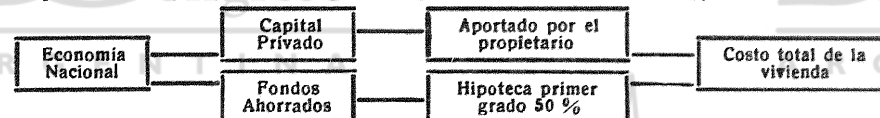
Se considera la financiación total de la vivienda, es decir, casa y terreno

EL ESTADO NO INTERVIENE

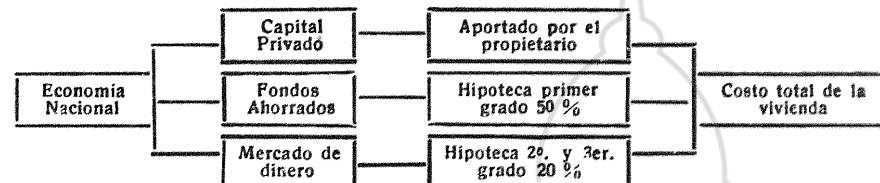
Tipo 1.— El propietario aporta el total del costo



Tipo 2.— El propietario aporta aproximadamente el 50% del costo total

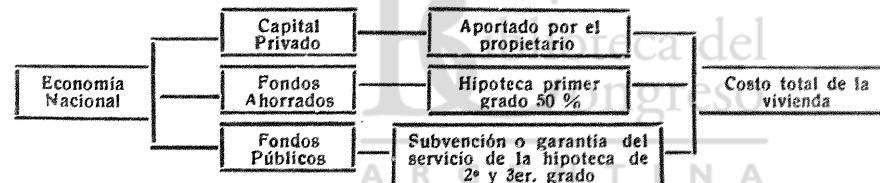


Tipo 3.— El propietario aporta como mínimo un 20% del costo total.



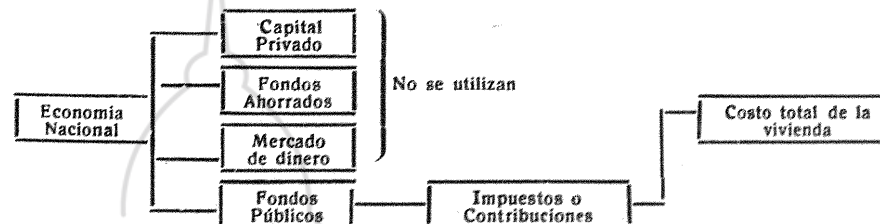
EL ESTADO INTERVIENE INDIRECTAMENTE

Tipo 4.— El propietario aporta de cero a un 10% aproximadamente.



EL ESTADO INTERVIENE DIRECTAMENTE

Tipo 5.— La financiación está a cargo total del Estado.



problemas de cada uno, pero en general se ha usado el tipo 4 para construir las viviendas comunes y el tipo 5 para obras de urbanización, de saneamiento de barrios insalubres o para solucionar la vivienda a las clases menesterosas sin recursos económicos.

El aporte del propietario en los cinco tipos especificados varía del 100% en el tipo 1, a cero en el tipo 5.

EN EL ORDEN ADMINISTRATIVO Y FISCAL

En el orden administrativo, el Estado puede realizar una intervención directa o indirecta en la construcción y administración de alojamientos de utilidad pública por él financiados. La intervención directa que generalmente se realiza por medio de reparticiones especiales o por las comunas, obliga al Estado a asumir la responsabilidad total de la operación y paralelamente a aumentar su cuerpo burocrático, por esto es que los gobiernos han recurrido a la creación de organismos semi-públicos dedicados a la construcción y aun administración de alojamientos financiados por el Estado. La experiencia ha demostrado en los países europeos que realizaron una activa política del alojamiento, que estos organismos son más eficientes aún que el propio Estado, por lo cual los gobiernos han tendido a reducir su acción directa, estimulando la intervención indirecta.

Los organismos constructores y generalmente administradores de alojamientos de utilidad pública son asociaciones de diversas clases pero especialmente, empresas particulares de construcción y administración transformadas en semi-públicas por la intervención financiera y administrativa del Estado o cooperativas de construcción. La característica principal de estos organismos, es la utilidad limitada de sus ganancias y la ingerencia del Estado en su funcionamiento, designando parte de los consejos administrativos y suscribiendo parcial o totalmente su capital. Las cooperativas de construcción pueden ser para alquilar solamente o para vender los alojamientos construídos; existen también las cooperativas mixtas que realizan ambas operaciones; estos organismos pueden estar formados por afiliados que en su totalidad son clientes a alquilar o comprar una vivienda o por afiliados de los que un sector son capitalistas cuya única finalidad es la colocación de capitales para obtener una renta determinada, pero donde ningún socio puede tener sino un número limitado de acciones. Las cooperativas de construcción han alcanzado un gran auge especialmente en Alemania, donde la existencia de 1342 cooperativas registradas en 1914, aumentó a 4.128 en el año 1927; estas cooperativas se reúnen a su

vez en federaciones que en ciertos casos llegan a adquirir gran importancia al girar con capitales de varios millones de marcos; una sola de estas federaciones tiene más de seiscientos mil socios, de los cuales el 40 % había construído su vivienda antes del año 1930.

