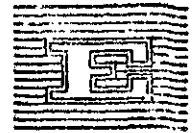


NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
E/CN.12/CCE/SC.4/19
7 de mayo de 1963

ORIGINAL: ESPAÑOL

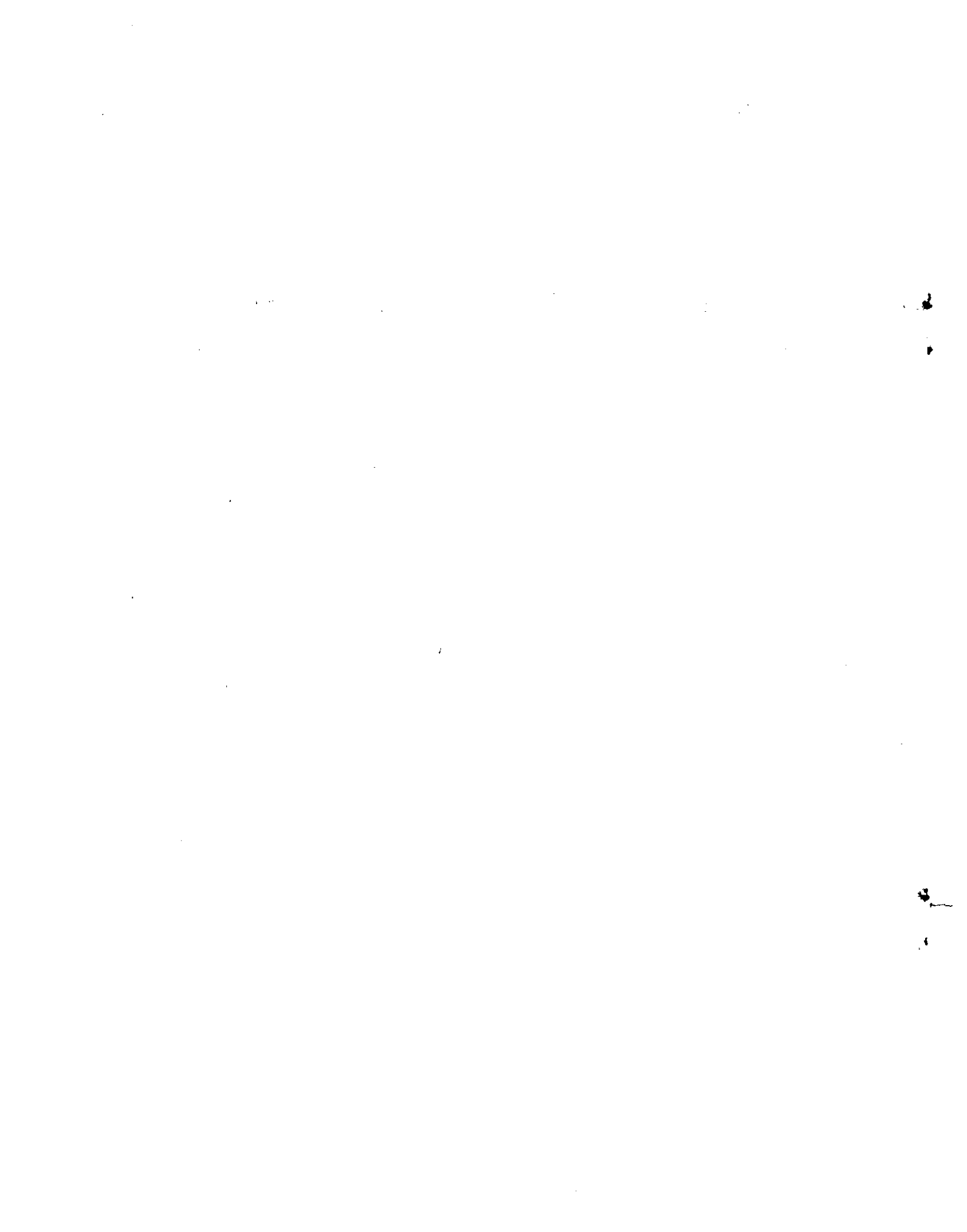
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO
SUBCOMITE DE VIVIENDA, EDIFICACION Y
PLANEAMIENTO DEL ISTMO CENTROAMERICANO

