



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Biblioteca "Alfredo L. Palacios"



Acción de los organismos bancarios y conexos en la financiación de la vivienda

Arregui, Aitor

1967

Cita APA: Arregui, A. (1976). Acción de los organismos bancarios y conexos en la financiación de la vivienda. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas

Este documento forma parte de la colección de tesis doctorales de la Biblioteca Central "Alfredo L. Palacios". Su utilización debe ser acompañada por la cita bibliográfica con reconocimiento de la fuente.
Fuente: Biblioteca Digital de la Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires

Col
1504
839

Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas
Cátedra de Política Bancaria

* * *

Trabajo de tesis doctoral sobre el tema:

ACCION DE LOS ORGANISMOS BANCARIOS Y CONEXOS EN
LA FINANCIACION DE LA VIVIENDA

Presentado por el alumno:

Aitor de Arregui

Plan "D"

para optar al grado de doctor en ciencias económicas

Fecha de presentación: 16/3/67

Profesor: Dr. Marcelo G. Cañellas

Número: de Registro 14437; de L. U. 2039/1947

Domicilio: Av. del Tejar 4089 - Capital

Teléfono: 70-6851

Aitor de Arregui

- 1967 -

CATALOGADO

INDICE

I. -	<u>EL NUCLEO FAMILIAR Y LA VIVIENDA</u>	1
	1. - La población - movimiento migratorios	1
	2. - Las migraciones internas - Concentración periférica en las grandes ciudades - La vivienda rural	4
	3. - La familia y la vivienda	12
II. -	<u>EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA</u>	19
	1. - Factores que configuran el problema	20
	2. - Aspectos sociales, político y económico-financiero	23
	3. - Las necesidades de viviendas -Equipamiento e infra-estructura	27
	4. - El déficit de viviendas y su crecimiento	29
III. -	<u>ASPECTOS SOCIALES</u>	34
	1. - El hacinamiento, la promiscuidad	34
	2. - El conventillo - Los "barrios de emergencia" o "villas miserias"	35
	3. - Influencia del problema de la vivienda en la natalidad nupcialidad, enfermedades transmisibles	40
	4. - La situación de la clase media	41
IV. -	<u>ASPECTOS POLITICOS</u>	43
	1. - La acción de los Estados: Nacional, Provinciales y Municipales	43
	2. - Leyes de influencia agravante del problema	44
	a) Antiguas leyes de alquileres N* 11.156 y 11.157	44
	b) Leyes de moratoria hipotecaria N* 11.741 y 12.310	47
	c) Las nuevas leyes de alquileres	50
	i) antecedentes extranjero	55
	ii) la influencia de la ley sus prórrogas	64
	3. - Legislación para amenguar el problema	66
	a) Vivienda de empleados y obreros	66
	b) La ley de propiedad horizontal: N* 13.512	69
	c) La creación de organismo especializados	70
V. -	<u>LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION</u>	72
	1. - Desarrollo, sistemas, capacidad	72
	2. - La industria de los materiales constructivos	76
	3. - La mano de obra	79
	4. - Los costos - Influencia en los costos de la duración de las obras	80
	5. - Nuevos métodos constructivos - Sus requerimientos de crédito	83

6. -	Influencia en los precios de los inmuebles del valor del terreno, por su locación y según el régimen de propiedad	85
7. -	La urbanización y su costo	86
VI. -	<u>ASPECTOS BANCARIOS Y FINANCIEROS</u>	88
1. -	El Banco Hipotecario Nacional	88
2. -	Las secciones hipotecarias de los bancos	90
3. -	El Banco de la Nación Argentina y la vivienda rural	91
4. -	Los sistemas cooperativos	91
5. -	Las entidades de ahorro y préstamo para la vivienda	94
6. -	La acción privada en general	95
VII--	<u>LA ACCION DEL BANCO HIPOTECARIO NACIONAL</u>	97
1. -	La época de la cédula	97
a)	Denominación y series	98
b)	Influencia de las crisis y de las guerras	99
c)	Evolución de la tasa de interés	105
d)	Tasa de amortización	106
e)	Conversiones	106
f)	Montos	106
2. -	Período 1946/57	108
3. -	Desde 1957 hasta nuestros días	112
	Reimplantación de la cédula hipotecaria argentina	116
	Implantación de un sistema de Ahorro y Préstamo	117
	Plan Federal de la Vivienda con la cooperación financiera del B. I. D.	120
VIII. -	<u>LAS ENDIDADES DE AHORRO Y PRESTAMO PARA LA VI-VIENDA</u>	129
1. -	Sistemas.	130
a)	Anglosajón - Inglaterra - Estados Unidos	131-132
b)	Sistema contractual - Alemania	135
2. -	La experiencia en la Argentina	140
a)	Período 1935/47	140
b)	Período 1947/49	142
c)	Sistema a partir de 1961	1 45
3. -	Posibilidades futuras del sistema	155
4. -	El "reajuste" de los ahorro y préstamos	1 56
IX . -	<u>ASPECTOS FINANCIEROS EN LA SOLUCION DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA</u>	160
1. -	La vivienda para la población de menos poder adquisitivo	161
2. -	Financiación para la población con capacidad de ahorro	161

3. - Aportes internacionales	162
4. - La canalización de recursos para acelerar las soluciones	166
X. - <u>CONCLUSIONES:</u>	170
BIBLIOGRAFIA	174-

I. - EL NUCLEO FAMILIAR Y LA VIVIENDA :

1. - La población. Movimientos migratorios: externos, internos. Concentración periférica en las grandes ciudades. Vivienda rural y vivienda urbana.

Tras la alimentación y la indumentaria el alojamiento ocupa la siguiente prioridad en el orden de la satisfacción de las necesidades primarias, de existencia o elementales del hombre.

Para tener una idea de las necesidades en materia de alojamiento es conveniente considerar el conjunto de hombres, la población, en sus dos aspectos: el estático, en un momento determinado y el dinámico, a través del tiempo.

En cuanto al aspecto estático podemos sintetizar diciendo que el último censo nacional levantado en la República Argentina lo fue en 1960, cumpliendo disposiciones de la ley 14.046 cuyo artículo 4to. establece que el censo general se efectuará en todo el territorio de la Nación en el curso de cada uno de los años terminados en cero; ello permitió la incorporación de la República Argentina al creciente conjunto de países que levantan su censo de población cada diez años. (1).

Los cálculos provisionales han arrojado una población total para el país de / / 20.008.945 habitantes.

Con respecto a la del censo de 1947, que fue de 15.897.127 ella revela un crecimiento total del 25,9% en los 13 años que median entre los dos censos. En término de tasa media anual, el crecimiento ha sido de 17,6 por mil habitante. - Ello indica una disminución en el ritmo de crecimiento ya que la tasa anual había sido del 20,4 entre los censos de 1914 y 1947 y del 34,9 entre los de 1895 y 1914, en que había superado la tasa del 30,0 por mil que dió la diferencia entre

el primero y segundo censo nacional de 1869 y 1895.

Con lo dicho estamos entrando en los aspectos dinámicos de la población y dado que las variaciones cuantitativas de la población obedecen a los movimientos vegetativos y migratorios corresponde analizarlos para interpretar aquellos.

El análisis de los citados movimientos en el pasado es particularmente importante por cuanto nos dará pautas para explicar la situación actual y el análisis de sus perspectivas nos dará una base para apreciar la evolución de las necesidades futuras en materia de vivienda.

Las corrientes migratorias externas, tan importantes en el pasado de nuestro país, hoy han perdido significación. -

Las cifras superiores a los 200.000 habitantes de incremento anual del saldo positivo entre inmigrantes y emigrantes obtenidos en 1889, antes de la crisis del noventa y en algunos años del quinquenio inmediato anterior a la guerra // 1914/18 -1910 y 1912-, parecen cosa de leyenda. - Corresponde a la época en que dentro del esquema de la división internacional del trabajo, Europa y particularmente Inglaterra respaldando a la clase dirigente argentina orientaban "la mano invisible de la economía" de que hablaba Adam Smith que empujaba el desarrollo del producto bruto a una tasa de crecimiento anual acelerado. Tras la organización nacional sucesivos años de paz interna y externa hicieron posible ese milagro argentino.

Las tierras sin colonizar que eran incorporadas a la agricultura y la civilización, los capitales extranjeros en forma de puertos, ferrocarriles y servicios públicos y la mano de obra que en aluvión venía a "hacer la América" en este

nuevo paraíso, conjugaron los factores tradicionales de la economía en ese período realmente extraordinario entre la guerra Franco-Prusiana de 1870 y la primera guerra mundial de 1914/18, que para nosotros se abre con la ocupación del desierto y la solución de la cuestión Capital Federal *1880 -.

En 1891 directamente relacionado con la crisis iniciada el año anterior tuvimos por primera vez un saldo migratorio externo negativo; la corriente inmigratoria fue recuperándose para retomar las cifras aludidas en los años previos a la primera guerra mundial. Durante la guerra tuvimos cinco años consecutivos de saldos negativos. Tras la guerra en la década de los años 20 la corriente inmigratoria se recuperó algo pero sin llegar a los volúmenes anteriormente citados.

A partir de 1924 se nota una decadencia de los saldos inmigratorios agravada por la crisis del 30, como consecuencia de la cual se tomaron medidas restrictivas, elevando los impuestos a las visaciones consulares, regularizando y seleccionando la inmigración.

En 1935 se inició el repunte de los saldos pero las dificultades creadas por la segunda guerra mundial determinaron una nueva caída vertical.

Terminada la guerra se intentó restablecer la inmigración particularmente italiana llegándose a un pico de casi 160.000 de saldo, bajando posteriormente hasta ser negativa en 1960, 1961, y 1963; en 1964 y 1965 fue el saldo positivo, sin llegar a los 30.000, con fuertes ingresos de paraguayos, bolivianos y chilenos. (2).

La paulatina disminución de la inmigración se ve reflejada en la composición por sexos de la población en que la tasa de masculinidad, o sea la cantidad de hombres que hay por cada 100 mujeres que fue en 1914 de 115,5% bajó en 1947 a // 105,1% y en 1960 a 100,6% y también se ve reflejada en el origen de la población

así el porcentaje de extranjeros sobre el total de la población que era del 30,3% en 1914 baja en 1947 al 15,3% y en 1960 a 12,8%.

Visto que desde hace medio siglo -1912- el aporte del saldo inmigratorio ha venido disminuyendo su importancia en nuestro país, corresponde considerar la importancia de las migraciones internas.

2. - Las migraciones internas: Concentración periférica en las grandes ciudades. La vivienda rural. -

Además de la ciudad de Buenos Aires, las ciudades de Mendoza y Tucumán han contado desde hace tiempo con buen número de habitantes procedentes de las provincias limítrofes, mostrando la existencia de migraciones interprovinciales.

La industria azucarera y vitivinícola han actuado como imanes desde antiguo. - Otras explotaciones agrícolas-industriales también han provocado y provocan migraciones, algunas estacionales como la zafra en Jujuy, la explotación forestal en el norte de Santa Fe, la explotación yerbatera en Misiones, el algodón del Chaco, la cosecha de granos en la región pampeana .

Pero el imán más poderoso ha resultado como en otros países la industria manufacturera.

El auge industrial en nuestro país a partir de las penurias de importación de la segunda guerra mundial, fomentado por una política de industrialismo intensificó la atracción ejercida por los núcleos urbanos.

Puede verse ello cuantitativamente en la comparación de los resultados del censo de 1960 con el de 1947, pero teniendo presente que para 1947 ese proceso ya llevaba varios años.

Disminuyeron su población entre 1947 y 1960 con las tasas de decrecimiento //

que se indican las siguientes jurisdicciones:

La Pampa	-5,2%
Santiago del Estero	-0,4%
Capital Federal	-0,4%

siguiéndoles con pequeños aumentos:

Entre Ríos:	1,6%
Corrientes :	2,6%
San Luis:	4,0%

Los mayores incrementos porcentuales se registraron en Misiones 34,9%, - Buenos Aires 34,4%, Formosa 34,0% y Chubut 32,0%.

"El agrupamiento de la población del país por jurisdicciones revela algunas modificaciones con respecto al existente en 1947, - La provincia mas poblada, la de Buenos Aires, al haber crecido a casi doble ritmo que el total del país, ha aumentado su importancia relativa ya que de una representación del 26,9% en 1947 ha pasado al 33,7%. - Ese crecimiento tuvo características más notables en los partidos aledaños a la Capital Federal, que tuvieron un crecimiento total, en los 13 años que mediaron entre los dos censos, del 118,0%. Durante el mismo lapso se produjo el estancamiento en la población de la Capital Federal, que de una significación del 18,8% sobre el total del país en 1947, bajó al 14,8%. Es decir que las dos jurisdicciones mas pobladas del país agrupaban - en 1947 el 45,6% de la población total, sumando en 1960 el 48,5% ". (3) . Las dos provincias que siguen en orden de importancia, son Santa Fe y Córdoba, - adicionando sus cifras a las dos jurisdicciones anteriores se tiene que el 66,6% de la población total del país viven en las cuatro jurisdicciones mas pobladas.

Las variaciones anotadas entre los dos censos citados 1947 y 1960 en las grandes jurisdicciones del país no dicen en toda su magnitud la evolución de la situación dada la posibilidad de compensación de sus distintos departamentos. - Así la Capital Federal cuyo total de habitantes disminuyó en 0,5% entre los // dos censos muestra incrementos del 21,1% en la primera circunscripción electoral, Velez Sarsfield, al ir poblándose los terrenos aledaños al bañado de Flores y del 15,8% en la circunscripción 20, Socorro, al ir levantándose edificios de muchos pisos en terrenos ocupados por mansiones y jardines. Y muestra por otro lado en las circunscripciones 14° San Nicolás, 12° Concepción y 13° Monserrat, decrecimientos del 32,9; 28,4 y 25,3% respectivamente, debidos particularmente al avance de los edificios para oficinas que van reemplazando en esas zonas céntricas a las casas de inquilinato.

Presenta al mismo tiempo pequeños incrementos en las circunscripciones periféricas; San Bernardo, Belgrano, Palermo de 8,4 a 4,2 y 1,7% respectivamente. - Es que ocupada en su mayor parte la tierra, la edificación debe expandirse hacia la periferia donde todavía quedaban algunas quintas y terrenos bajos sin ser habitados o hacia arriba, demoliendo construcciones viejas de poca altura y con poca densidad.

Donde se observa el fenómeno con mayor nitidez es en los partidos del Gran -- Buenos Aires, dado que si bien todos los partidos aumentan su población, los partidos mas cercanos a la Capital, que eran los más poblados en 1947, aumentan a un ritmo porcentual relativamente menor:

Avellaneda aumenta un:	20,4%
Lanus un :	56,1% y

Vicente López un. 67, 3%

mientras que partidos algo más alejados de la Capital Federal y menos poblados en 1947, incrementan su población a un ritmo mucho mayor: así:

Merlo	aumenta un:	401, 6%
La Matanza	" "	308, 9%
Fcio. Varela	" "	299, 3%
Moreno	" "	291, 0%
Esteban Echeverría	"	263, 4%
Almirante Brown	"	240, 6%

En síntesis el total de los partidos que corresponden al Gran Buenos Aires se incrementó como vimos en un 118,0% mientras que el total de los partidos, excluidos los que corresponden al Gran Buenos Aires, se incrementó sólo en un 16,0% y el total de la Provincia se incrementó en un 57,6% y mientras entre 1947 y 1960 la población del total del país crece en 4,1 millones el Gran Buenos Aires crece en 2 millones de habitantes.

Además alrededor del Gran Buenos Aires se forma otro anillo con partidos, con un alto porcentaje de incremento:

San Vicente	216, 9%
General Rodriguez	118, 6%
Campana	75, 2%

Otro fuerte incremento se nota en el Partido de General Pueyrredón (Mar del Plata) con 81,4% relacionado principalmente por el turismo y la industria pesquera. En San Nicolás -industria- el incremento fue del 60,4%.

Esta concentración en torno de las ciudades se nota en todo el país; así incluso

en las provincias de La Pampa y Santiago del Estero, las únicas, junto con la Capital Federal, que aparecen con decrecimientos de la población en el período, notamos esa evolución:

Así en La Pampa el departamento Capital incrementó su población en un 46,5% y en el otro extremo tenemos los departamentos de Limay Mahuida y Cura-Có que decrecieron en un 42,9 y 41,6% respectivamente.

En Santiago del Estero el mayor incremento se nota en el departamento Capital con un 26,7%, mientras que en el departamento de Mitre en el límite con Córdoba se advierte un decrecimiento del 39,9%.

En síntesis podemos agregar que la evolución operada durante entre los censos de 1947 y 1960 nos muestra el incremento de la población en las zonas que contienen grandes ciudades y puertos : Buenos Aires, Mar del Plata, Bahía Blanca, San Nicolás, Zárate, Campana en Buenos Aires; Rosario, San Lorenzo, Santa Fe, San Javier en Santa Fe, o industrias: como Junín y Olavarría en la Provincia de Buenos Aires y las Provincias de Mendoza, Tucumán y Córdoba.

El turismo también ha actuado como imán de la población estable en Mar del Plata y costa atlántica, Tandil, zona serrana de Córdoba y Mendoza.

La explotación petrolífera ha permitido elevar la densidad de la población en ciertas zonas, la Patagonia, a pesar del decrecimiento en otras zonas de la misma Patagonia.

Se nota el decrecimiento en departamentos dedicados a explotaciones agropecuarias incluso en la fértil región pampeana de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y La Pampa: la explotación agrícola se hace ganadera con menos mano de

obra que es absorbida por la industria y los servicios.

Vemos así, como los medios de comunicación invirtieron su tráfico humano. Los caminos y los ferrocarriles hasta la crisis del 30, desparramaban a lo largo de todo su trayecto el aluvión inmigratorio de la mano de obra preponderantemente masculina, europea y en edad de trabajar. Posteriormente ante el imán de la industria y el superior nivel de vida, devuelven y concentran, en los puertos y particularmente en el Gran Buenos Aires, a los habitantes del interior con su numerosa prole, los que, según sus posibilidades económicas, fijan sus domicilios entre los extremos que representan por un lado, los palomares humanos del Socorro, Pilar, Palermo, y por otro, los barrios periféricos, primero, y las villas de emergencia, después.

A las ciudades del Litoral vienen los hijos del país, empobreciendo más sus Provincias pobres; así Catamarca que en el censo de 1869 figura con casi 80.000 habitantes, figura en 1960 con casi 172.000 incrementándose en casi un siglo en un 115%, duplicando su población. Asimismo se muestra su lento crecimiento en las siguientes Provincias:

Provincia	Miles de habitantes		% de incremento
	1869	1960	
La Rioja	49.000	128.000	161
San Luis	53.000	174.000	228
Sgo del Estero	133.000	477.000	259

Mientras que en el Litoral tenemos:

Capital Federal	187.000	2.967.000	1.487
Buenos Aires	308.000	6.734.000	2.086

	Miles de habitantes		% de incremento
	1869	1960	
Santa Fe	89.000	1.865.000	1.995

Lo expuesto nos indica que Alberdi sigue teniendo actualidad en nuestro país.

"Gobernar es poblar" (4) "Es preciso poblar con poblaciones de Europa". - -

"El secreto de poblar reside en el arte de distribuir la población en país, la in migración tiende a quedarse en los puertos por que allí acaba su larga peregrinación, allí encuentra alto salario y vida agradable. Pero el país pierde lo que los puertos parecen ganar" (5).

Son muchos los factores que influyen en el desigual crecimiento de la población urbana y rural, configurando el fenómeno de atracción que ejercen las ciudades y que determina el éxodo rural.

Entre las razones que explican este éxodo se encuentran:

La dificultad del hombre de campo para convertirse en propietario de su tierra y entregarse a ella, la disminución de las tareas rurales por el avance del maquinismo, la exigencia de mano de obra de las industrias, la mayor remuneración en los núcleos urbanos, el confort y las comodidades de la ciudad, la mejor situación para la educación de los hijos en las ciudades (6).

En el éxodo rural, fenómeno de carácter mundial le toca jugar un importante rol a la vivienda. Un ambiente adecuado y confortable contribuye en gran parte a arraigar a sus moradores.

La habitación campesina por el hecho de hallarse dispersa en todo el ámbito del país, no ofrece el impacto con que en iguales circunstancias lo haría la vivienda urbana.

Sus defectos si bien se presentan no resaltan como, en igual caso acontecería en los centros poblados. El relativo aislamiento en que se hallan dichas vivien-

das entre sí, influye también en que no se aprecian sus necesidades en su total magnitud.

Es elevada la proporción de adobe, barro y paja constituidas por 1 y 2 ambientes donde se desarrolla la vida campesina. Viviendas reducidas en ambientes que obligan a la promiscuidad atentatoria contra la salud moral de sus obligados moradores, en especial modo de sus principales receptores, las criaturas cuya posterior formación individual quedará muchas veces fuertemente influenciada por aquella circunstancia.

La salud física se ve afectada no tan solo por la promiscuidad en sí, sino también por cuestiones inherentes a defectos ya sea de construcción o de los materiales empleados; la falta de adecuada aereación, de protección contra los agentes climáticos, carentes o defectuosas dependencias de uso sanitario, fuentes de provisión de agua de dudosa potabilidad, etc.

Renovaciones de viviendas antiguas, refecciones y aun trabajos de mantenimiento puede decirse que no se han hecho en cuanto concierne a la vivienda existente en campos arrendados.

El problema por su importancia y por su trascendencia merece el más decidido apoyo de los poderes públicos. La radicación de la familia campesina en la tierra que trabaja, la colonización agropecuaria con sus consecuencias de una más racional explotación de los predios y un mayor incremento en la producción están indudablemente ligados al bienestar de la familia agraria y por ende a la vivienda higiénica y confortable.

Toda esa población que hemos considerado en forma global necesita viviendas; a esas deficiencias en la vivienda rural se suma la escasez de la vivienda urba

na, agravada al no construirse al ritmo del incremento de la concentración poblacional a que nos hemos referido.

Ahora bien, la forma en que la población se presenta formando la demanda en el mercado de viviendas, es a través del hombre agrupado en unidades familiares.

Al respecto, al finalizar el capítulo II "El problema de la vivienda" nos referiremos al aspecto cuantitativo del déficit de viviendas, con relación al número de familias, que surge de cálculos oficiales. Ahora, consideraremos la vivienda en relación con el hombre agrupado en la familia, célula de la sociedad y unidad de demanda en el mercado de vivienda.

3. - La familia y la vivienda:

La vivienda en su concepto integral ha de tener en cuenta las funciones que desempeña en relación con el individuo y con la familia.

La esencia de la vivienda consiste en que la vivienda es un bien de valor humano. Un bien del hombre, para el hombre; de carácter instrumental, que en manos del hombre conduce a algo superior.

Se ha dicho que "resolver el problema de la vivienda es procurar a cada uno el cuadro de vida que facilitando su integración en las comunidades en las que está llamado a formar parte: familia, profesión, ciudad, favorezca al máximo el desarrollo de su personalidad" (7).

Este concepto de vivienda se orienta así más a lo que "debe ser" sin olvidar - por ello que las limitaciones técnicas, económicas y legales impiden a veces alcanzar el ideal.

La función primaria de la vivienda ha sido la de proteger al hombre contra las

inclemencias, frio, calor, humedad, vientos, nieves, lluvias, defendiéndolo -
contra posibles enemigos, ayudándolo en la lucha por su conservación.

A ese abrigo físico como función se ha sumado el abrigo síquico exigido por --
nuestra civilización predominantemente urbana. En la ciudad industrial, el -
hombre aparece como servidor de la máquina y tiende a mecanizarse, aumentan
las enfermedades del desgaste, sobre todo nervioso. El refugio debiera ser nor
malmente la intimidad de un hogar donde se pudiera buscar y encontrar, según
el estado del momento, los beneficios de la soledad o de la vida en común.

El espacio resulta así el elemento de la vivienda que constituye una de las princi
pales defensas de la psiquis humanas. - Estudios realizados sobre la vida co
tidiana, de familias obreras en Francia, demuestran que es posible determi-
nar superficies habitacionales mínimas, bajo las cuales es peligroso descen-
der dado el incremento de las relaciones interpersonales, entre los miembros
de la familia. - El nivel óptimo sería 16 m²., aproximadamente, por persona
o unos 80 m². para una familia de 5 personas. Debajo de ese óptimo parecen
existir dos niveles distintos: alrededor de los 14 m². por persona, por deba-
jo del cual los sujetos más predispuestos son afectados mas facilmente; y el -
otro alrededor de 8 m². por persona o de dos personas por pieza, por debajo
del cual las condiciones de habitación tienen una acción casi fatal sobre la sa-
lud física y mental de sus habitantes . (8).

Asimismo se comprobó que las familias que vivían en hoteles amueblados su-
frían consecuencias casi fatales, no solamente para la salud, sino también pa-
ra la estabilidad familiar, el desarrollo de los niños y la imposibilidad de reacci
cionar en la vida.

Pero la cantidad de espacio no basta, es necesario que él posea las cualidades correspondientes; dotación de luz, aire, insonoridad, intimidad suficientes, para que efectivamente resulte benéfico a la salud física y mental del hombre.

Para completar este aspecto de las funciones de la vivienda con relación al hombre debemos agregar que ella debe ser también la guarda de su moral. La criminología al estudiar las causas de la delincuencia asigna gran importancia - al "ambiente vivido"; un ambiente que ejerce enorme influencia en la condición humana, es el doméstico.

Veamos ahora las funciones que desempeña la vivienda con relación a la familia;

La vivienda es el ambiente material donde nace y se desarrolla ^{los hijos} hasta adquirir la plenitud que les permita valerse por sí mismos en la vida.

Si la vivienda es la morada de la familia, su estructura ha de encuadrar dentro de las exigencias, necesidades y funciones de la misma, de su duración, extensión o disminución, vicisitudes, actividades, de su ser y existir. (9).

La familia ha ido evolucionando con el transcurso del tiempo. Con el cristianismo la indisolubilidad y la monogamia constituyen sus aspectos esenciales. Dentro de este concepto la autoridad es el marido, y las grandes funciones de la familia son la procreación y educación de la prole y la fidelidad, amor y ayuda entre los esposos, auxiliados por la gracia sacramental, que es el primer elemento que se resquebraja en la evolución.

El resquebrajamiento iniciado por jansenistas y galicanos al distinguir entre el contrato matrimonial y el sacramento religioso, lleva al proceso de laicización que culmina al ser proclamado como legislación para toda una comunidad por la Revolución Francesa que confiere al poder civil todas las facultades sobre -

el contrato.

A la laicización del matrimonio sigue, como lógica consecuencia el divorcio - legal.

El movimiento feminista que exalta los derechos y la libertad de la mujer, disminuyó la autoridad paterna en el hogar y señaló los comienzos de la limitación de la natalidad.

La Iglesia por su parte contestó a cada una de las desviaciones de su concepción de la familia, así en el Concilio de Pistoia -1786- condenó las enseñanzas de los jansenistas y galicanos, y en diversos documentos insiste en que el matrimonio es una institución que sobrepasa la competencia civil, en lo que se refiere a sus propiedades esenciales. Ha condenado la laicización, ha considerado al divorcio como una ruina de la sociedad (10) y ha reivindicado el derecho de los padres a la educación de sus hijos, que los modernos estados han querido arrebatárles. (11).

En los ambientes cristianos se constituyó un tipo de familia que, particularmente en Europa suele llamarse "tradicional" inspirada en los principios que hemos señalado: monogámica, indisoluble, proliфера a la medida de la naturaleza, sumisa a la autoridad paterna.

Ese tipo de familia corresponde sobre todo a la clase media o burguesa, sea ella campesina o urbana que predomina durante la época preindustrial. (no se habían formado aun las grandes ciudades modernas.).

Este es el modelo de familia que los conquistadores y misioneros traen a América. - En Europa esta imagen empieza a desfigurarse con el desarrollo de la industria y de la urbanización. En América perdura más, en la medida en que

esos procesos no han evolucionado tanto, sobre todo en el ambiente rural, en las pequeñas poblaciones. - Pero el proceso de cambio está avanzando rápidamente.

La industrialización y la urbanización han producido otras modificaciones, que no hacen tanto a la esencia de la familia como las indicadas anteriormente pero que también han de ser tenidas en cuenta ya que a su vez pueden ser consideradas causa y efecto de la estrechez de las viviendas; la mayor participación de la mujer en la vida pública, la familia se ha reducido a la nuclear, las relaciones con los parientes son más difíciles. De unidad productiva la familia ha evolucionado a ser hoy más bien consumidora. Los niños y jóvenes pueden fácilmente recrearse fuera de la casa, dada las facilidades del transporte y de la multiplicación de los centros de diversiones. Las tareas domésticas - van siendo facilitadas y la madre y las hijas tienen más tiempo libres para dedicarse a otras actividades. Las relaciones de padres a hijos han cambiado - sustancialmente, son menos frecuentes, cada cual, llegado a cierta edad lleva su propia vida. La escuela, el trabajo, los amigos son ahora relaciones individuales, no familiares.

A medida que la población urbana supera a la rural se advierte que es mayor el número de mujeres que trabajan fuera del hogar; que la ⁴mortalidad sufre un descenso; que aumenta la cantidad de asalariados. Es decir que para nuestra América Latina en que los procesos de industrialización y urbanización son -- aún embrionarios, se prevee, que al ir produciéndose esos procesos del cambio económico y social, la familia también irá pasando por el proceso que ha sufrido en otros países más desarrollados técnicamente.

En la familia que hemos denominado tradicional, la vivienda estaba unida a una serie de funciones y de factores consubstanciados con la familia. La función hogar, procreación, intimidad, producción, primaban sobre otras. -Si bien estas funciones no han sido suprimidas, otras como la de símbolo de prestigio y de capitalización tienden a prevalecer en la escala de valores de la familia industrial, cuando es posible la elección.

La función símbolo de prestigio adquiere una especial importancia en la vida urbana al desarrollarse interrelaciones sociales que no son tan frecuentes ni tan exigentes, en la vida rural. En cuanto a la función de capitalización, se expande al ir aumentando la inseguridad económica con el aumento del número de aquellos cuya subsistencia depende de un salario y hace que la vivienda aparezca como un medio de seguridad e independencia económica.

Al considerar los nuevos enfoques que recibe la vivienda en la sociedad industrial ha de tenerse en cuenta la mayor posibilidad de cambio geográfico y de cambio social: un diverso lugar de trabajo, que ofrece mejores condiciones, puede inducir a las familias a trasladarse de lugar, y la movilidad social en razón de factores económicos y políticos, al facilitar el cambio de status, puede inducir a cambiar de vivienda.

Como conclusión podemos decir que es a esa familia, que con todas las vicisitudes a que está sometida, sigue siendo la célula de la sociedad, a la que hay que proporcionar vivienda y vivienda digna para dignificar al individuo y a la sociedad de que forma parte, así el artículo 14 bis sancionado por la Convención Nacional Constituyente de 1957 que incorpora los derechos sociales a la Constitución de 1853, dice en su última parte: "...la ley establecerá:....

la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna". -

II - EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA:

"El problema de la vivienda, tan viejo como el hombre, es un problema insoluble". - Así, con esos términos concluyentes, comienza Lamas su libro sobre // "Ahorro y Préstamo" (1) y continúa: "El problema de la habitación no ha sido resuelto desde el origen mismo de la humanidad y no lleva trazas de resolverse en un futuro inmediato", agregando, "La solución total del problema sólo se hará en el caso de una transformación absoluta y radical de la construcción de un lado y de la financiación del otro". "Ello implica una verdadera revolución que es difícil preconizar y considerar segura hoy en día, a pesar de la inquietud y efervescencia creadoras de nuestro tiempo".

Lamas define el problema de la habitación como el que crea la vivienda insalubre o que obliga al hacinamiento. Su importancia es paralela al porcentaje de población que vive en esas condiciones.

Atento lo difícil de definir que se considera insalubre o hacinamiento, dado que en ello juega un papel definitivo el nivel de vida de cada pueblo, nivel de vida - que está en permanente aumento, parece autorizado predecir que el problema - de la habitación seguirá teniendo la misma o mayor importancia en el futuro al ir creando la ciencia y la técnica nuevas exigencias de vida.

La citada definición de Lamas, le permite manifestar que el problema de la vivienda no es un problema de propiedad, ya que no es ésta la llamada a solucionarlo; si sus determinantes son la insalubridad y el hacinamiento, no hay razón que justifique el no creer que podría resolverse por medio de habitaciones simplemente alquiladas, ello sin dejar de reconocer que la solución del problema de la habitación a través de la propiedad supera a la que proporciona al alquiler.

Afirma que algunos tratadistas atribuyen al sistema de producción capitalista la imposibilidad absoluta de resolver el problema, pero si se tienen en cuenta su magnitud y características particulares cabe afirmar que esa misma imposibilidad se da en regímenes dirigidos por un sistema socialista, ya que independientemente del procedimiento de disfrute de la vivienda (propiedad, en países con economías capitalistas, y posesión, en los socialistas) la solución del problema de la habitación requiere una acumulación permanente de riqueza que puede consistir en bienes o esfuerzo humano. - La posibilidad de obtener esa acumulación es la que determina la existencia o no del problema. - Aún obtenida esa acumulación a lo único que se llega en realidad es a la conclusión de que el problema es demasiado grande y que esos bienes y esfuerzos no alcanza ni con mucho a representar una solución definitiva cualquiera sea la constitución político-económica que tengan. - Es que los recursos resultan siempre insuficiente para cubrir las inmensas necesidades que el problema de la habitación acarrea consigo. - (2).