Estos organismos intermediarios entre el Estado financiador y el cliente locador o comprador de la vivienda han tomado distintos nombres según los países, así en Francia se llaman Oficios Públicos, en Bélgica, Sociedades Locales y en Italia, Instituciones Autónomas. En algunos países se han creado instituciones nacionales para coordinar la labor de los organismos de construcción antes descriptos y estimular la política del alojamiento; estas instituciones toman en Francia el nombre de Comités de Patronatos, en Bélgica de Sociedad Nacional de Casas Baratas y en Alemania de Sociedad para las Necesidades de la Vivienda; las que además de las finalidades especificadas anteriormente, regulan y reparten los créditos y las subvenciones entre los organismos, llegando en ciertos casos a emitir empréstitos y dar asistencia técnica a dichos organismos. Resumiendo, la organización de la política del alojamiento en un país como Francia ha sido la siguiente:

- 1: El Estado, financiador (excepcionalmente constructor por medio de las comunas).
- 2: El "Comité de Patronatos", coordinador, estimulador y regulador.
- 3: Los "Oficios Públicos", constructores y administradores.
- 4: Los Clientes, propietarios o inquilinos.

En el cuadro Nº 2 se expone la iniciativa de la construcción de viviendas en algunos países europeos, ya sea por acción directa del Estado, indirecta por medio de los organismos constructores o por acción del capital privado, con lo cual se prueba la enorme importancia que adquirió la política del alojamiento en Europa en la década 1919-29 y se constata que el capital privado no restringió sus inversiones, representando un gran porcentaje de lo construído sobre todo en las viviendas de la clase media y alta.

La excepción está representada por Austria, en cuya capital se realizó una iniciativa de sello comunista y en la que el municipio de Viena, desconociendo el derecho a la renta que tiene todo propietario, usó los beneficios de las propiedades existentes y consiguió en la década 1923-33 construir en dicha ciudad 60.000 alojamientos con buenas soluciones técnicas en general, pero de malos resultados económicos pues la comuna sólo obtenía de las inversiones realizadas el 1 % de renta y el capital privado redujo enormemente sus inversiones por falta de estímulo; la crisis de la industria y el capital que no podían soportar los enormes impuestos municipales para la construcción de viviendas populares, paralizó esta iniciativa.

CUADRO Nº 2

LA INICIATIVA DE LA CONSTRUCCION DE LA HABILITACION EN
ALGUNOS PAISES DONDE LA POLITICA DEL ALOJAMIENTO
ADQUIRIO GRAN IMPORTANCIA

PAIS	Periodo	Porcentaje de alojamientos construidos por %		
		Con fines de utilidad pública		Con fines lucrativos
		Construcción directa por las autoridades	Construcción indirecta por medio de organismo constructores	Construcción por medio del capital privado
Inglaterra..	1919 - 29	36	28	36
Holanda ...	1921 - 29	11	18	71
Suecia	1919 - 28	10	13	77
Dinamarca..	1920 - 29	16	31	53
Finlandia ..	1924 - 28	2	21	77
Austria.....	1914 - 28	73	9	18
Alemania...	1927 - 29	11	31	58

En Alemania en el año 1937 estos porcentajes fueron respectivamente: el 4,7 %, el 29,7 % y el 65,6 % para un total de 340.392 viviendas construidas durante ese año (lo que representa aproximadamente 5 alojamientos anuales por cada mil habitantes). De aquella cantidad, 142.042 eran viviendas para obreros de una a tres habitaciones. El aumento registrado en la inversión de capitales privados demuestra a las claras la bondad de la política seguida, pues paulatinamente, luego de una intensa intervención pública, ésta fué retirándose del mercado dejando en manos de los particulares la solución del problema del alojamiento, pero sin descuidar de ejercer un severo control sobre todo lo concerniente a esta cuestión.

Por medio de esta política Alemania con 70.000.000 de habitantes llegó a habilitar 380.000 alojamientos aproximadamente en un año,

mientras que Estados Unidos con el doble de población sólo llegó a construir en los años de mayor auge de la edificación, 419.000 viviendas (1925). Estos números son una prueba irrefutable de las ventajas que representa la intervención del estado en el problema de la vivienda.

X

CUADRO Nº 3

PORCENTAJES DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS SEGUN LA CANTIDAD
DE HABITACIONES

1920 - 29

PAIS	Habitaciones de que consta cada vivienda					
	1	2	3	4	5	6 o más
Suecia	14 %	25 %	32 %	14 %	15 %	—
Dinamarca...	4	41	36	11	8	—
Italia	5	23	34	21	11	6
Finlandia....	22	37	22	8	5	6
Austria.....	14	55	25	6	—	—
Alemania....	34			40	15	11

En el aspecto **fiscal** el Estado debe intervenir con el fin de facilitar en toda forma la realización de las obras. Para ello debe exonerar de impuestos o gravar en forma muy leve a los nuevos alojamientos, evitando también todo gasto excesivo en las tramitaciones oficiales tanto para la financiación como para la construcción de las obras. El Estado deberá velar también por que las leyes existentes no le impidan prestar la cooperación financiera y administrativa necesaria para realizar la política del alojamiento en toda su magnitud.

