

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SERVICIOS DE INFORMACION
Avenida PROVIDENCIA 871, SANTIAGO, CHILE
Cable: UNATIONS - SANTIAGO, Casilla 179-D



NACIONES UNIDAS

SEPTIEMBRE

Año 1964 - N° 18

NOTICIAS DE LA CEPAL

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN AMERICA LATINA

Sumario

Página

Dos Palabras	ii
Funcionarios y expertos latinoamericanos participan en gira de estudios y seminario sobre programación y administración de la vivienda en países escandinavos	1 al 4
Resumen del estudio de la CEPAL sobre la situación habitacional, política y progra- mas de vivienda en América Latina, 1960-63	5 al 14
ANEXOS.....	15 al 17

" DOS PALABRAS "

Si bien pocos problemas sociales han merecido mayor atención de parte de los gobiernos latinoamericanos desde comienzos del siglo que el de la vivienda, los esfuerzos realizados hasta la primera mitad de los años cincuenta para resolverlo resultan débiles y parciales al contrastarlos con la gravedad y magnitud crecientes del problema habitacional. Muchas de las medidas utilizadas tradicionalmente perdieron eficacia por efecto de las presiones inflacionarias imperantes en la región. Sin embargo, en la segunda mitad de la década de 1950 algunos gobiernos esbozan planes de construcción de viviendas, encaminados a encontrar soluciones integrales y compatibles con los recursos económicos disponibles en esos países. Con todo, puede afirmarse que sólo desde el término de la década de 1950, e indudablemente bajo el influjo de acuerdos internacionales, se comienza a destinar a la vivienda recursos adecuados y a asignarle prelación como aspecto primordial de la política de desarrollo.

Dada la honda preocupación que existe en torno a este problema, la Secretaría de la CEPAL ha incluido un capítulo especial, titulado "Situación habitacional, política y programas de vivienda en América Latina", en su Estudio Económico de América Latina, 1963, cuya versión completa entrará en prensa próximamente. Dicho capítulo también sirvió de base para el informe que preparó la Secretaría de la CEPAL para el seminario y gira de estudios actualmente en marcha en Copenhague con la participación de destacados funcionarios y expertos latinoamericanos vinculados a los programas de vivienda en sus respectivos países.

Por ello, la presente entrega de "Noticias de la CEPAL" reseña los antecedentes y objetivos del seminario y gira de estudios y abarca, asimismo, los principales aspectos del importante documento enviado a sus participantes.

Con el próximo número de "Noticias de la CEPAL" se iniciará una serie de resúmenes detallados sobre el Estudio Económico de América Latina, 1963, cuya versión provisional acaba de ser examinada y aprobada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en Ginebra, y que ahora será transmitido a la consideración de la Asamblea General de la ONU, cuyo XIX Período de Sesiones comenzará en noviembre en Nueva York.

* * * * *

FUNCIÓNARIOS Y EXPERTOS LATINOAMERICANOS
PARTICIPAN EN GIRA DE ESTUDIOS Y SEMINARIO
SOBRE PROGRAMACION Y ADMINISTRACION DE LA
VIVIENDA EN PAISES ESCANDINAVOS

Del 30 de agosto al 19 de septiembre de 1964 estudiarán las actividades y experiencias de Dinamarca, Noruega y Suecia en este campo.

Más de veinte funcionarios y expertos latinoamericanos participan actualmente en una gira de estudios y seminario sobre organización y funciones de los organismos nacionales encargados de la ejecución de los programas de vivienda en los países escandinavos. El seminario y la gira de estudios, auspiciados por las Naciones Unidas y el gobierno de Dinamarca, se iniciaron en Copenhague el 30 de agosto y se prolongarán hasta el 19 de septiembre, incluyendo visitas a Noruega y Suecia. Su propósito principal es permitir a los participantes observar sobre el terreno las soluciones prácticas que se están aplicando en dichos países para afrontar los problemas de vivienda, y, a la vez, facilitar el intercambio de experiencias en esta materia.

Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tabago y Uruguay están representados por funcionarios y expertos vinculados a los programas de vivienda en estos países. También asisten observadores de varias organizaciones, incluyendo el Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización Mundial de la Salud.