Cabe acotar al respecto que al suscribir en 1965 la nueva ley de creación del departamento de Asuntos Urbanos y de Vivienda, que es el undécimo puesto ministerial de los E. E. U. U., el Presidente Johnson dijo que para atender el doble de población que se espera en los próximos 35 años -año 2.000- "tendremos literalmente que construir otros Estados Unidos construyendo tantas viviendas, escuelas, departamentos y oficinas como hemos construido durante todo el tiempo desde que los peregrinos llegaron a nuestras playas" (3).

1. - Factores que configuran el problema :

Al preguntarnos que es una vivienda, la imaginación vuela inmediatamente a las

diferencias entre distintas casas o lugares para habitar desde la caverna hasta el departamento de un rascacielos, y desde la choza tropical al "iglu" de los esquimales.

Y ello nos pone en el problema de la evolución de las necesidades del hombre - que se refleja en la cadena que comienza con la caverna y en la que el eslabón actual es el departamento de nuestros edificios modernos en que los progresos técnicos que de un siglo a esta parte parecen multiplicarse en progresión geométrica y hacen que el concepto de vivienda "decente", relacionado con la ubicación geográfica del país y dentro del mismo de cada región, evolucione en forma acelerada en función del tiempo.

La revolución industrial al concentrar las poblaciones obreras en ciudades de dimensiones desconocidas hasta entonces hace surgir problemas de higiene y de transporte.

A las exigencias de techo y agua potable se agregan las de eliminación de excretas y posteriormente las de gas, electricidad, ventilación, luz natural, ascensor, teléfono, instalación para el aseo del cuerpo y prendas de vestir, y luego placards, artefactos domésticos y de refrigeración, agua caliente, calefacción central, incineración de residuos, radio, televisión, con tendencia progresiva a considerar nuevas comodidades como mínimas.

Además de la evolución de las exigencias, entre los factores que configuran el problema ha de destacarse el aspecto de su costo.

La vivienda es el bien de consumo más costoso que podamos procurarnos, lleva mucho tiempo obtenerlo y, aunque es indispensable, otros bienes provocan nuestros deseos (4).

Así el automóvil forma parte del grupo de gran cantidad de bienes nuevos que revolucionan las costumbres y que reclaman una parte de los gastos que antes se contemplaban.

El precio de un automóvil nuevo que en una época fue igual a la de una casa, - hoy es igual al de una habitación.

Entre los bienes de consumo, el automóvil es el más comparable a la vivienda.

Proporciona un abrigo y además por el hecho de exigir un gasto importante para un particular evidencia públicamente su éxito social e, inclusive, lo pone de manifiesto mejor que la casa, puesto que al contrario de aquella, es móvil. (5).

En nuestra "civilización del automóvil", la importancia del mismo tiene que ser mayor en Europa, donde el obrero manual tiene auto, que en EE. UU., donde ya el estudiante lo tiene. En nuestro país todavía su importancia es mayor aparte del símbolo de status, su necesidad se avala por las grandes distancias a recorrer, en el despoblado interior o en la inmensa urbe del litoral.

Se citan otros bienes que compiten con la vivienda: televisores y artefactos para el hogar, pero aclara que su diferencia de precios es tal que no se puede - hablar de competencia, sería más correcto ver en ellos una forma de ahuyentar la monotonía de la vida cotidiana.

Lo cierto es que todos esos nuevos bienes de consumo tienden a hacer disminuir la inversión en vivienda, si bien algunos de ellos contribuyen a incrementar el confort de las mismas.

Aparte de su precio elevado otro aspecto que debe considerarse en la vivienda es que se trata de un bien que se construye y consume lentamente; la casa es un bien que generalmente paga una generación y que habrán de disfrutar tres o

cuatro.

El periodo de utilización de las casas, es tal que el nivel del "habitat" de una población está siempre por debajo del que se querría.

Ello lleva a considerar la peligrosidad de ciertos planes de "construcciones económicas" que al poco tiempo no pueden menos que producir frustraciones entre sus habitantes.

2. - Aspectos sociales, políticos y económico-financieros :

La cuestión de la vivienda constituye una materia de indudable repercusión tanto en lo social como en lo económico y en lo político.

La importancia que debe asignársele al problema habitacional en toda programación varía según se dé primacía a los aspectos económicos, sociales o políticos, aunque en última instancia el objetivo básico siempre coincida; proporcionar a cada unidad familiar una vivienda suficientemente espaciosa e higiénica, que satisfaga por lo menos sus necesidades mínimas. (6).

La consideración del problema habitacional desde el punto de vista social, implica necesariamente -una vez cubiertas las necesidades más urgentes en materia de alimentación y vestimenta- la aplicación de los recursos disponibles a fin de proporcionar a cada persona un alojamiento adecuado a sus necesidades mínimas teniendo en cuenta la composición del grupo familiar del que es parte.

La concreción práctica de esos objetivos depende estrictamente del capital con que se cuenta.

Considerando el aspecto político se ve que el derecho de los individuos a disponer de los progresos técnicos y adelantos materiales de nuestra época ha hecho surgir en todos los pueblos el lógico deseo de compartir esas ventajas. - El lo-

gro de estos objetivos -entre los cuales una vivienda decorosa es básica- ha de crear, en los países insuficientemente desarrollados, una serie de tensiones - de grupos que pueden llegar a ser graves.

El grado de comprensión de estos problemas puede desempeñar un papel destacado pues si es insuficiente o si existe descontento las reivindicaciones inmediatas serán mucho más apremiante que en los casos en que se comprenda el justo valor de los planteos ante el cuadro económico del país.

La estructura política económica es otro factor que influye en este proceso. - En un régimen de fuerte intervencionismo estatal los gobiernos están capacitados en la mayoría de los casos para restringir las inversiones destinadas a bienes de consumo -por ejemplo: vivienda- a fin de dirigir los coeficientes de ahorros a inversiones en bienes productivos de capital sin correr un excesivo riesgo político. - Ello no es posible, sino a costa de mayores dificultades, en los regímenes en que la opinión pública tiene fuerte gravitación.

En el enfoque del aspecto económico del problema cabe considerar que existe acuerdo casi unánime en tender a alcanzar niveles de vida material los más // próximos posibles a los que gozan las regiones altamente industrializadas. Pero la consecución de estos objetivos demanda entre otros factores condicionantes, fuertes inversiones de capital en obras de construcción. Una de las características típicas de ciertas regiones insuficientemente desarrolladas es la limitada capacidad de la industria de la construcción para abastecer la demanda del mercado en obras de infraestructura (centrales eléctricas, transporte, comunicaciones, instalaciones portuarias, etc.).

Es imprescindible por lo tanto seguir una política de adecuación de los limita-

dos recursos disponibles a la demanda mínima del sector.

La baja productividad conspira constantemente contra la realización de posibilidades relativas a producción y nivel de vida.

El crecimiento vegetativo implica la necesidad de creación de nuevos capitales. Desde el punto de vista de la productividad de ese capital empleado, se hace evidente pese a la limitación informativa, la variación de sus efectos, según se lo destine a inversiones en viviendas o -pongamos por caso- a la construcción de fábricas.

En este aspecto, siguiendo a E. Jay Howenstine: (7) puede considerarse que: las inversiones en materia de construcción deben estar dirigidas a la construcción de bienes de producción y dedicarse al sector consumo -vivienda a medida que el éxito de las primeras lo hagan necesario (v. gr. : construcción de viviendas con el objeto de conservar y atraer mano de obra especializada en una región económicamente productiva). - Al eliminarse el desempleo y subempleo, como consecuencia del éxito de inversiones productivas, se proporciona así a los distintos grupos sociales suficientes capitales y oportunidades para ir mejorando sus niveles habitacionales, lo que redundará en última instancia positivamente en la capacidad productiva nacional.

En procura de una conciliación de los puntos de vista económico social y político en materia de inversiones en vivienda se hace necesario precisar los conceptos de "prioridades" y de "recursos".

En los programas de desarrollo a largo plazo, las listas de prioridades expresan la importancia relativa que las inversiones en bienes de consumo y de capital tienen asignadas.

Las inversiones en vivienda pueden merecer un primer rango o ceder paso a inversiones de capital (v. gr. : fábricas de cemento, siderúrgicas, diques, centrales eléctricas). Estas últimas producirán bienes que la población disfrutará más adelante. - Desde el punto de vista de los recursos disponibles, es dable distinguir las que efectivamente la construcción emplea de los que podrá emplear. - La utilidad de estas últimas comportaría indudables consecuencias positivas para el resto de la economía, aparte de las favorables repercusiones de tipo social y político que ello acarrearía.

Aun cuando ~~las~~ economistas tienden a la maximización de los recursos disponibles, muchos admiten al mismo tiempo, que para la consecución de esas finalidades no sólo debe prevalecer el criterio de la productividad. - Es decir, v. gr. que si la duplicación de la producción desde el punto de vista de la dimensión óptima de la economía de un mercado se obtiene o se supone que éste alcanzará en quince años, pueden muy bien consagrarsele veinte o treinta años, y en el interín dedicar parte de esos recursos a elevar más rápidamente los niveles de vida de la población.

Lo importante, en esta materia, no consiste solamente en buscar el punto de equilibrio en que los razonamientos económicos, sociales y políticos se concilian, sino más bien en lograr que la población se compenetre del espíritu que los informa. - Si se asigna a las inversiones en vivienda una prelación con respecto a las destinadas a bienes de capital, es necesario que los dirigentes y la población estén dispuestos a aceptar un ritmo de crecimiento económico más lento.

3. - Las necesidades de vivienda. - Equipamiento - Infraestructura :

Las necesidades de vivienda surgen como resultado de la comparación de los - actuales niveles de alojamiento con otros que resultan objetivamente deseables.

(8).

Si bien para disminuir la brecha ha de ponerse énfasis en la construcción de - nuevas viviendas, un plan de la magnitud del que es necesario encarar no puede limitarse a la provisión de nuevas unidades.

La casa comparte muchos de sus roles con entes colectivos, de carácter esco- lar, comercial, cultural y administrativo que deben considerarse como comple- mento indispensable de las viviendas (Equipamiento).

Además la vivienda exige la utilización de servicios, en general de carácter pú- blico: provisión de agua, energía eléctrica, desagües cloacales y pluviales, y pavimentos. - (Infraestructura). -

Las zonas céntricas de las ciudades carecen de capacidad para alojar el incre- mento de la población urbana, el que se localiza en áreas periféricas de ensan- che que pueden al no contar con el equipamiento necesario, convertirse en "ba- rrios domitorios".

La generalización del transporte automotor tiene elevados requerimientos de - espacio, tanto para su circulación como para el estacionamiento.

Esta configuración implica un elevado costo social, medible por los desplaza- mientos de personas para su abastecimiento, esparcimiento, educación y acce- so a los lugares de trabajos, en medio de transporte inadecuados y en la exten- sión antieconómica de las redes de servicios de infraestructura.

Además las necesidades de un plan de vivienda comprende las inversiones requere

ridas para reponer y ampliar el capital instalado en las principales industrias vinculadas al sector, como así también los requerimientos en terrenos y los correspondientes a las obras para mantener en servicio las viviendas existentes. Sintetizando, las necesidades totales están integradas por los siguientes elementos:

- 1) Construcción de viviendas nuevas.
- 2) Mantenimiento en servicio de las viviendas existentes
- 3) Terrenos
- 4) Obras de infraestructura cuya instalación resulta necesaria para complementar el servicio que prestan las viviendas y que comprende: agua, gas electricidad, teléfono, desagües, red de pavimentos urbanos, tránsito peatonal y estacionamientos.
- 5) Obras de equipamiento colectivo.
 - a) Servicios asistenciales
 - b) Servicios educacionales
 - c) Esparcimiento y cultura
 - d) Centros comerciales
- 6) Inversiones para reposición y ampliación de la capacidad productiva.
 - a) En la industria de la edificación
 - b) En la industria de materiales para la construcción.

Las necesidades totales para el período cubierto por un plan de vivienda pueden definirse a grandes rasgos como la suma de las necesidades actuales (o "déficit" habitacional) y las necesidades futuras.

4. - El déficit de viviendas y su crecimiento.

Hemos visto que las necesidades totales de viviendas, atento un enfoque dinámico del problema, han de comprender las necesidades actuales y las necesidades futuras.

El déficit habitacional o necesidades actuales de vivienda se mide por criterios de hacinamiento y de obsolescencia, referidos al momento actual. Es decir, se procura determinar la cantidad de cuartos que habría que construir para reducir los índices de hacinamiento y el número de unidades de vivienda requerido - para reponer las que ya han superado su vida útil. (9)' -

Las necesidades futuras incluyen variables de orden dinámico tales como los requerimientos provocados por el crecimiento demográfico y las reposiciones // graduales o escalonadas del inventario total de viviendas, a medida que las unidades van cubriendo sus plazos máximos de utilidad.

Los métodos estadísticos no permiten cuantificar rigurosamente las necesidades presentes y menos aún las necesidades futuras, ello se debe aparte de otros factores a que tales métodos se aplican a una información censal incompleta, que no siempre incluye elementos como el estado y edad de la vivienda que permitirían reconocer en detalle los requerimientos para la conservación del stock existente.

Las diversas estimaciones efectuadas hasta el presente en el país, han coincidido en expresar que las tasas de construcción que deberá lograrse son considerablemente superiores a las actuales y acaso superiores también a la capacidad de absorción del mercado.

La crisis de la vivienda es de tal magnitud que su solución no puede ser encarau

da en un plan de corto plazo, la satisfacción de las necesidades totales, es decir, el alojamiento de toda la población del país en viviendas dignas y permanentes requiere el cumplimiento de un programa que -en el mejor de los casos- insumiría varias décadas. (10).

Dentro de esa programación a largo plazo, que apuntaría el logro de una meta óptima, caben distintas alternativas. - Una de ellas consiste en determinar la tasa anual de construcciones requeridas para satisfacer las necesidades de vivienda en un período pre-establecido, en el supuesto de que se mantengan invariables las tendencias actuales.

Para tener una idea del esfuerzo a realizar entre nosotros es útil sintetizar el estudio de C. F. L. (11) sobre la base del realojamiento.

La hipótesis que se adopta en el trabajo del Consejo Federal de Inversiones supone que las viviendas que se construyen desde la puesta en marcha del programa lleguen al fin del mismo en condiciones aceptables, es decir, deberá prevalecer el criterio de durabilidad.

El plazo de realojamiento es el período transcurrido desde la iniciación del plan hasta el momento en que toda la población se aloje, en condiciones satisfactoria en las nuevas viviendas; esto es, al término de la vida útil del inventario actual

Para determinar las necesidades futuras a nivel nacional se ha de considerar -expresadas en número de viviendas- los requerimientos generados por la evolución demográfica y el envejecimiento del inventario. Este envejecimiento determina la adopción de medidas para la conservación y reparación de las viviendas. - En algunos países de europa los gastos de mantenimiento, renovación y ampliación de viviendas oscilan entre el 30 y el 50% de las inversiones totales

en el sector.

La tasa actual de construcciones, expresadas en término de viviendas por cada 1.000 habitante, tiene en nuestro país un valor inferior a 3. - Esta tasa es insuficiente para cubrir las necesidades anuales y, de mantenerse, acrecentaría la insuficiencia cuantitativa de viviendas.

Si en nuestro país la tasa de construcción se elevase a cinco viviendas por 1.000 habitantes, el realojamiento total se lograría en un plazo mayor de 80 años, de acuerdo con la siguiente relación:

<u>Vivienda por 1.000 habitantes</u>	<u>Plazo de realojamiento (años)</u>
9,0	40
7,5	50
6,5	60
6,0	70
5,6	80

Puede concluirse que la tasa "mínima" de construcción debe ser de seis viviendas por 1.000 habitantes, con lo cual se lograría el realojamiento total en un plazo de 70 años. - Una tasa deseable sería la de 7,5 pues permitiría alojar a la población en 50 años, pero en las condiciones actuales no parece posible de ser alcanzado.

Si hipotéticamente se deseara realojar a toda la población argentina existente en el año 2.000, estimada en alrededor de 39 millones de personas, habría que alcanzar un promedio anual de construcciones próximo a 270.000 viviendas, cifra cinco veces mayor de la correspondiente a 1962. - Por cierto, esta cifra tiene -

un valor meramente aproximativo, puesto que, como es obvio, un plan que pretendiera alcanzar tal objetivo debería fundarse en un incremento progresivo de las construcciones, pero permite dar una idea de la magnitud con que debe incrementarse la construcción de viviendas. - Si para el realojamiento en el año 2.000, hubiera que construir sólo una parte del total de necesidades-puesto que parte del "stock" actual estaría todavía en servicio de todos modos el promedio anual de construcciones tendría que elevarse a 190.000 unidades anuales, cifra que equivale unas cuatro veces lo edificado en 1962.

La CEPAL asigna a la Argentina una necesidad anual de construcciones de 7,7 viviendas por cada 1.000 habitantes, índice que se desdobra en 9,1 y 4,9 para población urbana y rural respectivamente. (12).

El decenio del 60 es "El Decenio para el Desarrollo" de las Naciones Unidas, no obstante la situación de la vivienda en América latina sigue empeorando en el decenio del 60 igual que en el anterior.

Es interesante ver en los índices de las publicaciones relacionadas con la economía como aumentan año a año los artículos relacionados con la vivienda, - asimismo es interesante ver la evolución de las metas que se proponen para América Latina de "solucionar el problema de la vivienda", del ideal de "eliminar el déficit" se ha pasado a tomar como meta más real "tratar de que el déficit no aumente".

Como dato ilustrativo en cuanto a la dimensión del déficit cabe señalar que - el Plan de Desarrollo 1965-1969 el CONADE estimó el déficit cuantitativo, por comparación simple del número de viviendas y el número de familias, establecidas por el censo de 1960, actualizando los datos al 31-12-63, en la cantidad

de 1.350.000 viviendas. - Asimismo determinó el déficit cualitativo, cuantificando las viviendas precarias o deficientes, que incrementan las necesidades a casi 2.000.000 en el año 1965 (13). -

III. - ASPECTOS SOCIALES :

1. - El hacinamiento, la promiscuidad.

Hemos visto al considerar "La familia y la vivienda/" en el Cap. I., que el espacio es el elemento de la vivienda que constituye una de las principales defensas del psiquismo humano; la cifra óptima de 16 m². cuadrados aproximadamente por persona o de 80 m². para una familia de 5 personas; la existencia de otros dos niveles, alrededor de 14 m². y de 8 m². por personas o de 2 personas por pieza: que por debajo de este límite, las condiciones de habitación tienen una acción casi fatal sobre la salud física y mental de los sujetos salvo casos excepcionales; es decir, señala los casos de urgencia.

Frecuentemente una vivienda que no es malsana, que está superpoblada, se convierte en malsana para sus habitantes.

El problema del superpoblamiento se ha agudizado después de la última guerra, ha causado especialmente el aumento de la urbanización.

El promedio de personas por pieza según el Statistical Yearbook de las Naciones Unidas para 1963 era para la Argentina de 1,8; varios países latinoamericanos tenían un índice superior a 2, llegando a 3,1 en Guatemala.

También puede advertirse el problema del hacinamiento en América Latina a través del alto porcentaje de viviendas que constan de uno y de dos cuartos; en Argentina el 35,5 y el 27,2% respectivamente, hacia el año 1950 según el Instituto Interamericano de Estadística (1).

El hacinamiento suele estar unido a la promiscuidad y sus consiguientes problemas. Para evitarlos debe procurarse que la vivienda permita la privacidad, dando lugar a que la diversidad de sexos convivan dentro del margen de separación -

exigido por el pudor instintivo. La separación de dormitorios y el acceso directo de éstos al baño es fundamental (2).

2. - Los conventillos - Los "barrios de emergencia" o "villas miserias"

Los conventillos o casas de inquilinato representan una forma típica de hacinamiento. Viejas casonas en que cohabitan varias familias con un número elevado de habitantes por pieza, tuvieron en Buenos Aires su origen en las viejas -- casas coloniales del Barrio Sur que las familias tradicionales abandonaron al ir a vivir al "Norte" después de "la fiebre amarilla".

Casas en las que, al ser ocupadas por clases más bajas, se produjo el fenómeno que la sociología ha denominado "filtraciones".

La literatura, estudios, ensayos, novelas, poesías, teatro, sainete, han pintado numerosas descripciones del conventillo, su confusión, desorden, inmundicia, olores, mugre, como foco de enfermedades infecciosas y escuela de vicios, corrupción, e inmoralidad. (3).

Juntamente con el conventillo otra forma específica del hacinamiento está dada en los denominados "Barrios de Emergencia", conjuntos improvisados que construyen con materiales de desecho los ocupantes de terrenos sin derechos de tenencia, y que existen en casi todas las ciudades latinoamericanas de alguna importancia.

"La aparición de vastas zonas de tugurios en las principales ciudades, donde han llegado a ocupar gran parte de la superficie urbana, ha sido impresionante. - Así por ejemplo, se estima que la población de las "favelas" en Río de Janeiro creció de aproximadamente 400 mil habitantes en 1947 a 650 mil diez años -- mas tarde y a 900 mil en 1961 año en que llegó a constituir aproximadamente el

38 por ciento de la población de esa ciudad"(4)

Las llamadas "shanty town" en EE. UU. reciben nombres particulares en distintos lugares de latinos: "callampas" (especie de hongo) en Chile, "colonias de paracaidistas" en México, barrios de "quita y pan" en Cuba, "favelas" en Río, "barriadas" en Lima, "Cantegriles" en Montevideo "Ranchos" en Venezuela y la más peyorativa de "Villas Miseria" entre nosotros, y son junto con sus gráficas designaciones, la dolorosa expresión de un lamentable estado de casas en el que se reúnen el hacinamiento, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la falta de aseo, cuando no el vicio, la delincuencia y la pérdida del respeto familiar. El espectáculo de esos aduares en las orillas de la ciudad y aun en su mismo interior, es, además de una tristísima y dramática realidad, la prueba inequívoca de la desidia y el abandono con que las comunidades contestaron al deber que tenían de asumir una actitud positiva para anular la tremenda mácula que, en definitiva, afecta a toda la dignidad humana tanto la de la gente obligada a vivir en tales condiciones como la de quienes no podían substraerse a sufrir las consecuencias de semejante vecindad, como a quienes, por no sentirse afectados en forma directa se despreocuparon del problema.

Los barrios de emergencia también tienen su lugar en la literatura así en Buenos Aires mi ciudad junto con el verso y la fotografía respectiva se lee: "VILLA MISERIA". - Este apeñuscamiento de barriada humilde no es una novedad en Buenos Aires. Ya por los últimos años del pasado siglo XIX la zona norte contaba con el barrio bravo conocido por "La Tierra del Fuego" y la sur, con el "Barrio de las Ranas". El primero levantaba su rancharío dentro de los lími-

tes señalados por las calles Las Heras, Centro América (actual Pueyrredón) Coronel Díaz y Río de la Plata. El otro multiplicaba el hacinamiento de sus - improvisadas casuchas en terrenos vecinos a la Quema de basuras y Corrales Viejos, detrás de lo que ahora es el Parque de los Patricios. Igualmente durante los primeros años de la "Gran Guerra Europea" (1914-1918-), hubo en terrenos inmediatos a Puerto Nuevo una llamada "Villa Desocupación" habitada por hombres exclusivamente.

Por su parte Juan José Cebrelli en "Buenos Aires Vida Cotidiana y Alienación" (7) dice: "los cabecitas negras llegados con la gran oleada de inmigración interna que trajo el proceso industrializador de la década peronista, inauguró - un nuevo fenómeno ecológico, las Villas Miseria eufemísticamente denominadas "barrios de emergencia". Estos campamentos de ranchos de lata y madera instalados en distintas zonas de Buenos Aires, nada tienen en común con el Barrio de las Ranas, ni con la Villa Desocupación de la década del 30, a pesar de sus semejanzas externas. No se trata de barrios de cirujas o delincuentes -aunque éstos se inserten temporariamente, en alguno de ellos, como ocurrió con el barrio Lacarra- ni tampoco de desocupados; no predominan en ellos - los hombres solos sino las familias constituidas. Sus habitantes son obreros, los "cabecitas negras" que encontraron trabajo en la ciudad sin encontrar vivienda".

Lo cierto de lo expuesto en el último párrafo transcrito puede ir siendo negado en forma progresiva por el efecto deteriorante del medio ambiente, por lo que urge ponerle solución.

El problema afecta a toda la comunidad, pues algunos males que se generan en

los sectores directamente afectados suelen propagarse también a los restantes. El problema ha llevado a la formulación de planes y designación de comisiones para la erradicación de las mismas. Dichas comisiones con representantes del gobierno nacional, provincial y municipal muestran como el fenómeno del "megapolismo" hace que la ciudad (Buenos Aires) se vaya extendiendo haciendo que diferencias de origen político, no tenga razón de ser desde el punto de vista económico y social (Partidos del Gran Buenos Aires).

"La Comisión Nacional de la Vivienda (8) llevó a cabo una investigación que reveló que en el Gran Buenos Aires, en 1959, vivían unas 112.000 personas en barrios insalubres.

El diario "Clarín" publicó, entre el 29 de enero y el 5 de febrero de 1962, una serie de notas relacionadas "con las Villas Miseria" en que enumeró a 45 villas en la Capital Federal y a 19 villas en el gran Buenos Aires.

La Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires por intermedio de su Dirección Municipal de Estadísticas dió a conocer (La Nación, 7 de agosto de 1963) los datos de un trabajo relativo a los Barrios de emergencia dentro de los límites de la ciudad, censados el 21-5-63, según el mismo, en esa época, sumaban 33 barrios, integrados por 10.663 casillas con 15.746 ambientes y una población de 42.462 personas, con una superficie de 1.464.535 m². Pero ya hemos visto al analizar la población en el Capítulo I que la ciudad de Buenos Aires ya estaba densamente poblada en 1947.

En la provincia de Buenos Aires, se estimó la población de las Villas de Emergencia en 500.000 personas (La Prensa 3-3-65. -

"La gravedad que desde un punto de vista social y moral, entraña la existencia

de las "villas miserias" se acentúa aún por el hecho de que la cantidad de personas que vive o admite vivir en esas condiciones tiende a aumentar- Aunque es evidente que muchas personas son menos sensibles a tal situación debido a su nivel cultural, cabe también señalar que el bajo ingreso de algunas familias les impide encarar otra alternativa. Ello hace que, también desde el punto de vista económico, ese aspecto resulte grave, ya que el costo de adquisición de viviendas dignas, o el de su alquiler, está en general muy por encima de las posibilidades de los ocupantes de las citadas "villas" (9).

Por ello, en los casos en que el bajo nivel de ingresos es el determinante fundamental de la situación de familias que habitan en dichas "villas" parece justificarse la acción supletoria del Estado, desde el punto de vista económico; ello sin perjuicio de la acción educativa que pueda desarrollarse, a través de entidades oficiales y privadas.

Con todo, debe quedar claro que el caso de las "villas miserias" es sólo uno de los aspectos del problema de la vivienda. Aún cuando ellas fueran erradicadas, la insuficiencia cuantitativa y cualitativa en el sector vivienda seguiría // siendo considerable, si bien con características en apariencia menos alarmantes. Los resultados del Censo de Vivienda de 1947 señalaban que 1.200.000. - familias vivían en una sola pieza y 1.600.000 en dos y tres piezas. Aunque no se dispone aún de las cifras definitivas correspondientes al Censo de Vivienda de 1960, se entiende que esta situación no ha mejorado sensiblemente. Este // mal parece revestir en nuestro país caracteres de endémico, pues ya en 1914 el 80% de las familias obreras en Buenos Aires vivían en una sola pieza (10) y la mayor parte de ellas estaban constituidas por 3 ó mas personas.

3. - Influencia del problema de la vivienda en la natalidad, nupcialidad, enfermedades transmisibles. -

Hemos visto que el problema de la vivienda ha de ser considerado en función de la vivienda insalubre y el hacinamiento; si analizamos su influencia sobre la natalidad y la nupcialidad es fácil comprender que la escasez de vivienda tiene que influir sobre los ocupantes potenciales de vivienda: postergando y aun impidiendo la realización de matrimonios y limitando el número de hijos, dos actitudes sumamente perniciosas en un país no suficientemente poblado.

En cuanto respecta a la influencia sobre las enfermedades transmisibles, la influencia del hacinamiento y las viviendas insalubres es obvio destacarla.

En cuanto respecta a la salud en general, los sanitaristas, médicos especializados en salud pública, señalan que las investigaciones realizadas han permitido llegar a la conclusión de que la vivienda, en muy pocas ocasiones, ^{23,} por sí misma, causa de enfermedad, pero han podido establecerse ciertas relaciones entre: enfermedad, salud y vivienda.

Se han observado en estudios realizados en ciudades de EE. UU. y Europa la mayor incidencia que en los tugurios, comparados con áreas residenciales tienen la mortalidad infantil, incendios, conductas anti-sociales, utilización de los servicios hospitalarios, pacientes del hospital psiquiátrico, casos de la clínica de enfermedades venereas, muertes por neumonía, por tuberculosis, mortalidad total, accidentes domésticos fatales, etc. dados en porcentajes del número de habitantes o nacimientos según el caso. (11).

Pero como se ha indicado no se ha podido independizar el problema de la vivienda, hacinamiento e insalubridad, de otros problemas económicos, dado que aparte

de la desventaja de su vivienda que puede estar en zonas no defendidas (que no cuentan con aguas corrientes, desagües cloacales y pluviales, etc) o que viven en hacinamiento, dichas habitantes son y han sido económicamente débiles por lo que han de haber recibido deficiente alimentación, deficiente educación, así como menor acceso a la medicina preventiva y curativa privada por lo que no se ha podido determinar una relación de causa a efecto entre vivienda inadecuada y enfermedad.

En conclusión puede manifestarse que la mala vivienda resulta un lujo, puesto que, como se ha dicho, ella constituye la forma más costosa de habitación y es la comunidad quien paga, con un costo social del que una pequeña parte es el que aparece en los presupuestos de gastos públicos (12).

4. - La situación de la clase media:

La influencia de la escasez de viviendas sobre los ocupantes potenciales de viviendas en la nupcialidad y natalidad, postergando y aun impidiendo la realización de matrimonios y limitando el número de hijos, tiene que resultar particularmente grave entre las clases medias.

Para las clases altas, el problema, económicamente, no existe, y en los estratos inferiores, donde el hacinamiento y la promiscuidad se presentan con mayor frecuencia, no se realizan muchas especulaciones al respecto, de lo que da // cuenta la explosión poblacional de América Latina.

La inflación, que carcome a los ahorros realizados en moneda nacional, ha perjudicado directamente a las clases medias, clases que teniendo posibilidades de ahorrar, veían con más claridad los beneficios del ahorro marginal para construir su casa propia en la juventud y para construir casas de renta para seguro

de su vejez, situación agravada en este caso con la legislación de alquileres. Dicha situación de la clase media tiene forzosamente que resultar funesta para la sociedad, dado que tradicionalmente la clase media ha sido un factor impulsor del progreso físico y moral de la sociedad.

IV. - ASPECTOS POLITICOS :

1. - La acción de los estados: nacional, provinciales y municipales

Corresponde al estado nacional establecer la política nacional de vivienda instrumentada mediante una ley que la fije y le dé estabilidad en el tiempo, posibilitando las modificaciones que las circunstancias aconsejen, determinadas por la evolución de los medios y fines que implican toda política; y dentro de la política nacional de vivienda establecer el plan nacional de vivienda y los planes específicos a nivel regional o provincial que habrán de facilitar la acumulación de datos que sirvan a los fines del plan nacional. La acción municipal ha de enfocar el planeamiento comunal pormenorizando los enfoques.

Recorriendo la experiencia argentina podemos ver que hemos tenido planes y organismos especializados para confeccionarlos y ejecutarlos, pero vemos también que ha faltado la política nacional, aspecto que se aprecia en los resultados obtenidos.

La mayoría de esos planes no han pasado de ser simples proyectos, faltos de integridad o meras especulaciones políticas.

Los organismos especializados frecuentemente han diluido su cometido en un accionar burocrático.

La legislación ha sido muchas veces inconexa y también frecuentemente estructurada en base a especulaciones políticas.

Aparte de los aspectos normativos cabe agregar dentro de la acción a desarrollar por los estados, el encarar el problema de la vivienda destinada a las clases de menores ingresos que debe quedar a su cargo, procurándole solución en la medida que se lo permitan sus posibilidades

Dictada la ley de vivienda correspondera adecuar las normas vigentes a tal le
gislación.

Podemos enfocar lo legislado con relación a la vivienda clasificándolo según su influencia atenuante o agravante del problema.

2. - Leyes de influencia agravantes del problema

Entre estas, podemos citar las antiguas leyes de alquileres, las leyes de moratoria hipotecaria y las nuevas leyes de alquileres.

a) Antiguas leyes de alquileres.

En 1920 terminada la primera guerra mundial, que habia fomentado el comien
zo de nuestra industrialización, atrayendo mano de obra a las plantas urbanas y habiéndose intensificado el movimiento inmigratorio, el Parlamento Argen-
tino comenzó la consideración de diversos proyectos relacionados con las loca
ciones urbanas.