EN EL ORDEN TECNICO-PREDIAL

Las medidas que en el orden técnico corresponde tomar al Estado pueden ser de carácter pasivo o de carácter activo.

Dentro de las medidas de carácter **pasivo**, le corresponde controlar y reglamentar los precios de los materiales de construcción, de la mano de obra y del costo de las obras a realizar, con el fin de evitar el aumento en el costo de la edificación que lógicamente traería aparejado la realización de un vasto plan de construcciones.

Dentro de las medidas de carácter **activo**, el Estado deberá ocuparse de los siguientes aspectos:

- a) Producción de los materiales de construcción, ya sea directamente montando industrias de propiedad nacional o comunal, ya sea indirectamente estimulando y acordando créditos especiales a las fábricas para aumentar la producción en forma de satisfacer la gran demanda que el plan de nuevas construcciones producirá.
- b) Racionalización de la construcción; en el orden técnico, creando centros de experimentación para perfeccionar los métodos constructivos y renovar los reglamentos de edificación, generalmente anticuados y fuera de tono con las exigencias actuales; y en el orden orgánico, creando grandes asociaciones de producción trabajando para un mercado determinado y en donde puedan preverse las necesidades con toda anticipación, evitando así la escasez o la superproducción.

Como ejemplo de organización en el orden técnico puede citarse a Inglaterra, en donde se creó un Comité de Investigaciones para los problemas de la vivienda, el cual disponía a su vez de dos subcomités, uno de Arquitectura encargado de realizar investigaciones sobre la construcción, los materiales, los proyectos, etc., y un Subcomité de Economía y Financiación encargado de financiar, arrendar, administrar y correr con las reparaciones, las estadísticas, las subvenciones, los pro-

gramas de saneamiento, el estudio de las condiciones de los terrenos, etc.

De las investigaciones realizadas por los distintos institutos técnicos creados por los gobiernos que hasta hoy han realizado una activa política del alojamiento, agregada a la experiencia adquirida por la enorme cantidad de obras realizadas, se arribaron a algunas conclusiones que pueden considerarse de carácter esencial para solucionar el aspecto arquitectónico del problema. Entre éstas conclusiones cabe destacar las siguientes:

1) En toda la concepción y realización de las viviendas de confort mínimo, debe mantenerse una rígida conducta, dirigida hacia una finalidad económico-social y no como es creencia común, tomar un tipo determinado de vivienda y abaratarlo al máximo. Dentro de los proyectistas se ha llegado a formar así una verdadera especialidad de arquitectos urbanistas especializados en la vivienda económica para la masa.

2) De las dos directivas que puede imponerse el proyectista, a saber:

"Hacer viviendas ajustadas al máximo de confort a que ha llegado la técnica de la construcción", o

"Hacerlas ajustadas a la capacidad económica de sus futuros ocupantes, sacrificando en parte algunos de los aspectos del confort".

se optó por la segunda, por que permite construir mayor cantidad de alojamientos con una inversión determinada dado el menor costo por unidad y como consecuencia facilitar su locación o compra por parte de las clases más necesitadas de la sociedad. "La masa asalariada no exige un alto confort, sinó una alta cantidad de viviendas de confort mínimo".

3) No deben hacerse viviendas para una clase determinada (viviendas obreras), sinó para las diferentes clases necesitadas de la población, estudiando las características particulares de cada una de éstas y la necesidad de alojamientos para los distintos tipos de familia.

4) Como regla general debe proyectarse las viviendas, ya sean casas o departamentos en forma tal que las funciones fundamentales

de la vida familiar se desarrollen dentro de ella; así por ejemplo el lavado y secado de ropa no debe realizarse en terrazas o patios comunes, sino particulares de cada alojamiento, pues la mujer del hogar modesto no puede en la generalidad de los casos hacer abandono de éste y entonces opta por lavar la ropa en el lavatorio o pileta de cocina, y tenderla en las ventanas con el consiguiente menoscabo del decoro de las viviendas.

5) Para satisfacer las necesidades de los diferentes tipos de familias deben construirse viviendas de uno, dos o más habitaciones, de acuerdo con porcentajes determinados por estadísticas que indiquen la cantidad de viviendas necesarias para los distintos tipos de familia. En el cuadro Nº 3, se indican los porcentajes de viviendas según la cantidad de habitaciones, que se construyeron en algunos países europeos bajo el control de los gobiernos y en donde se aprecian las diferentes tendencias seguidas. Así por ejemplo, mientras en Dinamarca, Finlandia y Austria se dió preferencia a la vivienda de dos habitaciones, en Suecia e Italia a la de tres, en Alemania se tendió a la construcción de viviendas amplias de varias habitaciones.

6) Salvo cuando se trate de refecciones o transformaciones de viviendas existentes, las soluciones deben ser de carácter colectivo y no individual. "El problema de la vivienda popular es ante todo un problema urbanístico".