Segunda Reunión,
San Salvador, El Salvador, 13 de mayo de 1963

SITUACION ACTUAL Y NUEVOS CAMPOS DE LA COORDINACION REGIONAL DE
LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA EN EL ISTMO CENTROAMERICANO

(Nota de la Secretaría)





1. Antecedentes

El Comité de Cooperación Económica, en su cuarta reunión celebrada en Guatemala en febrero de 1957, decidió impulsar la acción conjunta de los países centroamericanos hacia el estudio y solución de los problemas de la vivienda. Al efecto aprobó la resolución 51 (CCE), recomendando a los gobiernos la coordinación regional de estos esfuerzos, un mejor aprovechamiento de los recursos centroamericanos disponibles y el intercambio de experiencias entre países. Además, acordó auspiciar una reunión de especialistas y funcionarios públicos para estudiar los aspectos técnicos, sociales y financieros de los programas de construcción de viviendas y las relaciones entre éstos y el desarrollo económico y social del Istmo Centroamericano.

La reunión sobre Problemas de Vivienda, Industrias de Edificación y Materiales de Construcción en Centroamérica y Panamá tuvo lugar en Costa Rica en noviembre de 1957, con la cooperación de la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas, y la Organización de Estados Americanos. Se conocieron en esa ocasión las experiencias y logros alcanzados en los programas nacionales de vivienda y se examinaron algunos de los problemas de las industrias de materiales de construcción. Además, se indicó la conveniencia de crear un organismo permanente dentro del programa de integración económica, encargado de la coordinación regional de los programas y actividades relacionadas con la vivienda que se realizan en el Istmo.

El Subcomité de Vivienda, Edificación y Planeamiento del Istmo Centroamericano fue creado por resolución 61 (CCE), aprobada por el Comité de Cooperación Económica durante su quinta reunión, celebrada en Tegucigalpa en junio de 1958. El Subcomité está integrado por los funcionarios encargados de la formulación de la política y los programas de las instituciones de vivienda en cada uno de los países. Una de las más importantes atribuciones del Subcomité es examinar los principales problemas de la vivienda en Centroamérica, con miras a promover actividades relacionadas con la coordinación regional de los programas nacionales y el desarrollo de las industrias de edificación y de materiales de construcción dentro del ámbito del mercado común.

/El Subcomité

El Subcomité celebró su primera reunión en Costa Rica en octubre de 1958. En dicha oportunidad, formuló su primer programa de trabajo, que fue aprobado por el Comité de Cooperación Económica en su sexta reunión. En resumen, el programa abarca los siguientes aspectos: integración del mercado de materiales de construcción; incidencia de los programas de construcción de viviendas en la demanda de materiales de construcción; levantamiento de un inventario de las industrias productoras de dichos materiales; normalización y coordinación modular; costos de la construcción; legislación sobre planeamiento; establecimiento de normas de la vivienda mínima y la organización de exposiciones de materiales de construcción producidos regionalmente.

En cumplimiento de este programa, un Grupo de Trabajo del Subcomité se reunió en agosto de 1962 para estudiar los principios básicos de la coordinación modular y considerar la posibilidad de extender su aplicación en el Istmo Centroamericano. El informe de esta reunión se presenta a consideración de la segunda reunión del Subcomité y contiene recomendaciones sobre coordinación modular y medidas que facilitarían su adopción en los distintos países (E/CN.12/CCE/SC.4/14).

El Comité de Cooperación Económica, en su octava reunión, decidió acelerar determinadas actividades del programa de trabajo del Subcomité de Vivienda. Estas actividades se relacionan con el estudio de los problemas de la vivienda económica en el sector rural y con la posibilidad de establecer a nivel regional normas o disposiciones legales comunes que faciliten el planeamiento del desarrollo de las áreas urbanas. Asimismo, consideró de importancia impulsar con mayor énfasis el intercambio regional de los materiales de construcción producidos en Centroamérica.

Seguidamente se presenta un resumen de las actividades realizadas por el Subcomité desde su primera reunión que podrá servir de base para evaluar los avances alcanzados en cada una de las partes del programa de trabajo y, en su caso, para fijar nuevas orientaciones y prioridades para el futuro inmediato.