Lista de participantes

Argentina: Sr. Conrado Sonderegger, Director del Banco Hipotecario Nacional; Sr. Juan Ballester, Asesor del Departamento de Desarrollo Económico del Consejo Federal de Inversiones; Bolivia: Sr. Walter Murillo Salcedo, Gerente Técnico del Consejo Nacional de Vivienda; Brasil: Sr. Milton de Oliveira Ferreira, Director de la Cia. de Habitação Popular do Estado da Guanabara (COHAB); Colombia: Sr. Fabio Robledo Uribe, Gerente General del Instituto de Crédito Territorial; Sr. Ignacio Aguilar Zuluaga, Gerente Financiero y Director de la Cia. Colombiana de Cerámica, SA; Costa Rica: Sr. Humberto Pacheco Coto, Vice-Presidente de la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; Chile: Sr. Eduardo Gomien Díaz, Presidente Ejecutivo de la Caja Central de Ahorros y Préstamos; Sr. Luis Prieto Vial, Vice-Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción; Ecuador, Sr. Jorge G.

Naranjo Fiallo, Gerente General del Banco Ecuatoriano de la Vivienda; Sr. Milton Barragan, Programador de Vivienda de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica; Guatemala: Sr. Ramiro Auyón Barneond, Primer Viceministro de Comunicaciones y Obras Públicas; Honduras: Sr. Francisco Maradiaga Rodriguez, Miembro Director del Instituto Nacional de la Vivienda; Jamaica: Sr. Whitsun A. McDonald, Director Adjunto de Vivienda, Departamento de Vivienda; Nicaragua: Sr. Fausto Zelaya Centeno, Primer Vice-Gerente del Instituto Nicaragüense de la Vivienda; Panamá: Sr. José Arosemena Guerrero, Asesor, Departamento de Urbanismo de la Dirección General de Planificación; Paraguay: Sr. Manuel Fernández Oliveira, Director de la Comisión Provisoria del Instituto Paraguayo de la Vivienda; Perú: Sr. Javier Velarde Aspilla, Vice-Presidente Ejecutivo de la Junta Nacional de la Vivienda; Sr. Fernando Correa Miller, Miembro del Directorio, Junta Nacional de la Vivienda; República Dominicana: Sr. Ignacio E. Guerra Abreu, Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Desarrollo y Financiamiento Habitacional; Trinidad y Tabago: Sr. Alva Deane, Gerente de la Autoridad Nacional de la Vivienda; Uruguay: Sr. Bernabé Etchechury, Presidente del Instituto de Vivienda Económica; y, Sr. Juan Terra, Jefe, Sector Vivienda de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE). Observadores: Sr. Javier Urrutia, Representante Especial Alterno en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo; Sr. Stanley Baruch, Jefe de Vivienda y Desarrollo Urbano de la División de Análisis y Proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo; y, Sr. Ing. Luis Orihuela, de la Organización Mundial de la Salud.

Actúan como co-directores los señores Einer Engberg, del Ministerio de la Vivienda de Dinamarca y Octavio Cabello, Asesor Regional en Programación de la Vivienda, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), de las Naciones Unidas.

Documentación

Entre los principales documentos de trabajo se encuentran los siguientes: "Situación habitacional, política y programas de vivienda en América Latina, 1960-63" preparado por la Secretaría de la CEPAL; "Fondos asignados en 1963 a vivienda en América Latina por organismos regionales e internacionales y programas de asistencia bilateral", también elaborado por la Secretaría de la CEPAL; y, "La función de las Naciones Unidas, las comisiones económicas regionales y otros organismos regionales en materia de vivienda", presentado por la Subdirección de Vivienda, Construcción y Planificación de la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas.

Otros documentos incluyen estudios sobre problemas y programas nacionales de vivienda preparados por las autoridades pertinentes de los países escandinavos y varios estudios e informes sometidos por organizaciones internacionales, agencias gubernamentales e instituciones privadas acerca de diversos aspectos y problemas de la vivienda en América Latina.