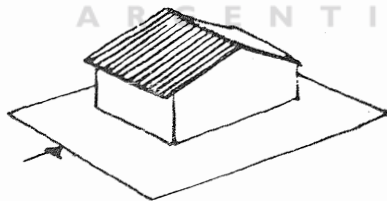
7) Los tipos de viviendas, de acuerdo con la clasificación del cuadro Nº 1, que conviene construir para satisfacer las distintas necesidades son los siguientes:

En la zona Rural.

Las tipo "1": Casa aislada de propiedad del ocupante.

En la zona Suburbana.

Las tipo "2": Casas agrupadas de propiedad de los



TIPO 1

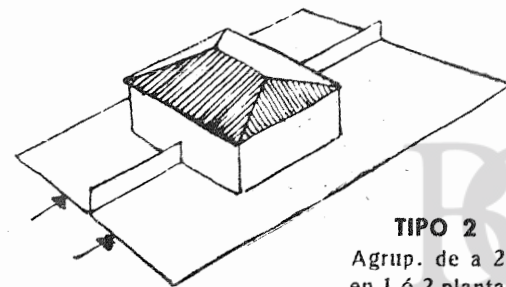
En una o dos plantas

ocupantes, distribuidas en filas cortas de 2 a 4 viviendas por grupo.

Las tipo "6": Departamentos alquilados por sus ocupantes en edificios de no más de 3 plantas, con dos o más departamentos por planta y por escalera, formando block de cuatro frentes libres de medianeras.

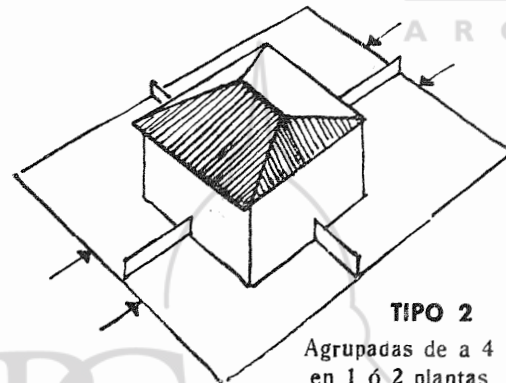
En la zona Urbana de media densidad.

Las tipo "2" y "5": Casas agrupadas, de propiedad o alquiladas por su ocupante, distribuidas en filas largas sobre las cuatro calles de la manzana, dejando en su interior lugar para jardines y edificaciones de carácter colectivo (centros sociales, cooperativas, etc.) o distribuidas en largas filas para-



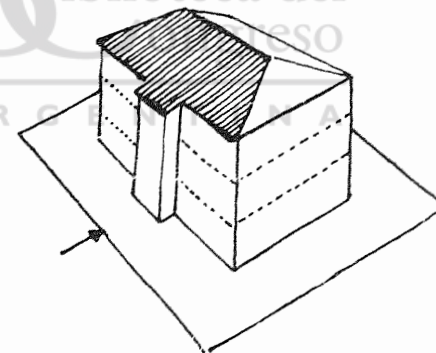
TIPO 2

Agrup. de a 2 en 1 ó 2 plantas



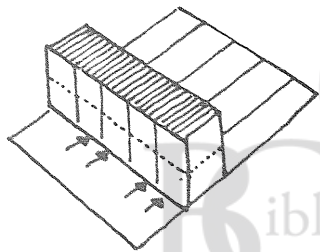
TIPO 2

Agrupadas de a 4 en 1 ó 2 plantas

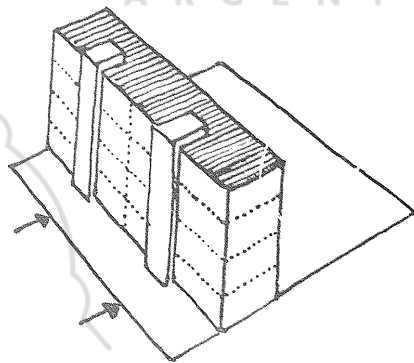


TIPO 6

(4 Frentes libres)



TIPO 2 y 5
En 2 plantas



TIPO 6 (2 Frentes libres)

lelas, generalmente cuatro por manzana, dejando una calle central.

En la zona Urbana de alta densidad.

Las tipo "6": Departamentos alquilados por sus ocupantes en edificios de no más de 4 plantas, para evitar el ascensor y la estructura resistente, con dos o más departamentos por escalera, formando filas largas de distribución semejante al caso anterior.

Entre los tipos anteriores no se ha incluido algunos de uso en países en que está legislada la propiedad horizontal, por que ellos no representan en un principio una solución esencial del problema de la vivienda popular. La propiedad horizontal es más una solución para el futuro, cuando sea necesario subdividir algunas propiedades amplias en otras menores o en el caso presente para solucionar la habitación a las clases alta y media. El inconveniente fundamental de que adolece la propiedad horizontal, es que la vivienda así construida difícilmente podrá ampliarse en forma racional, lo cual obligará al propietario en el caso del aumento de su prole a vivir en forma deficiente o a vender aquella, con los consiguientes trastornos pecuniarios en la mayo-

ría de los casos. Por otra parte no existe una economía substancial en la construcción de viviendas agrupadas en forma vertical y en ciertos casos resulta aun más costosa que la construcción de viviendas independientes dentro de un plan colectivo.