2. Estado actual del programa de trabajo del Subcomité

a) Coordinación modular

El estudio de los principios básicos de la coordinación modular y el establecimiento de medidas uniformes para la elaboración de los principales materiales empleados en la vivienda económica, ha sido uno de los campos al que el Subcomité ha dedicado mayor atención. De acuerdo con el programa de trabajo, un experto de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de Naciones Unidas preparó un trabajo sobre coordinación modular, con base en un análisis de las experiencias de diez países (E/CN.12/CCE/SC.4/9). El estudio fue conocido por un Grupo de Trabajo del Subcomité, que se reunió en San Salvador en agosto de 1962. Los resultados de esta reunión figuran en el documento (E/CN.12/CCE/SC.4/14), que se presenta a consideración del Subcomité. De acuerdo con las conclusiones del Grupo de Trabajo, el camino a seguir para la implantación del sistema de coordinación modular, podría consistir en adaptar, en una primera etapa, los principios básicos generales y, en una segunda, especificar las normas correspondientes para la elaboración de los materiales de construcción. Al mismo tiempo, podría iniciarse la construcción de casas tipo que sirvieran como experiencia piloto en la adopción de esas normas básicas para la producción de materiales de construcción, teniendo presentes las características de la industria y de las materias primas de la región. Al respecto, se han iniciado conversaciones preliminares con fabricantes de materiales de construcción sobre los problemas que podría originar la implantación del sistema de coordinación modular. Por otra parte, el Subcomité podría establecer orientaciones tendientes a generalizar el uso de dichas normas básicas en la elaboración de los programas nacionales de vivienda.

Como la implantación del sistema de coordinación modular exige esfuerzos conjuntos y prolongados de gobiernos, industriales y técnicos, resultaría conveniente impulsar, en colaboración con organismos especializados internacionales, programas de divulgación y entrenamiento en las escuelas de

/arquitectura

arquitectura e ingeniería, institutos vocacionales y asociaciones industriales para obtener las ventajas que se derivan de la aplicación en la práctica de la coordinación modular.

b) Industrias de materiales de construcción

El programa de trabajo del Subcomité incluye una investigación tendiente a configurar las condiciones y problemas de las industrias de materiales de construcción. Como etapa inicial de esta investigación se realizó un inventario de las industrias establecidas en Centroamérica, para suplir temporalmente la falta de información censal y algunas deficiencias de las estadísticas continuas. El inventario, realizado en 1962, registra 250 empresas, y contiene información detallada sobre la mitad de ellas (E/CN.12/CCE/SC.4/15).^{1/}

El cuestionario que sirvió de base para la recopilación de los datos se planeó con la amplitud suficiente para dejar consignadas las principales características e informaciones sobre las industrias de materiales de construcción. Entre éstas pueden citarse la capacidad, volumen y estructura de la producción, materias primas y energía utilizadas, mano de obra, inversiones y financiamiento.

El alcance de este estudio se limita a la información de que pudo disponerse. Sin embargo, los datos obtenidos facilitarán la elaboración de un diagnóstico regional sobre esta rama de actividad en el que podrían basarse las directrices principales para la preparación de los programas de acción correspondientes.

A este respecto conviene destacar que la práctica de levantar censos o inventarios periódicos, además de permitir conocer el grado de desarrollo, niveles de producción, productividad y principales problemas de la industria de materiales de construcción, sirve para precisar también muchas de las repercusiones de los programas de construcción de viviendas y de las posibilidades de aprovechamiento de los recursos naturales

^{1/} Aunque no se ha terminado la tabulación y análisis completos de los datos del inventario, este documento recoge algunas de las principales características de las industrias de materiales de construcción.

disponibles. En efecto, la elaboración de balances regionales sobre la demanda y oferta de materias primas y de materiales de construcción puede llevar a identificar proyectos industriales que sirvan al conjunto de los países centroamericanos, abriendo nuevas perspectivas al intercambio regional y, en algunos casos, a la sustitución de importaciones. Paralelamente, pueden evaluarse los efectos de los programas de construcción de viviendas sobre el volumen y precios de los suministros, así como los recursos adicionales de inversión que convendría canalizar hacia este sector.

Del análisis que el Subcomité haga sobre los datos preliminares del inventario, podrían surgir orientaciones acerca de los trabajos que hayan de emprenderse para completar las investigaciones en torno a la industria de materiales de construcción. Merece señalarse la necesidad de incluir dentro de los programas de investigación sobre recursos naturales, el estudio selectivo de determinadas materias primas susceptibles de aprovechamiento en las industrias de materiales de construcción, con vistas a facilitar el establecimiento o ensanchamiento de las actividades productivas en este campo. Como investigación complementaria podría también considerarse la conveniencia de realizar un inventario sobre la explotación de dichos recursos.