El problema de la vivienda en los países menos desarrollados

En diciembre de 1961, la Asamblea General de las Naciones Unidas designó el decenio en curso como "Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", durante el cual los Estados Miembros y sus pueblos deben intensificar y mancomunar sus esfuerzos por reducir y eliminar las enfermedades, el hambre y la pobreza que todavía afectan a dos tercios de la humanidad. El objetivo principal es alcanzar una tasa mínima de crecimiento de 5% por año en el ingreso de cada uno de los países en desarrollo hacia el final del Decenio, o sea 1970.

Dentro del amplio campo de las actividades propuestas en este sentido a los Estados Miembros por el Secretario General de la ONU, U Thant, se subraya la necesidad de promover y ampliar los programas de vivienda y desarrollo urbano en las regiones menos desarrolladas del mundo. Refiriéndose al Africa, Asia y América Latina, el Secretario General, U Thant, señaló que "habría que construir todos los años de 19 a 24 millones de viviendas durante la totalidad del Decenio de 1960 a 1970 para eliminar la escasez actual en el espacio de treinta años, y dar alojamiento al incremento de población e ir sustituyendo las viviendas ruinosas".

La planificación durante el "Decenio para el Desarrollo" debe permitir cierta reducción de la actual deficiencia de vivienda y servicios conexos. Se ha calculado que más de mil millones de personas en Africa, Asia y América Latina necesitan nuevas viviendas, y que la capacidad residencial urbana tiene que duplicarse a fin de remediar las actuales deficiencias, y volverse a duplicar para 1975 en caso de ocurrir el aumento previsto de la población urbana, que se estima será de alrededor de doscientos millones de habitantes.

Además, se ha calculado que para alcanzar las metas de aumento del ingreso contempladas en el Decenio para el Desarrollo, los países en vías de desarrollo tendrán que elevar su producción manufacturera a lo menos en 130% y su producción agrícola entre un 45 y un 52% durante el Decenio, todo lo cual también exige un considerable número de nuevas construcciones, viviendas y servicios conexos.

Nuevo estudio de la CEPAL

Con ocasión del Seminario Latinoamericano sobre Estadística y Programas de Vivienda, realizado en Copenhague, en septiembre de 1962, la Secretaría de la CEPAL estimó que la necesidad mínima anual de nuevas viviendas en América Latina era, en 1960, de aproximadamente 1.140.000 unidades, de las cuales unas 785.000 deberían construirse en el sector urbano y alrededor de 355.000 en las zonas rurales, cada año.

Dada la honda preocupación que existe en torno a este problema, la Secretaría de la CEPAL ha incluido un capítulo especial, titulado "Situación habitacional, política y programas de vivienda en América Latina", en el Estudio Económico de América Latina, 1963, que acaba de ser examinado y aprobado por el Consejo Económico y Social de la ONU, en Ginebra, y que será transmitido ahora para la consideración de la Asamblea General de la ONU, cuyo XIX Período de Sesiones se iniciará a principios de noviembre en Nueva York.

Dicho capítulo sirvió de base para el documento enviado por la Secretaría de la CEPAL a los participantes en el seminario y gira de estudios que actualmente se realizan en los países escandinavos.

El contenido de este estudio acerca de la "Situación habitacional, política y programas de vivienda en América Latina, 1960-63", se resume en las páginas siguientes de la presente entrega de "Noticias de la CEPAL".

o o o o o

EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN AMERICA LATINA

El documento titulado "Situación habitacional, política, y programas de vivienda en América Latina, 1960-63", preparado por la secretaría de la CEPAL para el Seminario de Copenhague*, anota que durante este período "las condiciones habitacionales hacen crisis con el crecimiento acelerado de barrios marginales en las capitales latinoamericanas y luego en otras ciudades principales". Allí "se segregan importantes grupos de población que concentran necesidades de servicios comunitarios en zonas de muy difícil aprovisionamiento y alteran el desarrollo previsto de los centros urbanos".

La aparición de vastas zonas de tugurios en las principales ciudades, donde han llegado a ocupar gran parte de la superficie urbana, ha sido, en efecto, impresionante. Así por ejemplo, se estima que la población de las "favelas" en Rio de Janeiro creció de aproximadamente cuatrocientos mil habitantes en 1947 a 650 mil diez años más tarde, y a 900 mil en 1961, año en que llegó a constituir aproximadamente el 38 por ciento de la población de esa ciudad.