En realidad el problema de la vivienda popular no ofrece en la actualidad problemas de orden técnico, pues se ha llegado después de veinte años de experiencias a soluciones de tal pureza que puede aventurarse que ya hoy se han agotado las posibilidades de mejorarlas en forma substancial. "La vivienda para la masa", representa la preocupación primordial y característica de la arquitectura contemporánea. Esta preocupación que en algunas épocas fué el resultado de una inquietud religiosa y se manifestó por medio de una arquitectura de templos y tumbas, en otras épocas de una inquietud política produciendo la arquitectura de palacios, o militar manifestada por la fortaleza o el castillo, hoy es el resultado de una inquietud social que se manifiesta por medio de la arquitectura de las grandes agrupaciones de viviendas (urbanismo).

En el aspecto "predial", la intervención del Estado debe tender a evitar el alza del costo de los terrenos por una parte y facilitar la adquisición de ellos por la otra. Por medio de leyes que limiten el alza injustificada, puede conseguirse lo primero y mediante eficientes disposiciones de expropiaciones y facilidades de venta, lo segundo. Entre las facilidades de venta, además de las comunes de la simple venta, los gobiernos que han realizado una activa política del alojamiento han recurrido al sistema de venta con derecho de rescate o a la cesión del derecho de superficie. En este último caso, por ejemplo, la venta no se realiza en forma total, sino parcial por un número determinado de años (80 en Austria); en estas condiciones el capital disponible no se distrae sino en un mínimo porcentaje en la adquisición del terreno, aprovechándose así al máximo en la construcción de la vivienda. Varias cláusulas reglamentan estos contratos de venta, permitiendo hipotecar y aun vender sin la autorización del verdadero propietario, quien al expirar el plazo del contrato recibe el total de la propiedad pagando o no, según los casos, una determinada indemnización.

Al iniciarse una política de alojamientos de gran magnitud, las comunas deben hacer grandes reservas de terrenos para destinarlos paulatinamente a edificar, evitando así la escasez de ellos y también la especulación. La adquisición de terrenos debe hacerse con el asesoramiento de las organizaciones técnicas y si existieran planes reguladores en las zonas a edificar, deberán ser consultados realizando

las compras teniendo en cuenta el desarrollo futuro y no el presente de la población.

EN EL ORDEN SOCIAL

Deben considerarse dos aspectos:

- 1) Intervención del estado antes de construirse la vivienda, y
- 2) Después de construída.

En el primer aspecto el Estado debe realizar por medio de institutos una serie de estudios sociales para conocer realmente las necesidades y modalidades de los futuros ocupantes en las diferentes regiones y en las distintas capas sociales. Se han comprobado en zonas semejantes, modalidades colectivas diferentes, así por ejemplo, mientras en algunas se da preferencia a la casa propia, en otras prima la modalidad del alquiler. Copenhague tiene un 95% de viviendas alquiladas, mientras que en Londres, a pesar de la tiranía del terreno, se observa una marcada tendencia a la casa propia. También mediante estadísticas se ha comprobado la tendencia a la propiedad de la vivienda entre los obreros con ocupación estable, mientras que aquellos cuyas actividades son inestables prefieren, con toda lógica, el alojamiento alquilado. Por todo esto es que la actual tendencia de considerar solución ideal a una sociedad en que todos habitan en casa propia, es errónea. Muchos datos deben tenerse presentes antes de definir una modalidad determinada. La familia no mantiene una composición uniforme, sino que ella varía con el correr de los años; así, en un principio es el matrimonio sólo que puede habitar en una reducida vivienda, pero luego la prole le exige un alojamiento mayor, para finalmente al producirse el alejamiento de los hijos, por que cada cual constituye su hogar independiente, se hace innecesaria esa amplitud. Los tipos de vivienda a construirse deben por lo tanto amoldarse a esta composición variable de la familia. Desde este punto de vista, es entonces vivienda propia ideal, aquella que puede ampliarse fácilmente en forma racional y luego cuando las circunstancias lo exijan, subdividirse en dos o más alojamientos independientes; en realidad una virtud con la cual pocos proyectos pueden contar. En un mercado donde las propiedades son fácilmente negociables, no se necesita recurrir a la ampliación y subdivisión de la vivienda, pero no puede contarse con que ese mercado mantenga siempre la deman-

da. Para compensar las fluctuaciones que sufre la familia, se recurre a la locación, pues permite al ocupante trasladarse de acuerdo con sus necesidades a otros alojamientos, sin mayores trastornos. Casa propia y casa alquilada son soluciones fundamentales y necesarias que se complementan para satisfacer las diferentes exigencias de las familias. En las zonas donde el terreno no sea costoso, como ser en las zonas rural y suburbana, debe tenderse a la propiedad y en las zonas centrales de las ciudades a la locación.