De igual importancia sería la divulgación de los datos y resultados obtenidos entre las personas y los organismos interesados, a fin de ofrecer un panorama concreto de posibilidades de abastecimiento regional y de renglones de interés para los inversionistas. En este sentido, la labor que cumplen las exposiciones de materiales de construcción, como la que se lleva a cabo actualmente en el Instituto de la Vivienda Urbana de El Salvador, podría complementarse con la elaboración de un catálogo uniforme de materiales que diera a conocer las especificaciones, calidades, tamaños y otras características de la producción del Istmo Centroamericano.

Cabe referirse por último a la conveniencia de contar periódicamente con información estadística que ponga al día de manera sistemática los datos sobre producción, importación, insumos y precios de los materiales de construcción. Para no recargar las encuestas que hayan de levantar los países, el Subcomité podría formular una lista mínima de materiales y de materias primas, teniendo en cuenta su importancia relativa y su incidencia dentro del costo total de la construcción de viviendas. Sobre este particular podría solicitarse la colaboración del Subcomité de Estadística y de las Direcciones de Estadística de cada uno de los países del Istmo.

/c) La integración

c) La integración económica y los programas nacionales de vivienda

De acuerdo con lo solicitado por el Subcomité, expertos de las Naciones Unidas realizaron un estudio sobre la demanda de materiales de construcción en relación con los programas de vivienda de los institutos nacionales para 1963-1964, así como de las posibilidades de satisfacerla con producción centroamericana (E/CN.12/CCE/SC.4/17 y Add.1). Los programas nacionales prevén la construcción de unas 20 000 viviendas durante esos dos años con un costo total de 45 millones de dólares.

En el estudio que se somete a consideración del Subcomité se indican en forma detallada los requerimientos de los distintos materiales de construcción que absorberán los programas de vivienda, y una estimación de los componentes nacionales e importados. En la actualidad, los países centroamericanos utilizan en un 71 por ciento materiales de construcción de origen nacional.^{1/} Sin embargo, el componente importado de fuera de la región podría reducirse prácticamente al 10 por ciento del total. En este caso, se importarían casi exclusivamente artículos como vidrio plano, cerrajería, herramientas y equipo de construcción y partes para las instalaciones eléctricas y de agua potable. Las posibilidades de sustitución de importaciones se reflejan en la exposición del Instituto de Vivienda Urbana de El Salvador, donde se exhiben gran cantidad de artículos que, a pesar de producirse en Centroamérica, se han venido importando de otros países.^{2/}

En estas circunstancias, cabría iniciar investigaciones más a fondo de estos problemas, con miras a reducir la incidencia de los programas de vivienda sobre la balanza de pagos y, a la vez, a consolidar las industrias de la construcción dentro de un contexto que responda a las necesidades y a la dotación de recursos de Centroamérica. En este sentido, el Subcomité podría estudiar y, en su caso, recomendar medidas tendientes a fomentar el intercambio regional de materiales de construcción. Asimismo, podrían examinarse las condiciones de dichos materiales, especialmente en lo que

1/ Dicho porcentaje oscila entre el 89 por ciento en El Salvador y el 58 por ciento en Costa Rica.

2/ Entre otros, pueden citarse sanitarios, lavamanos, estufas de petróleo y eléctricas, planchas de mármol, madera de construcción, madera contrapeada, fregaderos y muebles de cocina, etc..

se refiere a calidad y suministro, a fin de buscar soluciones que estimulen el desarrollo de industrias de interés regional o el fortalecimiento de las empresas ya establecidas.

También ha sido preparado un estudio comparativo de los costos de construcción de las viviendas de los programas nacionales para 1962 y 1963, incluyendo los de los materiales que serán empleados en dichos programas (E/CN.12/CCE/SC.4/17 y Add.1). Con esta base se podrían evaluar algunas de las posibilidades y problemas que se han mencionado en relación con el abastecimiento de materias primas y materiales de origen centroamericano. A fin de sistematizar estos trabajos en el futuro y de mantener al día las estadísticas sobre costos básicos de los programas, se somete a consideración del Subcomité un proyecto de clasificación uniforme para los presupuestos de vivienda que podría servir, además, para evaluar la productividad relativa de la mano de obra y elevar la eficiencia de los sistemas de construcción.