Aunque conocidos bajo distintos nombres - muchos de ellos de origen popular que reflejan gráficamente sus características, tales como "villas miseria", "barrios de paracaidistas" o "barrios de quita y pon" -, estos barrios improvisados siguen surgiendo en prácticamente todas las grandes ciudades de América Latina. El problema se acentúa en muchos casos debido a la creciente migración de la población rural, que abandona las precarias condiciones en que vive en el campo con la esperanza de encontrar una vida mejor en la ciudad, lo cual también señala la necesidad de llevar a cabo adecuadas reformas estructurales en el sector agrícola, sobre todo en el sistema de tenencia de la tierra.

En Colombia, las cuatro ciudades más afectadas por la expansión de tugurios serían Barranquilla, Buenaventura, Cali y Cartagena, estimándose que en Buenaventura el 80 por ciento de la población viven en estos barrios improvisados.

En Chile, la población que habita en las "poblaciones callampas" o que ocupa cuartos de "conventillos", ranchos, "rucas", chozas y otras viviendas semejantes habría aumentado de un 10 por ciento en 1952 al 14 por ciento en 1960, según los censos de esos mismos años.

* Seminario y Gira de Estudios (30 de agosto al 19 de septiembre de 1964) auspiciados por las Naciones Unidas y el Gobierno de Dinamarca con el objeto de permitir a un destacado grupo de funcionarios y expertos latinoamericanos en materia de vivienda examinar las actividades que los países escandinavos adelantan en este campo.

En Perú, la población de las barriadas de Lima, que en 1940 era aproximadamente el 10 por ciento de la población de la ciudad, habría alcanzado en 1961 al 21 por ciento, siendo aún más alta la proporción en algunas otras ciudades peruanas.

En la capital mexicana, el 14 por ciento de la población vivía en "colonias proletarias" en 1952. En Uruguay, una muestra nacional de viviendas estimó que a comienzos de 1963 había alrededor de 30 mil viviendas urbanas en "conventillos, cantegriles y rancheríos" que albergaban aproximadamente 100 mil personas. Finalmente, según el censo de 1950, el 17.4 por ciento de las viviendas de Caracas fueron clasificadas como "ranchos", viviendas improvisadas y similares.

Estas y otras cifras contenidas en el estudio de la CEPAL ilustran "la gravedad del problema habitacional que en la región se caracteriza esencialmente por la falta de viviendas corrientes permanentes (casas y departamentos) para una proporción importante de la población". En América Latina, anota el informe, "sectores importantes de la población no disponen siquiera de una vivienda mínima estructuralmente satisfactoria y han debido improvisar refugios y albergues de cualquier clase; en los países industrializados el problema es diferente, pues casi la totalidad de la población dispone de viviendas convencionales (en buenas o malas condiciones de conservación). Para dar solución al problema habitacional de América Latina habrá que asegurar ante todo la provisión de viviendas mínimas adecuadas para los grandes sectores de la población que hoy viven en tugurios".

Tendencias en el volumen de la construcción residencial

Para que la situación habitacional no empeore ante un desenvolvimiento demográfico continuo y generalmente creciente, es preciso que una vez alcanzados niveles mínimos satisfactorios, la construcción residencial aumente progresivamente por lo menos con el mismo ritmo que los hogares particulares, ritmo que es diferente para las zonas urbanas y rurales.

Las estadísticas disponibles sobre la construcción residencial en América Latina indican que ésta no sólo no ha aumentado en igual proporción que los pobladores de las ciudades, sino que en algunos países ha venido disminuyendo persistentemente. Del estudio de estas estadísticas se desprenden las siguientes conclusiones:

la construcción residencial en el período 1960-63 se mantuvo estacionaria y disminuyó con respecto a los 10 años anteriores, excepto en Colombia, Costa Rica y Chile;

las estadísticas sobre la construcción en las ciudades argentinas y en Montevideo, muestran un descenso muy considerable;

si las estadísticas reflejan una realidad, "la situación habitacional debe haber empeorado gravemente, pues el aumento de la población, o mejor dicho del número de hogares particulares, ha sido mayor que el aumento de las construcciones";

es probable que la disminución en el volumen de la construcción residencial "haya contribuido a agravar el desempleo"; y las "variaciones violentas en la construcción de viviendas de un año a otro deben haber influido sobre el ingreso y el producto bruto en el sentido de imprimirles oscilaciones cuya magnitud habría dependido de la amortiguación que las otras fuerzas dinámicas de la economía hayan determinado".