En el segundo aspecto o sea después de construída la vivienda, el poder público debe intervenir para completar la verdadera finalidad social de la obra. El debe ejercer un severo control de las familias que habitan los alojamientos por él construídos, especialmente si se trata de antiguos ocupantes de tugurios y conventillos sin ninguna educación doméstica y acostumbrados a la promiscuidad y suciedad. Entre estas familias muy pocas saben obtener el debido provecho de las ventajas materiales y morales que les ofrecerá la nueva vivienda. La tarea de controlar y educar a estas familias debe recaer en una rama especializada del Servicio Social. Para ello sirven de modelo las instituciones femeninas que en Inglaterra llevan el nombre de "Octavia Hill", semejantes en parte a algunas instituciones de beneficencia existentes en el país, pero las que no sólo son visitadoras de las viviendas de utilidad pública, sino que también colaboran en la administración, corriendo en muchos casos con el cobro de los alquileres o cuotas de adquisición de la vivienda. Esta última función las obliga a estar en continuo contacto con los ocupantes e intervenir en la buena distribución de ellos de acuerdo con las distintas modalidades, evitando entre otras cosas la aglomeración de familias de numerosa prole en un lugar determinado. Las componentes de estas instituciones reciben una educación especializada y en determinados casos habitan en el mismo block de viviendas que vigilan, asesorando a sus ocupantes en diferentes problemas y dirigiendo los centros culturales, hogares infantiles y cooperativas de consumo que en ciertas realizaciones de magnitud centralizan la vida del barrio. La labor de estas instituciones es de resultados muy satisfactorios, no sólo desde el punto de vista social sino también del administrativo, pues su severa vigilancia evita la mora en los pagos y los abusos a que está expuesta toda política de subsidios. Es tan indispensable el servicio social en los nuevos alojamientos de clases menesterosas que en ciertos casos en que se prescindió de ellos, muchas familias volvieron a sus antiguos barrios, prefiriendo el hacinamiento al cual estaban acostumbrados, a la nueva vida que se les ofrecía. El ser humano mientras más igno-

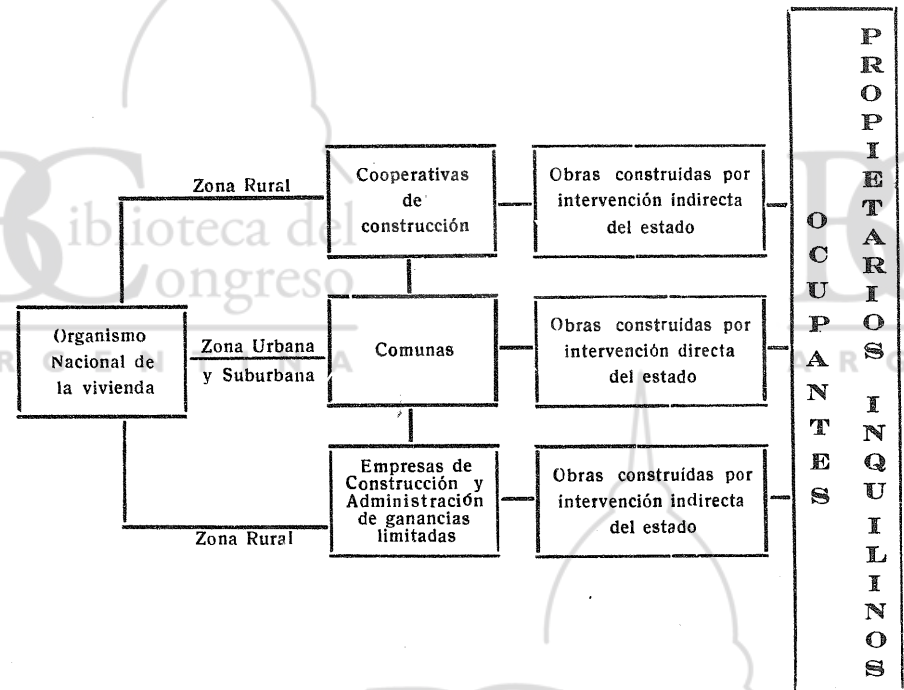
rante, más apegado es a sus viejas costumbres y vicios; y por lo tanto debe ejercerse un mayor control mientras más inferior sea la clase social que ocupa las viviendas.

CONCLUSION

Evitando en lo posible el detalle y las citas excesivas para no perder la visión de conjunto, se ha esbozado la forma cómo el Estado debe realizar su intervención en el problema de la vivienda para llegar a solucionarlo satisfactoriamente. En resumen, toda esa intervención debe tender a conseguir los siguientes fines dentro de cada aspecto, a saber:

- 1) En lo **Financiero**: al bajo interés, a la amortización a largos plazos y al máximo aprovechamiento de los capitales particulares.
- 2) En lo **Administrativo-Fiscal**: a la organización simple y eficiente que a su vez produzca el menor gasto en la administración y manutención de las obras realizadas y a la supresión o disminución máxima de los impuestos y derechos fiscales.
- 3) En lo **Técnico-Predial**: al planeamiento racional, a la construcción sólida y económica y a los terrenos baratos.
- 4) En lo **Social**: al mejoramiento físico y moral de la sociedad.