En esos mismo documentos y en cuanto a la identificación de normas para la vivienda económica, se presenta al Subcomité un estudio comparativo de las características de las construcciones, que permite conocer los tipos predominantes en los países del Istmo Centroamericano. Esta investigación se limitó a las viviendas construídas siguiendo métodos tradicionales, pero constituye una base inicial para discutir los problemas que podrían presentarse si se estableciera un sistema uniforme de normas. Al respecto, parecería aconsejable intensificar el intercambio de información entre los institutos de vivienda y organismos interesados, particularmente en lo que se refiere a nuevos sistemas de construcción y de prefabricación. De esta manera, serían aprovechadas en mejor medida las experiencias de los países y podrían anticiparse los cambios en la estructura de la demanda de materiales que resulten de los sistemas de edificación que hayan de prevalecer en el futuro. Además, se evitaría la duplicación de esfuerzos de los institutos de vivienda, se facilitaría el establecimiento de normas uniformes y se podrían programar, con suficiente anticipación, los ajustes necesarios en la producción y suministro de los materiales y equipos que absorberán los programas de construcción.

/d) Normalización

d) Normalización de la nomenclatura empleada en los trabajos de arquitectura y construcción

Uno de los obstáculos con que se enfrenta el intercambio de materiales de construcción entre los países centroamericanos, es la coexistencia de distintas nomenclaturas y diferentes sistemas de pesas y medidas.

En relación con la nomenclatura, se presenta a consideración del Subcomité un glosario uniforme de los términos que se emplean en los trabajos de arquitectura y construcción (E/CN.12/CCE/SC.4/10). El glosario recoge alrededor de 500 términos que podrían servir de base para iniciar la normalización de las nomenclaturas en el Istmo Centroamericano. Una vez revisado y aprobado el glosario por el Subcomité, convendría impulsar su distribución entre las personas e instituciones relacionadas con la construcción, como primer paso para lograr la eliminación paulatina de las diferencias apuntadas. Posteriormente, sería objeto de ampliaciones de acuerdo con lo que exigieran las nuevas técnicas.

e) Legislación sobre planeamiento urbano y construcción de vivienda

El programa de trabajo del Subcomité incluye, como una de sus tareas, la compilación de las disposiciones nacionales relacionadas con el planeamiento urbano, con vistas a preparar un compendio sobre dichas disposiciones que permita estudiarlas comparativamente. Esta tarea ha sido comenzada.

En relación con problemas de legislación sobre vivienda, el Subcomité podría considerar la posibilidad de impulsar la formulación de un código uniforme de construcciones. A este respecto, cabe destacar que en algunos países centroamericanos se han venido elaborando varios proyectos que podrían ser aprovechados con ese fin.

3. Otras actividades del Subcomité

a) Recomendaciones del Comité de Cooperación Económica

El Comité de Cooperación Económica, en su octava reunión, solicitó del Subcomité de Vivienda especial atención a determinadas actividades de

/su programa

su programa de trabajo: al estudio de un conjunto de medidas tendientes a estimular más intensamente el intercambio de materiales de construcción de origen centroamericano y a incrementar el aprovechamiento de los recursos naturales de la región; a analizar los problemas con que se enfrentan los países del Istmo en el campo de la vivienda rural, particularmente en lo que se refiere al mejoramiento de las técnicas tradicionales de construcción, procurando una mayor utilización de materiales locales de construcción y la formulación de programas que incorporen al esfuerzo de edificación de viviendas la colaboración directa de las respectivas comunidades. Además, por lo que se refiere a las repercusiones del ritmo creciente de la construcción de viviendas sobre las disponibilidades y precios de los terrenos urbanos, el Comité de Cooperación Económica decidió impulsar el estudio de estos problemas, indicando la conveniencia de examinar los procedimientos y prácticas adoptadas en otros países.

Finalmente, solicitó del Subcomité una acción regional con el propósito de aumentar el aprovechamiento y productividad de la mano de obra y de reducir los costos de la inversión en viviendas. En este aspecto, recomendó a los institutos nacionales que procuren impulsar el uso de implementos y equipos de construcción de bajo costo y alta eficiencia, cuyo empleo se ha generalizado en el Istmo Centroamericano.