El encarecimiento de la vivienda fue la causa decisiva que impulsó la reforma. Urgía sancionar leyes que, sin lesionar derechos legítimos, mejoraran la si-
tuación de malestar creada con el alza de los alquileres. No cabía descono-
cer las hondas perturbaciones producidas en la mayoría de los hogares de la
clase media y proletariado. Con todo habia que evitar la paralización de la e-
dificación, fomentando la construcción de viviendas económicas destinadas a
los modestos servidores del país. Era ya patente la escasez de vivienda. De
ahí que se temiera que las restricciones de los derechos de los propietarios
trajera aparejada la paralización de la construcción de casas (1). Por lo de-
más habia razones para suponer que no podía exagerarse la contribución del
Estado en las medidas tendientes a fomentar la edificación o arbitrar recur--

sos para construir casas económicas y baratas.

Ante el problema de determinar cuales eran las alzas o problemas permanentes y las alzas o problemas transitorios, se discutió sobre la conveniencia de modificar la legislación de fondo .(Cód. Civ.) o dictar leyes que hubieran podido calificarse como de "emergencia".

Quedó aclarada la existencia de 3 proyectos; uno introduce algunas reformas en el Cód Civil en el titulo relativo a la locación; otro indtroduce modificaciones en el Cód. de Procedimientos Civiles de la Capital en lo que se refiere al juicio de desalojo y el tercero es una ley de emergencia que limita por el término de dos años el precio de las locaciones (2).

Dos párrafos de las discusiones, dan la pauta de las posiciones sustentadas; que como un eco se repiten en el parlamento, o en la charla del cafe cada vez que se aborda el tema de los alquileres. En su exposición el Diputado de Tomaso hizo alusión a las leyes de emergencia de Europa en defensa de los inquilinos cuya situación hubo de agravarse con motivo de la primera guerra mundial. Así mediante dicha legislación de emergencia se contemplaba sencillamente una situación de hecho y se "daba a los inquilinos el medio de defenderse contra la especulación inmoderada que se hubiese producido en el caso de ser desalojados por los propietarios y tener que pasar por las horcas caudinas de los altísimos alquileres que les hubieran impuesto valiéndose de la escasez de viviendas"(3) . Por otro lado decía el Diputado del Valle "no se estimularía la construcción de casas baratas poniendo cerrojos a la iniciativa y al movimiento libre del capital".

Así surgieron las siguientes leyes:

La Ley 11.122 promulgada en mayo de 1921 que introdujo modificaciones en los procedimientos de desalojo en la Capital Federal y Territorios Nacionales. La Ley 11.156 promulgada el 19 de setiembre de 1921 que modificó varios artículos del Código Civil, particularmente en lo relacionado con la fijación de un mínimo de plazo al contrato, además prolongaba plazos para algunos desalojos y limitaba el precio del subarriendo.

La Ley 11.157 de igual fecha de sanción y promulgación que la anterior que congeló por 2 años los alquileres de habitación, industria y comercio en el precio del 1* de enero de 1920 y suspendió con ciertas condiciones los desalojos por falta de pago en Capital y territorios.

La Ley 11.231 promulgada el 4 de octubre de 1923, prorrogó hasta el 30 de setiembre de 1924 los vencimientos establecidos en la Ley 11.156 y dejaba sin efecto los juicios de desalojo iniciados por haber llegado al término de dichos vencimientos.

Esta Ley fue prorrogada a su vez hasta el 30 de setiembre de 1925 por la ley 11.318 sancionada el 5 de diciembre de 1924.

Congelación de precio y prórroga de plazo complementadas con algunas suspensiones de desalojos son los instrumentos de las leyes de alquileres que se repetirán en las nuevas leyes de alquileres de 1943 prorrogadas hasta 1970.

Se dijo que las reformas eran el resultado de "la lógica evolución del derecho, porque en su evolución está su esencia de vida".

En Anales de Legislación Argentina 1920-1940. En un comentario titulado // "Objetivos y Alcances de la Ley 11.156", Alberto M. Justo, expresa: "La Ley N* 11.156 modificó el régimen de la locación del Código Civil, no solo en su le

tra sino también en su espíritu, señala el comienzo de una técnica legislativa en la que se ahonda el surco de un intervencionismo de límites imprecisos y con la que se creyó conciliar los principios codificados de la institución con los problemas inmediatos que reclamaban la reforma". "De una manera general el contrato de locación perdió su resorte de estabilidad con la limitación legal que impidió la estipulación de un plazo mínimo de duración y circunscribió sus efectos. Pero la sanción de la ley había de resultar un serio embate para el derecho de propiedad en su concepción constitucional y civilista". "Se dejó abierta una brecha profunda en la estabilidad de la autonomía de la voluntad" (4).

Como conclusión desde el punto de vista de la influencia de las citadas leyes en el problema de la vivienda cabe repetir lo expresado por el Senador Garro en su discrepancia con los proyectos: "El día que la renta de la propiedad urbana no responda al cálculo de sus dueños, ofreciéndoles una remuneración halagadora para el capital invertido, que no se ajuste al desenvolvimiento regular de todos los negocios lícitos, para regirse por el criterio paternal del Estado, ese día no habrá quien quiera edificar una sola casa de alquiler, porque aniquilada la esperanza de provecho los hombres buscarán en otras actividades una compensación que en ésta ya no encuentran" (Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores -año 1920-, t. II, p. 80).

b) Leyes de moratoria hipotecaria

Estas leyes fueron dictadas como consecuencia de la crisis de 1930. La Ley 11.720, dictada en 1933, de moratoria para los deudores del Banco Hipotecario Nacional, suspendió por el término de 3 años, el servicio del 1% de comi-

sión, que cobraba el B. H. N. y por el mismo término los deudores de ese Banco quedaban autorizados a dejar de pagar la cuota semestral de $\frac{1}{2}\%$ fijada para amortización del préstamo. Además, derogo la ley 11. 637, ley de emergencia promulgada el 7/10/1932, que por el término de 2 años autorizaba al directorio del B. H. N. para hacer arreglos para el pago de los servicios atrasados e intereses punitivos.

Por la Ley 11. 741, también de 1933, el procedimiento de la moratoria fué ampliado a las hipotecas con acreedores que no fueran el B. H. N. - Se prorrogaron por tres años las obligaciones garantizadas con hipotecas, incluyendo las vencidas o que antes de la vigencia de la ley se hubieran hecho exigibles por falta de pago de los intereses o amortizaciones convenidas, quedando prorrogada también, su inscripción en los Registros de hipotecas. Solo podría exigirse judicialmente el pago de intereses, cuando llegaran a adeudarse como mínimo, - los correspondientes a 6 meses vencidos devengados durante la prórroga. Durante la vigencia de la ley no podrían cobrarse intereses que excedieran un máximo del 6% anual.

A los 3 años -1936- la ley 12. 310 prorrogó por el término de 2 años la vigencia de dichas leyes 11. 720 y 11. 741.

A los 2 años -1938- se dictó la ley 12. 544 de liquidación de la moratoria hipotecaria. Las hipotecas realizadas por el B. H. N. estaban exceptuadas de las // disposiciones de la ley 12. 544 que comprendió las obligaciones con garantía hipotecaria constituidas con anterioridad a la vigencia de la ley N* 11741, cuyos deudores podían acogerse a un plan de pago que, para las pagaderas en cuotas que por año excedieran del 10% del capital originario, y las vencidas antes del

31 de diciembre de 1932, comenzaban a amortizarse en 1939 con cuotas anuales de amortización en cada año por los siguientes porcentajes: 5;5;5;8;10;10;12;15;15; y el último 15% en 1948. Para las vencidas en 1935 y posteriores, con la misma escala partiendo desde 1941 se llegaba hasta el año 1950.

La situación de los acreedores privados se veía en cierta forma considerada, dado que por el art. 13*, los deudores podían gestionar del B.H. N. un préstamo especial, destinado a la conversión de su deuda, siempre que el bien hipotecado fuera un inmueble urbano edificado o un predio rural en explotación y que el capital adeudado en conjunto y garantido por dicho bien, al caducar la // ley 12.310 no excediera en el primer caso de \$ 15.000 m/n y en el segundo de m\$. 20.000. -

Analizando las consecuencias de estas leyes en la construcción de nuevas viviendas ha de considerarse que si bien sus efectos directos no serían fácilmente visibles, aparte de haber evitado que Bs. As, se cubriera de banderas de remate, como se dijo, lo cual constituye un aspecto positivo de la ley, desde el aspecto que nos ocupa, la vivienda, sus aspectos negativos están dados por:

a) reducción de la capacidad de préstamo del B. H. N. y de los acreedores privados al disminuir el ritmo de retorno de los préstamos, base de la conceción de nuevos préstamos. Esta disminución es difícil de determinar cuantitativamente pues las estadísticas del B. H. N. presentan en conjunto sus inversiones en campos y en edificios.

b) Reducción de la capacidad de préstamo del B. H. N. (independientemente del cambio de política) y de los prestamistas particulares cuyos deudores no hubieren convertido la deuda, al prorrogarse su cumplimiento parcializado hasta //

1950 y penetrar el préstamo en el periodo de la inflación.

c) Influencia del factor psicológicos en los posibles financiadores directos, primero por el deterioro de la autonomía de la voluntad en los contratos y luego por efecto de la pérdida de poder adquisitivo por la inflación.

c) Las nuevas Leyes de alquileres :

Al hablar de la influencia de la "Ley de Alquileres" en el problema de la vivienda nos referimos a un cuerpo de disposiciones legales, leyes y decretos leyes con sus decretos reglamentarios y resoluciones de la Cámara de Alquileres, con su correspondiente jurisprudencia, que se inicia en 1943 con el decreto 1580/43, y que cubre hasta 1970 (Ley 16.739) y cuyos elementos son, como ya hemos dicho, limitación de precios, prolongación de plazo y modificación de los procedimientos de desalojos, tendientes a limitarlos.

Dichos sucesivos ordenamiento son:

a) El Decreto 1580 de junio 29 de 1943, con 14 artículos estableció para la Capital Federal y partidos circunvecinos de la Prov. de Bs. Aires, a partir del 1/7/43, rebajas en los alquileres que regían al 31 de diciembre de 1942 en una escala que iba del 20% para los alquileres hasta m\$. 50. y bajaba hasta el 5% para los alquileres de m\$. 401. - en adelante. Prorrogó los plazos por un año y medio, indicó procedimientos para dejar sin efecto desalojos y estructuró las Cámaras de Alquileres.

Fue modificado y prorrogado por los decretos 5893 de 1943; 15.516, 26.527; 27.736 y 33.059 de 1944 y 29.716 del 45 y por la ley 12.886 por el Decreto - 12.281/47 y por las leyes 13.026 y 13.525. -

En el interín la Ley 12.847 suspendía ciertos desalojos, procedimiento que es

ampliado, modificado y prorogado por las leyes 12.862, 12.926, 12.991, 12.998 13.228, la citada 13.525 y 13.538 hasta el 20-9-49.

b) La Ley 12.581 promulgada el 6-10-49 con 48 artículos, de "Régimen de emergencia sobre locaciones urbanas", derogó las leyes citadas anteriormente y todas las disposiciones que se opusieran a ella. Fue modificada y prorrogada por las leyes 13.936, 14.053, 14.139, 14.178, 14.288 y 14.356 y los decretos leyes 160, 5240 y 7588 de 1955; 10.077, 11.548 y 23.034 de 1956 hasta el 28-2-57.

c) El Decreto Ley 2186/57 del 28-2-57 con 36 arts. fue luego modificado y su texto ordenado por el Decreto Ley 9940/57 por el que se excluyó las unidades nuevas y los contratos que se celebraban a partir del 1-3-57. - La Ley 14.438 paralizó juicios de desalojo, es ampliada por la Ley 14.442 y prorrogada por la N* 14.556 y la 14.775 que asimismo prorroga el régimen del decreto ley // 2186/57 (T.O. Dto. Ley 9940/57) hasta el 20-6-59.

d) La Ley 14.821 de 1959, con 70 artículos, autorizó aumentos acumulativos anuales que oscilan entre el 5 y el 10% según la naturaleza de la locación; es modificada y reordenado su texto en 64 arts. por la Ley 15.775 que mantenía la prórroga de dicho ordenamiento hasta el 31-12-63. -

e) La nueva Ley. - Derrocado Frondizi, tras la presidencia de Guido, el 12 de octubre de 1963 asumen las nuevas autoridades constitucionales (Illia), 5 días después de esa fecha el 17-10-63 es dado a conocer a la Prensa el Decreto Ley 8058/63 de fecha 27 de setiembre, publicado en el Boletín Oficial el 24-10-63 - con la firma de Guido, por el que, en virtud de la instauración de las nuevas autoridades gubernativas, considerándose indispensable dar tiempo a que el Congreso, que iniciaría sus actividades el 1-5-64 pudiera estudiar detenidamente

la cuestión, se prorrogaba la vigencia de la ley 15.775 hasta el 30-9-64. -

La Ley 16.485 extendió la prórroga hasta el 31 de diciembre de 1964. Al filo del vencimiento de esta segunda prórroga se sancionó una tercera hasta el // 31-7-65 mediante la Ley N* 16.654 del 30-10-64 promulgada el 11-1-65 por decreto N* 180. -

Pese al largo período de la nueva prórroga, al vencimiento de la misma no es taba completado el estudio de esta legislación en el Congreso y como consecuencia se sancionó una cuarta prórroga hasta el 30-9-65 mediante la Ley N* 15.675 y Decreto N* 6087 de fecha 29-7-65.

Del trámite parlamentario de la Nueva Ley cabe consignar que el Senado se apar tó del proyecto de ley que le enviara el Poder Ejecutivo y dió media sanción a un proyecto de ley que fijó porcentajes de renta neta en base al valor de las tasaciones fiscales vigentes y fijaba como límite para el alquiler reajustado el - 20% de los ingresos totales de los convivientes en la unidad arrendada.

En diputados cada artículo fue nuevamente tratado hasta producirse un estancamiento al considerarse el Régimen de Precios.

Así lo resume en su memoria una de las partes interesadas en la ley, la Asociación de Propietarios de Bienes Raíces, en su Memoria 1964/1965: "Al pasar a consideración de la Cámara de Diputados, surgieron los obstáculos más variados y desconcertantes, pues en una verdadera pugna de arbitrariedad e inequidad inconcebibles, se presentaron diversos proyectos de ley, que dieron a ese aspecto de la labor parlamentaria, un matiz, deplorable, desde el punto de vista de la legalidad constitucional. Se barajaron y se superpusieron varias posibilidades, destinadas a vulnerar de una manera frontal, el derecho de propie-

dad y el país asistió con asombro, a un verdadero torneo que sólo podría tener cabida en un ámbito demagógicamente predispuesto a cualquier cosa. Se llegó a emplear procedimientos obstruccionistas, para coaccionar la labor legislativa y el resultado de todo ese lamentable panorama, fué la nueva ley sancionada, que a nuestro modesto entender, representa un grave retroceso, en el ya azaroso y comprometido dislocamiento de nuestra normalidad jurídica, como consecuencia del régimen de emergencia sobre locaciones urbanas, primero y principal responsable de la falta de viviendas que sufre toda la población". Vuelto el proyecto a la Cámara iniciadora, continúa así la citada memoria: "... se tuvo la esperanza final de que el Senado insistiera en su primitivo acuerdo que, pese a sus inconvenientes, no alcanzaban ellos la gravedad contenida en el acuerdo de la Cámara de Diputados, - Sin embargo, en una comprendible actitud de complacencia, pese a las substanciales modificaciones - que traía ese acuerdo de la Cámara de Diputados, en contados minutos el Senado lo aprobó, tal cual venía, "a libro cerrado" sin siquiera ensayar el menor ademán, para hacer prevalecer su primitivo acuerdo".

f) La Ley 16.739 (Boletín Oficial 13-10-65) que rige a la fecha sancionada el - 1* de octubre de 1965 y promulgada el 11 de octubre de 1965 consta de 74 arts. y separó, escalonando en los vencimientos de las prórrogas las viviendas del ejercicio de profesionales liberales y ambas del comercio, industria o de otras actividades lucrativas prorrogándolas hasta el 31 de diciembre de 1970, 1968 y 1967 respectivamente.

En cuanto al régimen de precios, en que la Cámara de Diputados se apartó de la sanción originaria del Senado, dando lugar a sucesivas postergaciones de la

consideración de la ley, quedó establecido, a partir del 1* de enero de 1966, mediante un reajuste anual acumulativo, que será del 10% para los inmuebles destinados a vivienda; del 14% en los que tengan por destino la actividad profesional o civil y del 18% en los destinados al comercio e industria, tomando como base el alquiler vigente en el año de vencimiento del último contrato escrito existente o, no habiendo contrato escrito el vigente en el año calendario siguiente al comienzo de la locación, con la aclaración de que no pueden tomarse como referencia fechas anteriores a 1943.

Se hace una salvedad al respecto: en el caso de que el alquiler reajustado en virtud del citado artículo excediera del 5 al 10% del total de ingresos del locatario o sublocatario, éstos podrán pedir su reajuste judicial a fin de que el alquiler se limite al expresado porcentaje, atendiendo a la circunstancia del caso y especialmente al volumen del ingreso de que se trata.

Por otra parte -art-14- se establece pudiendo pedirse el reajuste judicialmente, si fuera superior al alquiler que percibe el locador, el derecho del mismo a percibir por lo menos el monto para sufragar los impuestos, tasas y gastos de explotación más un porcentaje de renta anual, sobre la valuación fiscal existente al 1* de enero de 1955 del 10 al 14% en los inmuebles destinados a vivienda, del 15 al 17% en profesionales y del 20 y 22% en comercio e industria.

El plazo de la prórroga, el mas largo establecido -5 años- hace recordar lo expresado por la Comisión Bicameral de la vivienda al informar su proyecto que fuera aprobado como ley 14.356 -año 1954-: "Estamos persuadidos de que este régimen de emergencia perdurará tantos años cuantos tarde en resolverse la crisis de vivienda y su revisión anual es solo un método y no un plazo". Los //

propietarios por su parte dijeron: no habrá viviendas mientras haya ley de alquileres. - La realidad da la razón a ambos, seguimos sin tener viviendas y seguimos teniendo ley de alquileres.

d) Actualmente una Comisión Interministerial Especial estudia reformas a la ley 16.739, contando con 45 días para cumplir su cometido (La Prensa 25-2-67)

ANTECEDENTES EXTRANJEROS

Hemos dicho ya que al tratarse en el Congreso las primeras leyes de alquileres se citó como antecedentes las leyes dictadas en Europa con motivo de la primera guerra mundial.

Lamas en su libro Ahorro y Préstamo para la Vivienda cita el artículo de la Revista Selecciones del Reader's Digest -abril de 1949-.

El citado artículo publicado en nuestro país en 1949, (abril) A 5 años de la instauración de nuestras nuevas leyes de alquileres, es una descripción de la situación en Francia que hoy vemos repetida en nuestro país: familia de 6 personas viviendo en vivienda adecuada por el precio que se pagaría por 11 paquetes de los cigarrillos mas baratos. Pero no hay viviendas desocupadas, ni nadie está pensando en desocupar y el arrendador no puede echar al inquilino. Los jóvenes que se casan tienen que vivir con sus padres. La única oportunidad de hallar donde vivir es la muerte de algún inquilino, que sigue a los viejos para ubicar su departamento y se hacen arreglos con el conserje o con los herederos o con las funerarias.

El 90% de los edificios se había construido antes de la primera guerra mundial, un 20% está en tan mal estado que debería demolerse; el 82% de los parisienses no tenían baño en su casa, más de la mitad no tenían inodoro. De cada 6 edifi-

cios solo uno, en concepto de los inspectores públicos se hallaba en buen estado. - Los propietarios no tienen fondos para mejorar sus edificios, ni aun para conservarlos sin que se deterioren.

Desde 1914 los alquileres habían aumentado 6, 8 veces a lo más al paso que los impuestos han aumentado 13, 2 y los gastos de reparaciones entre 120 y 150 veces.

El desbarajuste principió con la primera guerra mundial: estabilizan el costo de las viviendas prohibiendo aumentar los alquileres, mientras la juventud del país estaba en el ejército o ayudando a la victoria, después al fin de la guerra, evitan las perturbaciones que ocurrirían si los veteranos tuvieran que hacer // frente a desalojos y aumentos de alquiler; lo que había sido necesidad de guerra se convirtió en obligación permanente del Estado y derecho permanente de los ciudadanos. El arrendador perdió, aunque por supuesto se le aseguró que sólo "transitoriamente", el dominio de su propiedad.

En 1926 se emprendió un estudio oficial de la situación, se permitió un pequeño aumento quedando sin reglamentar los edificios construídos después de 1915 lo que se hizo para estimular la edificación. En la segunda guerra mundial a todos los alquileres se les fijó límites, sin exceptuar los edificios nuevos. Después de la dominación alemana se han promulgado leyes que aumentan los alquileres pero los precios han aumentado mucho más.

"Tan ancho es el abismo que media entre los alquileres legales y los económicamente necesarios, que aún los defensores más apasionados de la libertad de arrendamiento tiemblan al pensar en lo que sucedería si se restableciera. Según ellos, el sistema actual está tan arraigado, que si se vuelve a conceder a

los arrendadores el derecho de desahucio, les será imposible ejercerlo pues todos los inquilinos de la nación se negarán a obedecer la ley. " y concluye // "El ejemplo de Francia quizá les sea interesante y provechoso a nuestros amigos de ultramar. Demuestra que la reglamentación oficial de los alquileres se perpetua por si misma y acaba por paralizar la industria de la edificación y -- desposeer legalmente al arrendador. Los estragos que afligen a Francia no son obra del enemigo, son su propia obra" (6).

En cuanto a Italia, es un antecedente que debe ser destacado una nota escrita - por el Profesor Luigi Einaudi, que fuera presidente de la Republica Italiana - redactado entre agosto de 1953 y marzo de 1954 y que forma parte de los escritos reunidos en el Libro "Lo scrittoio del presidente".

Dicha nota ha sido publicada repetidas veces en nuestro país, entre otras en un folleto editado por la Cámara Argentina de la Construcción como colaboración al problema de las locaciones urbanas en 1963 titulado Proyecto de Modificaciones a la Ley de Alquileres y ultimamente fué también insertado como apéndice del diario de sesiones de la Cámara de Senadores, (8a. reunión julio 6/7 de // 1965) cuando se trataba la ley de locaciones urbanas y que resumo a continuación. Se refiere a la intención de satisfacer los intereses y legítimas aspiraciones de justicia de las dos partes que tenían los juristas que produjeron las leyes vigentes, el esmero para imaginar y resolver todos los casos posibles de los juristas es superado por los parlamentarios, presionados por los interesados, y la situación se hace cada vez más confusa e inextricable.

Una sola clase hace prosperar la legislación sobre los alquileres: la de los leguleyos y de los bajos intermediarios, los pleitos se multiplican y nace un mer

cado negro de propinas y llaves.

Entre tanto las consecuencias sociales y económicas de la congelación de alquileres, acarrearán perjuicios extremadamente graves para la economía nacional. Su derivación principal es la pésima utilización de las habitaciones existentes.

La inmovilización artificialmente creada por la ley, de las casas, da origen a una búsqueda afanosa de habitaciones que en parte es provocada por causas independientes de la congelación pero que en parte es generada por la escasez, que es la inevitable consecuencia de la congelación.

Esta situación constituye también un estímulo perjudicial para un mal ejemplo de los ahorros que se van formando en el país.

La existencia muy larga de la congelación ha originado una distorsión curiosa y perjudicial en las ideas sobre la propiedad de las casas, desdoblando en propiedad propiamente dicha y en derecho de uso, como el desplazamiento no es definitivo, el propietario espera que se le devuelva la posesión de lo que es suyo, el inquilino quiere que la devolución se efectúe lo más tarde posible o nunca. En consecuencia los dos se odian y tratan de hacerse recíprocamente el mayor daño posible. El propietario que recibe alquileres insuficientes para pagar // los impuestos, reparaciones corrientes, intereses de eventuales hipotecas o cuotas de impuestos sucesorios, no hace nada y deja que las casas se derrumben. El inquilino descuida y aún daña la casa, que legalmente es ajena, pero que, de hecho, es suya. Qué parte de las inversiones que se hacen en casas nuevas no constituyen verdadera inversión nueva, sino que sirve sólo para // reemplazar las casas viejas que por descuido han llegado a ser inhabitables †.

Dicha situación disminuye el cálculo de la renta nacional en que la renta de las casas entran por un importe mucho más bajo de la realidad. Por otra parte el Estado, las provincias y las municipalidades sólo pueden gravar con impuestos la renta "legal" de las casas que es sólo una parte de la renta real y total de una casa lo que constituye una importante evasión fiscal.

Considera después la forma de salir de esa situación. Dice que no es posible - porque políticamente se tiene miedo de hacer algo que si se realizara no produciría sino unas perturbaciones transitorias, las que, en muy corto lapso, serían compensadas por los buenos resultados del retorno a la realidad.

Afirma que es imprescindible abandonar con coraje la casuística y adoptar un sistema sencillo y formula un proyecto de ley fundado sobre dos artículos : //

"Art. 1* : Los inquilinos de casas con alquileres congelados tienen el derecho de ocupar a perpetuidad ellos y sus descendientes los departamentos que actualmente habitan": "Art. 2* . : Los propietarios de casas con alquileres congelados tienen el derecho de aumentar cada año en un 25 o en un 50% (o en cualquier otro porcentaje) los alquileres que se pagaban al 31 de diciembre de 1953 ".

Y aclara: el art. 1* tiene el objeto de dar tranquilidad a los inquilinos, ninguna excepción al art. 2*.

Debe insistirse en que la eficacia del sistema depende enteramente de su perpetuidad. La idea de perpetuidad resulta un concepto difícil de aceptar, pero debe quedar firme el principio de que cuanto mayor es la duración del vínculo y en consecuencia de los aumentos anuales, tanto mejores serán las posibilidades de que el sistema funcione, a la inversa, si la prórroga se limita a un tiempo reducido, ni los inquilinos ni los propietarios tienen alicientes para preocu-

parse del porvenir.

No debe subsistir el temor de que pueda demorar mucho el restablecimiento del mercado de los alquileres; casas en malas condiciones serán pronto abandonadas. Al propietario a quien se le devuelva su derecho le conviene conservar y mejorar lo que es suyo, idea que hoy en día se ha transformado en la -- contraria: a condición de poder molestar a quien tiene el derecho de uso (el inquilino), es conveniente dejar que se vaya la casa a la ruina.

Se volcarían al mercado los departamentos amplios, mal aprovechados hoy, por los inquilinos privilegiados o los propietarios temerosos.

Se empezaría a tener en cuenta la previsión de los acontecimientos futuros, - los inquilinos al analizar su situación para dentro de algunos años, sacudirían su inercia basada en influencias políticas y parlamentarias.

El primero en beneficiarse será el Estado que hoy se encuentra en la imposibilidad de trasladar sus funcionarios civiles o militares de una ciudad a otra y se ve obligado a fabricarles viviendas si quiere trasladarlos.

No hay que pensar que se pueda volver al mercado antes de un largo periodo de tiempo, mientras las leyes de congelación mantengan su carácter general actual, no se puede esperar volver a la normalidad, sino después de varias generaciones. - Causa gracia oír decir se podrá volver a la libertad de los alquileres solo cuando las condiciones del mercado hayan vuelto a ser normales. Desafortunadamente, se ha leído demasiado a menudo fantasías de este tipo, en documentos presentados al parlamento o preparados por los redactores de las comisiones parlamentarias. Nunca se ha visto normalidad alguna volver por - sus propios medios hasta tanto perdure la congelación, las casas viejas no vol-

verán al mercado y las casas de nueva construcción no podrán de ninguna manera ser suficientes ni siquiera dedicando todo el ahorro que cada año se produce a la construcción de nuevas casas para satisfacer la doble afección de casas, es decir, la necesidad natural y sana, procedente del deseo de vivir en mejores condiciones y la demanda artificial y malsana que procede de la congelación. Estamos en un círculo vicioso que mantiene las vinculaciones porque la normalidad aún está muy lejos y la normalidad todavía no puede volver porque perduran las vinculaciones.

Se pregunta Como podrán los inquilinos pagar alquileres aumentados en un porcentaje, cada año hasta el infinito ? A la pregunta se la puede contestar con otra pregunta Cómo se puede pensar que el servicio representado por la casa puede eternamente ser vendido por encima o por debajo del costo? Los alquileres demasiado elevados (más elevados de lo que sería el precio en un hipotético mercado libre) se pagan mediante la renuncia a otros bienes y servicios que los interesados quisieran adquirir; aquellos demasiado bajos (mas bajos de lo que sería el precio de un hipotético mercado libre) producen una demanda artificialmente aumentada de bienes y de servicios, a los que los inquilinos deberían renunciar, ya que en la graduación de los consumos se encuentran a un nivel de importancia más bajo del que justamente tendría la casa, si todos tuvieran que pagarla al precio de mercado.

La larga duración de las congelaciones -más de 30 años, salvo una breve interrupción- ha provocado una distorsión en las ideas sobre el valor que se debe atribuir a la casa Quién se acuerda de los tiempos en que parecía obvio -destinar de una sexta a una cuarta parte más o menos de la renta familiar, al

costo de la casa? Lo que se obtiene por menos de su valor, es valorado en poco y despreciado.

Existe un interés público cualquiera en "incrementar" artificialmente el gasto en teatros, en cinematógrafos, en competiciones ciclísticas, o en partidos de fútbol, en publicaciones de historietas, en cigarrillos o en otras cosas similares, gracias a las disponibilidades que deja libre el costo demasiado reducido de la casa ?

Si el Estado, artificialmente aumenta o disminuye el precio de los bienes, el orden varía y se da un impulso -erróneo en relación con el orden diferente que sería consecuencia de la necesidad de pagar bienes y servicios en proporción con lo que resultaría su precio de mercado- a la distribución de los consumos y, por ende, a la producción de los bienes.

El convencimiento de que la casa constituye un bien sobre el que cada uno tiene derecho a condiciones de favor, no afecta sólo a las casas congeladas, se extiende a los alquileres de las casas nuevas. - Partiendo de la premisa de que es inicuo dedicar al alquiler la sexta o la quinta o la cuarta parte de la renta, que antes de 1914 era considerada natural, se grita que es inicuo tener que pagar por un departamento el precio necesario para crear el interés de construirlo. Parecería que tuviera que existir un remedio milagroso para reducir los alquileres a límites suficientemente bajos para que los consideren razonables con sumidores mal acostumbrados, que comparan los precios nuevos con los que paga el amigo con un alquiler congelado. Sin embargo el remedio no existe en vez del inquilino es el contribuyente quien paga.

Se refiere Einaudi, por último, a la despoblación del campo y al incremento de

la población en las ciudades aumentando sus problemas.

No todos los paisanos pueden esperar que florescan empresas sanas para transformarse en obreros y en artesanos en su mismo pueblo. Van a la ciudad y viven en grutas, en ranchos de lata y de madera, abrigados por los arcos de los acueductos.

El movimiento de los hombres desde el campo hacia las ciudades no es artificial cuando se produce después de una comparación honesta entre las ventajas y los inconvenientes respectivos de la vida en el campo y en la ciudad. Pero si :

-Violando las normas de policía, las que prohíbe que los hombres vivan en tugurios que de casas no tienen sino el nombre, y en los cuales es casi imposible respetar las leyes de la vida civil;

-Violando las normas de salubridad pública, las que prohíben que los hombres vivan en habitaciones sin agua, sin desagües y sin aire;

-Alentando a los paisanos a venir en masa, atraídos por la esperanza de no pagar alquileres o de pagarlos irrisorios ocupando en gran número viviendas de emergencia;

-Disminuyendo los obstáculos a las migraciones porque artificialmente se subestiman los problemas de la vida ciudadana o se sobrevalúan, por lo menos en la imaginación los inconvenientes de la vida en el campo;

-No tiene que extrañar que gran cantidad de nuevos bárbaros se amontonen en la periferia de las grandes ciudades y perturben la moral y el orden público. Los llamo bárbaros no porque no sean, donde tienen residencia estable, muy civilizados y de antigua civilización, sino porque el amontonamiento en ranchos

y en tugurios inmundos les hace, en breve momento, olvidar cualquier costumbre antigua.

El mal ya está tan avanzado que no subsiste esperanza alguna ni un rápido remedio. Con el tiempo, hay que volver al principio de que no se quiere y no se aprecia sino lo que hemos conseguido con sacrificio. También a la casa se le dará valor cuando haya sido adquirida a un precio de uso que esté en relación con el precio pagado con todos los demás bienes y servicios.

La casa tiene que volver a ser un bien parecido a todos aquellos otros bienes que, a los ojos del filósofo -y por filósofo se entiende al que piensa;- aparecen mucho más fútiles destructores de educación, antisociales y antifamiliares que la casa, y por los cuales, sin embargo, todos están dispuestos a pagar el precio debido.

Hasta aquí el escrito de Einaudi (7) aplicable en un todo a la situación entre nosotros.

LA INFLUENCIA DE LA LEY Y SUS PRORROGAS:

El principal efecto producido por la ley ha sido el haber ahuyentado los capitales privados de la inversión en viviendas para alquilar, particularmente de la construcción de nuevas unidades para ese fin.

Hoy muy poco se construye para alquilar no obstante que en la publicación del Consejo Federal de Inversiones titulada "Bases para una política Nacional de Vivienda" se diga "Desde el punto de vista de la orientación de las inversiones, el mercado de vivienda para alquiler ofrece hoy amplias posibilidades, porque permite obtener rentas elevadas y por la circunstancia de que este tipo de bien mantiene su valor real durante el proceso inflacionario".