Para iniciar una política del alojamiento de la importancia que exigen las necesidades actuales de nuestro país, debe centralizarse toda la acción a realizar en un organismo nacional el cual deberá constar de los siguientes departamentos: a) Técnico, para investigaciones tendientes a racionalizar y abaratar la construcción; b) De estudios sociales y estadísticas, y c) Financiero y administrativo. Esta entidad deberá estimular y coordinar la política del alojamiento, creando los organismos constructores y administradores de las obras a realizarse por medio de la intervención indirecta que es la más eficiente; en este aspecto deberá estimular en lo posible la creación de cooperativas de construcción, propendiendo por otra parte a ampliar las actividades de las actuales cooperativas de consumo u otras actividades existentes en el país, dentro del campo de la financiación y construcción de viviendas. El siguiente esquema sintetiza la organización de la política del alojamiento:



Una vez creada esta organización y trazado el plan de construcciones de acuerdo con las necesidades y a la capacidad económica de la Nación, podrán recién comenzarse las primeras construcciones en diferentes zonas del país (las más necesitadas primero), como parte del plan integral y no como iniciativas comunales o provinciales, que es el aspecto anárquico que ha tomado hasta hoy la política en el terreno del alojamiento.

La política del alojamiento y la del trabajo están íntimamente ligadas; la posibilidad de construir viviendas para las clases más humildes y numerosas de la sociedad, entraña la necesidad que exista trabajo relativamente remunerado, para financiar aunque sólo sea parcialmente la construcción por medio de los aportes de los ocupantes; a su vez, la construcción en masa de viviendas y de acuerdo con un plan en el cual se construyan una cantidad importante y determinada de ellas, crea trabajo estable y remunerado para un importante sector de la población. Por todo esto es que una política de alojamientos iniciada acertadamente y luego bien dirigida, provoca trabajo, el cual

a su vez crea la posibilidad de financiar nuevas viviendas, formando así una rotación de beneficios que eleva paulatinamente el nivel de vida de un pueblo.

La política del alojamiento debe ser apoyada por las clases directoras del país, ya que por medio de ella pueden hacer llegar a las clases necesitadas su ayuda en forma orgánica y efectiva y no desorganizada, onerosa e ineficaz, como se realiza en la actualidad por medio de la beneficencia y la filantropía.

La burguesía europea supo comprender, aunque con cierto retraso, los derechos de las clases bajas a ciertas mejoras sociales. Si hasta antes de 1914 en ella había predominado la tendencia de negar una ayuda oficial al proletariado, esta resistencia fué abandonada al terminar la guerra, cuando las masas de ex-combatientes con miradas amenazadoras reclamaron trabajo y albergues. Estos que con sus cuerpos habían defendido en parte el patrimonio de los burgueses en los campos de batalla, pertenecían en su mayoría al proletariado y representaban un terreno propicio para sembrar en él la lucha de clases (bolcheviquismo). No tuvieron entonces los gobiernos mucha resistencia de parte de las clases superiores capitalistas, quienes al contrario, concientes del peligro claudicaron a su individualismo egoísta, permitiendo la realización de una obra de grandes beneficios sociales; esta actitud evitó o postergó cuando menos una abierta lucha de clases en la Europa Occidental. Nuestras clases directoras y en especial los altos capitalistas deben seguir el ejemplo de la burguesía europea y no aferrarse a un optimismo exagerado, creyendo que pueden desoirse los reclamos de una clase social, cada día más poderosa por el enorme crecimiento de nuestra población urbana, sin que ésta tarde o temprano reaccione. La mejor forma de impedir la lucha de clases es extirpar las causas que la provocan; si nuestra burguesía quiere conservar su condición de clase directora, lo cual es indispensable para el bien general, debe sentirse parcialmente responsable de la mísera situación en que se desenvuelve la vida de las clases menesterosas y ayudar a éstas a mejorar su nivel.

En la exposición de la segunda parte de este estudio, se han tomado ejemplos y se citan datos de la política del alojamiento realizada en los países, donde los resultados obtenidos han sido eficientes e importantes. Llamará seguramente la atención que no se hacen referencias sobre la política desarrollada en este sentido por los Estados Unidos, pero la realidad es que el espíritu individualista en ese país no abre aún paso al espíritu colectivista, impidiendo así la intervención integral del Estado en el problema. El gobierno norteamericano