En términos generales, el problema habitacional "se agravó sostenidamente en cifras absolutas y proporcionales" en la década de 1950. El estímulo de la ayuda externa en el período 1960-64 "probablemente aminoró la tendencia descendente de los niveles habitacionales", pero "no se ha logrado detener la tendencia negativa que predominó en la década".

Los déficit habitacionales acumulados

En las estimaciones efectuadas en América Latina, el cálculo de los déficit habitacionales acumulados se ha limitado generalmente a la necesidad de reponer las viviendas consideradas como inaceptables por su conformación estructural y los materiales empleados en la construcción. No se han empleado criterios uniformes para obtener estas estimaciones, que normalmente reflejan sólo el número de viviendas existentes en la fecha del último censo que habría que reemplazar. Así por ejemplo, en la estimación para 1951 hecha por la Unión Panamericana, el déficit de 19 millones de unidades estaba constituido por aquellas "construcciones que no están a la altura de la dignidad humana y que es obligante demoler". En 1962, el déficit global de la vivienda urbana en la región fue estimado en cerca de 14 millones de unidades por el Banco Interamericano de Desarrollo. A pesar de las limitaciones anotadas, las estimaciones concuerdan en señalar que los déficit habitacionales existentes "son cuantiosos, que habían aumentado en el último decenio, y que su absorción en breve plazo está fuera de las posibilidades económicas de todos los países". En consecuencia, observa el informe de la CEPAL, "la política habitacional deberá tender ante todo a evitar que los déficit aumenten (mediante la construcción anual de un número mínimo de casas y departamentos), más que a eliminarlos en pocos años, lo cual sería impracticable".

Con ocasión del Seminario Latinoamericano sobre Estadística y Programas de Vivienda, realizado en Copenhague, Dinamarca, en septiembre de 1962, la Secretaría de la CEPAL estimó que la necesidad mínima anual de nuevas viviendas en 1960 en América Latina era de aproximadamente un millón ciento cuarenta mil unidades, de las cuales unas 785 mil deberían construirse en el sector urbano y alrededor de 355 mil en las zonas rurales, cada año.*

Evolución de conceptos

Según el estudio de la CEPAL, "el hecho más sorprendente que surge del análisis de las estadísticas sobre la situación habitacional y de las tendencias en la década del 50 es la enorme desproporción entre la magnitud y gravedad crecientes del problema habitacional y la modestia y timidez de los esfuerzos realizados para resolverlo. Si bien es cierto que pocos problemas sociales han sido motivo de mayor atención que el problema de la vivienda y que todos los gobiernos adoptaron medidas para resolverlo desde comienzos de siglo y aún antes, tales medidas no fueron capaces de detener el deterioro de las condiciones habitacionales que se observó durante toda la década. Algunas disposiciones, como los créditos hipotecarios y determinados beneficios de los sistemas de seguridad social perdieron su eficacia por las tendencias inflacionistas que prevalecieron en la región durante la década. Otras fueron parciales y en pequeña escala y no produjeron los resultados esperados. Solamente a mediados de la década se comenzó a estudiar el problema en escala nacional y a fines de ella, algunos gobiernos comenzaron a esbozar programas nacionales de vivienda para encontrar una solución integral y continua al problema, teniendo en cuenta en forma taxativa las necesidades de la población en su conjunto y las posibilidades económicas globales del país".