En esta reunión, las delegaciones tendrán la oportunidad de informar acerca de las actividades que se están desarrollando en cada uno de estos campos. Con esta información el Subcomité podría determinar las disposiciones más apropiadas para acelerar la realización de las tareas señaladas por el Comité.

b) La planeación del desarrollo y los programas de construcción de viviendas

Todos los países centroamericanos están llevando a cabo programas de construcción de viviendas que cubren el período 1963-1964 y cuentan con suficientes recursos financieros, internos y externos, para terminar esta etapa.

/Coordinar

Coordinar la programación del sector vivienda dentro del esfuerzo general de planificación, plantea la necesidad de procurar que el período de los nuevos programas de vivienda coincida con los que se establezcan para los planes generales de desarrollo. Además, podrían complementarse los procedimientos y técnicas de planificación aplicados hasta ahora con base en la experiencia de los primeros programas, para incorporar paulatimamente nuevos elementos de juicio al marco del análisis.

Diversas razones han hecho que los programas de vivienda se hayan elaborado, en cierta medida, sin contar con un análisis relativamente detallado de las condiciones de la vivienda que prevalecen en Centroamérica. De un lado, por causa de la urgencia y magnitud de los problemas con que se enfrentan los gobiernos y, de otro, por la escasez de informaciones básicas. La asignación de recursos dentro de los planes de inversión pública, como el establecimiento de las prioridades para el desarrollo equilibrado de los distintos sectores de la economía, demandan una evaluación cada vez más afinada sobre la magnitud e importancia de los problemas de la vivienda, para que pueda diseñarse una política de acción congruente con las condiciones concretas de cada país. La cuantificación de la demanda de vivienda derivada del crecimiento demográfico, la reposición y mantenimiento de las construcciones existentes y la eliminación de los déficit acumulados, constituyen un tipo de información indispensable para establecer una confrontación directa entre recursos y necesidades y para precisar, en forma realista, la validez de las metas y de los programas de construcción. Bien podría resultar, y así parecen indicarlo las estimaciones disponibles, que a pesar del enorme esfuerzo que se ha iniciado en esta materia, los programas en marcha no basten para lograr un mejoramiento apreciable de las condiciones de habitación en un período razonable de tiempo. Tampoco es razonable esperar que puedan dedicarse, a corto plazo, recursos sustancialmente superiores a los que se han comprometido en los programas de los últimos años, sin afectar al desarrollo de otras actividades productivas. En estas circunstancias, convendría continuar estudiando soluciones alternativas o complementarias que tendrían una marcada incidencia sobre las características de las metas y de los planes

/mismos de

mismos de construcción de habitaciones. Estas soluciones han sido tomadas en cuenta, en mayor o en menor grado, por los institutos nacionales. Se refieren, entre otros, a problemas relativos a las normas actuales de la vivienda económica y su posible revisión con miras a liberar recursos que podrían dedicarse a la ampliación del número de beneficiarios. También se refieren al estudio y adopción de técnicas y a la selección de materiales que tiendan a reducir los costos de construcción, a sustituir importaciones o a lograr una mejor utilización de los recursos naturales de la región. Otro aspecto importante es el relativo al financiamiento y contribución de los posibles usuarios de las viviendas. En este aspecto convendría seguir evaluando los sistemas mixtos de crédito, venta, arrendamiento o construcción en participación, como medio para captar ahorros y recursos adicionales.

Los señalamientos anteriores no pretenden incluir todos los aspectos y problemas relacionados con la programación del sector vivienda dentro de los planes nacionales o regionales de desarrollo económico. De hecho, existen otros de igual trascendencia, como fijar prioridades para distribuir geográficamente las inversiones en habitación; equilibrar los programas de construcción con los de reparación y mejoramiento de las viviendas existentes; investigar las repercusiones de los programas en relación con el empleo de mano de obra y de los servicios públicos complementarios —alumbrado, pavimentación, drenaje, agua potable—, y analizar la capacidad de los organismos nacionales para diseñar, ejecutar y controlar las obras y los planes de edificación. A este respecto, en esta oportunidad, podría impulsarse la constitución, a corto plazo, de un grupo de trabajo que se encargue de estudiar selectivamente estos problemas y de presentar recomendaciones al Subcomité para que puedan ser consideradas durante su próxima reunión.