Cuando un juicio de desalojo dura tres años: con reglamentaciones que desde 1943 separan el derecho de usar (mediante el pago de alquileres deteriorados, incrementados en índices muy inferiores a la disminución del poder adquisitivo de la moneda) del derecho de propiedad (pago de impuestos, reparaciones etc.); con la tentación permanente de políticos demagógicos de aplicar la ley a las casas excluidas de la prórroga; dichos elementos pesan más en el "huidizo capital" que las rentas elevadas (que sólo se materializan al desprenderse de la posesión) y el mantenimiento del valor real (que sólo es susceptible de ser materializado al reunirse nuevamente posesión y propiedad).

La atracción de capitales nuevos requiere seguridad física y psicológica que no se da mientras anteriores inversores en el mismo ramo no la gocen.

Otros aspectos de la influencia de la ley son:

- a) afectó al 60% de los ocupantes de vivienda al momento de ser dictada, actualmente la ley afecta a un porcentaje inferior por cuanto cierta parte de los inquilinos se convirtieron en propietarios , uno al edificar, otros por compra de las unidades que ocupaban. Aparte de ello la ley incluye aún a locaciones distintas a viviendas.
- b) Benefició temporariamente a los inquilinos, pero al procederse posteriormente a nuevos ajustes de salarios, los niveles nominales de éstos crecieron aproximadamente en relación con el aumento en el costo de la vida, el cual estuvo influido cada vez en menor proporción por los gastos de habitación.
- c) Perjudicó indirectamente a los inquilinos al fijarlos en su lugar de residencia, restando movilidad al mercado de trabajo y agravando el problema de transporte.

- d) Produjo reducción en gastos de conservación de los edificios, perjudicando al inquilino y deteriorando el capital invertido en vivienda.
- e) Significó la congelación -cuando no la reducción- de las rentas nominales de los propietarios, significando asimismo la indisponibilidad de la propiedad.
- f) La situación planteada tuvo principio de corrección al excluirse las nuevas construcciones del ámbito de la ley; las que fueron arrendadas a precios relativamente elevados; el sector de bajos ingresos así como el grupo de rentas -bajas dentro del sector de ingresos medios, permanecen fuera del mercado.
- g) Parte de los propietarios afectados por la ley se desprendió de sus bienes a través del llamado Régimen de Propiedad Horizontal, por montos inferiores al valor que las unidades hubieran tenido en un mercado no regulado.

3. - Legislación para amenguar el problema :

Dentro de la legislación destinada a atenuar el problema cabe indicar; la legislación relacionada con la vivienda de empleados y obreros, la ley de propiedad horizontal y la creación de organismos especializados.

a) Vivienda de empleados y obreros

Por un lado tenemos lo legislado en el sentido de construir viviendas con fondos públicos, como en los casos que ejemplifican las leyes 4824 de autorización a la Municipalidad de Buenos Aires para emitir títulos destinados a la construcción de casas para obreros; la ley Cafferata N° 9677 de casas baratas para empleados y obreros y la ley 15715, sancionada el 30-9-1960, por la que se autorizó a la Caja Nacional de Previsión para el Personal de Comercio y Actividades Civiles, para que entregase en préstamo a la Federación de Empleados de Comercio de la Capital Federal hasta la suma de m\$.n. 1.500

millones para ser aplicados a los planes de construcción de viviendas proyectadas por la misma y que ya tienen trámite ante el B. H. N. y la Dirección General de Préstamos Personales y con garantía real.

Aparte de lo expuesto cabe consignar que en la legislación laboral se han ido incorporando disposiciones que tienen relación con la vivienda de los trabajadores financiada por los empleadores .

Así en el Estatuto del Peón (Decreto 28.169/44 convalidado por la Ley 12.921) en sus artículos 10* a 15* se refirió a las prestaciones de alojamiento, que -- junto con la alimentación, tomadas a su cargo por el patrón, importaban la obligación de proveerlas en condiciones de abundancia y de higiene adecuadas, pues llevan aparejadas una quita sobre el salario fijado por ley y especificaba al respecto: El alojamiento debe satisfacer condiciones mínimas de abrigo, - aireación, luz natural y de espacio equivalentes a quince metros cúbicos por persona, contará con muebles individuales para el reposo y comodidades para la higiene personal completa, con arreglo a las condiciones ambientales y posibilidades y naturaleza de la explotación. Aclaraba también que los locales dedicados a habitación del personal, no podran ser utilizados como depósitos, y tendrán una separación completa de los lugares de crianza, guarda, o de acceso de animales. Dió también directivas en cuanto a los sitios destinados a comedor o esparcimiento del personal: mesas, asientos y utensillos en proporción al número de peones, luz adecuada para la lectura, encendida hasta una hora después de terminada la cena. En los casos de prestación de habitación para toda la familia del obrero, se incluye el otorgamiento de una parcela de tierra y se establece que la casa-habitación deberá poseer el número suficien-

te de piezas, para separación por sexos de hijos mayores. - Los patronos que deberán entregar las casas individuales en las debidas condiciones de habitabilidad e higiene, deberán exigir que sean mantenidas en el mismo estado y blanqueadas con lechada de cal por lo menos una vez al año, a cuyo fin proveerán el material adecuado.

La ley 12.789, año 1942- Régimen de los conchabadores- que comprende en sus disposiciones a los obreros que abandonan temporariamente el lugar de su residencia, con motivo de la demanda de braceros para las labores agrícola, ganadera, minera y forestal o de cualquier otra naturaleza, establece que en el sitio de trabajo se les proporcionará a los obreros alimentación y vivienda adecuadas, asistencia médica y especialmente farmacéutica que preserve o cure a ellos y a sus familiares, de las endemias de la región.

Según las disposiciones sobre Condiciones de trabajo y salarios de los obreros de la zafra (Decreto 10.644/44 convalidado por la Ley 12.921) el ingenio proporcionará gratuitamente al peón y a la familia a su cargo vivienda adecuada, asistencia médica, hospitalaria y farmacéutica con personal idóneo domiciliado en el lugar. - En la vivienda que el ingenio debe proveer tomará las medidas necesarias para que cada familia o matrimonio tenga la mayor independencia posible. - En todo lote o fracción o en cualquier lugar donde exista una concentración de peones, el ingenio establecerá servicios sanitarios e higiénicos adecuados para hombres y mujeres separadamente.

El estatuto del tambero mediero (Decreto 3.750/46 convalidado por la ley // 12.921) en su art. 12 establece: El tambero mediero recibirá una casa-habitación con dos o más piezas, cocina y dependencias para la higiene personal,

con arreglo a las condiciones ambientales y naturaleza de la explotación, en forma de que disponga de una habitación para el matrimonio y otras para los hijos de cada sexo, no siendo indispensable su construcción con ladrillos. - Esa población dispondrá, además de una habitación para peones, cuando los hubiere y de un tinglado o ramada para guardar los elementos de trabajo.

En el Estatuto de los Encargados de casa de renta se establece que el personal que trabaje exclusivamente para un empleador, ya sea como encargado, ayudante o cuidador, tendrá derecho a gozar del uso de habitación higiénica y adecuada..... en los edificios de renta en que se haya construido vivienda para el personal referido, no podrá alterarse el destino originario de la misma en perjuicio del trabajador.

b) La Ley de propiedad horizontal

La Ley 13.512 de Propiedad Horizontal sancionada el 30-9-1948 en su artículo primero establecía: Los distintos pisos de un edificio o distintos departamentos de un mismo piso o departamentos de un edificio de una sola planta que sean independientes y que tengan salida a la vía pública directamente o por un pasaje común, podrán pertenecer a propietarios distintos de acuerdo a las disposiciones de dicha ley.

Ello introdujo una amplia modificación al derecho real de dominio legislado en el Código Civil, particularmente al art .2. 518 que establecía: "La propiedad del suelo se extiende a toda su profundidad , y al espacio aéreo sobre el suelo en líneas perpendiculares". - "El propietario es dueño exclusivo del espacio aéreo; puede extender en él sus construcciones..".

Ello permitió una intensificación de la actividad de la construcción en las mejo-

res zonas de las ciudades, al repartirse entre los diferentes copropietarios el costo del terreno y de las partes de comunes.

Asimismo permitió que muchos inquilinos pudiesen pasar a ser propietarios -- del piso o departamento que ocupaban.

c) La creación de organismos especializados :

Los organismos especializados jalonan la historia de la legislación relacionada con la vivienda en nuestro país.

Desde la Comisión Nacional de Casas Baratas compuesta por 5 miembros ad-honorem, creada por la Ley 9677 (Ley Cafferata) promulgada el 5 de octubre de 1915, hasta la sanción de la ley 16.765 de creación de la Secretaría de Estado de Vivienda, diversos organismos especializados han ido jalando la historia de la legislación relacionada con la vivienda en nuestro país.

El Decreto 20911/45 creó el Consejo Nacional de la Vivienda dependiente de la Secretaría de Trabajo y Previsión.

El Decreto 11.157/45, ratificado por la ley 12921 creó la Administración Nacional de la Vivienda, formando parte de sus recursos "El patrimonio de la -- ley 9677..". - La Administración Nacional de la Vivienda fué a su vez posteriormente incorporada al Banco Hipotecario Nacional. -

El Decreto 6122/61 creó la Administración Federal de la Vivienda.

La Ley 16.765 promulgada el 26 de noviembre de 1965 creó la Secretaría de Estado de vivienda, dependiente del Ministerio de Economía, compitiendo a la misma, según su art. 2*, "todo lo inherente al estudio, realización y promoción de planos habitacionales, buscando el aprovechamiento integral y coordinado de todos los factores relacionados con los mismos, así como también de

los recursos que puedan afectarse para establecer y desarrollar una política de vivienda", permitiendo centralizar la política al respecto librada anteriormente al criterio de diversos organismos, fué modificada por la ley N° 17.101.

La nueva Ley de Ministerios N° 16.956 que redujo a cinco el número de Ministerios y estableció en quince el de las secretarías, creó el Ministerio de Seguridad Social que coordina y tiene la supervisión general de las secretarías de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad de Seguridad Social, de Salud Pública y de Vivienda, compitiendo a esta "lo inherente a la coordinación de los esfuerzos de la comunidad desarrollando los mecanismos operacionales que permitan poseer al alcance de todos los sectores de la población los recursos y medios necesario para tener acceso a la vivienda digna".

En este punto relacionado con la creación de organismo especializado merece citarse también:

La Ley 16.824 promulgada el 26 de noviembre de 1965 de creación de la Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la vivienda.

La Ley 17.174, del 17-2-64, que crea la Comisión Municipal de la Vivienda, - dentro de la Municipalidad de Bs. Aires, organismo descentralizado y autárquico a quien se le cederán tierras, no solo en el Parque Almirante Brown de esta ciudad, sino también en la Provincia de Buenos Aires, Partido de la Matanza, para construir viviendas de interés social destinadas a familias de bajos ingresos que habiten en la Capital y en el Gran Buenos Aires, aplicando los // préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo, afectados al primer programa M. C. B. A - B. I. D. erradicando villas miserias del ex-Bañado de Flores. -

V. - LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION :

1. - Desarrollo, Sistemas, Capacidad :

La industria de la construcción es una de las de mayor gravitación en la economía del país, no sólo por los capitales vinculados a la misma, la mano de obra utilizada y la cantidad de industrias interdependientes sino también por su carácter de industria matriz, de la civilización, por cuanto decide el modo de vivir de cada época.

Esa importante gravitación ha dado lugar a las expresiones auténticas y valederas, por cierto bien conocidas, a semejanza de aquello de "cuando el campo va bien, todo va bien", que expresa que "cuando la construcción va bien, el país marcha bien". - Ese concepto lo recojen la Federación Interamericana de la Construcción y de la Cámara Argentina de la Construcción en su lema que expresa "La construcción es la industria del bienestar humano".

Activar la industria de la construcción implica activar las industrias conexas, implicando activar el trabajo y el empleo en forma directa y en las industrias colaterales, lo que ha hecho de la industria una importante herramienta de la política anticíclica en la fase de la depresión. Hoy la política anticíclica parece haber pasado de moda en la terminología de los economistas, desplazada en forma abrumadora por el "desarrollo", prestándose el énfasis al "consumo", al derecho de disfrutar de la vivienda, y en función de él la edificación y sus industrias adquieren su significación en los planes de desarrollo.

A parte de las industrias colaterales beneficiadas en forma directa, son pocos los sectores no relacionados de alguna manera con el desarrollo de la construcción, las nuevas casas implican la necesidad de proveerlas desde el simple -

repasador, hasta los enseres eléctricos, aparte del aumento de la productividad de los habitantes que al disponer de nuevas viviendas trabajarán mejor. Pero la influencia de esta industria no se refiere solamente a los aspectos económicos sino también al espíritu y al porvenir de la nación como lo expresa J. E. Havel al manifestar que nunca se insistirá lo suficiente sobre la repercusión directa del grado de actividad de la industria de la construcción en la psicología de la nación "Un pueblo que construye y ve construir siente que el futuro le pertenece. - Adquiere confianza, dinamismo y alegría de vivir. - Un pueblo, que por el contrario se despreocupa de la edificación, se sume en la melancolía, la contemplación del pasado y el temor a los cambios. Su única felicidad consiste en la conservación, en la cual agota la fuerza vital de su juventud". (1).

La construcción definida como "industria de planta móvil", constituye una actividad económica de características propias que la diferencia profundamente de las denominadas de "planta fija".

Puede ser dividida en dos grandes sectores; el que comprende la obra pública y el que corresponde a la obra privada, dentro de esta última el mayor volumen corresponde a la vivienda.

El desenvolvimiento satisfactorio de una industria requiere continuidad en el proceso productivo, aspecto que no se ha dado en la industria de la construcción.

Las características propias de la industria de la construcción pueden apreciarse desde el punto de vista de la naturaleza del bien que produce, de las características de la demanda y de la organización de las empresas.

La vivienda en un bien escasamente estandarizado, voluminoso, pesado, adherido al suelo, que exige el traslado de su fábrica al lugar de la instalación, además es permanente y durable, susceptible de modificación y de ampliación, es heterogéneo en su diseño, dependiendo de múltiples variables: número y tamaño de ambientes, estilo, calidad del material, localización, etc., su mantenimiento no es cumplido por la empresa constructora. - Por otra parte constituye un bien costoso en relación a la capacidad de las unidades económicas a que está destinado . (2).

Si bien su demanda potencial es enorme su demanda real o efectiva es limitada, resultando además irregular e inconstante.

En cuanto a la organización de las empresas constructoras tienen una organización muy distinta de las empresas de otras industrias, empezando por el "obrador" que hace las veces de planta industrial, en que las decisiones no se encuentran concentradas. - La industria trabaja a un nivel técnico menos avanzado que otras, la standardización, normalización, mecanización y producción en serie ingresan a la edificación con lentitud. Además al delegarse ciertas tareas (en porcentajes que llegan al 70% de la obra) en subcontratistas, independientes de la empresa principal, que ordenan su trabajo en función de otras obras que atienden simultáneamente, y al no contarse con índices de rendimiento se hace difícil conseguir la secuencia de los trabajos, así como coordinar el ingreso de los materiales a la obra. - Ha llegado a decirse que subcontratación y programación son incompatibles. Las empresas no producen según programas propios, sino conforme a contratos, lo que dificulta la planificación a largo plazo de sus actividades.

Predominan en la construcción -una de las actividades económicas más antiguas- las labores artesanales.

Todo ello lleva a preguntar si existe una industria de la construcción o si es la construcción una industria . . .

En las grandes obras es posible alcanzar altos niveles de mecanización, sistematizar la labor de los obreros, como así también coordinar la labor de los -- sub-contratistas. - Además es factible el uso de bienes intermedios standardizados, lo que facilita la elaboración de proyectos que implican una sensible reducción en el desperdicio de materiales.

La utilización de técnicas de prefabricación ligera y pesada, a través del empleo de unidades y secciones (tabiques, bloques, etc.) hechos en taller y en serie, mediante procesos de estandarización, contribuyó a disminuir los costos juntamente con la reducción de mano de obra. Esta prefabricación surge - de aplicar todo un proceso de normalización en base a normas preparadas con antelación y como resultado de investigaciones de laboratorio, cuyo punto de partida se halla en todo un sistema de coordinación modular -aplicado a la fábrica y al proyecto de arquitectura (tipificación o proyectos tipo) donde la unidad de medida es un módulo, que se repite sucesivamente en forma de múltiplos.

Hoy día se fabrica en forma seriada todo una gama de unidades, (bloques), secciones, (tubos), y ensambles, (tabiques sanitarios, cerramientos, etcétera). lo cual facilita enormemente la labor técnica economizándose tiempos y costos. La vivienda puede llevarse al terreno prácticamente desarmada y en pocos días procederse a su ajuste y terminación, con o sin auxilio de mecanización, (grúas

puentes, etcétera). Puede llegarse más allá aún, al transportarse aquella , completamente terminada y reduciendo las operaciones sobre el terreno a la simple ejecución de las instalaciones. Todo este proceso constituye la última etapa de la llamada industrialización, de la vivienda, la cual, si hasta el momento no ha tenido en nuestro país la difusión suficiente, deberá serlo con el tiempo, dadas sus ventajas económicas.

En cuanto a la capacidad de la industria de la construcción no se poseen datos estadísticos precisos que permitan determinarla, "Puede afirmarse que se dispone de diversos elementos de juicios que revelan la existencia de una importante capacidad ociosa en la industria de la edificación " (3). La Cámara Argentina de la Construcción en su contestación al Cuestionario de la Comisión Honoraria de Reactivación Industrial, decreto 6492/63, informó que en 1963 el sector de la construcción de viviendas, en base a cifras estadísticas de su Departamento Técnico estaba en un grado de utilización del 36% con respecto al año 1950 que fue el de máxima.

2. - La Industria de los Materiales constructivos.

Del costo total de la edificación de obra privada, alrededor del 50% corresponde al costo de los materiales utilizados.

El sector que los provee se caracteriza por la amplia gama de industrias que lo componen, que van desde las meramente extrativas como las proveedoras de arena y canto rodado hasta las que proveen de elementos complejos como ascensores, calderas, y moviliza un amplio sector de la población, incluyendo obreros con muy distintos niveles de especialización.

Algunas de dichas industrias incluye fábricas de localización regional debido

a la naturaleza de sus materias primas, provistas por industrias extractivas - que obligan al establecimiento de las plantas al lado de canteras o yacimientos, tales como la industria cementera, calera, de cerámica roja.

El área de influencia varía entre amplios límites, pudiendo estar restringidas a ámbitos locales como puede ser la carpintería, fábrica de mosaicos o bien - abarcar regiones o todo el país como sucede con las industrias de artefactos sanitarios, hierro redondo, cemento, vidrio plano.

Asimismo la densidad de capital y magnitud de planta pueden variar considerablemente desde la pequeña fábrica de mosaico hasta la gran industria productora de cemento, hierro redondo.

En el caso de algunos materiales, pocas plantas producen la mayor cantidad del total: Industrias del cemento, vidrio plano, artefactos sanitarios, en el de otras la producción es realizada por gran número de fábricas de distinta magnitud; - mosaicos, carpinterías.

La distribución de los materiales para construcción es en general compleja, pues deben ser utilizados en obras que se caracterizan por su gran dispersión y en - muchos casos después de recorrer grandes distancias desde las plantas localizadas en zonas de disponibilidad de materias primas.

De ello resulta que los fletes y las utilidades de intermediarios y transportistas constituyen una parte importante del precio final del producto.

La regularidad de acceso a las obras queda condicionada a la disponibilidad de - una eficiente red de comunicación y transporte que puede constituirse en factor de estrangulamiento para la eficiencia del aprovisionamiento y en consecuencia de la misma industria de la construcción, lo que hace que las líneas de abas-

tecimiento sean vitales para esta industria que prácticamente no cuenta con la posibilidad de acumular materias primas .

La investigación y la técnica cuentan por amplio margen si bien algunos materiales no han sufrido alteraciones importantes de diseños o características: la drillos, vidrios, otros presentan una evolución hacia una utilización más eficiente por el desarrollo de nuevos métodos de procesamiento, nuevas teorías estructurales y aplicaciones: La madera utilizada originariamente en forma de tablas y vigas hoy admite diversas formas: maderas compensadas, aglomeradas, hard board, celotex, etc., igualmente las piezas de hormigón o cerámica pretensado y de materiales plásticos en variadísimas formas de aplicación. Asimismo gracias al cálculo estructural liberados los muros de su misión de sostener, podemos hacer edificios como "mecanos", se ha liberado al edificio de los muros de ladrillos, pudiendo las paredes ser íntegramente de vidrio. La heterogeneidad de materiales, sus características y de sus plantas productoras, nos habla de la necesidad de un mercado de construcción que sostenga normas de calidad uniforme, limitación del número de diseños y precios estables. - En diversas oportunidades se trató de fijar topes a los incrementos de precios de los materiales de construcción , la última corresponde a la Ley Nacional de Abastecimiento N* 16.454 que declaró existente el estado de emergencia económica , en su art. 2* , declaró a los materiales de construcción - especialmente comprendidos en el régimen de dicha ley.

La Ley 16.459 promulgada el 12-6-64 de salario vital mínimo móvil en su art. 25, congeló precios al 1-3-64 de productos a los que se hubiere referido la Ley 16.454, que no hubieran sido establecidos por el P. E. . -

El decreto 7418 del 22-9-64 reglamentado por la Resolución 305 de la Secretaría de Comercio, comprendió en el citado art. 25, los materiales de construcción más comunes.

El decreto N° 10025/64 del 11-12-64 mantuvo la congelación de los precios al 1-3-64.

El decreto 406/66 del 22-1-66 fijo precios topes para : arena, cemento, Portland, piedra partida y canto rodado y limitó el porcentaje de utilidad para los comerciantes en materiales de construcción-

3. - La mano de obra :

Con anterioridad a la segunda guerra mundial la edificación en nuestro país con tó con mano de obra calificada, proveniente en gran parte de la inmigración, - particularmente italiana.

Las empresas tomaban a su cargo prácticamente la totalidad de la obra gruesa y algunos oficiales realizaban varias funciones, que actualmente se encuentran por lo general especializadas.

Posteriormente como consecuencia del creciente aumento de las cargas sociales y del incremento de la demanda de mano de obra en otras industrias en expansión y del sector "servicios", se produce una evolución en las condiciones vigentes: parte se orientó a otras actividades, parte del resto que quedó vinculado a la edificación, se independizó y se produjo una incorporación voluminosa de mano de obra no calificada, proveniente de medios rurales que no asimi ló rápidamente los requerimientos del trabajo en obra, por todo lo cual disminuyó la productividad.

En la estructura de costos, la mano de obra elevó su participación y las empre-

sas fueron elevando la subcontratación de rubros que actualmente puede alcanzar al 70% del costo de la obra: correspondiendo el 30% restante a su cargo a excavaciones, mampostería, aislaciones, revoque y contrapisos.

Algo menos de un cuarto de millón es el número de obreros ocupados en la industria.

El índice de utilización de mano de obra en la edificación en nuestro país, se admite generalmente en alrededor de 45 horas-obrero por m². de superficie cubierta; hace dos décadas el índice era de unas 30 a 35 horas, aplicando técnicas constructivas con alto grado de mecanización se ha reducido dicho índice en países como Holanda y Suecia de 15 a 8,5 horas-obrero por m². de superficie cubierta. (4).

La baja productividad que surge de nuestros índices podría ser mejorada por vía de la concentración constructiva, el diseño, el proyecto y la planificación y organización del obrador.

Es posible afirmar que la mano de obra de la construcción posee una capacidad productiva muy superior a la actual.

4. - Los costos. - Influencia en los costos de la duración de las obras.

En un mercado no competitivo pueden cargarse a los costos todas las inoperancias, incapacidades, ineficiencias e insuficiencias, ya sean del capital, de la técnica, de la dirección, de la planificación o programación, de la mano de obra o de las materias primas.

Como hemos visto la elevada participación de la mano de obra, en relación con la que es habitual en otras ramas industriales, es características en la estructura de costos en la industria de la edificación.

El C. F. I. ha estimado en base al Informe E. 2 Dirección Nacional de Estadísticas y Censos (IX/1961) Nueva Investigación sobre el costo de la construcción para vivienda individual que el 47, 23% del valor total corresponde a mano de obra, el 42, 40% a materiales y el 10, 37% a gastos generales (Derechos, conexiones, serenos, dirección de obra); para vivienda multifamiliares la incidencia de la mano de obra ha de ser menor, según datos de la Cámara Argentina de la Construcción llegaría al 40, 84% (5).

Ya nos hemos referido a la importancia de la subcontratación que llega frecuentemente al 70% del valor total de la obra, subcontratación determinada en gran medida por la evolución de la legislación social.

Influye también en la actual estructura de costos la falta de concentración de las obras y el bajo grado de industrialización que han prevalecido.

Analizando la evolución de los costos tomando como base 1943, se observó que los costos correspondientes a mano de obra crecieron con más intensidad que los restantes elementos integrantes del costo total de la construcción, ello elevó la proporción de dicho rubro dentro del total de un 28% en 1943 al 38% en // 1962.

Asimismo se observó que los salarios nominales de los albañiles crecieron en una proporción inferior a la correspondiente al nivel general del costo de la construcción.

En el mayor costo relativo de la mano de obra influyeron el mayor número de horas obrero por superficie cubierta, que paso en términos generales de 35 en 1943 a alrededor de 45 en 1962 y el aumento de las cargas sociales que, de alrededor del 10% del monto de los salarios nominales en 1943, alcanzaban a más

del 70% en 1962. -

En síntesis cabe expresar que el índice del costo de la construcción en la Capital Federal de la Dirección Nacional de Estadística y Censos con base 100 en 1943 llegó en 1956 a 1.082,7, mientras que el que publica con base 100 en 1956 llegó en 1966 a 1.327,7.

Al hablar de costos, es conveniente dedicar una atención particular a la influencia en los costos de la duración de las obras.

En el costo de cualquier producto el tiempo insumido en su producción juega un papel importante.

En un producto con las características de una obra cuya construcción insume meses o aún años, el factor tiempo es de suma importancia: hasta que la obra esté terminado o en condiciones de ser habitada no empieza a rendir los beneficios de su consumo directo e incluso los correspondientes a la amortización de la -- parte proporcional de infraestructura correspondiente, por el contrario los capitales invertidos en ella, ya sean en forma de terreno, o costo de la obra: materiales, mano de obra, devengan intereses, o lucros cesantes, que incrementan su costo;

Asimismo se incrementan todos los gastos directos o indirectos que se cargan al costo de la obra en función del tiempo; serenos, amortización de maquinarias, etc.

Además la constante pérdida de poder adquisitivo de la unidad monetaria, al transcurrir el tiempo, dada la necesidad de ir construyendo en forma sucesiva con los mayores costos, aumenta el costo originario y desbarata los cálculos presupuestarios, dichos mayores costos que son contemplados en las obras pu-

blicas de orden nacional por la Ley 12.910, dictada en 1946, y pueden dar origen a la llamada "Industria de los mayores costos" dado lo relativo de los índices de precios, y la relativa posibilidad de ejercer controles rigurosos en las certificaciones.

5. - Nuevos métodos constructivos - Sus requerimientos de crédito.

Nuevos métodos constructivos aumentan la productividad en la industria de la construcción, disminuyendo los costos, alcanzando mayores grados de mecanización en la industria, procediendo realmente a la "Industrialización de la construcción" por ejemplo la aplicación de los sistemas denominados de prefabricación liviana o pesada.

Esto implica la inversión de capitales que pueden ser de magnitud considerable y con elevado contenido importado, particularmente en las formas más evolucionadas. Además los nuevos métodos requieren una demanda constante para poder operar económicamente.

Las características más notables de las nuevas tendencias y técnicas de construcción se refieren a la implantación y desarrollo de métodos de prefabricación con elementos de hormigón de grandes dimensiones, a la mayor racionalización de las actividades y los métodos constructivos.

Uno de los métodos que ofrecen mejores resultados y que ha sido desarrollado en Holanda es el de la construcción tradicional evolucionada. En ese país se han obtenido rendimientos superiores a los del resto del mundo con relación al porcentaje de horas-hombre por m². Allí ha evolucionado un sistema de producción en cadena con las características de las tareas que se cumplen en cualquier fábrica. - Empleando los materiales tradicionales se fija la mayor dimensión -

de cada unidad constructiva. - Las distintas tareas están a cargo de sendas cuadrillas de trabajadores que emplean el mismo tiempo para cumplir su labor - específica, cualquiera sea la naturaleza de ésta. - Esto permite que al abandonar una cuadrilla una unidad para pasar a la siguiente, otra la reemplaza inmediatamente para cubrir la tarea, que, a su vez, le corresponde. Este sistema que comienza a aplicarse en Suecia y se utiliza ya en España, es empleado en Holanda en el 80% de las unidades de vivienda construída.

Mientras tanto en Alemania el progreso mayor se refiere, no tanto a la organización cuanto al estudio de las dimensiones y el peso óptimo de los materiales, con el objeto de evitar el cansancio físico del operario y obtener de éste un mayor rendimiento.

El número de viviendas construída por el sistema de prefabricación pesada, no alcanza en Francia -donde ese método se halla más evolucionado- al 40% del total de las que se construyen. Según la opinión de los técnicos ese tipo de prefabricación, no ofrece todavía ventajas económicas, pues los costos del sistema son altos. - El radio óptimo de acción de una fábrica de elementos pesados es de unos 50 Km. y puede extenderse, en condiciones muy favorables -en ello gravita notablemente el transporte- a los 200 km., con el peligro que implica el posible agotamiento de ese mercado de dimensiones tan reducidas.

La preferencia de los norteamericanos se vuelca hacia la vivienda individual liviana, para cuya construcción se emplean en medida creciente los materiales -no tradicionales. Las estructuras son, generalmente, de madera -es posible comprar en el comercio paquetes de cabreadas cortadas, cepilladas y agujereadas para distintos tamaños de viviendas, listos para armar-, la cáscara (pare-

des exteriores) es de madera mineralizada, aluminio, plásticos, u otros materiales livianos y los techos son de tejas de cartón o fibra asfáltada y recubiertas por "binder" (partículas refractarias), mientras que los tabiques se realizan con placas de yeso recubiertas por papel "kraft" o con malla metálica desplegada sobre la cual se aplica el yeso. (6).

6. - Influencia en los precios de los inmuebles del valor del terreno, por su localización y según el régimen de propiedad.

Al considerarse el costo total de la vivienda, aparte del costo de la edificación, ha de considerarse el valor del terreno influenciado por su localización y tratándose de un bien económico por la ley de la oferta y la demanda: En la ciudad de Buenos Aires, loteada en su casi totalidad y construída en su mayor parte, aunque fuera en una sola planta, la existencia de terrenos baldíos es muy limitada, salvo los de propiedad nacional o municipal, en consecuencia, su oferta es muy reducida, lo que hace aumentar sus precios y lo mismo puede decirse de los loteos en la periferia de cualquier ciudad. .

Esa ocupación de los terrenos explicó el mayor incremento porcentual de la población en los alrededores del Gran Buenos Aires en relación con el de la propia ciudad, que observamos en el capítulo I.

El Régimen de Propiedad Horizontal Ley 13.512, del año 1948, al establecer la copropiedad del terreno, permitió repartir el costo del mismo entre los propietarios de los correspondientes pisos o departamentos, disminuyendo el costo - proporcional individual, pero indudablemente aumentó su valor total.

La edificación imposibilitada de expandirse en extensión se elevó y valorizó aun más los terrenos bien ubicados en función de su carácter residencial o de sus fa...

cilidades de transporte, donde resultó mas provechoso construir en pisos. - Arquitectónicamente se ha tratado de "ganar con la altura lo que se ahorra en superficie" (7).

7. - La urbanización y su costo.

Dentro de este capítulo de la construcción ha de considerarse la acción y efecto de urbanizar, es decir convertir en poblado una porción de terreno o prepararlo para ello, abriendo calles, y dotándolas de luz, empedrado y demás servicios municipales, como dice el diccionario de la Real Academia.

La infraestructura urbana comprende el conjunto de calzadas pavimentadas, veredas, redes de agua corriente, desagües cloacales y pluviales, gas, energía eléctrica, teléfono y alumbrado de vías públicas que sirven a la vivienda (8).

Esta complejidad de servicios es de difícil evaluación porque depende de las características de los proyectos en cuanto a sus trazados se refiere y aún conociendo éstos, de las diferentes tramas que se adopten para las redes, así como de la proximidad o alejamiento de los conjuntos de núcleos urbanos ya equipados, porque cuando la distancia se agranda o cuanto la infraestructura de los mismos sea insuficiente para atender los nuevos requerimientos, deberá -- contemplarse la instalación de la obra básica compuesta de plantas generadoras, transformadores, depósitos, etc.

Además ha de considerarse el equipamiento. - Se entiende por equipamiento social el conjunto de edificios e instalaciones que nuclean a un barrio proporcionando a sus habitantes asistencia cultural, médica y religiosa, atendiendo a sus necesidades vitales, dando lugar al desarrollo de sus usos y costumbres y contribuyendo al mejoramiento de su nivel de vida.

Por otra parte ha de considerarse también la renovación urbana: La dinámica que caracteriza a toda ciudad exige un proceso permanente de renovación de las partes más antiguas y de aquellas otras que comienzan a deteriorarse, de ahí la urgente necesidad de iniciar este proceso, descuidado hasta el presente, a fin de que nuestras urbes puedan cumplir eficientemente sus funciones, guiado por los correspondientes Planes Reguladores.

VI. - ASPECTOS BANCARIOS Y FINANCIEROS

Atento la magnitud del esfuerzo a realizar, así como es necesario una coordinación general en lo técnico, deberá hacerse otro tanto para lo financiero, tratándose de evitar desperdicios de esfuerzos y de capitales.