Entre los factores que tuvieron influencia preponderante en la evolución señalada pueden mencionarse los siguientes:

el convencimiento, de parte de los gobiernos latinoamericanos, que para posibilitar y acelerar el desarrollo económico no sólo es necesario concentrar las inversiones en las actividades más productivas sino que, además, es imprescindible destinar recursos a los llamados programas sociales y entre ellos a la construcción de viviendas;

* En el Anexo I se comparan las necesidades mínimas anuales de nuevas viviendas por países, con las metas de los programas nacionales y los planes de inversión para el período 1960-63, y con el promedio anual de viviendas construidas en años recientes.

el cambio de objetivo en la política de vivienda, la cual en vez de considerar la absorción en breve plazo de los déficit habitacionales existentes, lo que resulta evidentemente impracticable por el monto de recursos necesarios, tiende en la actualidad a considerar como meta la construcción de cierto número mínimo de viviendas commensurable con las necesidades determinadas por la formación de nuevos hogares particulares más la reposición gradual de las viviendas existentes; el acelerado desplazamiento de la población del campo a las ciudades, ha significado un cambio sustancial en los hábitos de vida de sus integrantes y en consecuencia exigencias mayores en materia de habitación;

la experiencia de varios países en el período 1960-63 reafirma la capacidad de la población latinoamericana, a pesar de su bajo nivel de ingreso, para ahorrar sumas inesperadamente cuantiosas, movida por el incentivo de obtener préstamos para la compra de viviendas; y

la posibilidad de aprovechar mano de obra subutilizada mediante la aplicación eficaz de sistemas de autoconstrucción y ayuda mutua.

La cooperación internacional

Junto a los factores señalados la cooperación internacional ha desempeñado un rol importantísimo en el cambio de enfoque de la política habitacional ocurrida a partir de 1960. Entre los hechos más relevantes ocurridos a este respecto se pueden anotar los siguientes: En 1960 el Acta de Bogotá recomienda el establecimiento de un programa interamericano de desarrollo social orientado, entre otros objetivos, al mejoramiento de la vivienda y los servicios comunales y luego la carta de Punta del Este, de agosto de 1961, junto con respaldar lo acordado en Bogotá, deja firmemente establecida la necesidad de formular programas nacionales de vivienda, dando origen a una serie de acciones tanto por parte de organismos nacionales como regionales e internacionales.

En junio de 1961 se crea, con la ayuda de los Estados Unidos, el Fondo Fiduciario de Progreso Social administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo, con un monto de 394 millones de dólares, destinado a contribuir a la ejecución de programas de desarrollo social, incluyendo entre éstos la vivienda para los grupos de bajos ingresos. Este Fondo crea una fuente de financiamiento externa para los programas de vivienda en la región, inexistente antes de esa fecha. En septiembre

del mismo año la OEA convoca en Bogotá una reunión de expertos con el propósito de determinar las informaciones cualitativas y estadísticas requeridas para evaluar la situación habitacional existente, y a preparar planes nacionales de vivienda.

A fines de 1963, el Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA crea un Grupo de Vivienda, cuya misión consiste en examinar los progresos en la preparación y ejecución de los programas de habitación y recomendar al CIES las medidas tendientes a estimular y acelerar el desarrollo de estos programas.

Por su parte, desde 1957 la CEPAL se había venido interesando por los problemas de vivienda, edificación y planeamiento en los países del Istmo Centroamericano y Panamá. En 1958 se creó el Subcomité de Vivienda, Edificación y Planeamiento dependiente del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. El Subcomité, con la colaboración inicial de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, y más tarde con la participación del Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos y la Oficina Internacional del Trabajo, ha realizado diversos estudios y promovido reuniones ocasionales.

En 1961 se hizo un estudio sobre los recursos naturales centroamericanos que podrían utilizarse en la manufactura de materiales de construcción para viviendas económicas. En 1962 se preparó un inventario de las industrias productoras de materiales de construcción y se convocó a un grupo de trabajo que formuló recomendaciones sobre coordinación modular, que fueron aprobadas por el Subcomité. En 1963 se efectuó un estudio sobre las actividades de la construcción en 1962-63 y se organizó un seminario sobre programación de la vivienda, que tuvo lugar en la Subsección de la CEPAL en México, en diciembre de ese año.

Es interesante anotar que además de los gobiernos, diversas universidades e instituciones y organismos no gubernamentales han desplegado esfuerzos por contribuir al estudio de diversos aspectos del problema habitacional y a la búsqueda de soluciones.

Asimismo en varios países, las cámaras de la construcción y otras entidades privadas han auspiciado numerosos estudios que han contribuido al mejor conocimiento del problema de la vivienda y sus múltiples factores.