ha comenzado su intervención en este aspecto, en el año 1932, pero las obras realizadas no están de acuerdo con la gravedad que presenta el problema. Cuando este gobierno decidió intervenir en la cuestión del alojamiento popular, contrató técnicos europeos para así aprovechar las experiencias obtenidas en esos países; a pesar de ello, pocos resultados se han obtenido en el aspecto general, aún cuando se han ejecutado algunas construcciones de cierta importancia y de gran valor técnico. En resumen, no puede considerarse que en Estados Unidos se realice una política del alojamiento en consonancia con las necesidades; por todo esto, es que la existencia de barrios insalubres formados por pésimas viviendas son tan comunes en las ciudades norteamericanas como en las nuestras. El arquitecto Leopoldo Arnaud, Decano de la Universidad de Columbia, que nos visitara hace pocos meses, considera que sólo un 2% de las malas viviendas existentes habían sido substituidas por nuevas viviendas. (Revista de Arquitectura, 9/1943). Esto prueba cómo la política del alojamiento capaz de resolver el problema de la vivienda popular, no sólo requiere capitales y preparación técnica, sino también y en mayor grado, un sentir colectivo de la población, especialmente en las clases directoras que permita a los gobiernos realizar esta magna obra de justicia social. Nuestro individualismo es muy parecido al norteamericano y él puede con su egoísmo e indiferencia llevar al fracaso parcial una iniciativa como la propuesta. Pero no deben olvidar nuestras clases directoras, que la nobleza europea que hasta hace dos siglos ocupaba el lugar de clase rectora de la sociedad occidental, con privilegios semejantes a los que hoy goza la alta burguesía, fué al igual que ésta, optimista e inconsciente en los momentos de peligro, pues más de un milenio de vida privilegiada la habían hecho insensible a todo sentimiento de justicia social y una confianza ilimitada en sus fuerzas la hacía despreciar a la clase burguesa que reclamaba mejoras; esta inconsciencia la perdió y la burguesía derrotó a la nobleza substituyéndola como clase directora. Hoy la burguesía con menos de dos siglos de vida privilegiada y a pesar de lo sucedido a la nobleza, desprecia las demandas de la clase proletaria, creyendo que con dar una limosna de vez en cuando, cumple con sus deberes humanitarios. No comprende que esta ayuda individual es deficiente y en parte esteril, pues la situación de las clases menesterosas a pesar de la buena voluntad de las personas caritativas, no mejora sino que empeora día a día. Por esto es que estos esfuerzos individuales deben combinarse para que se preste una ayuda efectiva a las clases necesitadas. Los elementos que forman la burguesía no deben actuar, en este aspecto, como in-

dividuos sino como clase, pues está hoy en juego todo el equilibrio de la sociedad y no es posible que se deje al esfuerzo individual (filantropía y beneficencia) la solución de un problema tan amplio e importante. La política del alojamiento da uno de los medios prácticos para que las clases directoras, uniendo las energías particulares de sus miembros, realicen una efectiva obra social, máxime considerando que esta iniciativa no les producirá quebrantos económicos, sino al contrario, ella servirá para abrir nuevos mercados para la colocación de capitales por una parte y por otra para dar mayor solidez a la estructura actual de la sociedad. Este mayor equilibrio social, logrado por medio de una activa y eficiente política del alojamiento se traducirá así en beneficios para todas las clases, anulando las posibles luchas entre ellas y formando como consecuencia un compacto frente nacional.

Como terminación se agrega en la página siguiente el resultado del último censo de la vivienda realizado por la Comisión del Censo Escolar de la Nación. Se ruega leerlo detenidamente y luego meditar un instante sobre la vida de miseria a que están condenadas esa enorme masa de familias argentinas en un país pletórico de recursos.

INFORME DE LA COMISION DEL CENSO ESCOLAR DE LA NACION Enero de 1944

Cantidad de casos en que conviven por habitación determinado número de miembros de una familia.

Las cifras mencionadas no reflejan el problema en toda su magnitud, pues éstas sólo corresponden a familias en que había por lo menos un menor de 22 años. Se indica en la tabla siguiente el problema sólo en las ciudades más importantes y en las capitales de provincia.

CIUDAD	Número de casos en que conviven por habitación:				
	2 y 3 personas	4 y 5 personas	6 y 8 personas	9 a 10 personas	12 y más personas
Buenos Aires.....	106.055	67.233	10.346	594	42
Avellaneda	19.549	14.045	20.023	167	4
Rosario	15.978	11.937	2.602	249	14
Córdoba.....	8.006	7.283	2.771	311	14
La Plata	6.004	2.969	516	36	3
Santa Fé	5.361	4.539	1.416	180	29
Tucumán	4.330	4.549	2.247	358	30
Mendoza	3.290	2.172	488	49	3
San Juan	2.251	2.013	945	135	11
Salta	2.128	1.830	915	115	10
Corrientes.....	1.809	1.790	1.073	262	52
Paraná	1.491	1.117	491	43	7
Santiago del Estero.	1.015	1.003	581	97	10
Catamarca	922	711	489	98	23
Jujuy	889	886	427	55	4
San Luis	695	674	348	49	4
La Rioja	318	292	130	10	3
Totales censados	227.078	156.595	36.241	3.859	349

Lo cual representa que aproximadamente medio millón de habitantes de zonas urbanas conviven de a 2 y 3 por habitación y un millón en peores condiciones.



Biblioteca del
Congreso
BIBLIOGRAFIA
A R G E N T I N A

BRUNNER.— "MANUAL DE URBANISMO", 1939.

—
BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL.— "LA POLI-
TIQUE DU LONGEMENT EN EUROPA", GINEBRA,
1930.

—
ALEJANDRO BUNGE.— "UNA NUEVA ARGENTINA",
1940.

oteca del
Congreso
A R G E N T I N A



Biblioteca de
Congreso
A R G E N T I N A



Biblioteca del
Congreso



Biblioteca del
Congreso
A R G E N T I N A



Biblioteca del
Congreso
A R G E N T I N A



Biblioteca del
Congreso



Bibli
Congreso
A R G E N T I N A



Bibli

66-627

iblioteca del
Congreso

ARGENTINA

BC
Biblioteca del
Congreso

ARGENTINA

ANTOGNAZZI & Cia. - ROSARIO
12-7-44

BC
Biblioteca del
Congreso

ARGENTINA

iblioteca del
Congreso

BC
Biblioteca del
Congreso