Ello ha de formar parte de la política integral de vivienda.

Se ha estimado que en los últimos años las inversiones en vivienda no ha llegado al 4% del producto bruto nacional (1).

La necesidad de incrementar ese porcentaje lleva a la necesidad de variar la forma de canalizar los recursos del ahorro nacional, veamos algunas de las formas en que dichos recursos son canalizados:

1. - El Banco Hipotecario Nacional :

Nacido en 1886, su objetivo específico originario al otorgamiento de crédito real ha ido orientándose hacia la financiación de viviendas. - En su larga existencia el B. H. N. ha debido adaptarse a diferentes situaciones financieras, económicas y políticas que tuvieron efecto particularmente en la forma de obtener los recursos destinado al cumplimiento de sus fines.

En función de este aspecto puede ser dividida la historia del Banco en tres períodos:

El primero: la época de la cédula, desde su fundación (1886) hasta 1946. - Concedido el préstamo dentro de la emisión autorizada el titular del mismo vendía en el mercado al tipo de cotización corriente las cédulas que había recibido, obteniendo de los adquirentes los pesos correspondientes, la cotización del título podía determinar primas con relación a su valor nominal. En contraprestación el titular del crédito debía pagar en el futuro los servicios de intereses,

y amortización de la hipoteca fijados en la emisión, los que variaban de acuerdo con las condiciones del mercado. Se trataba de ahorros genuinos.

El segundo período: época de la provisión del dinero efectivo por el Banco Central, tras su nacionalización. Entregándose a los titulares los préstamos en efectivo. Se trataba de financiación inflacionaria.

El tercer período comienza en 1959, al cortarse la provisión de fondos del Banco Central al aplicarse el llamado "Plan de Estabilización" de fines de 1958. - Es el período de la heterogeneidad en cuanto a la captación de recursos; Cuentas especiales de Ahorro inauguradas a fines de 1958; Reactivación del mercado de la Cédula Hipotecaria Argentina 8%, en 1960; Sistema de Ahorro y Préstamo para la Vivienda en 1961; Préstamo del exterior.

La gestión del Banco se canaliza en tres líneas: a) los planes de Ahorro y Préstamo para la vivienda; b) el programa llamado de "Acción Directa" para la construcción de viviendas económicas, con la contribución del Banco Central y la Caja Nacional de Ahorro Postal y c) el programa denominado "Plan Federal de la Vivienda que se financia con la cooperación del B. I. D. en su carácter de administrador del fondo fiduciario provisto por la Alianza para el Progreso.

Al referirnos a la situación actual del Banco Hipotecario cabe hacer notar que el comienzo y posterior aceleración, en las décadas de los años 40 y 50, de la pérdida de poder adquisitivo del peso moneda nacional, afectó y afecta el valor real de la recuperación de préstamos; para los beneficiados la obtención de un préstamo constituyó un privilegio. - El privilegio continúa y continuará mientras continúe la inflación -pérdida de poder adquisitivo del peso moneda

nacional- y los servicios se continúan pagando en pesos moneda nacional corrientes, y no sean alcanzados por algún tipo de reajuste.

En el Capítulo VII se considera con mayor extensión la acción del Banco Hipotecario Nacional.

2. - Las secciones hipotecarias de los bancos.

En 1961 el Banco Central autorizó la constitución de secciones especiales destinadas a la realización de operaciones hipotecarias. Las normas para autorizarlas fueron aprobadas por el Directorio del Banco Central en su sesión del 28 de junio de 1961 y fueron modificadas el 19-7-62 y el 10-2-66. - Dichas secciones han de funcionar en forma enteramente independiente de las operaciones bancarias y deberán contar con un capital mínimo y ajustarse a exigencias de efectivo mínimo.

La recepción de fondos se ha de hacer con la expresa mención en los documentos pertinentes, de que ellos serán invertidos en operaciones hipotecarias. -- Los depósitos iniciales no pueden ser inferiores a mil pesos.

No se permite más de una extracción por semestre en cada cuenta. Los depósitos que permanezcan durante un plazo mínimo de 6 meses devengan un interés máximo del 12%, capitalización semestral, con la posibilidad eventual de una participación adicional proveniente del margen que dejen las operaciones. - Para la inversión en operaciones hipotecarias se han fijado porcentajes del // 20% de los fondos disponibles para aplicar a la siguiente escala de plazos; hasta 1½, 3, 5, 10 y 15 años. -

La tasa de interés a cobrar será del 15% anual como máximo.

En la práctica la participación en las utilidades se ha concretado en un 1% anual

adicional.

La financiación de las secciones hipotecarias se ha dirigido en general a viviendas de nivel superior al medio.

3. - El Banco de la Nación Argentina y la vivienda rural

El Banco de la Nación Argentina en su misión de Banco del agro ha contribuido , dentro de los préstamos con destino a la producción agropecuaria, con préstamos para la construcción de la vivienda rural, refección y/o ampliación de la existente.

La reglamentación respectiva fue modificada por última vez en 1954, (2) el límite de los préstamos era de setenta mil pesos. - En los últimos años no tuvieron aplicación. - Actualmente, como consecuencia de la política gubernamental en materia de viviendas, se encuentra a estudio una nueva reglamentación para conceder tal tipo de préstamos.

4. - Los sistemas cooperativos :

El cooperativismo de vivienda constituye un campo no suficientemente difundido en nuestro país.

La cooperativa como es sabido es una sociedad de personas y no de capital. - Su funcionamiento se rige fundamentalmente por dos principios que le son peculiares: una regla de la igualdad + "cada miembro, un voto" independientemente de la importancia económica de la participación de sus miembros y otra: regla de la proporcionalidad o equidad: El "retorno" participación en el superávit repartible será en función de su aporte, de su actividad, de la medida en que ha contribuido a formar dicho superávit.

El ordenamiento legal de las cooperativas en Argentina está dado por la Ley //

11.388 del año 1926, de cooperativas, en la que las cooperativas de vivienda no se hallan explícitamente involucradas, sería conveniente la sanción de una ley complementaria, específicamente para vivienda cooperativa encuadrada asimismo dentro de los lineamientos de la ley integral de vivienda.

No obstante esas lagunas legislativas, la potencialidad de la acción cooperativa tiene un buen exponente en la Cooperativa El Hogar Obrero que fundada en 1905, en el año de su constitución formal, 1907, acordó su primer préstamo para construir, siendo su mayor obra realizada la octava casa colectiva, inaugurada en 1955, en Rivadavia al 5100 , de 24 pisos y 267 departamentos, que por sus dimensiones mereció en su momento el calificativo de "ciudad vertical". - Asimismo la asociación civil Emaús asesora a cooperativas formadas por habitantes de villas de emergencia.

Algunas ventajas del cooperativismo de vivienda son:

- a) Movilizar fuerzas sociales en beneficio comunitario y con función de servicio, amén de una motivación exenta de carácter lucrativo;
- b) Adiestrar a los participantes en el conocimiento del sistema cooperativo y en la administración de empresas económicas, con el resultado adicional que les estimula para el ejercicio de nuevas actividades en este campo;
- c) Estimular la iniciativa de los mismos interesados en la construcción de viviendas, (esfuerzo propio) proporcionando una oportunidad de creación // que falta en la iniciativa estatal y substituyendo por valores sociales la mera búsqueda de ganancias que guía generalmente a la empresa privada;
- d) Permitir la planificación social de la vivienda en función del servicio y no del lucro;

- e) Reducir apreciablemente los costos;
- f) Eliminar la necesidad de un financiamiento total de parte del Estado, al que se releva de sobrellevar toda la carga económica (3).

Entre las dificultades existentes en el avance del movimiento cooperativo de viviendas, figura el primer gran problema que se plantea en el cooperativismo en general: para formar una empresa cooperativa, hace falta haber formado una Asociación, es decir hace falta haber formado cooperadores, lo cual significa la necesidad de una educación cooperativa. Una vez constituido el grupo dispuesto a cooperar, todavía los trámites formales insumirán más de un año; reconocimiento legal de la cooperativa, inscripción en los Registros de Cooperativas, Público de Comercio, Registro de Mandatos de las autoridades del Consejo de Administración.

Otra dificultad, que se ha notado es que así como en las fórmulas de las sociedades de copropiedad atraen especialmente a individuos de altos ingresos, las cooperativas atraen a empleados y obreros, cuyo monto de ingresos limita fuertemente el importe que pueden destinar a vivienda, lo que hace que la cooperativa resulte insuficiente necesitando el aporte del respaldo de instituciones más fuertes: Sindicatos o el Estado. - Este, particularmente, se ha mostrado parsimonioso en la colaboración efectiva, por ejemplo con la entrega de terrenos.

El alto contenido social, educativo, democrático de la cooperativa de vivienda la hace acreedora a una mayor difusión y al respaldo efectivo de la acción estatal.

Cabe consignar que en la ley de creación de la Secretaría de Estado de Vi-

vienda se incluye en su competencia el "Fomentar la creación de cooperativas de vivienda" y en la ley de creación de la Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda se incluye entre sus objetivos "Fomentar, difundir y proteger el ahorro realizado mediante el aporte del trabajo manual en la edificación cooperativa de viviendas, acordando préstamos hipotecarios a tales sociedades cooperativas".

En este orden de ideas merece asimismo citarse el sistema denominado // ATEPAM, que significa Asesoría Técnica, Esfuerzo Propio y ayuda Mutua - propiciado por el gobierno de la provincia de Buenos Aires para la construcción de viviendas . -

5. - Las entidades de ahorro y préstamo para la vivienda :

Las actuales sociedades de ahorro y préstamo para la vivienda tienen su antecedente en las sociedades de crédito recíproco que comenzaron a funcionar en // 1935 y que fueron absorbidas por el Banco Central en 1949.

El actual sistema comenzó en 1961 con una proliferación de empresas, sin una conveniente reglamentación, sin la actuación de un organismo movilizados que las respaldara y fundamentalmente en medio de la inflación reinante.

Todo ello fue creando desconfianza alrededor del sistema; el elevado porcentaje necesario de ahorro previo y la prolongación prácticamente indefinida de los plazos de espera han conducido al sistema de "ahorro y préstamo" privado, a un sistema de "ahorro sin préstamo".

El decrecimiento de la producción llegó a culminar con su prohibición de la Caja Federal. - A dicha desconfianza se agrega la relativa acción de la Caja Federal de Ahorro y Préstamo y la competencia de los planes ofrecidos por el Ban-

co Hipotecario Nacional, todo lo cual ha configurado una situación de quiebra para el sistema.

No obstante lo cual ha de considerarse que este sistema funcionando correctamente puede ser uno de los elementos más útiles para resolver los problemas del financiamiento de la vivienda.

En el Capítulo VIII se considera con mayor extensión el sistema de ahorro y préstamo.

6. - La acción privada en general.

La acción privada tuvo en nuestro país en la financiación de la vivienda un // campo preferente para desenvolver sus actividades mediante el ahorro acumulado de muy amplios sectores. - Nunca significó una inversión de réditos elevados, pero, en cambio, constituyó una colocación de capitales que ofrecía - las máximas garantías de seguridad. La llamada Ley de Alquileres privó a // esas inversiones de su fundamental atractivo: la seguridad. Mantuvo, durante años, enormes capitales inmobiliarios totalmente improductivos, restando así, la posibilidad de acumular nuevos ahorros, y alejó definitivamente de ese mercado a una masa importantísima de inversores. - A los factores señalados vino a sumarse la inflación desencadenada desde el propio gobierno y que, como una de sus consecuencias, destruyó la posibilidad de ahorro del sector productivo para este tipo de inversiones, ya que en esos períodos las ganancias sólo operaron dentro de los sectores especulativos, para los cuales el mercado de la vivienda no ofrecía atractivos suficientes, en razón de su bajo rendimiento. En efecto: quienes alcanzan, con un esfuerzo continuado, a reunir un capital y saben el trabajo que tal logro ha significado, por fuerza son temerosos de --

llegar a perder el fruto de tales esfuerzos y buscan -mas que un rédito elevado- una colocación sin riesgos, - Por el contrario, quienes lo obtienen mediante operaciones especulativas -al igual que los jugadores- buscan multiplicarlo rápidamente, afrontando los mismos riesgos que corrieron para formarlo. Asimismo cabe destacar que una importante fuente de crédito, basada en el -pequeño ahorro -no sólo nacional, sino extranjero- de baja tasa de interés, pero que ofrecía similares seguridades, como era la cédula hipotecaria, fue eliminada del mercado, por una errónea medida oficial, privando a la industria de la construcción de una financiación abundante a bajos intereses, que // -por otra parte- hubiera caído automáticamente en desuso como consecuencia del proceso inflacionario posterior. ;

No debe olvidarse que la construcción de viviendas requiere la inversión de -muy fuertes capitales, de recuperación a largo plazo; por ello no admite financiaciones basadas en altos intereses o amortizaciones reducidas en tiempo. - La atención de estas premisas es fundamental para mantener, incrementar o estimular la construcción de viviendas. (Cámara Argentina de la Construcción Estado Actual de la Industria de la Construcción -1963-).

Eliminada la seguridad en las dos formas clásicas de invertir en la construcción de viviendas en nuestro país, construcción para alquilar y adquisición de cédulas hipotecarias, el pequeño ahorrista nacional, superada la etapa de formación del capital destinado a la vivienda propia, ya sea casa o departamento en horizontal, se alejó totalmente de la inversión en vivienda, quedando en el mercado sólo la inversión destinada a construir para personas de elevados ingresos y en zonas muy bien ubicadas.

VII. - LA ACCION DEL BANCO HIPOTECARIO NACIONAL.

1. - La época de la cedula. -

El Banco Hipotecario Nacional nació en 1886. Tenía por entonces la República Argentina una industria incipiente y una actividad rural circunscripta casi exclusivamente a la ganadería.

Las operaciones de crédito, con garantía de la propiedad raíz se veían trabadas por la incertidumbre sobre la bondad de los títulos de dominio y las dificultades para la exacta apreciación del valor de la tierra. En tales condiciones, el capital se prestaba habitualmente por plazos muy breves y a desmedidas tasas de interés.

El 5 de junio de 1885, durante el primer gobierno del Gral. Julio A. Roca, se envía al Congreso el proyecto de ley de creación del Banco Hipotecario Nacional, organismo bancario del Estado que tendría como objeto específico el otorgamiento de crédito real, racionalmente orientado y en términos de definida liberalidad.

El 14 de septiembre de 1886 quedó sancionada la Ley No. 1804 de fundación del Banco, promulgada el 24 del mismo mes.

Controvertida su constitucionalidad, con relación a los poderes delegados por las provincias, la Constitución (art. 67 inc. 5) sólo autorizaba al Congreso a establecer un Banco nacional con facultades para emitir billetes, La Suprema Corte de Justicia falló en el sentido de que el Banco Hipotecario Nacional es una rama del gran Banco de Estado a que se refiere el art. 67 de la Constitución.

La finalidad del Banco, según el art. 1o. de la citada ley era la de facilitar

prestamos sobre hipotecas en toda la República en base a la emisión de cédulas de crédito, que se extinguirían por medio de un fondo amortizable acumulativo. En la publicación del Banco, titulada 75o. aniversario 1886-1961 (1) los títulos de los capítulos correspondientes al período de las cédulas, nos dan la síntesis de la evolución del Banco al compás del ciclo económico:

- I. - Creación del Banco Hipotecario Nacional.
- II. - La crisis de 1890 y su repercusión en la actividad del Banco.
- III. - Período de reconstrucción.
- IV. - Período de expansión.
- V. - De la primera guerra mundial a la crisis de 1930.
- VI. - La conversión del año 1933.
- VII. - La década 1936-1946,

y exhibe la influencia perturbadora de las crisis del 90 y del 30 y de las guerras mundiales de 1914-18 y 1939-45.

Relatados en la citada publicación los hechos en forma cronológica, puede ser de interés el enfoque de este período de la cédula período, para el Banco, de captación de recursos genuinos, desde diversos puntos de vista relacionados con el tema de esta tesis.

a) Denominación y series.

La primera clasificación de las series de la Cédula fue por letras, de la "A" en 1886, a la "L" en 1907 y la "A oro" de 1888. -

La Ley No. 6299 del 16 de julio de 1809 introdujo reformas en la Carta Orgánica autorizando al Directorio a denominar los títulos que se emitieran en lo sucesivo con el nombre de "Cédula Hipotecaria Argentina", suprimiendo su designación por letras y estableciendo en el tipo de interés, la diferencia entre

las distintas emisiones. Las sucesivas emisiones de Cédulas Hipotecarias Argentinas 6%, se enumeraron ordinalmente de la 1a. a la 39a.

La conversión dispuesta en 1933 produjo la "Cédula Hipotecaria Argentina -- 1934, 5%" y se emitieron las series "A" a "F".

A partir de 1936, salieron nuevas emisiones, que se denominaron ordinalmente de la 1a. a la 7a., que salió en 1940, a diversos tipos de interés, 5%, 4% y $4\frac{1}{2}\%$.

La conversión de 1941, produjo la "Cédula Hipotecaria Argentina 4% Conversión 1941", series "A" a "F", no exentas de impuestos a los réditos. La denominación por letras de las series se prolongó hasta la "N", exentas o no de impuesto a los réditos.

b) Influencia de las crisis y de las guerras.

Dentro del primer lustro de su vida, la crisis del 90, conmovió al Banco Hipotecario Nacional.

Se dice en la publicación del 75o. aniversario: "Los acontecimientos políticos de 1890 perturbaron hondamente la economía del país. La creciente mora en el pago de los servicios y la depreciación experimentada por la propiedad raíz, base fundamental de la solidez de su cartera, crearon al Banco tremendas dificultades y trabaron su normal desenvolvimiento. Sin embargo, a pesar de los contratiempos que debió afrontar, su vitalidad le permitió sostenerse, respondiendo a la confianza de los tenedores de sus títulos y manteniendo con sus recursos propios el crédito de la Nación que los había garantizado."

Los servicios se hicieron para el Banco de difícil percepción, al verse privados los prestatarios de los ingresos que les habían permitido satisfacer las obligaciones contraídas con el Banco.

Además el Banco debió enfrentarse con la inseguridad que para el reembolso del capital prestado ofrecía la eventual venta en remate de los bienes afectados a las hipotecas.

Al promediar 1890, ante una mora considerable y agotadas las emisiones autorizadas por ley, el Banco debió aplicar con cierto rigor la prescripción de la Carta Orgánica que disponía el remate de la propiedad hipotecada. Esto proporcionó algunos recursos, pero no constituía una perspectiva cierta de regularización de su desenvolvimiento.

Por Ley No. 2.715 del 6 de setiembre de 1890 se autorizó una emisión de 60 millones de pesos en billetes de Tesorería, de los cuales se destinaban al Banco 25 millones de pesos para ser empleados en el otorgamiento de préstamos hipotecarios en dinero efectivo. Pretendíase con ello incrementar la actividad del Banco.

Depositado el importe de la emisión por la Caja de Conversión en el Banco Nacional, al ser clausurado éste en abril de 1891, sólo había entregado al Banco poco más de 1 millón de pesos a cuenta de los 25 millones emitidos. El Banco Hipotecario Nacional recibió del Ministro de Hacienda la indicación de la conveniencia de suspender los acuerdos hasta tanto el Banco Nacional hubiese regularizado su situación.

Además, la cesación de pagos del Banco Nacional, impidió al Banco Hipotecario poder girar sobre la suma de \$ 693.000. - que tenía depositada en aquella Institución.

Los ingresos se redujeron aún más, ante el anuncio del proyecto de ley sancionado el 9 de octubre de 1891 que eximió del pago de intereses punitivos a los deudores que abonsen sus servicios atrasados dentro del término de 6 me

ses y que suspendía por 90 días todos los remates del Banco.

El pago de la renta de las Cédulas a oro era la dificultad de más ardua superación en razón del alto precio del metal y del atraso con que los deudores abonaban los servicios.

El Directorio, en octubre de 1891, apeló a la suspensión de los cupones a oro, para poder afrontar el servicio de las Cédulas en moneda de curso legal, salvando el prestigio de éstas.

Suspendido el pago de los cupones de las cédulas a oro, la Ley No. 2.842 del 29 de octubre de 1891 autorizó la conversión a la par de dichas cédulas a oro -eran del 5%- en cédulas en moneda nacional, con 8% de interés y 1% de amortización. La conversión fue voluntaria, al término del año siguiente, 1892, se había convertido algo más de la mitad del total de los 20 millones de pesos emitidos.

En cuanto al importe de los cupones a oro, cuyo pago se había suspendido, la Ley autorizó que se efectuasen durante dos años con títulos nacionales a oro, del 5% de interés y 1% de amortización.

Por dicha ley se asignó al Banco una reserva de cinco millones de pesos a entregársele por la Caja de Conversión en la medida en que el Banco lo fuese solicitando. El Banco a su vez, transfería a la Caja igual monto de su crédito contra el Banco Nacional.

En el cobro de las deudas atrasadas, el Banco debió actuar con suma prudencia pues se sabía de antemano que el precio que podía obtener con la venta de la propiedad, no alcanzaría al monto de la deuda que se vería incrementada con los intereses penales y los gastos del remate.

Tratando de evitar la aplicación del entonces ineficaz recurso extremo que establecía la ley, el Banco inició gestiones con los propietarios de extensiones de tierra cultivada para afectar el concepto de amortización de sus deudas atrasadas al rendimiento probable que se obtendría de los cultivos, llegando a acuerdos que permitieron percibir las sumas adeudadas y evitar gran número de ejecuciones.

Superado el período crítico, que puso en peligro la estabilidad del Banco, la situación se fue consolidando. El 8 de junio de 1895 por decreto del Poder Ejecutivo, se facultó al Banco a reabrir las operaciones de préstamos.

La crisis de 1930

En los años anteriores a 1930 se expanden las actividades del Banco, registrándose un constante aumento en los préstamos.

Hacia 1929 la intensa demanda de créditos había cubierto casi íntegramente los 1.500 millones de pesos que la Ley Orgánica autorizaba como circulación máxima. Los títulos mantenían una alta cotización.

Por la ley 11.576 del 23 de enero de 1930, se elevó la circulación máxima a 2.000 millones de pesos y quedó aclarado que dentro de la circulación máxima mencionada, el Banco podría emitir cédulas por cantidad equivalente a las retiradas de la circulación.

El Banco, con una cartera de 1.650 millones de pesos y 1.500 millones de cédulas en circulación, trataba de atender con preferencia los pequeños préstamos para satisfacer el mayor número de solicitantes.

La crisis económica que había comenzado a insinuarse en 1929 llevó al Banco a enfrentar una situación de mayor gravedad que la padecida en 1890, aunque con la circunstancia atenuante de que sus reservas y las del país, eran en esta

oportunidad mucho mayores, creada por una mora que aumentaba en proporciones alarmantes y por un proceso de desvalorización de la propiedad.

Hacia 1932, la situación general del país empeoraba notoriamente. En cuanto al Banco cabe consignar que de 2.801 remates realizados en dicho año, aplicando el mecanismo legal de la garantía de sus préstamos, 1963 fracasaron por falta de interesados. El encaje disminuía considerablemente ya que mientras los servicios de los préstamos se percibían en forma irregular, los Cupones de las Cédulas debían pagarse puntualmente.

El 7 de Octubre de 1932 se promulgó la Ley 11.637, por la que se eximía de intereses penales a los deudores que pusieran al día sus préstamos antes del 31 de marzo de 1933 y se acordaba un plazo de diez años a los prestatarios en mora para regularizar su situación.

El propósito perseguido al otorgar las facilidades aludidas, procurar mayores ingresos, no fue logrado: sobre 45.253 préstamos en mora, solamente fueron concertados 2.856 convenios.

Posteriormente, la ley 11.720 redujo los servicios de los préstamos, suprimió la comisión durante los tres años de vigencia de la ley y estableció la facultad de suspender la amortización. Fue luego prorrogada por dos años más por la ley 12.410.

Los efectos de esta legislación de emergencia vinieron a confundirse y completarse con la conversión de los préstamos y de las Cédulas Hipotecarias del año 1933.

Por decreto del 14 de noviembre de 1933, se dispuso la conversión de las Cédulas sobre la base de reducir su interés del 6 al 5%, manteniéndose el 1% de amortización, exentas de réditos.

Se resolvió que el monto de la nueva obligación se formaría con la deuda actual más el importe de los servicios atrasados hasta un monto que no excediera el del préstamo originario.

Por la ley 12.136 del 19 de diciembre de 1934, que confirmó los decretos que instrumentaron la conversión, se incluyó en los beneficios de la misma a los préstamos en efectivo que por su naturaleza no habían sido comprendidos inicialmente en la medida general.

Influencia de la guerra de 1914

Las graves perturbaciones económicas y financieras originadas por la primera guerra mundial, condujeron al cierre del período de prosperidad que había vivido el Banco Hipotecario Nacional a partir de la reconstrucción posterior a la crisis de 1890.

Dada la estrecha vinculación de la economía y las finanzas de la República con los países beligerantes, la tremenda conmoción producida hizo que el Gobierno, para evitar las consecuencias del pánico, dictara medidas de carácter excepcional, entre ellas el cierre de la Caja de Conversión y el decreto de una moratoria en los pagos.

El Banco mantuvo cerradas sus puertas durante el feriado bancario que se resolvió entonces e interrumpió sus actividades incluyendo el archivo de las actuaciones referentes a los préstamos en trámite.

La Cédula Hipotecaria descendió en la Bolsa, a niveles no registrados hasta entonces: \$ 68,20 los días 1o, 2 y 4 de septiembre de 1914. No obstante recuperóse prontamente y logró estabilizarse al tipo de 89 hacia fines del año.

Las operaciones del Banco, excepto el otorgamiento de nuevos préstamos, se reanudaron al cabo de un mes de haberse resuelto la paralización.

No resultaba fácil la realización de las propiedades, por lo que se debió seguir una política de extrema tolerancia, admitiéndose pagos parciales y todo otro arbitrio que evitara la ejecución de las hipotecas.

Dos años después, en 1916, se reinició la acción crediticia del Banco.

La guerra 1939/45

La desorientación producida al momento de iniciarse las hostilidades fue dominada por el Gobierno Nacional. El Banco Hipotecario Nacional colaboró en esa tarea, logrando contener el pánico que en 1914, en parecidas circunstancias, había conducido al derrumbe de la cotización de la cédula.

Superada la incertidumbre, las Cédulas se estaban emitiendo al $4\frac{1}{2}\%$ de interés.

Al promediar 1941, el Gobierno Nacional encaró la conversión de los títulos de la deuda pública, unificando su renta en la tasa del 4%.

Las favorables circunstancias imperantes en el mercado de capitales dieron lugar a la citada conversión que se dispuso por Decreto No. 106.560 del 24 de noviembre de 1941.

La conversión produjo una alteración en las cotizaciones, pero al cierre de las operaciones de 1941, fue dable advertir una débil reacción para las cédulas, que a poco de iniciadas las operaciones del año siguiente, disiparon aquel ambiente de nerviosidad.

Además del beneficio resultante de la conversión de sus préstamos, la masa de deudores del Banco, fue favorecida por la unificación de los saldos impagos, que en virtud de lo prescripto por el Decreto 135.229/42 abrían de extinguirse por pagos equivalentes al 5% de su monto total, junto con cada servicio.

c) Evolución de la tasa de interés.

La tasa de interés muestra una paulatina pero constante tendencia a decrecer:

El 7% de rendimiento de las primeras Cédulas se mantiene en las emisiones hasta principios de este siglo, salvo el 5% de las Cédulas "a oro" y el 8% de las Cédulas de la conversión de 1891 de dichas cédulas "a oro".

El 6% de la Serie I de 1904 se mantendrá hasta la conversión de 1934, salvo los intentos de la serie J de 1904: 10% y la serie "K" de 1905: 5%.

La conversión de 1934, lleva el interés al 5%: en 1937/38 las series 3a. y 4a. salen con el 4%; las series 6a. y 7a. salen con el 4½%.

La conversión de 1941, unifica en el 4% presentándose entre 1941 y 1946 el 4% exento o nó de impuesto a los réditos.

d) Tasa de amortización.

La tasa de amortización ha sido en general del 1% lo que llevó a amortizar en 65 semestres y 150 días; salvo la serie "I" de 1904, con el 4% de amortización (la deuda se extingufa en 31 semestres) y las series 3a., y 6a entre 1937 y antes de la conversión de 1941, en las que, la tasa fue del 1½%.

e) Conversiones.

La primera conversión fue la de la serie "a oro" (Ley 2.287 del año 1888), del 5% de interés, 1% de amortización y 1% de comisión, por las emitidas en función de la ley 2.842 de 1891 del 8% de interés y 1% de comisión.

Las otras conversiones fueron las citadas de 1933, del 6 al 5% de interés y la de 1941, con el 4% de interés.

f) Montos

Art. 4o. - Ley Orgánica. - Hasta 50 millones de pesos en cédulas de crédito, divididas en series. Dicha cantidad sólo podría ser aumentada por una ley especial de la Nación.

Ley 2287, del 27/7/1888. - Autorizó a emitir 60 millones más (hasta veinticinco

millones cuyo servicio de renta y amortización se efectuaría en oro).

Ley 2715, del 6/9/1890. - Autorizó a emitir 60 millones en billetes de Tesorería.

Ley 2842, del 29/10/1891. - Se asignó al Banco una reserva de 5 millones a entregársele por la Caja de Conversión.

Ley 3751, del 24/12/1898. - Se estableció que el Banco podía tener en circulación el valor total de las emisiones autorizadas hasta esa fecha, excluyendo solamente la suma emitida con destino a los préstamos de la serie a oro, que ascendía a 20 millones de pesos.

La emisión a mediados del año 1908 era de 160 millones de pesos.

La ley 6299 de 1909 elevó a 250 millones.

La ley 8172 autorizó la emisión de 500 millones de pesos.

La ley 9155 incrementó en 250 millones y estableció que las Cédulas retiradas de la emisión no podían ser repuestas en ningún caso.

Por la ley 10.676 de 1919, la amortización legal para emitir Cédulas fue ampliada a mil millones de pesos.

En 1929 se habían cubierto casi íntegramente los 1.500 millones de pesos que su Ley Orgánica autorizaba como circulación máxima.

La Ley 11.576 del 23/1/1930 elevó la circulación máxima a 2.000 millones.

En la conversión de 1933, las cédulas de circulación eran 1.360.588.850. Se canjearon 1.337.872.350 rescatándose el resto.

En la conversión de 1941, sobre un total de v\$n. 1.372 millones de cédulas convertibles solicitaron el canje 1.349 millones y solamente el 1,7% (23 millones) optó por el reembolso a la par en efectivo.

Al disponerse en 1946 (Resolución del Banco Central del 22 de junio) el res-

cate en efectivo, a la par, más los intereses corridos hasta el 30 de junio del mismo año, de todas las cédulas hipotecarias argentinas, el valor nominal de las mismas ascendía a \$ 1.497.329.000.- y su rescate incluido los intereses importaba la suma de \$ 1.510.699.333.25.-

2. - Período 1946/57.

Poco tiempo antes de la asunción de los gobernantes electos luego del movimiento revolucionario de 4 de junio de 1943, las autoridades revolucionarias produjeron la reforma bancaria de 1946.-

Tras la nacionalización del Banco Central por Decreto 8.503 de 1946 (25 de marzo), nació lo que se llamó el "sistema bancario oficial" estructurado mediante un conjunto de decretos leyes que fueron posteriormente ratificados - por la Ley 12.962.

Por uno de dichos decretos-leyes, el No. 14.961/46, se dictó la nueva Carta Orgánica del Banco Hipotecario Nacional en cuyo art. 1o. se lo definía como "una entidad autárquica del Estado Nacional que integra el sistema del Banco Central de la República Argentina a los fines de la coordinación de sus actividades con la política económica, financiera y social del Estado". Al determinar que su objeto era el otorgamiento de crédito real con garantía hipotecaria, se puntualizó que sería la única institución oficial del Estado Nacional, habilitada para realizar específicamente tales funciones. (art. 4o.).

La característica más saliente de la Carta Orgánica de 1946 fue la sustitución del instrumento operativo tradicional, la cédula por el suministro de dinero efectivo por el Banco Central. Esa provisión de fondos para el cumplimiento de los fines de la Institución, se efectuaba con la garantía de las hipotecas realizadas, tributando el Banco un interés del 2,80% anual sobre las -

sumas recibidas, cuyo importe se debitaba periódicamente.

Por resolución del Banco Central del 22 de junio del mismo año se dispuso el rescate en efectivo y a la par, más los intereses corridos hasta el 30 de junio del mismo año de todas las Cédulas Hipotecarias Argentinas, cuyo valor nominal ascendía a 1.497.329.000 y cuyo rescate incluyendo los intereses - importaba 1.510.699.333,25.

Al 31 de diciembre de 1946 habían ingresado para el rescate títulos por 1.459,8 millones de pesos, cuyo importe en efectivo fue suministrado por el Banco Central, con lo cual se inició la deuda del Banco Hipotecario con dicha institución en concepto de adelantos recibidos.

Mil quinientos millones de pesos, que volcados en el torrente circulatorio, en un período de siete meses significaron una de las causas concomitantes de la inflación en nuestro país.

Para los préstamos ya constituidos o a constituirse hasta el momento de la aplicación integral de la reforma, se continuó, de acuerdo con la nueva Ley Orgánica, con las anteriores modalidades: leyes 8172 y 10676.

A mediados de 1947 los préstamos, comenzaron a ser concertados en dinero efectivo, lo que indudablemente facilitó en sumo grado las operaciones, y comenzaron a acordarse a plazos variables y a intereses diferenciados según las peculiaridades del crédito, favoreciéndose marcadamente a las operaciones de fomento de la vivienda propia.

A partir de entonces se registra en la operativa del Banco un notable incremento, perfilándose el fomento de la construcción particularmente en lo que se refiere a la vivienda familiar. -

La cartera hipotecaria que al 31 de diciembre de 1946 estaba constituida por 101,223 préstamos con un importe de 1.667 millones de pesos, se había elevado al término de 1957 a 492.266 con un monto de 28.153 millones.

A la tradicional gestión crediticia del Banco se le agregó por Decreto No. 24.155/47 el ejercicio de una acción directa en materia de construcción de viviendas, al transferirse a la Institución las funciones que por Decreto No. 11.157/45 se habían confiado a la Administración Nacional de la Vivienda.

La acción directa del Banco en punto a construcciones, se realizó inicialmente con fondos provistos por el Estado, y luego, en el período de mayor desenvolvimiento, con recursos del Banco Central y fondos propios de la Institución.

Una función anexa a la que le era propia se puso a cargo del Banco cuando por resolución del Banco Central de fecha 31 de mayo de 1949 se le encomendó la atención de los préstamos hipotecarios que debían acordar las Sociedades de Ahorro para la Vivienda, a las cuales, posteriormente, por Decreto No. 32.002/49 del Poder Ejecutivo Nacional se les retiró la personería jurídica.

Así fue que el Banco Hipotecario Nacional tomó a su cargo, a partir del 10. de julio de 1950 la administración de las carteras de las ocho sociedades que funcionaban en la Capital Federal, y a partir del 10. de agosto las de las seis sociedades del interior como paso preliminar a la transferencia definitiva que se concretó más tarde de acuerdo a las bases establecidas en el Banco Central como liquidador de las compañías y el Banco Hipotecario.

Por la Ley No. 13.539 se autorizó al Estado la venta de los bienes inmuebles de su propiedad considerados de derecho privado. En su decreto reglamentario 15.054/50 se determinó que el Banco tomaría a su cargo la venta de las tierras al público.

La ley 14.277 dispuso la venta por intermedio del Banco Hipotecario Nacional de todas las viviendas construídas o adquiridas por los Ministerios nacionales a través de sus dependencias descentralizadas o que por cualquier título pertenecieran al Estado y la enagenación de los sobrantes de los predios adquiridos para la formación de barrios de viviendas, siempre que no estuviesen afectados a necesidades de servicios públicos. Para la ejecución de lo dispuesto el Banco implantó un régimen especial de préstamos a otorgarse a los adquirentes.

En 1956, quedó suspendido dicho proceso de ventas, hasta que en 1960 el Banco dispuso la prosecución de los trámites concernientes a las viviendas cuyos locatarios ejercieron el derecho preferente de compra conferido por el citado cuerpo legal.

Dichas tareas y el incremento del número de viviendas erigidas por acción directa hizo necesaria la creación de organismos específicamente afectados a la administración de inmuebles. Al terminar 1960 el Banco administraba 16.395 viviendas, de las cuales 13.798 estaban entregadas en locación y 2.597 en venta. En 1947/48, el Poder Ejecutivo encomendó al Banco la tramitación de juicios de expropiación tendientes a entregar al Ministerio de Obras Públicas terrenos destinados a la erección de la Ciudad General Belgrano.

El Banco inició en 1948 el otorgamiento de préstamos para sociedades de propiedad colectiva, que se instituyeron bajo un régimen legal que el propio banco proyectó. Esta innovación fue precursora del régimen de Propiedad Horizontal sancionado bajo la ley No. 13.512.

El proceso inflacionista que se inició en 1945 hizo que el valor de la tierra y el costo de la construcción fueran creciendo de un modo constante.

Pérdida la estabilidad en los precios de los materiales y en el valor de la mano de obra, la terminación de las construcciones se fue tornando insegura y - en las financiadas con préstamos del Banco, éste debió concurrir con una cooperación adicional ampliando los créditos originariamente otorgados.

El alza de los valores requirió mayores recursos para atender a una deman- da en constante aumento a la vez que el deterioro inflacionario en la cartera del Banco fue haciendo perder capacidad operativa a sus recuperaciones.

La necesidad de viviendas se acrecentó notablemente; la presión de la demanda se hizo sentir intensamente y ante la imposibilidad de corresponderla ade- cuadamente se hizo necesario habilitar registros de inscripción a efectos de servir a los pedidos por orden de turno.

Tal era la situación al producirse el nuevo ordenamiento bancario establecido por el Gobierno Provisional instaurado a raíz de la Revolución del 16 de - Septiembre de 1955.

3. - Desde 1957 hasta nuestros días

El Gobierno Provisional surgido de la Revolución triunfante en 1955, a poco más de dos años de su establecimiento dictó un conjunto de decretos-leyes que tenían el objeto común de procurar la normalización y el saneamiento del sistema bancario argentino.

El reordenamiento bancario de 1957 estuvo integrado por el decreto-ley 13.125 sobre restitución de los depósitos a los Bancos y saneamiento de los bancos oficiales, el número 13.127 (Ley de Bancos) y los Nos. 13.126, 13.128, -- 13.129 y 13.130 que otorgaron respectivamente nuevas Cartas Orgánicas a los bancos Central de la República Argentina, Hipotecario Nacional, de la Nación Argentina e Industrial de la República Argentina.

La nueva Ley Orgánica de la Institución la definió como "el establecimiento bancario autárquico del Estado, que propenderá al desarrollo y mejoramiento de las condiciones sociales, técnicas, higiénicas y económicas de la vivienda urbana y rural y de la construcción en general" (art. 1o.).

Mediante la enumeración que el nuevo estatuto hace de los objetivos, facultades y atribuciones del Banco, quedó asignada a éste una función preponderante en la actividad a desarrollarse en materia de vivienda y de la construcción en todos sus aspectos.

Así el organismo, que tuvo como exclusivo objeto el otorgamiento de préstamos con garantía real de hipoteca, se convierte en un verdadero instituto de la vivienda, que junto con el aspecto financiero ha de ponderar los aspectos técnicos, económicos y sociales del problema de la habitación.

La Ley le determinó los recursos siguientes: capital y reservas acumuladas; emisión de cédulas y bonos hipotecarios y valores mobiliarios en general, con arreglo a lo que las respectivas reglamentaciones determinen hasta el máximo de su cartera; depósitos en caja de ahorros; fondos que especialmente le asigne el Estado, y empréstitos o créditos y toda otra financiación que establezcan las leyes o reglamentos que se dicten sobre la materia. Estas fuentes de recursos sustituyeron al suministro de fondos por el Banco Central, mecanismo que había alimentado desde 1946 la operatoria del Banco.

El capital de 100 millones de pesos fue elevado a 1.000 millones, integrados mediante las sumas, al capital interior, del fondo de Reserva Legal, (\$ 122 millones) y \$ 778 millones, tomados sin cargo de la deuda con el Banco Central (Capitalización de reserva legal y de deudas).

Mientras se esperaban condiciones propicias para reiniciar la emisión de la Cédula Hipotecaria Argentina, el 28 de noviembre de 1958 fue inaugurado un sistema de Cuentas Especiales de Ahorro al interés del 8% con el objeto de aplicar los fondos así colectados a la financiación de préstamos hipotecarios. Los resultados obtenidos fueron altamente satisfactorios, aún cuando la cuantía de los recursos logrados por ese medio era sólo relativa en consideración a la fuerte demanda de crédito.

En función del art. 3o. del Decreto-Ley No. 13.125 sobre normalización del sistema bancario y saneamiento de las carteras, el Banco procedió a la consolidación de su deuda con el Banco Central al 30/11/57, extendiendo un Certificado representativo de valores hipotecarios por m\$. 22.342.280.532,77 importe de los adelantos recibidos hasta aquella fecha más los intereses respectivos. Se estableció asimismo, que dicho importe se iría incrementando con futuros suministros hasta alcanzar algo más de 30 mil millones de pesos. Se fijó un interés del 1% anual en forma provisional, la que fue adquiriendo carácter definitivo al cierre de cada ejercicio; la amortización ha quedado diferida temporalmente.

El Banco Central continuó proveyendo de recursos a través del mecanismo de los adelantos para financiar préstamos, declaró que ello era con carácter transaccional de emergencia atento a la necesidad de mantener continuidad en la acción promotora de la vivienda que venía desarrollando el Banco, mientras se procuraba concretar el retorno de las fuentes naturales de financiación del crédito hipotecario mediante la captación de ahorros genuinos, para lo cual se proseguirían estudiando las condiciones y oportunidad de emisión de la Cédula Hipotecaria Argentina.

Hacia fines de 1958 se lanzó el Programa de Estabilización para la Economía Argentina, en base al mismo el 4 de febrero de 1959, el Banco Central dictó una resolución por la cual se fijó la deuda máxima de la Institución en los saldos registrados al 31 de diciembre de 1958, incrementados en la suma necesaria para atender los compromisos en firme, a la misma fecha, en concepto de cuotas de edificación correspondientes a préstamos escriturados. Siendo el saldo deudor a aquella época de \$ 26.514,9 millones y las cuotas de edificación a pagar \$ 3.567,5 millones, el límite máximo se estableció en 30.082,4. Con dicho Plan se impuso la necesidad de contener severamente la forma de financiación del crédito hipotecario y la necesidad de rever la política seguida hasta ese momento.

El Banco, el 17 de febrero de 1959, resolvió suspender la recepción, acuerdo y escrituración de préstamos. Sólo quedaron exceptuadas las solicitudes recibidas para ser atendidas con fondos provenientes de las Cuentas especiales de Ahorro.

En 1959, descendieron bruscamente las cifras de la gestión crediticia. Contra 50.490 préstamos por un importe de \$ 4.750 millones de pesos que se habían escriturado en 1958, se escrituraron en aquel año 13.844 operaciones por \$ 810,4 millones. Tal limitada acción se cumplió atendiendo las situaciones reputadas de mayor apremio, cuya consideración implicó ligeras atenuaciones a la referida resolución del 17 de febrero.

Toda esta acción crediticia estuvo referida a la vivienda propia de los solicitantes.

En lo que atañe a la acción directa, las limitaciones emergentes de la exigüidad de las disponibilidades no resultaron tan marcadas como las señaladas

para la acción crediticia debido a la imperiosa necesidad de no interrumpir la ejecución de las obras en curso.

Tras las drásticas restricciones de 1959, en 1960 el Banco debió apartarse de su objetivo de escriturar los préstamos acordados, que se paralizaron - por falta de financiación para acudir en ayuda de la angustiosa situación creada a los titulares de obras en ejecución con créditos del Banco, paralizadas ante la elevación desmesurada de los costos de construcción en el período noviembre 1958-diciembre 1959, que duplicaron los valores de tasación aplicados por el Banco en sus operaciones. Se encontraban paralizadas más de 10.400 obras lo que creaba un problema de honda repercusión económica y social frente a lo cual el Banco actuó volcando créditos adicionales para cubrir los mayores costos en un programa que quedó cumplido casi íntegramente al término de 1960.

El sistema de construcción de viviendas mediante la ayuda mutua recibió el auspicio del Banco, atento el sentido de solidaridad social que el mismo lleva implícito.

En dicho sistema la cooperación financiera del Banco se suma a la contribución que prestan los estados provinciales y al propio esfuerzo que prestan los destinatarios de la vivienda que aportan su trabajo personal cumplido en momentos restados al trabajo o al esparcimiento.

Dado el interés despertado por el sistema el Banco dispuso asignaciones especiales de fondos para esta acción, respondiendo al requerimiento de gobiernos provinciales.

Reimplantación de la cédula hipotecaria argentina

Autorizada por el Decreto 3755/58, quedó concretada hacia fines de 1960. -

Redactado el Reglamento de emisión de la primera serie de 500 millones de pesos, cuyo texto sería también válido para las series segunda y tercera de montos iguales a aquella, fue aprobada por el Banco el 25 de Octubre de 1960 y luego aprobado por el Banco Central de acuerdo con el art. 49 de la Ley Orgánica de la Institución.

Las nuevas cédulas devengan un interés del 8% y su amortización se opera a 10 años (6,70% anual acumulativo).

El Banco resolvió que los préstamos a financiarse con el nuevo papel se concretaran en efectivo, a efectos de practicar una acción crediticia más elástica y de librar al deudor de las contingencias de la cotización.

El ofrecimiento al público se hizo por intermedio del Banco Central, entre el 12 y el 23 de diciembre, término éste luego prorrogado hasta el 5 de enero de 1961.

Considerando el Banco Central que el precio de suscripción no debía diferir del que con anterioridad habían sido lanzados los títulos del Crédito Argentino Interno 8% 1960 se estableció en 92% el tipo de colocación lo que significaba un rendimiento inmediato del 8,70%.

La emisión permitió al Banco emprender la primera acción substancial en el sentido de satisfacer los compromisos derivados de las operaciones en trámite cuya paralización se dispuso en febrero de 1959.

Implantación de un sistema de Ahorro y Préstamo para la vivienda propia.

En 1961 estableció el Banco su Sistema de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Propia de acuerdo con la atribución que le confiere el inciso b) del artículo 6o. de su Carta Orgánica al prescribir la posibilidad de "establecer sistemas de ahorro que se destinarán a financiar exclusivamente las operaciones

relacionadas con la construcción o adquisición de la casa-habitación de aquellas personas que se inscriban en tales planes".

Mediante el mismo, los recursos específicos de los propios interesados, incitados al ahorro mediante el poderoso incentivo que es la adquisición de la vivienda propia, se ven respaldados y complementados con los recursos financieros que subsidiariamente podía poner el Banco a contribución del desarrollo de los respectivos planes.

La base esencial del Sistema implantado fue la integración, por parte de los suscriptores, mediante cuotas fijas y regulares de ahorro que devengan el 6% de interés, del 25% del importe de la operación contratada, acordando luego el Banco un préstamo por el 7% restante al 10% de interés.

Se implantaron tres planes - "A", "B" y "C", que contemplan las necesidades y capacidad de ahorro de distintos sectores de la población.

Plan "A": integración del 25% en un plazo de 24 meses, lo que supone una cuota mensual de ahorro por cada m\$. 1.000.- contratado de m\$. 10,42. El préstamo por el 75% es reembolsable en 72 cuotas mensuales y su servicio por cada m\$. 1.000.- implica un desembolso mensual de m\$. 13,89.

Plan "B": Fija el plazo de integración en 36 meses. La cuota mensual de ahorro por cada m\$. 1.000 contratado es de 6,94 y el plazo de reembolso alcanza 108 meses, mediante una cuota mensual de m\$. 10,41 por cada m\$. -- 1.000.-

Plan "C": El porcentaje de ahorro previo se integra en 60 meses con una cuota de m\$. 4,17 por cada m\$. 1.000 contratado. El plazo de reembolso es de 180 meses con una cuota de amortización mensual de m\$. 7,73.

Los préstamos se otorgan sin que excedan el 80% del avalúo del terreno y edi

ficie.

La recepción de solicitudes comenzó el día 14 de agosto de 1961. Se había fijado inicialmente un monto operativo anual de 1.000 millones de pesos pero ante la extraordinaria acogida del sistema, se resolvió elevarla de inmediato a 2.500 millones anuales, tope que asimismo quedó prontamente superado. -

El Sistema tuvo en el primer período de suscripción un total de 6.974,5 millones, cifra que representa las solicitudes presentadas en todo el país. A sólo tres meses del cierre del período de suscripción se formalizaron 6.632 -- contratos distribuidos de la siguiente manera:

Plan "A"	4.404 contratos	\$ 2.337.300.000.-
Plan "B"	1.805 contratos	\$ 1.072.800.000.-
Plan "C"	<u>423 contratos</u>	<u>\$ 218.300.000.-</u>
	6.632 contratos	\$ 3.628.400.000.-

Con el propósito de no mantener inmovilizados los recursos provenientes del Sistema, se dispuso ofrecer a los adherentes al plan "A" la inmediata recepción de sus préstamos a condición de integrar al contado el 25% de ahorro y el 2,50% por contribución administrativa. Esto tuvo favorable acogida, habiéndose concretado con ajuste a la misma las primeras solicitudes de crédito.

Concesión de créditos para ampliar la capacidad habitable de edificios construidos.

El análisis de los cómputos preliminares del censo realizado en todo el país en octubre de 1960 en lo que a alojamiento se refiere, condujo a la conclusión de que el déficit registrado en habitaciones supera al de las viviendas completas.

Ello movió al Banco a establecer un régimen de préstamo destinado a finan-

ciar la edificación de habitaciones en unidades de vivienda ya existentes, lo que podría con recursos relativamente mínimos atender demandas de familias que enfrentan la necesidad de mayor ámbito de alojamiento, o aún demandas de quienes desean destinar las nuevas habitaciones a locación.

Otras modalidades novedosas.

El Banco reglamentó el otorgamiento de fianzas o avales sobre operaciones financieras vinculadas a la edificación de viviendas y a la construcción en general, tendiendo a estimular la inversión de capitales nacionales y extranjeros en financiaciones que se verán así facilitadas por la garantía que preste el Banco.

Asimismo se implantó un sistema de promoción de ventas de viviendas a -- construir por el Banco.

Por otra parte el Banco creó el Consejo Técnico Asesor de Planeamiento con el propósito de contar con un organismo encargado de estudiar y preparar una planificación exhaustiva del problema de la vivienda en toda su magnitud, conforme a la orientación que señala la política nacional en la materia; y que así mismo proyectara las soluciones que correspondieren para el integral cumplimiento de los objetivos sociales previstos en la Ley Orgánica del Banco.

Plan Federal de la Vivienda con la cooperación financiera del B. I. D.

Con fecha 29 de noviembre de 1962, el Banco Internacional de Desarrollo otorgó al Banco Hipotecario Nacional un préstamo de m\$. 30.000.000 que venía siendo gestionado de tiempo atrás. Con esta contribución y el aporte del Banco Hipotecario Nacional, de las entidades intermedias y de los beneficiarios de las viviendas, ha de llevarse a cabo un importante programa de promociones por un monto total de 60 millones de dólares, que abrirá amplias

perspectivas para la solución del problema de la vivienda urbana.

La gestión de los créditos respectivos ha de efectuarse por conducto de entidades promotoras para construir conjuntos de viviendas que habrán de adjudicarse a sus afiliados en mérito a normas de selección, a título de propiedad y con destino a vivienda familiar propia.

Han sido instrumentados cinco planes, a saber:

Plan "A", que comprende las promociones encaradas por cooperativas y otras entidades.

Plan "B", que agrupa los programas promovidos por organismos de viviendas dependientes de los gobiernos provinciales o municipales.

Plan "C", destinado a empresas privadas que construyan núcleos de viviendas para su personal.

Plan "D", con destino a la financiación de programas de viviendas por el sistema del esfuerzo propio y ayuda mutua.

Plan "E", para financiar proyectos especiales que no encuadren en algunos de los planes anteriores. En particular, esta categoría propenderá a la ejecución de programas tendientes a la eliminación de las llamadas "Villas Miseria".

El Plan Federal de la Vivienda puesto en marcha en septiembre de 1962 se ha visto circunscripto a la presentación de las solicitudes previas, que alcanzaban al 31 de diciembre de 146 pedidos por más de 17.600 millones de pesos y que posibilitarían la erección de aproximadamente 36.720 viviendas.

Con relación a los préstamos tradicionales del Banco, las variantes fundamentales que ofrecen los nuevos créditos son las cláusulas de reajuste de los servicios hipotecarios en función del eventual incremento del costo de la construcción y la inclusión en la tasa de interés establecida en el 7% de la prima co-

rrespondiente para atender la constitución de un seguro de vida con efecto cancelatorio del préstamo por fallecimiento del deudor adjudicatario de la vivienda.

Por decreto 13.314 del 4 de diciembre de 1962, se estableció que el Banco - sin perjuicio de las funciones atribuidas por su Carta Orgánica, tendrá a su cargo la aplicación de los planes de vivienda que el Estado resolviera desarrollar.

Continuaron desarrollándose los planes A, B y C de Ahorro y Préstamo funcionando en 1962 los planes D, E y F correspondientes al plan "Vivienda del Trabajador", que tuvieron por finalidad facilitar el acceso al Sistema a sectores de bajos ingresos y que motivó la suscripción de contratos por 3.000 millones de pesos.

Para recuperar la cartera de préstamos con miras a acrecentar la masa de recursos reinvertibles, se estableció un régimen de bonificaciones de hasta el 30% a los deudores que cancelasen sus préstamos o que amortizaran el 20% del capital. A pesar que el momento financiero no era muy propicio, se lograron ingresos por más de 700 millones de pesos, que se reinvirtieron en operaciones que reactivando la gestión crediticia tradicional compensaron el quebranto producido por las bonificaciones acordadas.

El ejercicio de 1963 se caracterizó por la planificación y ejecución de la política oficial en el campo de la vivienda.

Por Decreto-Ley No. 1.141 del 12 de febrero de 1963, se disolvió el Consejo Federal de la Vivienda y se encomendó al Banco la formulación y el contralor del Plan Nacional sobre la materia y en especial los planes en que el Estado contribuya financieramente o se recurra al ahorro público.

Se puso en ejecución el programa de realizaciones que integran el Plan Federal de la Vivienda, cuya financiación se efectúa con la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo. La Institución decidió intensificar su acción en el campo del ahorro y préstamo, elaborándose nuevos planes referidos a la vivienda de características económicas. La suscripción a dichos planes alcanzó durante el mes de septiembre a 22.600 millones de pesos.

A la reglamentación de los nuevos planes fue incorporada la cláusula de reajuste. Esta innovación ha de ser detenidamente analizada entendiendo a factores que inciden en el ámbito económico financiero, a la naturaleza especial del sistema de ahorro y préstamo y a razones de equidad.

Una medida de importancia fue la de liquidar el saldo total de los compromisos acreditados que habían quedado pendientes por la resolución de febrero de 1959.

Con el fin de posibilitar el retorno al país de los técnicos radicados en el extranjero, el Banco implantó un sistema de crédito para la vivienda propia de quienes volvieran a ejercer su actividad en la República, con lo cual se ofreció solución a uno de los principales obstáculos que se oponían al procurado regreso.

Con el fin de solucionar el problema que plantea el incremento del costo de la construcción, a los titulares de obras en ejecución con préstamos del Banco, la Institución otorgó créditos ampliatorios.

Para la financiación de viviendas procedentes del ahorro popular, se habilitó un Sistema de Cuentas Especiales de Ahorro con índice de reajuste, teniendo además como incentivo la exención impositiva acordada por el Decreto No. - 6.812/63.

Este sistema presenta las características siguientes:

1o.) Que las sumas ahorradas mantienen su poder adquisitivo por cuanto el Banco las reajusta para compensar las variaciones producidas en el valor de nuestro signo monetario. Esta valorización de los depósitos está a cargo del Banco, de modo que los titulares de las cuentas poseen, además de las sumas que hayan depositado y sus correspondientes intereses, un importe adicional que acredita el Banco, para compensar una eventual pérdida del valor adquisitivo, sin que los ahorristas deban hacer ningún desembolso.

2o.) Que los titulares de estas cuentas que alcancen a integrar una suma equivalente al 50% del ahorro correspondiente a cualquiera de los planes de ahorro y préstamo en vigencia podrán incorporarse a alguno de dichos planes, con el beneficio del reconocimiento de una antigüedad proporcional.

A los fines de los beneficios del reajuste de los depósitos, las cuentas deben alcanzar una antigüedad de tres años, pero este requisito no es exigible si los fondos de los titulares son retirados para la adquisición o urbanización de terrenos destinados a la construcción de viviendas económicas o para la edificación o compra de éstas, o para suscribir contratos de Ahorro y Préstamo del Banco.

En el año 1964 fueron promovidos nuevos planes de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Económica en reemplazo de los implantados el año anterior, cuyo lanzamiento fue cancelado, contándose en esta oportunidad con un aporte de recursos adicionales.

Fueron suscriptas solicitudes por 75.000 millones de pesos.

En coordinación con el Banco Central de la República Argentina, se estableció un nuevo operativo de Ahorro y Préstamo por 25.000 millones de pesos en

el primer año, previéndose para el año siguiente una emisión de contratos por otros 12.000 millones y para los ciclos futuros un incremento anual del 20% sobre dicha cifra.

A los medios propios que el Banco aporta para el desarrollo de los planes, se ha previsto la incorporación de fondos complementarios a suministrarse por la Caja Nacional de Ahorro Postal por convenio a formalizarse con la intervención del Banco Central.

La acción directa del Banco se concretó en la programación de 10.000 unidades de viviendas populares a construirse con una inversión de 8.000 millones de pesos, para aquellos sectores cuyos ingresos limitados no les permiten tener acceso a los planes de ahorro y préstamo.

El Plan Federal de la Vivienda que viene realizándose con la cooperación del B.I.D., acreditó señalados progresos y se convino la prórroga hasta fines de 1966 del plazo de ejecución total de sus previsiones.

Los equipos técnicos del Banco prosiguieron con las tareas inherentes a la formulación del Plan Nacional de la Vivienda.

Sistema de Ahorro y Préstamo para la vivienda económica

En 1964 tuvo lugar la implantación de un Sistema de Ahorro y Préstamo destinado a estimular la construcción de viviendas económicas y a reducir costos y plazos de edificación, se le denominó Sistema de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Económica.

Se implantaron cuatro planes: I, II, III, IV, que contemplan las necesidades y capacidad de ahorro de distintos sectores de la población.

Dentro del nuevo sistema y con la finalidad de promover la construcción de viviendas agrupadas, individuales y/o colectivas, el Banco podrá atender me--

diante la suscripción de "Contratos Globales", los requerimientos que se le formulen en ese sentido.

A los efectos de compensar una eventual disminución del valor adquisitivo de los fondos prestados el Banco podrá incrementar acumulativamente, con valor al 1o. de enero de cada año, el importe de los servicios del préstamo en función del aumento del salario real, conforme a los índices determinados anualmente por la Dirección Nacional de Estadísticas y Censos.

Al término de 1964 se habían firmado contratos individuales correspondientes a los 4 planes por un monto de m\$. 10.961,7 millones.

Creación de la dependencia de Desarrollo Social y Asistencia Técnica.

El Banco, organismo rector en materia de vivienda de interés social, ha -- considerado a la vivienda no sólo como mero hecho técnico-constructivo, sino como un hecho socio-económico. Por lo cual ha procedido a crear el 10 de diciembre de 1964, la Dependencia de Desarrollo Social y Asistencia Técnica, mediante la que ha de enfrentar en lo sucesivo la tarea de enfocar, orientar y dar solución a los problemas que en materia de vivienda tienen relación con el elemento humano al que están destinadas.

Las tres líneas operativas de la Institución - Ahorro y Préstamo, Plan Federal de la Vivienda y Acción Directa - alcanzaron en 1965 niveles muy superiores a los registrados en ejercicios anteriores.

Los planes de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Económica, con la innovación de contratos globales destinados a entidades promotoras, continuaron desarrollándose.

El programa de acción directa, que contempla la edificación de 10.000 viviendas distribuidas en todo el país, se desarrolló durante el año con gran agilidad.

Se ha continuado trabajando en la elaboración del Plan Nacional de la Vivienda (Decreto-Ley 1141/63) y se ha cumplido una tarea de asesoramiento a entidades intermedias y comunidades, que encaren planes de vivienda.

En mayo de 1966 se encaró un nuevo programa de bonificaciones para los deudores, por pago anticipado de saldos con el propósito de acelerar la recuperación de la cartera hipotecaria estimulando el reembolso de préstamos otorgados, en su momento, en condiciones que hoy resultan totalmente fuera de actualidad.

No podfan acogerse a ese beneficio los titulares de préstamos concedidos con un interés del 12% o superior, ni los de préstamos con cláusula de reajuste, ni los deudores a quienes por razones reglamentarias se haya intimado la cancelación del préstamo.

En Noviembre de 1966 por Decreto No. 3313 fue dispuesta la intervención del Banco Hipotecario Nacional siendo designado interventor el Secretario de Vi-
vienda que también fue designado interventor en la Caja Federal de la Vivienda.

Por la ley 17.095 del 5/1/67 se ratificó la incorporación al patrimonio del -- Banco Hipotecario Nacional de los bienes que estuvieron a cargo de la Admi-
nistración Nacional de la Vivienda incluyendo los provenientes de la Comisión Nacional de Casas Baratas. Complementa esa ratificación la ley 17.096, de la misma fecha, que señala que los registros de la Propiedad de la Capital Fede-
ral y de las provincias inscribirán a nombre del Banco Hipotecario y sin más trámite que el simple requerimiento por escrito de esa institución "todos los inmuebles que figuren inscriptos a nombre de la Comisión Nacional de Casas Baratas, Administración Nacional de la Vivienda y del Estado Nacional Argen-
tino."

El 13 de Febrero de 1967 el Banco Hipotecario puso en vigencia un Plan de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Económica, mediante el ingreso de suscripciones por un monto total de 14.400 millones de pesos. El programa posee cuatro variantes y será aplicado preferentemente en las áreas donde es más crítica la escasez de vivienda.

El monto máximo del contrato se fijó en \$ 2.400.000. - pudiendo ser reajustado al 1o. de enero de cada año en función de las variaciones del costo de la construcción.

Una vez cumplidas las disposiciones del contrato, los interesados tendrán derecho a obtener un préstamo para construir, adquirir o ampliar la vivienda propia única y permanente del suscriptor y su familia.

Los contratos pueden ser individuales o colectivos, las solicitudes comprendidas en esta denominación comprenden las siguientes entidades: Asociaciones mutuales y/o Instituciones de Acción Social o bien común, Cooperativas de vivienda, Sindicatos, Consorcios, Empresas comerciales y/o industriales, empresas constructoras, institutos provinciales y/o municipales, municipalidades.

Se fijó un mes de plazo para la recepción de las solicitudes individuales y hasta el 17 de abril para las colectivas.

El primer día de recepción se cubrieron solo en la Casa Central pedidos por la mitad de las posibilidades previstas por el plan; a los 10 días sólo en Casa Central se triplicaba el monto de la operación total, más de 42,3 millones de pesos.

Ello habla de la confianza en el Banco Hipotecario, de las posibilidades del ahorro interno, de lo limitado de los medios frente a las necesidades.

VIII . - Las entidades de Ahorro y Préstamos para la Vivienda

En el aspecto financiero de la solución del problema de la vivienda, cabe desta^ucar la participación que le corresponde a las entidades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda.

La esencia del sistema de Ahorro y Préstamo puede servir para financiar, no solamente viviendas, sino también cualquier artículo de consumo de elevado - costo, por ejemplo, automóviles. -

Para tener la idea básica de su mecanismo financiero, es práctico remontarse a los orígenes mismos del sistema, que se regía por un principio aritmético, muy sencillo, para después, mediante la inclusión de nuevos elementos llegar a la práctica actual. -(1).

Se supuso que si un grupo de personas interesadas en obtener casa propia reunían su capacidad ahorrativa, lograrían su objeto antes que si cada una de // ellas pretendiera lograrlo individualmente y con sus propios recursos.

Salvo el último en salir sorteado, los otros logran su objetivo de anticipar el disfrute de su propiedad; el último, por su parte, si bien se hallaba en desventaja, con respecto a sus compañeros de grupo, su situación no era peor - que si no hubiera ingresado en dicho grupo.

La situación del último , se supera en la medida en que nuevos ahorradores - se adhieren al grupo inicial, pasando a ser ellos los últimos.

Entre las dificultades de los grupos cerrados figura la necesidad de tomar disposiciones coercitivas con los ahorradores en caso de incumplimiento y además el hecho de que la mitad de los ahorradores deben integrar una garantía superior a la mitad de la propiedad que desean, debiendo también prolongar

su espera más que los primeros beneficiados.

La solución se fué encontrando en la introducción de financiación exógena al sistema: transferencia de las hipotecas, introducción de fondos sin derecho a préstamos; llegándose a establecer dos operaciones distintas e independientes: la activa, concentrada en créditos hipotecarios, amortizables periódicamente, destinados a la construcción o adquisición de viviendas y la pasiva constituida por los recursos posibles a largo plazo-

1. - Sistemas :

Dichas evoluciones concluyeron tipificando dos modos de operar diferentes:

Uno de ellos es el conocido como "Sistema Libre o Anglo-Sajón", que se practica actualmente en Inglaterra y los Estados Unidos. Se le llama "Libre", - por oposición a "Contractual", porque en sus entidades (Saving and Loan // Associations), se depositan ahorros sin otra mira que obtener renta y seguridad. La masa de dinero así obtenida es a su vez invertida en créditos para financiación inmobiliaria, que se otorgan a quienes los solicitan, sin necesidad de que previamente hayan ahorrado en la asociación.

El otro modo de operar, es el llamado "Contractual o Colectivo o Continental Europeo" cuyo principal exponente ha sido y es Alemania. Su denominación obedece, a que quienes ahorran, lo hacen mediante la suscripción de un contrato, que establece las condiciones y requisitos a cumplir para obtener la financiación de la vivienda. Es así, entonces, un sistema de ahorros previos, que reunidos colectivamente permiten la constitución de un fondo común para ser distribuido en adjudicaciones sucesivas.

Este sistema colectivo, tal vez por su origen mutuo y probablemente por las dificultades que ofrecía vincular la financiación de la vivienda con el mercado de capitales, buscó durante mucho tiempo, como una meta ideal, su autofinanciamiento. Tal procedimiento, sólo significaba el aislamiento absoluto del sistema del resto del mercado de capitales y que la única fuente de financiación la constituyeran sus propios ahorristas. Se les exigía así los mayores esfuerzos y como consecuencia inmediata, tan pronto como se producía un alargamiento en los plazos, se consideraba fracasado el sistema y el poso autofinanciamiento, sólo había contribuido a crear ilusiones vanas, que luego agravaban el desaliento de quienes se veían postergados.

En el sistema alemán moderno y como clave de su éxito, se abandonó la búsqueda del autofinanciamiento como meta, para tratar en cambio, de hallar los procedimientos adecuados para vincular el ahorro colectivo con el mercado de capitales.

a) Sistema Anglosajon o Americano :

Inglaterra:

El establecimiento de la primera institución de ahorro inmobiliario se remonta al año 1781, en Birmingham: un grupo de ciudadanos constituyó un fondo común destinado a la adquisición de terrenos en los cuales edificarían su casa propia (2).

Cabe señalar que la época en que comienza el desarrollo de dichas instituciones, coincide con la parte más activa de la revolución industrial en Inglaterra 1781-1850, - La emigración del campo a las ciudades produce las aglomeraciones alrededor de las fábricas dando cuadro sociales tétricos.

En defensa de sus propios intereses, los interesados desarrollaron una considerable actividad en la formación de sociedades mutualistas con diversos fines de bienestar social.

Así nació la idea del ahorro y préstamo, dentro de ese cúmulo de instituciones que fueron conocidas con el nombre de Friendly Societies (Sociedades de Amigos).

En 1836 se promulgó la primera ley que vino a regularlas bajo su nombre actual de Building Societies (Sociedades de Construcción).

La confianza que inspiraron al público promovió su desarrollo. .

En 1846 las sociedades tenían todavía carácter de grupos cerrados o a término, evolucionándose hacia los grupos permanentes.

La desviación de los fines mutualistas a objetivos políticos y la introducción de nocivas prácticas en la administración, así como fallas en los estudios financieros produjeron suspensiones de pago y quiebras fraudulentas.

Sanas medidas legislativas y una prudente intervención del Gobierno establecieron el crédito reavivando la confianza depositada en ellas.

Estados Unidos.

La inmigración y el desarrollo industrial y urbano promovió la necesidad de financiar viviendas.

Medio siglo después que en Inglaterra, 1831-1832- inmigrantes ingleses fundan la primera institución con ese fin, modelada sobre las que habían visto funcionar en su país, la Oxford Provident Building Association en la ciudad independiente de Frankford, que es ahora un suburbio de Filadelfia (3).

Ese ejemplo se expandió extraordinariamente por todo el país.

Hacia 1846 surgió el sistema de grupos permanentes.

Una de las características de las sociedades de esa época consistía en que los socios que no deseaban hacer uso de sus préstamos para la compra o construcción de viviendas, seguían pagando sus contribuciones simplemente con -- espíritu ahorrativo y con la perspectiva del beneficio que significaba el interés del capital que invertían.

También en EE. UU. el Gobierno Nacional apoyado a su vez por la legislación de los Estados Federales, debió correr a remediar males, motivando favorables reacciones.

A partir de 1910 comienza a gestarse la idea de la creación de bancos refinanciadores de las instituciones de ahorro y préstamo.

Con la crisis iniciada en 1929 se resiente toda la economía y las asociaciones sufren sus consecuencias como todas las actividades crediticias.

La legislación dictada en tales circunstancias dió estabilidad al sistema hasta nuestros días.

Tres leyes fueron la base de la estructura orgánica del sistema: la Ley que // creó los Bancos Federales sancionada en julio de 1932, la Ley de Asociaciones de Ahorro y Préstamo de 1933 y la Ley de 1934 que aseguraba los ahorros como medida de garantía y promoción (4).

En cuanto a la organización del sistema en los EE. UU. está compuesto por:

- a) Una Junta central - Federal Home Loan Bank Board - que es el órgano de máxima expresión, siendo sus funciones: dirigir y supervisar el sistema bancario, autorizar y conservar las Asociaciones y controlar y dirigir el

Instituto de Seguros.

- b) Los Bancos Federales, que son regionales; su capital inicial invertido por el Gobierno en 1932 había sido recuperado íntegramente en 1951, siendo // sus accionistas las Asociaciones.

Estos Bancos asisten financieramente a las Asociaciones tanto en su liquidez con respecto a los depósitos como en el apoyo para otorgar mayores // créditos.

Sus adelantos son generalmente a un año de plazo, variando desde 6 meses a 10 años.

- c) Las Asociaciones. Tienen como actividad específica obtener depósitos y otorgar préstamos hipotecarios a quienes los soliciten, sean o no ahorristas.

La Junta Central autoriza su funcionamiento, es previa la realización de un estudio de mercado por los promotores a fin de demostrar la real necesidad de su instalación en la zona en que ha de operar.

Los mayores esfuerzos de las Asociaciones se dedican a la promoción del ahorro, no obstante en algunas zonas, de acuerdo con las condiciones del mercado financiero, la promoción se dirige a la oferta de préstamos hipotecarios, no solo para viviendas, sino que se ha extendido a fábricas, hoteles, urbanización, etc.

- d) La Corporación de Seguros. Es una entidad controlada por la Junta Central que tiene por finalidad asegurar los depósitos hasta un cierto monto, originariamente 5000 dólares, actualmente 10.000. -

Su creación obedeció a la necesidad de restablecer la confianza en el público, frente a las pérdidas de ahorros por quiebras de bancos y entidades de Ahorro y Préstamo.

El sistema en EE. UU. según José Ramón Martín en "El Ahorro y Préstamo Fuente Generadora de Viviendas", a quien estamos siguiendo en este punto, cuenta con más del 50% de los ahorros individuales del país y ha financiado la mitad de las casas construidas. A la fecha cerca de 5 000 asociaciones // cuentan con cerca de 40.000.000 de ahorristas y 110 billones de dólares de activos.

b) Sistema Contractual -

Alemania :

EN Alemania, a través de un contrato, los ahorristas se obligan a depositar metódicamente y la Caja a devolver el capital ahorrado más una suma equivalente a la diferencia entre aquél y el valor de su contrato en carácter de // préstamo a esos mismos ahorristas y no a un prestatario distinto como ocurre en las instituciones de crédito (5).

En 1885 se funda la primera Caja, pero recién en 1924 se extendió el movimiento bajo un sistema colectivo. En 1929 las entidades oficiales crearon cajas públicas de ahorro para la vivienda, lo que significó un respaldo para el sistema.

Hasta 1938, las Cajas alemanas financiaban la totalidad del costo de la vivienda, pero se advirtió que esa autofinanciación colectiva, con el correr del tiempo y al acercarse a la estabilidad operativa exigía plazos de espera demasiados largos para la obtención de los préstamos. - Por otra parte normas lega-

les existentes prohibían cualquier tipo de refinanciación así como la recepción de ahorros puros.

Recién en 1938 evoluciona la legislación y admite la combinación financiera que da origen al cambio del autofinanciamiento total por uno parcial y por ende de menor esfuerzo.

Las normas legales de 1938 permitieron así que las Cajas financiaran segundas hipotecas.

La canalización del ahorro hacia el programa de vivienda lleva a abolir automáticamente los tiempos de espera del sistema colectivo y lo transforman de hecho en un sistema de ahorro libre.

Las Cajas han evolucionado sustancialmente y de simples receptoras de los ahorros de los suscriptores y distribuidores de los fondos así recogidos, se han transformado en un complejo económico donde el sistema de ahorro y // préstamo forma parte de ese complejo; así por ejemplo, completan este cuadro, las siguientes actividades: la concesión de créditos intermedios para acortar plazos de espera, la obtención de primeras hipotecas para los adjudicatarios, la contratación de seguros de vida, la concertación y aceptación de préstamos para asegurar las adjudicaciones.

Los créditos intermedios, consisten en un servicio complementario con el objeto de acortar los períodos de espera anticipando el préstamo, la totalidad o parte del mismo, que luego es cancelable con el otorgamiento de la correspondiente adjudicación a suscriptores cuyas condiciones se ajustan a determinadas normas de antigüedad y de aportes en el sistema.

Otro servicio es la gestión para la obtención de primeras hipotecas. - Las - Cajas que otorgan préstamos para segundas hipotecas generalmente operan de la siguiente manera: el suscriptor ahorra más o menos el 33% del valor nominal de su contrato, que equivale al valor total de su vivienda; obtiene un préstamo en segunda hipoteca similar al monto de la suma ahorrada en la Caja de Ahorro y Préstamo, y ésta se obliga a conseguir una primera hipoteca equivalente al otro 33% en el mercado de capitales, sean cajas de ahorro libre, institutos hipotecarios, Compañías de Seguros, etc.

En muchas Cajas el Seguro de Vida de los prestatarios es obligatorio a efectos de rodear de mayor garantía al crédito otorgado.

Las Cajas están controladas por la Superintendencia Federal del sistema Crediticio, la Superintendencia General de Seguros Ahorro y Préstamos y las Reparticiones provinciales respectivas.

El Ahorro previo planificado representa una función social importante. Las Cajas Alemanas, fomentaron y cultivaron esta modalidad como fuente conservadora, creando en la masa de suscriptores una mentalidad sobre el comportamiento económico a través de la constante promoción del sistema.

El éxito en las Cajas de Ahorro y Préstamos Alemanes, solamente pudo alcanzarse mediante la aplicación de nuevos conceptos. Estas ideas son: El ahorro dirigido y el derecho a un préstamo. No solamente se ahorra para tener fondos disponibles y ganar intereses sino que se ahorra para un fin determinado; se ahorra para una casa de cuyo tamaño, ubicación y costo ya se tiene una idea bastante exacta antes de firmar el contrato. Esta finalidad y el -

deseo de cumplirla origina de por sí una intensa y firme actividad.

Lo único que no se puede determinar exactamente es el momento en que recibira el préstamo. Este derecho futuro a un préstamo del ahorrista, es una característica propia de las Cajas de Ahorro y Préstamo Alemanas.

La forma de operar de las Cajas en Alemania, según se dijo, cambió fundamentalmente a partir de 1938. Esto no significa que se alejó del sistema colectivo sino que limitó su acción a suscribir contratos para la financiación de la vivienda, o en forma parcial para otorgar préstamos en segunda hipoteca, obteniendo el ahorrista directamente una primera hipoteca en el mercado de capitales, o encargándose la caja de logrársela.

Para tales casos las tarifas se establecen de manera que entre el periodo de ahorro y la amortización no excedan de 18 años, es decir que si el préstamo se otorga cuando se ha integrado el 50% del capital total en un plazo de 9 años, el préstamo equivalente al otro 50% se debe amortizar a más tardar en 9 años que es el complemento de 18.

El problema de los tiempos de espera siempre fué tema de grandes discusiones y análisis matemáticos, puesto que al comienzo de las operaciones y con producción creciente son muy favorables, con producción constante los tiempos de espera se aproximan progresivamente al tiempo medio de espera que corresponde al estado estacionario y con producción variable, los mismos os cilan a su alrededor. Una disminución de la producción tiene siempre como consecuencia un alargamiento de los tiempos de espera, inclusive más allá de los tiempos medios, pero aún con producción constante los tiempos de es-

pera crecen, hasta convertirse en elevados y difíciles de soportar; en cambio se acortan cuando se producen rescates o renunciaciones a préstamos, puesto que de esta forma los ahorristas solamente funcionaron como prestamistas. " Resulta de gran efecto en los acortamientos del plazo de espera el aporte de fondos exógenos.

Ante el hecho de que el interés del mercado de capitales era superior al que fijaban las Cajas y en consecuencia resultaba incompatible su incorporación al Fondo de adjudicaciones, se evolucionó a las prefinanciaciones y créditos intermedios en que los suscriptores se hacen cargo de los costos, ya que resultan créditos de corto plazo.

Los ahorristas por lo general no retiran el dinero que les corresponde por la adjudicación en forma inmediata, sino después de algunos meses. Esto está en relación con los trámites que tienen que realizar para materializar la construcción. Las Cajas disponen de esta manera, por algún tiempo, de este dinero, que en conjunto puede representar importes grandes. Este dinero se denomina fondo inerte, o reserva estancada. Una parte de este dinero se utiliza para prefinanciaciones y para permitir a los ahorristas comenzar con la construcción antes de la adjudicación.

Al otorgar prefinanciaciones es sumamente importante que se haya estudiado debidamente el desarrollo de las adjudicaciones como para que mediante las mismas puedan ser reemplazadas oportunamente aquellas. Una prefinanciación por lo general es relativamente cara, por lo que debe ser a corto plazo. Si el cálculo de las adjudicaciones ha sido erróneo y el reemplazo de las prefinanciaciones por vía de adjudicación se demora, se resiente por lo

general el prestigio de la Caja frente a sus ahorristas y entes financieros. - Es por lo tanto importante proceder con cautela al otorgar prefinanciaciones. En el caso de que los tiempos de espera sean relativamente favorables la prefinanciaciones son innecesarias.

2. - La experiencia en la Argentina :

a) Período 1935/47

En el año 1935 aparece la sociedad ARCA, (Asociación Recíproca de Crédito Argentino S. A.) que aplicando el tipo de "ahorro alemán", o sea, "planes sin interés", comenzó un sistema de ahorro para ser aplicado a la construcción de la vivienda.

A imitación de esta sociedad surgieron rápidamente otras, y es así que al // 30-9-44 las 14 entidades que existían en la Cap. Fed. y en el Interior, habían realizado 107.710 contratos de ahorro por valor de pesos 800.000.000. - habiendo financiado 4442 viviendas.

Hasta 1949 las cifras se cuadruplicaron habiendo financiado sólo ARCA 9000 viviendas.

Si bien estas sociedades aplicaban un ahorro sin interés y tenían prima de compensación a cargo de los prestatarios favorecidos, no regía la equidad en el - orden de las adjudicaciones.

El sistema indicaba cobrar un 20% del valor nominal del certificado, como remuneración de servicios a los suscriptores ahorristas, pero el criterio aplicado para percibir y distribuir este porcentaje, no se ajustaba a las técnicas contables, cometiéndose abusos que más tarde fueron advertidos.

Hasta 1941 las sociedades operaron libremente y el control era el común a //

cualquier S. A. aún cuando eran fiscalizadas por la Inspección General de Justicia.

Dicha Inspección, ante la vigencia de contratos deficientes, vió la necesidad de reglamentar este tipo de empresas, y esto dió origen al decreto N° 100.038 de fecha 6-9-41.

Las fallas que contenían los contratos anteriores a este decreto eran las formas de distribución de las cargas por retribución de servicios, aparte de // realizarse los planes "sin interés". El decreto 100.038/41 obligaba a distribuir dichas cargas a lo largo del período total de la operación.

A consecuencia de esto las compañías que no tenían reservas suficientes y que operaban con capitales exiguos, se resistieron a cumplir con lo que se les exigía y continuaron operando como hasta entonces.

El decreto 4853-6/8/43 fue dictado por el gobierno para obligar a las empresas a cumplir con el decreto 100.038/41 y a hacer un reajuste retroactivo sobre todos los contratos.

El decreto 4853/43 suspendía la colocación de los contratos vigentes hasta entonces y obligaba a las compañías a efectuar el reajuste en las cuentas de ahorro haciendo en los balances las reservas necesarias. Obligaba a por lo tanto a convertir los contratos vigentes a las disposiciones del decreto 100.032/41 y fijaba normas para la liquidación de las sociedades que no pudieran realizarlo.

Este decreto fue impugnado por algunas empresas, por el efecto retroactivo de su aplicación. Debido a estas circunstancias se dictó el decreto 18.134/44 por el cual se creaba una comisión que estudiaría el problema del sistema,

haciendo las reformas necesarias.

Por ese decreto serian designados para formar dicha comisión, delegados del Bco. Central de la Inspección Gral. de Justicia, de la Secretaria de Trabajo y Previsión, de la Caja de Ahorro Postal, del Bco. Hipotecario Nacional y de las Sociedades de Crédito.

En mayo de 1946, después de 2 años de estudios, la comisión redactó y fundamentó un proyecto de decreto, que no se promulgó debido a la nacionalización del sistema bancario y de las entidades que fomentaban el ahorro público, lo cual dió otro giro a este tipo de operaciones.

La mayoría de las sociedades que se encontraban actualizadas con respecto a los decretos vigentes, solicitaron del Ministerio de Justicia y del Presidente se promulgara el decreto proyectado, pues con ello se veía la solución definitiva para este tipo de empresas y para el problema de la vivienda.

Es conveniente hacer notar que las empresas que hacían esta solicitud, iniciadoras del sistema en el país, se ajustaron al efecto retroactivo y convirtieron los contratos en vigencia, no registrándose un solo caso de quiebra hasta que fueron liquidadas por el Bco. Central por decreto 32.002/49

b) Período 1947/49

Las disposiciones bancarias implantadas por el gobierno de 1943, llevaron a la nacionalización del sistema bancario y de todas aquellas entidades que recibían ahorros del público, lo cual ocurrió a mediados de 1946.

El paso más sobresaliente fue la transferencia de los fondos de ahorro y depósitos de las empresas privadas, al Banco Central (Decreto Ley 11.554/46) y este consideró incluidas en estas disposiciones a las sociedades de crédito

recíproco, que actuaron en consecuencia.

El gobierno adoptó una política inflacionista para la expansión del crédito, y destruyó a la vez el sistema de la cédula hipotecaria.

Al ser incorporadas las Soc. de Ahorro y Préstamo al sistema bancario, adquirieron gran importancia, máxime cuando el Bco. Central dictó en mayo de 1947 una Reglamentación de nuevo contrato especial de ahorro para la construcción de la vivienda familiar, - Reglamentación inspirada en el proyecto - presentado por la Comisión Especial en mayo de 1946. ;

Según la Reglamentación/47, se obligaba a las sociedades que operaban sin - plazo fijo, para el otorgamiento de préstamos, a hacerlo en 12-18 y 24 meses, según los planes, por cuenta del Bco. Central, con garantía de los depósitos.

En esta forma, los suscriptores que debían cumplir, en relación a plazos, - lo establecido por los decretos 100.038 y 4853, y que habían pagado 12, 18 y 24 meses, dispusieron de sus créditos mucho antes de lo estipulado. Es decir, quien esperaba recibir un préstamo a los 4 ó 5 años, lo recibía esperando como máximo 24 meses; sin garantías suficientes, amortizándolo a 30 - años al 4% de interés.

En el régimen que se modificaba debían amortizarlo en 10 ó 15 años con un interés entre el 4 y el 6½%.

Esto despertó tanto interés, que la contratación de 10.000.000 de pesos men suales, pasó a 100.000.000 mensuales (1947, 48 hasta mayo del 49), época en que el Bco. Central resolvió suspender este tipo de operaciones, dado que no era posible operar con un sistema inflacionario, que más tarde tuvo con-

secuencias económicas nefastas.

La supresión del sistema en vigencia se fundamentó en que se hacía "con el fin de estudiar integralmente la reestructuración de los sistemas actuales de ahorro para la construcción de la vivienda familiar".

Esta medida dió lugar a que los ahorristas, alarmados ante esta resolución, pidieron de inmediato el rescate de su dinero "por no considerar de confianza la medida del gobierno" (Prensa 20-9-49).

En ese momento el Bco. Central tenía compromisos con las sociedades de crédito recíproco por 1.000.000.000 de pesos, por la cual dicta el 10-9-49, el decreto 22.246, como pretendida medida deflacionaria, y que restringía aún más el sistema crediticio.

Los créditos que otorgaba el Bco. Hipotecario Nacional, fueron suspendidos, y cuando por decreto 32.002/12/49 se determinó la liquidación definitiva de las sociedades de ahorro, se pasó a dicho Bco. las carteras de las mismas, con el pretexto de que no podían cumplir con los compromisos contraídos, Se negó de esta manera los créditos a que tenían derecho los ahorristas según el régimen establecido oficialmente.

Los fundamentos del decreto 32.002/49, son irreales y sus consecuencias irreparables. El Bco. Central pudo suspender paulatinamente la financiación de las empresas o modificar lo que hubiera creído conveniente, pero no destruir un sistema que en 14 años de labor y sacrificios, construyó miles de viviendas durante el período de su actuación.

En conclusión cabe expresar que las Sociedades de crédito, para la vivienda nacieron y se desarrollaron sin patrocinio ni control oficial. - Luego fueron

reglamentadas para orientarlas, salvando así las deficiencias técnicas de - que algunas de ellas adolecían. -

Esta experiencia nuestra, unida a la de otros países de América y del resto del mundo, nos indica que estas entidades son el medio más adecuado para resolver el problema de la vivienda, siempre que los organismos oficiales, les brinden su apoyo y se limiten a controlarlas eficientemente, fomentando su creación y desarrollo, mediante el apoyo financiero, dejando libertad a la iniciativa privada para su perfeccionamiento.

c) Sistema a partir de 1961

En nuestro país rige el sistema contractual de ahorro, de plazo abierto, para el otorgamiento de préstamos, con determinación de los fondos recaudados.

Esta decisión en el sistema no es un hecho casual, sino que se deriva de los sucesivos lineamientos adoptados a las necesidades de nuestro medio, a partir del Decreto 100.038/41.

Contractual es el compromiso que asume el ahorrista, de hacer ahorros metódicos con el fin de percibir el préstamo a que aspira, dentro de un régimen de prioridad preestablecido.

Los ahorristas no tienen que hacer sus aportes obligatoriamente en los períodos determinados, pero el incumplimiento de esto será sancionado dentro del orden de prioridad.

El fondo de adjudicación se forma mediante el aporte del ahorrista, sin perjuicio de lo que puedan aportar terceros.

Los préstamos son otorgados a los ahorristas que han realizado un prefijado

monto de ahorro.

En el sistema de plazo determinado, el ahorrista percibe el préstamo al ahorrar en determinado número de cuotas.

En nuestro país se aplican altas tasas de interés, debido a la depreciación monetaria y la escasez relativa de numerario, lo cual hace difícil el ahorro libre sin la compensación de las retribuciones de plaza.

Además el préstamo que se destinará a construcción de la vivienda, no puede ser recargado con intereses altos y plazos breves, pues el aumentar la cuota de amortización inhibe de incorporarse al sistema a grandes sectores de población.

El proceso inflacionario, crónico en nuestro país, en los últimos años, es un factor que conspira contra el plan de ahorro libre.

El sistema bancario, en nuestro país, se dedica principalmente a la atención del comercio, industria y la empresa agropecuaria.

El régimen de ahorro libre, constituye un verdadero sistema bancario para aquellos sectores de la población que no utilizan los bancos, - Pero para que esto resulte es necesario que se cumplan ciertas condiciones.

a) mayor capacidad de ahorro.

b) tasa atractivas de interés.

c) posibilidades reales de atender con seguridad suficiente y costos bajos, el movimiento de numerosas cuentas de ahorro por montos reducidos.

El certificado de ahorro influye psicológicamente en el ahorrista ante las circunstancias que pueden inducir a desalentarlo.

El sistema contractual respeta el orden de prioridad en el otorgamiento de //

prestamos, impidiendo arbitrariedades

Lo expuesto anteriormente nos indica, que la única posibilidad de lograr ahorros, es cuando aquellos que lo realizan tengan el aliciente de la vivienda propia, lo cual se logra únicamente a través del sistema contractual.

La incertidumbre de la política y la economía del país, impidió adoptar el régimen contractual de "plazo cierto", sin contar con el apoyo estatal, pues si bien este plan fue ensayado en nuestro país, diversas circunstancias obligaron a su transformación o liquidación.

Un régimen de este tipo necesita ser financiado en forma exógena, para poder cumplir con los compromisos adquiridos, acortando los plazos de espera

Las entidades que promovieron el sistema, adoptaron formas jurídicas que encierran fines de lucro, al respecto puede manifestarse que:

- a) Las cargas y el diferencial de interés están limitadas en la legislación vigente y son parecidas a las que perciben otras empresas latinoamericanas en el sistema de ahorro libre y sin fines de lucro, siendo también similares a las que se aplican en instituciones oficiales de nuestro país, destinadas a sectores de interés social como el Bco. Hipotecario Nacional.
- b) La retribución al capital social incide poco en el costo general del sistema. Este capital y las utilidades constituyen un refuerzo del fondo de adjudicaciones.

Se supone que las utilidades serán capitalizadas según las normas vigentes con respecto al pasivo técnico.

La desaparición de muchas sociedades que se iniciaron en el sistema, indica que muchas de ellas creyeron poder obtener grandes utilidades, pero

la realidad les demostró lo contrario.

- c) En las sociedades que practiquen el sistema, debe existir la separación entre el capital accionario y el fondo de los ahorristas, de modo tal que las obligaciones que la sociedad contraiga, afecte sólo a su capital propio sin riesgo para los ahorristas.

Esta garantía no puede ser ofrecida por sociedades sin capital accionario.

La actividad del Ahorro y/o Prestamo comenzo por iniciativa privada, buscando la solución al problema financiero de la vivienda. La acción complementaria del Estado con respecto a organización y contralor, no tuvo el resultado que hubiera sido de desear, habiendo sido muchas de sus medidas sugeridas por los mismos empresarios.

La falta de una orientación técnica en los organismos de control y la ausencia de legislación adecuada, dió lugar a la proliferación de un excesivo número de sociedades, que sin la idoneidad necesaria hicieron promesas imposibles de cumplir en lo referente a plazos y porcentajes de entrega de los préstamos. A consecuencia de esto se produjo una crisis de confianza por parte del publico. -

En base a los decretos vigentes el ahorro de los suscriptores debe estar obligatoriamente invertido en préstamos hipotecarios o en depósitos bancarios, lo cual permite una mayor garantía para los ahorristas.

Actualmente en el país hay una suscripción real de 40.000 millones de los que se han adjudicado 7.500.000.000. -

Dentro de estos suscriptores, los hay que han ahorrado del 1% al 40%, siendo el término medio, el 18,5%, es decir que muchos no han alcanzado a aportar

el mínimo del 25%.

La función de la Caja Federal consiste en prestar ayuda financiera en carácter transitorio (luego será devuelta y remunerada a su debido tiempo) para acelerar los plazos de espera y o disminuir porcentajes de integración.

Esta ayuda de la Caja permitira activar el sistema operando como Capital - Semilla.

El sistema así adoptado beneficia a unas 60.000 familias anualmente.

Disposiciones Legales :

Por el Decreto 6122 de julio de 1961, se dispuso la creación de la Administración Federal de la Vivienda, que otorgó facultades al administrador para reglamentar el funcionamiento de las Sociedades de Ahorro y Préstamo.

El 11 de enero de 1962 se sanciona el decreto 368 que determina el régimen legal y el control de las mismas.

El contenido del Decreto 368/62 puede ser sintetizado así:

- 1) Especifica condiciones básicas que deben reunir las sociedades para ser autorizadas a funcionar.
- 2) Define la forma jurídica de las sociedades y establece normas respecto de capitales, reservas técnicas, relación entre capital y pasivo técnico, normas contables, aspectos operativos.
- 3) Establece condiciones de los contratos entre las sociedades y los ahorristas y fija las bases para quienes apliquen reajustes.
- 4) Incorpora el seguro de garantía para los ahorros y los préstamos.
- 5) Define infracciones, multas y determina quienes están inhabilitados para promover y organizar sociedades.

6) Faculta a la Administración Federal de la Vivienda para crear un órgano financiero de apoyo para las entidades de Ahorro y Préstamo.

Este decreto no fué prácticamente aplicado, debido a que la Administración Federal no llegó a ejercer sus funciones.

En octubre de 1962 el decreto-ley 11.179 completo y reglamento el Decreto 368/62.

Decreto-Ley 11.179/62.

- 1) Capital mínimo de integración y plazos, relación entre capital y pasivo -- técnico, limitación de activo fijo en relación con el capital.
- 2) Obligación de tener depositados en bancos los fondos pendientes de utilización.
- 3) Prohibición de gravar o hipotecar los bienes de la sociedad sin previa autorización, salvo el caso de redescuento o financiación similar.
- 4) Ciertas características de los contratos, monto y finalidad de los mismos en cuanto al uso de los préstamos.
- 5) Porcentaje máximo de retribución de la empresa entre intereses y carga.
- 6) Normas para adjudicaciones de préstamos y reajustes;
- 7) Prioridad con que se remitirán los documentos contables y de información.
- 8) Facultad de transferencia de cartera.
- 9) Obligatoriedad de precisión y claridad en la propaganda.
- 10) Creación del derecho de inspección.

Por el Decreto-Ley 5624 del 10-7-63, se crea la Superintendencia de Ahorro y Préstamo en sustitución de la Administración Federal de la Vivienda.

El 12-8-63 se dicta el DECRETO-Ley 6706, por el que se concede la autarquía

a la Superintendencia para poder ejercer un mayor control del ahorro público. -

Por el Decreto-Ley 9004 del 9-10-63 se determina la creación de la Caja Federal para las Entidades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda.

Este decreto no fue reglamentado ni puesto en vigencia, pero creó el organismo de refinanciación de Ahorro y Préstamo.

Por otra parte debido al convenio que el Gobierno había celebrado con la Agencia Internacional de Desarrollo (A. I. D.) se obligó a la creación del organismo receptor central, de control y financiación del sistema.

En abril de 1964 por decreto 3008/64 se determina la liquidez permanente del capital de las entidades.

En noviembre de 1964 la Ley 16.571 declara inembargables los ahorros de los suscriptores y por consecuencia los correspondientes a préstamos hipotecarios provenientes de dichos ahorros.

En octubre de 1965, el Congreso de la Nación, sanciona la ley 16.824, por la cual se crea la Caja Federal de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. La ley se reglamenta el 20-1-1966.

De acuerdo a esta ley se han rectificado las autorizaciones para funcionar a 27 Sociedades y se hallan gestionando la integración al Capital de la Caja a efectos de refinanciar el sistema.

La Nación responde de las operaciones de la Caja Federal.

El Estado Nacional garantiza las inversiones de Capital público o privado, nacional o extranjero, que se efectúen en el sistema, sea por usuarios del mismo o por inversores.

Los objetivos de la Caja son:

- a) Promoción del sistema a través de entidades privadas.
- b) Coordinación de las actividades de las distintas entidades.
- c) Asistir económica y financieramente a las entidades.
- d) Promover y estimular la inversión en el sistema de capitales públicos y privados, nacionales y extranjeros destinados a financiar viviendas económicas.
- e) Fomentar, difundir y proteger el ahorro a través de las entidades.

La Caja Federal otorgará avales, fianzas y garantías en las operaciones de redescuento que realicen las entidades.

Se le asigna un Capital de origen de 2.000.000.000 de pesos pudiendo percibir además el monto del 1 o/oo del valor de los ahorros, el 5% del Capital suscrito y realizado de las entidades autorizadas, así como las sumas provenientes de emisión de bonos, cédulas, valores, inmobiliarios, etc.

La Caja queda sujeta a las disposiciones de la Ley de Bancos y debe someter al Bco. Central sus planes de obtención de recursos.

Se faculta al Directorio para establecer un seguro que proteja los ahorros y el cumplimiento de los créditos hipotecarios.

Todas las operaciones que realicen las entidades de Ahorro y Préstamo para la Vivienda, y las operaciones que efectuen con la Caja Federal, quedarán exentas de todo impuesto, tasa, contribución gravámen o derecho nacional. Decreto 9739; en octubre de 1966 el Poder Ejecutivo amplía las exenciones impositivas contempladas para la Caja Federal, determinando que los intereses devengados por los depósitos de ahorro quedan también exentos de toda -

clase de impuestos, quedando así en igualdad de condiciones que los depósitos bancarios en Caja de Ahorro.

La Ley de Caja Federal de Ahorro y Préstamo asume el control y crea el régimen de garantías y refinanciación a que hacía referencia el Decreto 368/62.

- a) Garantiza los ahorros con o sin derecho a préstamo.
- b) Otorga la liquidez indispensable para crear la confianza pública
- c) Promover la obtención de los ahorros libres, mediante distintos medios.
- d) Obtener del Estado o fuentes internacionales aportes financieros.
- e) Distribuir esos fondos para agilizar las adjudicaciones de préstamos a los suscriptores del sistema.

La mayoría de los países donde rige el sistema de Ahorro y Préstamo existen Cajas Centrales empezando por los EE. UU.

En nuestro país, en un clima de total desamparo, se han otorgado más de // \$ 10.000 millones en préstamos hipotecarios, por contratos de \$ 40.000 millones de los cuales sólo pagan normalmente alrededor de \$ 20.000 millones. En esta forma se ha producido el atraso de las adjudicaciones, los pedidos de rescate y la falta de confianza públicas.

La Caja debe tomar medidas urgentes:

- 1) Refinanciar a las empresas para adjudicar los contratos vigentes.
- 2) Facilitar la liquidación de los pedidos de rescate.
- 3) Trazar un programa sobre el plan operativo futuro, en base a una financiación programada.

Como base fundamental del sistema se requiere que: el ahorro se capitalice, y que el que obtenga un préstamo pueda lograr su vivienda.

Por lo tanto en un régimen inflacionario donde la tasa de interés es inferior a la tasa de inflación es necesario un reajuste integral que salve el aspecto económico y financiero, de modo que el suscriptor pueda lograr su vivienda al mismo tiempo que sus ahorros actualizan su valor adquisitivo; en aquellos casos en que desista y pida el rescate o para el que ahorra para gozar sólo de interés.

Las Sociedades podran operar con ahorristas prestatarios y con ahorristas - sin derecho a préstamo (libretas de ahorro, ahorro a plazo fijo, bonos. etc.) De modo tal que los ahorros puros aceleren la adjudicación normal de los // préstamos.

Las Sociedades deberan descontar cartera hipotecaria o recibir préstamos - con garantía de aquella, como lo determina la ley de Caja Federal.

Los ahorros estarán exentos de cualquier carga por parte de la Sociedad. - -

Los gastos de adquisición, promoción, administración se trasladarán a los prestatarios en el momento del otorgamiento del crédito. - El valor del rescate será igual al total ahorrado más los intereses y reajustes.

La diferencia de interés entre el que se abone por los ahorros y se cobre por los préstamos no podra exceder del 4% anual y la tasa de descuento de cartera hipotecaria no podrá exceder del 2% de aquella diferencia.

Los planes pueden ser de ahorro libre "tipo americano" o contractuales, debiendo ser estos similares a los del Bco. Hipotecario Nacional, en cuanto a - plazos de espera.

Esta condición requiere una financiación exógena que varía:

- a) monto de la colocación de ahorros contractuales
- b) diferencia entre los plazos medios de espera de cada plan y los plazos que se determinen como aceptables para los suscriptores.

La Caja fijará un cupo básico de ahorristas con derecho a préstamo.

El redescuento o financiamiento de la Caja estará dado por la resultante de aquel programa.

El aumento progresivo de ahorristas con derecho a préstamo, estarán en función del ahorro puro que cada entidad logre obtener como mínimo, pero la Caja podrá apoyar aquel recurso con una suma igual.

La posibilidad de operar sin reajuste integral, sería sólo posible con un plan donde el ahorrista obtuviera el préstamo en condiciones tales que las tasa de interés compensadas permitan retribuir el ahorro sin derecho a préstamo a tasa compatible con el mercado de capitales.

Este plan permitiría atender la necesidad de la vivienda a pesar del proceso inflacionario, al otorgar la sociedad un aumento de la suma contratada, adecuando las garantías mínimas y condiciones de préstamo.

3. - Posibilidades futuras del sistema

El sistema de ahorro y préstamo configura el más apto de los instrumentos en la financiación de la vivienda.

Instrumento apto para encauzar los esfuerzos de ahorro de quienes necesitan vivienda, permite mediante el "ahorro libre" la colaboración de quienes no la necesitan.

Basado en el ahorro interno permite la colaboración de inversiones internacionales.

Las enormes posibilidades teóricas, que surgen de lo expuesto, merecen y necesitan el apoyo oficial para concretarse en la realidad en forma permanente en la lucha por disminuir el déficit de viviendas.

Para ello será necesario:

Legislación adecuada que garantice los fondos depositados.

Fiscalización de las instituciones, de tal manera que captada otra vez la confianza en el sistema, éste recupere su eficacia financiadora como la tuvo en el momento de ser lanzadas las instituciones en 1961.

Y fundamentalmente que exista una vocación firme de terminar con la inflación, dado que el reajuste, para compensar la pérdida de poder adquisitivo del peso moneda nacional, sólo puede resultar un paliativo limitado en el tiempo hasta que la estabilidad promueva el ahorro, primer integrante del ahorro y préstamo y primer término de la ecuación ahorro - inversión.

4. - El "reajuste" de los Ahorros y Préstamos

Con una unidad monetaria que pierde poder adquisitivo en forma constante, en una dimensión del 25 al 30% anual durante décadas, es forzoso que se presentarán problemas en la financiación de cualquier bien o actividad.

Frente a la experiencia de diversos países en materia inflacionaria, hay también una experiencia internacional en materia de reajuste que de algún modo pretendieron conservar el poder adquisitivo de las inversiones en función de determinados índices.

Entre nosotros tenemos los antecedentes oficiales que presentan los "Bonos YPF" y los "Bonos 9 de Julio". -

Los Bonos del Plan de Reactivación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales , De-

creto Ley 15456/57 gozan de una renta adicional al 6% básico de un octavo - por ciento ($1/8$ %) por cada 250.000 m3. de aumento sobre la producción anual de petróleo crudo comparada con la del año 1957. Su rescate se haña en función de los salarios día-hombre pagados por YPF. Los bonos del "Empresu tito de Recuperación Nacional, 9 de julio, 7%, 1962", tienen renta y valor de rescate en función del precio del oro en Nueva York y Londres, lo que en la - práctica, se resuelve en función del precio del dolar estadounidense.

La actividad del sistema de Ahorro y Préstamo, por su propia esencia, en la que el factor tiempo juega un papel determinante en la formación progresiva - de los ahorros como en la cancelación progresiva de los préstamos, es en teor ía un campo particularmente propicio para la aplicación de un mecanismo de reajuste en función de determinados índices:

Por ejemplo, costo de la vida, costo de la construcción pero preferentemente el índice de salarios.

Es más el reajuste es necesario en mérito a la equidad en las contraprestau ciones. -

En la medida en que esa equidad no se manifiesta, los ahorros no afluyen al - sistema y busca otras colocaciones, posiblemente más riesgosas, pero en las que los elevados intereses ofrecen un sustituto del reajuste y en consecuencia una mayor defensa frente al deterioro del poder adquisitivo de la moneda.

El "reajuste" dividió a las empresas de Ahorro y Préstamos en dos grupos: las "reajustistas" y las "no reajustistas".

La opinión de las empresas denominadas "no reajustistas" puede concretarse en esta manifestación: "Deseamos destacar que jamás nos hemos opuesto al -

reajuste, sino al reajuste obligatorio impuesto coercitivamente a ahorristas y entidades que se oponen terminantemente a practicarlo, por entender que no se ha acreditado su necesidad.

Los argumentos a favor del reajuste pueden ser resumidos así siguiendo a Federico R. Lanusse en su folleto "La inflación y el Sistema de Ahorro y Préstamo" (6).

- 1*) Implica la superación de una mentalidad y de hábitos en vigencia, producto de un sistema económico distorsionado.
- 2*) Las Sociedades "prestan ladrillos y deben recuperar ladrillos".
- 3*) El reajuste es consecuencia y no causa de la inflación. Esta se contrarresta consumiendo menos y ahorrando más.
- 4*) Fomenta la construcción.
- 5*) Produce la reproductividad de los préstamos para la construcción.
- 6*) Se defiende al ahorrista.
- 7*) Reducción de las tasa de interés.
- 8*) Las sociedades no se descapitalizan.
- 9*) Provoca un mayor esfuerzo de ahorro, en beneficio de la economía nacional y de quienes esperan sus créditos dentro del sistema.
- 10*) El supuesto perjuicio del deudor se compensa con el mayor valor de la propiedad.

Es evidente que el reajuste no es una panacea, ya que significa oficializar la inflación. No obstante estimo que en un primer momento de su aplicación puede // servir, junto con los créditos de exterior, para sacar de su inercia, frente a la construcción, al capital privado así comenzar a salir del estancamiento en ma-

teria de vivienda.

No obstante debe recordarse que una básica estabilidad monetaria es esencial para llevar a la realidad cualquier proyecto basado en el ahorro. (Lanusse 1962 - pag. 19).

Consecuentemente al luchar contra las causas de la inflación se está luchando también en el campo de la vivienda y nunca será bastante el esfuerzo que hagan el Estado y los particulares, personas o entidades, en tal sentido.

IX. - ASPECTOS FINANCIEROS EN LA SOLUCION DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA :

Para comprender integralmente el problema de la vivienda y en consecuencia encarar su solución en su aspecto financiero, estimo conveniente clasificar:

a) la demanda y b) los eventuales canales de oferta.

a) Desde el punto de vista de la demanda corresponde clasificar la población de acuerdo con las posibilidades económicas de sus distintos sectores y - graduar en función de ellos las esferas de acción estatal y privada.

Así, podríamos clasificar a la población en varios grupos:

a) los que nada tienen, ni nada pueden ahorrar para adquirir o construir sus viviendas.

b) los que tienen muy poco y solo podrían construir o adquirir sus viviendas con planes a muy largo plazo, de muy bajos costos administrativos y - reducidos intereses (obreros, empleados públicos y privados no jerarquizados, docentes, etc.).

c) los que pueden ahorrar una porción de lo que ganan sin sacrificar necesidades elementales (comerciantes, industriales, profesionales, etc.)

d) Los que pueden construir o comprar con sus medios propios sin ningún auxilio financiero ni económico.

El campo de la acción estatal, prácticamente total en la primera clasificación, va disminuyendo progresivamente al considerar las siguientes clasificaciones, inversamente el campo de la acción privada va ampliándose.

De hecho, la clasificación podría concretarse en dos grupos: 1) población de menor poder adquisitivo y 2) población con capacidad de ahorro.

b) Desde el punto de vista de la oferta cabe distinguir: ahorro interno y aportes internacionales; sector público y sector privado; población que necesita vivienda y población que ya tiene vivienda, e iluminando todas estas // clasificaciones a la luz de la realidad que significa la inflación, distinguir el sector de los privilegiados que pagan alquileres congelados o que pagan amortizaciones, de préstamos oficiales a largos plazos, de valor nominal en pesos corrientes.

1. - La vivienda para la población de menor poder adquisitivo :

La acción del Estado, encuentra en este sector su campo propicio. - Su acción directa es imprescindible, ya que el aporte privado se verá limitado a la de -- los propios interesados, limitados a su vez individualmente por su escala de ingresos.

Se podría destinar un determinado porcentaje del Producto Bruto Nacional, estimado cada año, a construir viviendas por el Estado, sin distorsionar los demás factores económicos y en un plan de largo aliento.

La forma de entrega podría graduarse entre alquileres a muy bajos precios y la propiedad a amortizar en muchos años.

Cabe acotar que sería tan peligroso y nocivo para el país destinar un porcentaje demasiado alto de la renta nacional a construir viviendas para los que nada tienen, como excederse en el fomento de las construcciones de lujo.

2. - Financiación para la población con capacidad de ahorro :

Este sector, si bien ha de merecer la atención del Estado y de sus órganos de control, ha de ser atendido principalmente por la esfera privada, teniendo presentes las consideraciones que se formulan en el punto 4 de este Capítulo: "La

canalización de recursos para acelerar las soluciones".

3. - Aportes internacionales :

Hasta hace algo más de 20 años, la Cédula Hipotecaria constituyó un instrumento apto para canalizar no solo ahorros internos, sino también fondos del exterior hacia la construcción de viviendas, aportando a ese fin las inversiones de capitalistas y de pequeños ahorristas.

Tras la desaparición de la Cédula y de un período de pretendida autofinanciación, los aportes internacionales empiezan a cobrar otra vez significación en nuestro país, pero con diversa modalidad: Del carácter personal se ha pasado a un carácter institucional y del sentido de "inversión" con rentabilidad, liquidez y seguridad se ha pasado a un sentido de "ayuda".

Esta fuente de recursos necesariamente ha de tener una participación limitada en la financiación de viviendas.

Actualmente la evolución del mercado financiero internacional se encuentra en una coyuntura en que la disminución del dinero ofrecido ha elevado su costo.

Aún cuando fuera posible obtener créditos abundantes, las posibilidades de utilización deben limitarse a la capacidad de endeudamiento del país, la que se encuentra seriamente comprometida.

El recurrir al ahorro externo no puede constituir un mecanismo sustitutivo del esfuerzo local, en función del cual la economía ha de reorientar sus recursos.

(1).

El apoyo financiero exterior puede resultar útil para cubrir el contenido de importado de las inversiones involucradas en vivienda, pero en la medida en que exceda esos requerimientos, solo proporciona recursos en moneda nacional, -

cuyo efecto sobre la economía interna es el mismo de la emisión monetaria pero debe destacarse que el excedente de divisas puede ser utilizado para financiamientos de programas de infraestructura y de equipamiento colectivo, ambos vinculados a vivienda, o en un orden más general para reforzar la posición de divisas del país.

En cuanto a los aportes internacionales en materia de vivienda para nuestro país cabe destacar por su magnitud, aparte de los de sindicatos norteamericano AFL-CIO y de la AID, los del Banco Interamericano de Desarrollo:

a) El Banco Hipotecario Nacional recibió un crédito de \$ 30.000.000 del Fondo Fiduciario el 29 de noviembre de 1962, para financiar el 50 por ciento de un programa de construcción de más de 15.000 casas. - El 40 por ciento de los recursos del préstamo se utiliza en el financiamiento de viviendas en la región norte del país, que comprende las Provincias de Catamarca, Corrientes, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Chaco, Formosa, Misiones y el norte de Santa Fé. Otro 10 por ciento se destina a la región sur, a las Provincias de Chubut, Neuquen, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego, y la zona sur de la Provincia de Buenos Aires. - El 50 por ciento restante se aplica a la construcción de viviendas en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, San Juan, San Luis, y Santa Fé.

b) El 3 de noviembre de 1966, con el objeto de contribuir a la realización de la primera etapa de un amplio plan de desarrollo urbano, se acordaron dos préstamos a la Municipalidad de Buenos Aires por un total de \$ 19.200.000, lo que representan el 30,4% del costo de esa etapa que ascenderá al orden de \$ 63.300.000; el organismo prestatario aportará el 53,8% y el 15,8% restan-

te por otras entidades que participan en el programa y los beneficiarios finales. - Los respectivos contratos fueron firmados en Buenos Aires el 21-2-67. La primera de las operaciones (\$ 7.000.000)corresponde a los Recursos Ordinarios y la segunda (\$ 12.200.000. - (al Fondo para Operaciones Especiales.

El programa contempla la realización, en el Parque Almirante Brown y en la ciudad General Belgrano, de 6.300 viviendas para erradicar "Villas de Emergencia", la construcción de redes viales de acceso, instalación de líneas de electricidad telefónicas y de gas, servicios de agua potable y alcantarillado, construcción y pavimentación de calles y aceras, así como instalaciones comerciales, escuelas primarias, guaderñas infantiles, jardines, centros culturales y deportivos, clínica para primeros auxilios y asistencia técnica destinada a fortalecer el organismo ejecutor del programa.

Son dichas operaciones ejemplo de los tres tipos que realiza el BID: operaciones para desarrollo social, operaciones ordinarias y operaciones especiales. El B. I. D. administra el Fondo Fiduciario de Progreso Social que el Gobierno de los Estados Unidos estableció en 1961 para promover el desarrollo social de América Latina, con los recursos de este Fondo.

El Banco concede préstamos para proyectos en los campos de colonización y mejor uso de la tierra; vivienda para sectores de bajos ingresos; facilidades comunales sanitarias y de suministro de agua, y educación y adiestramiento avanzados. Las operaciones que se financian con los recursos de este Fondo llevan tasas de interés más bajas y son reembolsables en plazos más amplios que los que rigen para los préstamos concedidos de los recursos ordinarios -

de Capital o del Fondo para Operaciones Especiales.

Los préstamos que autoriza el Banco con los Recursos Ordinarios de Capital son pagaderos en la moneda o monedas en que se efectúen. Como norma general, los reembolsos de los préstamos efectuados con estos recursos se llevan a cabo en períodos entre 8 y 12 años, incluyendo los términos de gracia, pero pueden extenderse hasta 20 años cuando se trata de proyectos económicos de infraestructura. El nivel de la tasa de interés en las operaciones ordinarias se basa en el costo para el Banco de los recursos que obtiene en los mercados de capital.

El Fondo de Operaciones Especiales ha sido aportado por los países miembros en cuotas suscritas en un 50% en dólares de los Estados Unidos y el otro 50 % en sus monedas nacionales respectivas.

Con los recursos del Fondo para Operaciones Especiales, el Banco efectúa // préstamos en condiciones y términos que permitan hacer frente a circunstancias especiales que se presentan en determinados países o proyectos.

El convenio Constitutivo requiere que estos recursos deberán siempre mantenerse, utilizarse, comprometerse, invertirse o de cualquiera otra manera disponerse en forma completamente independiente de los recursos ordinarios de capital. Las operaciones que se financian con los recursos de este Fondo son reembolsables en términos y condiciones más flexibles que las que se aplican a las efectuadas con los recursos ordinarios de capital- Los plazos de amortización son por lo regular más amplios, las tasas de interés más bajas y los --reembolsos pueden pagarse en la moneda del prestatario.

4. - La canalización de recursos para acelerar las soluciones.

Hemos visto la necesaria limitación de la financiación externa por lo que se ha de prestar particular énfasis a la canalización de recursos internos en // cualquier intento de tender a solucionar el problema que nos ocupa.

Los aportes internacionales pueden servir políticamente para ponerse en marcha una imagen de política de realizaciones por ejemplo el préstamo del BID a la Municipalidad de la ciudad de Bs. Aires, pero los mejores resultados solo podran provenir de la reorientación de los recursos internos:

A. - Captación de ahorros de los grupos que necesitan vivienda.

Aparte del aspecto de la posibilidad o no de la generación de dichos ahorros - para ciertos sectores de este grupo, la instauración de métodos de captación de ahorro que aseguren al ahorrista el acceso a créditos con destinos específicos principalmente el ahorro y préstamo para la vivienda -ha demostrado ser un instrumento eficaz.

Para la ampliación de dicha captación, serán necesario actuar de manera que se vayan dando las siguientes condiciones:

- a) Difusión de los instrumentos financieros adaptables a los diferentes grupos sociales de modo que generen hábitos de ahorro en sectores que no los tienen.
- b) Lograr crear en los probables ahorristas la perspectiva cierta de acceso a la vivienda.
- c) Asegurar el poder adquisitivo de los ahorros, particularmente en el caso de planes de varios años de duración.

B. - Captación de ahorros de los grupos que no necesitan vivienda.

Para ello, se han de crear condiciones favorables para atraer el ahorro de -
pequeños y medianos inversores del tipo de los rentistas que antaño efectua.-
ban colocaciones en la Cédula Hipotecaria o en viviendas para alquilar.

El ahorro libre (sin derecho a préstamo, dentro del sistema de ahorro y prés
tamo que en este caso es ahorro sin préstamo), es de aplicación a los grupos
típicamente inversores.

La difusión de los hábitos financieros entre los ahorristas potenciales depen-
de en buena medida de la confianza que inspiran las entidades.

En este caso, en que no cuenta la perspectiva de un acceso cierto a la vivien-
da, aparte del aspecto seguridad, respaldado por la mencionada confianza,
es de capital importancia el aspecto rentabilidad.

En cuanto a la rentabilidad ha de tenerse en cuenta la posibilidad de obtener
beneficios que compensen la pérdida de poder adquisitivo.

Este aspecto necesario desde el punto de vista del inversor tiene su contrapar-
tida en el hecho de que alguien ha de cargar con el peso del reajuste.

La contestación fácil de atribuir ese peso "al Estado", implica incrementar
el déficit fiscal y trasladar el reajuste a toda la comunidad, acelerando el pro-
ceso de pérdida de poder adquisitivo del peso moneda nacional, con ello se en-
tra en el círculo vicioso de la espiral inflacionista.

Ante ello, se requerirá trasladar hacia los sectores financiados la carga del -
reajuste.

Entendiendo que un reajuste parcial sería un mero paliativo de la situación, se
formulan a continuación algunas consideraciones acerca del reajuste en una si-
tuación semejante a la de los últimos tiempos con un aumento anual de precios

o jornales superior al 25%, en que el importe de la amortización sería inferior al importe de incremento por reajuste del saldo con lo que la deuda se incrementaría en pesos corrientes, no obstante su disminución en pesos constantes.

Ello podría provocar reacciones psicológicas en los deudores, y luego tensiones que debilitarían la propensión al cumplimiento de las deudas, lo que hecharía por tierra el sistema.

El reajuste ha dado resultados en México, lo cual tiene gran parte de su explicación en la realidad económica que significa para dicho país tener como vecino inmediato en el límite norte de su territorio un país de la potencialidad de los Estados Unidos. Así en México, la relativamente baja tasa de incremento anual de los precios, sumada a un pequeño interés real, configura una tasa medianamente aceptable.

Todo ello, lleva a configurar la necesidad de disminuir el deterioro anual del poder adquisitivo del peso moneda nacional y a la necesidad de configurar el problema de la vivienda dentro del problema que representa la economía en su conjunto.

Ello, aparte del análisis de las fluctuaciones que experimentaría la demanda de ciertos bienes de consumo y la intensidad del proceso del resto de las inversiones implicará la necesidad del cambio de mentalidad de cada uno de los habitantes en el sentido de que el alojamiento pueda llegar a insumir el 20 ó ¹ aún el 30% de cada ingreso personal como ocurre en otros países y como ocurriría antes de que la ley de alquileres y la inflación, que achica la devolución real de los préstamos, crearán privilegiados .

En ese aspecto cabe destacarse que aparte de situaciones de verdadera imposibilidad a tener presente en el articulado, la reforma de la ley de alquileres, aparte de ir reparando injusticias, inducirá a los actuales beneficiarios a modificar hábitos de consumo y la previsión los inducirá a canalizar sus ahorros hacia la adquisición de su vivienda propia y la de sus hijos.

En conclusión, estimo que más importante que financiar, y aún que construir viviendas por el Estado, es cambiar la mentalidad de los inversores, actuales y potenciales y de los consumidores de viviendas actuales y potenciales, induciendo cambios en las pautas de consumo e inversión.

En tales condiciones los organismos bancarios y conexos particularmente el ahorro y préstamo estarían en condiciones de cumplir su cometido en la financiación de viviendas, mediante la reproductividad de los recursos canalizados que no se verían saqueados por la inflación. -

X. - CONCLUSIONES :

La experiencia argentina sigue confirmando lo expresado por Lamas, a casi dos décadas de haber sido publicado su libro sobre "Ahorro y Préstamo": // "El problema de la habitación, tan viejo como el hombre, es un problema insoluble".

El problema dado por la vivienda insalubre y el hacinamiento abarca de un // 25 a un 33% de la población argentina, según los cálculos del CONADE para fines de 1963; 5,22 millones de familias con 4,57 millones de viviendas, dan un déficit de 1.350.000, que el mismo organismo eleva a casi dos millones - considerando aspectos cualitativos de las viviendas, al que han de agregarse las necesidades futuras, con sus necesidades de infraestructura y equipamiento, así como los adelantos que la técnica va imponiendo como exigencia en las nuevas viviendas.

Para su solución se habla de décadas.

La agravación del problema en nuestro país se señala en el primer quinquenio de la década de los años cuarenta, aparte del normal crecimiento vegetativo de la población, sus tres causas principales son :

a) las fuertes migraciones hacia los centros urbanos, consecuentes al proceso de industrialización, b) los efectos del proceso inflacionario sobre el costo de los terrenos y construcciones y sobre el poder adquisitivo de la devolución de los préstamos y c) la congelación en el precio de las locaciones en medio - de una inflación acelerada.

Los efectos de la pérdida de poder adquisitivo de la unidad monetaria por el -- mero transcurso del tiempo, no podían ser menos que nefastos en una activi-

dad destinada a ofrecer, en venta o en alquiler, un producto de consumo muy durable cuyo precio al exceder en forma notable la capacidad de los futuros usuarios obligaba a financiaciones a largos plazos o al retorno de la renta del capital en forma de alquiler.

El factor tiempo que facilitaba las financiaciones, con la inflación saqueaba, practicamente los fondos de los financiadores públicos y privados de vivienda.

El factor inflación con la pérdida de poder adquisitivo de la unidad monetaria, supera entonces en las financiaciones a los factores tradicionales: interés y amortización.

Con inflación no hay ahorros y sin ~~ahorro~~ no puede haber inversión de la magnitud que requiere el problema que nos ocupa.

Señalado como principio básico el de la lucha contra la inflación sobre lo que tanto se ha dicho y predicado sin resultados prácticos, cabe destacar la necesidad del reajuste como paliativo mientras no se logre la estabilidad necesaria. Limitados los aportes internacionales, por si mismos y por la capacidad de endeudamiento externo, recae la importancia en el ahorro interno. Limitados los aportes del sector público por el permanente déficit presupuestario y enfocada su acción a la población de menor poder adquisitivos, cabe poner énfasis en la canalización del ahorro interno privado.

En tal sentido es necesario cambiar los hábitos de los inversores y de los // consumidores actuales y potenciales de vivienda induciendo cambios en las pautas de consumo e inversión.

Debe hacerse carne en cada habitante el hecho de que la vivienda puede llegar a insumir el 30% del propio ingreso personal.

Mucho se ha escrito asimismo sobre los alicientes del ahorro entre los grupos que necesitan vivienda, debe crearse la conciencia de que el hogar propio sólo puede adquirirse con el esfuerzo y el sacrificio personal de bienes de consumo no esenciales (1).

Entre los grupos que no necesitan vivienda aparte del aliciente de la seguridad el aspecto importante de la rentabilidad, mientras subsista la inflación ha de ser encarado mediante el reajuste.

Este aspecto del reajuste tiene caracteres especiales para dos grupos dentro de los que ya cuentan con vivienda: a) los que cuentan con vivienda alquilada con precios congelados y b) los que cuentan con vivienda financiada con préstamo oficiales a largos plazos.

- a) La necesidad de ir poniendo término a la congelación de alquileres sobre la que también mucho se ha escrito, está avalada, aparte de las razones de equidad por la conveniencia de inducir a los inquilinos privilegiados a la financiación de su propia vivienda.
- b) Sobre el reajuste de deudas con instituciones oficiales a largo plazo no se ha escrito tanto.

No obstante G. A. Pastor en su libro "La inflación al alcance de todos - Manual práctico" en el capítulo II: "Medios para defenderse de la inflación", punto D: "Endeudarse" expresaba en 1958 (2) "En casi todos los países en inflación, el valor relativo de las deudas hipotecarias llega // muy rápidamente a no representar sino una fracción mínima de lo que representaban como poder de compra: 10, 7, 5% o menos. Cuando uno haya obtenido así un beneficio del 90 o del 95% del valor de su deuda, le aconsejamos que se libere de ella".

sejo adelantarse y reembolsar ese crédito aún antes de su vencimiento. - Na
da más se puede ganar, y, al revés, se deben temer medidas de revaluación
de los créditos hipotecarios , como pasó en Alemania, o que el Estado confisca
que una parte del beneficio de la devaluación". -

Cabe deducir al respecto que quienes podían haber opinado al respecto no lo
han hecho por cuanto eran beneficiarios de uno de tales préstamos.

En cuanto al aspecto jurídico del reajuste del valor nominal de los préstamos
cabe acotar que la Suprema Corte en su actual composición ha empezado a te-
ner en cuenta la desvalorización monetaria, comenzando a apartarse de la te-
oría nominalista del valor del dinero, autos "Beatriz Pliblunda de Hurevich
contra Martín Gabriel Hernandez por cobro de pesos (La Nación 17-2-67, pag.
4).

En cuanto a los argumentos de aspecto social en favor de los inquilinos y pres-
tarios , cabe rebatirlos con los argumentos de aspecto social de quienes no
tienen vivienda. -

En síntesis: Acabar con la inflación y mientras se llega a ello; reajuste del va-
lor nominal del peso son los medios para que los organismos bancarios y cone-
xos, particularmente el sistema de ahorro y préstamo, puedan cumplir su co-
metido en la captación de ahorros para la financiación de viviendas, teniendo
particularmente en cuenta el poder reproductivo de las amortizaciones de los
préstamos.

Alberto de Arzuff

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO I :

1. - Dirección Nacional de Estadística y Censos: "Censo Nacional de 1960, Población, Resultados provisionales" Buenos Aires, 1961, pag. 5
2. - Dirección Nacional de Estadística y Censos: "Anuario Estadístico de la República Argentina - Buenos Aires 1957" y "Boletines de Estadística".
3. - Dirección Nacional de Estadística y Censos, op. cit. (1) pag. 11. -
4. - Juan Bautista Alberdi: "Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina", Ediciones Estrada, Buenos Aires, -1943- pág. 240.
5. - Lorenzo Dagnino Pastore: "Curso de Geografía Económica Nacional", F. Crespillo, Buenos Aires, 1947, pag. 110.
6. - idem, pag. 115
7. - Jose Balista; "Aspectos Humanos de la vivienda", Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1965, pág. 19.
8. - idem, pag. 22
9. - idem, pag. 37
10. - León XIII : Encíclica "Arcanum"
11. - Pio XI : Encíclica "Divini Illius Magistri".

CAPITULO II :

1. - Adolfo Lamas: "Ahorro y préstamo para la vivienda familias", Fondo de Cultura Económica, México, 1950, pag. 11.
2. - idem, pag. 13
3. - "Noticiero Obrero Norteamericano - AFL-CIO", 1 de octubre de 1965, pág. 1.
4. - J. E. Havel: "Habitat y vivienda", EUDEBA , Buenos Aires, 1961, pag. 30.

5. - idem, pag. 27.
6. - El problema argentino de la vivienda - Boletín Informativo Techint - N* 139, marzo-abril 1964 - pag. 19.
7. - E. Jay Howenstine: "El problema de la vivienda en el desarrollo económico", Revista Internacional del Trabajo, O. L T, Ginebra, 1957.
8. - Consejo Federal de Inversiones : "Bases para una política nacional de vivienda", Edición del C.F.I., Buenos Aires, 1965, pag. 7.
9. - idem, pag. 8
10. - idem, pag. 14
11. - idem, pag. 16
12. - "Seminario latinoamericano sobre estadística y programas de la vivienda", CEPAL, 1962.
13. - Consejo Nacional de Desarrollo: "Plan Nacional de Desarrollo 1965-1969", Buenos Aires 1965.

CAPITULO III :

1. - Instituto Interamericano de Estadística: "La situación de la vivienda en América", 1962, Unión Panamericana, Washington D C, Cuadro 7-05.
2. - José Batista: op. cit., pag. 26
3. - Juan José Sebreli: "Buenos Aires, vida cotidiana y alienación", Ediciones Siglo Veinte, Buenos Aires, Quinta edición, -1965- pag. 151/156.
4. - "Situación Habitacional, política y programas de vivienda en América Latina, 1960-63", Boletín de Noticias de la CEPAL, Setiembre de 1964.
6. - "Buenos Aires mi ciudad": EUDEBA, Buenos Aires, 1963 - pag. 92
7. - Juan José Sebreli: op. cit., pag-158.
8. - Comisión Nacional de la Vivienda : Plan de Emergencia, segunda parte..
9. - C. F. I. : op. cit. pag. 4.

10. - A. E. Bunge: "Revista de Economía Argentina", mayo, junio y julio 1943.
11. - José Balista: op. cit. pag. 31. -
12. - José Balista: idem, pag. 34.

CAPITULO IV :

1. - Diputado Nicolás A. Avellaneda: Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, año 1920, t. III, pag. 671.
2. - Senador del Valle Iberlucea: Diario de Sesiones Cámara de Senadores, año 1920, t. II, p. 71.
3. - Diputado de Tomaso: Diario de Sesiones Cámara de Diputados - año 1920, t. III, p. 736 .
4. - Alberto M. Justo: "Objetivo y Alcances de la ley 11156", Anales de Legislación Argentina 1920-1940,
5. - Senador Garro: Diario de Sesiones Cámara de Senadores, año 1920 t. II, p. 80.
- 6-- Bertrand de Jouvenel: "porque no hay alojamiento en París" Selección del Reader's Digest - abril de 1949, pag. 21.
7. - Luigi Einaudi: "Lo scrittoio del presidente", Diario de Sesiones - Cámara de Senadores, Republica Argentina, julio 6/7 de 1965, pag. 365.

CAPITULO V :

1. - J. E. Havel: Habitat y vivienda, EUDEBA, Buenos Aires, 1961, pag. 25
2. - Consejo Federal de Inversiones: "Bases para una política nacional de vivienda, Ediciones de C. F. I. Buenos Aires, 1965, pag. 62.
3. - C. F. I. : idem, pag. 62.
4. - C. F. I. : idem, pag. 61.
5. - C. F. I. : idem, pag. 63.
6. - La Nación 27-5-64

7. - Eberhard Schulz: "Entre vidrio y hormigón", EUDEBA, Buenos Aires, 1964, pag. 56
8. - CONADE: op. cit, pag. 359.

CAPITULO VI :

1. - Consejo Federal de Inversiones: op. cit, pag. 54.
2. - Banco de la Nación Argentina: "Memoria y Balance General 1954, /" pag. 42.
3. - COEVL. Comité de Expertos en Viviendas para la República Argentina: "Antecedentes históricos, políticos, administrativos, legales, sociales, culturales, económicos, financieros, técnicos, constructivos y urbanísticos" en "Diario de Sesiones Cámara de Diputados," agosto 25 de 1965.

CAPITULO VII :

1. - "Banco Hipotecario Nacional - 75 Aniversario -1886-1961 " Buenos Aires 1961 y Memorias del Banco Hipotecario Nacional.

CAPITULO VIII :

1. - Adolfo Lamas: "Ahorro y préstamo para la vivienda familiar", Fondo de Cultura Economica, México - Buenos Aires, 1950, pag. 29.
2. - José R. Martín, "El crédito recíproco", Platt Establecimiento Grafico Buenos Aires, 1943, pag. 21.
3. - José R. Martín: op. cit. (2), pag. 34.
4. - José Ramón Martín: "El ahorro y préstamo, fuente generadora de viviendas" Librería Premier, Buenos Aires, octubre de 1966, pag. 14.
5. - José Ramón Martín: op. cit. (4) pag. 19.
6. - Federico R. Lanusse: La Inflación y el Sistema de Ahorro y Préstamo, Edición del Autor, Buenos Aires, 1964, pag. 19.

CAPITULO IX :

1. - Consejo Federal de Inversiones; op. cit. pag. 351

CAPITULO X :

1. - Instituto Argentino de la Vivienda: "V Congreso Argentino de Financiamiento de la Vivienda, Mar del Plata 1960 ", pag. 59.
2. - S.A. Pastor: "La inflación al alcance de todos", EMECE, Editores, - Buenos Aires, 1958, pag. 86.