Programas nacionales de vivienda y planes de inversión

La formulación y ejecución por parte de los países de programas de vivienda integrados en planes generales de desarrollo ha tropezado con grandes dificultades,

que han sido superadas sólo en parte. Estas dificultades dicen relación con la inexistencia hasta 1960, en casi todos los países, de instituciones nacionales encargadas de centralizar y coordinar la política habitacional, con la falta de estadísticas básicas comparables y actualizadas, especialmente en lo que se refiere a la construcción, y con la falta de bases metodológicas uniformes de programación del sector de la vivienda.

A pesar de los escollos anotados, en el período 1960-63, se formularon programas nacionales de construcción de viviendas, como parte de los planes generales de desarrollo, en los siguientes países: Bolivia, 1962-71; Colombia, 1961-65; Chile, 1961-70; Ecuador, 1964-73; Perú, 1962-71 y Venezuela, 1963-66. Además se financiaron planes de corto plazo de inversión en viviendas en casi todos los países.

El estudio de la CEPAL resume del modo siguiente la situación existente a fines de 1963 respecto a los programas y planes de vivienda.

De los programas formulados, sólo dos se encontraban en pleno desarrollo, el de Colombia y el de Chile, aunque en ningún caso se había logrado satisfacer las necesidades mínimas de construcción de nuevas viviendas suficientes para alojar a los nuevos hogares formados más la reposición gradual de las viviendas existentes. En el primero de estos países el plan 1961-65 disponía la construcción de tantas viviendas como nuevas familias se estimaba que se formarían en cada año. En 1961 se construyeron aproximadamente 38 000 viviendas en 1961 pero se formaron 45 000 familias; en 1962, se avanzó más hacia la meta fijada pues se construyeron 31 200 viviendas y se constituyeron 31 900 familias. En Chile en el primer trienio de vigencia del programa, la cantidad edificada no alcanzó la meta mínima fijada para la construcción urbana. Sin embargo, en estos dos países el volumen de la construcción residencial se ha más que duplicado en comparación con el período anterior al programa.

Los proyectos de inversión a corto plazo preparados en otros once países latinoamericanos se encontraban en diversas etapas de desarrollo en 1963. Las metas de estos proyectos implican la construcción de un cierto número de viviendas urbanas que representan entre 25 y 35 por ciento de las necesidades mínimas estimadas. En estos planes interviene en forma directa el sector público y, excepto en Brasil y México, se refieren específicamente a la construcción de viviendas para los cuales se dispone de financiamiento externo.

En las primeras etapas de ejecución de los planes de inversión se han observado algunas deficiencias que es importante corregir: excesiva lentitud en la preparación y ejecución de proyectos; costos medios por vivienda superiores a los que se podrían considerar como adecuados dados los niveles medios de ingreso de la población y, aún, a los contemplados inicialmente; falta de coordinación entre los programas habitacionales y el desarrollo paralelo de servicios comunales; retraso en el planeamiento físico y regional con relación a la ejecución de proyectos de vivienda lo cual ha obligado frecuentemente a escoger para éstos ubicaciones arbitrarias en relación tanto con la integración económica y social de los futuros pobladores como con el desarrollo de servicios comunales; incertidumbre sobre la continuidad de los planes.

Financiamiento de la vivienda

El estudio de la CEPAL señala que en el período 1960-63, debido al proceso inflacionario, han perdido importancia como fuentes de financiamiento de la vivienda los sistemas tradicionales de crédito hipotecario basados en la colocación de bonos u obligaciones en los mercados internos de capital. Ellos han sido reemplazados en medida creciente por nuevos sistemas basados en asociaciones mutualistas destinadas a captar ahorros nacionales y a dar préstamos para la adquisición de viviendas.

Más adelante el informe de la CEPAL se refiere a la constitución de fondos nacionales para el financiamiento de la vivienda y señala que a este respecto han habido factores de estímulo y factores negativos. Como estímulo se citan el deseo y la disposición de adquirir casa propia de aquel sector de la población que ha alcanzado ciertos niveles culturales y de ingreso y el convencimiento por parte de los gobiernos de la necesidad de promover hábitos de ahorro entre la población.

Entre los obstáculos más salientes figuran la inflación y el bajo nivel de ingreso de la mayor parte de la población.* Para paliar los efectos de la primera, se han establecido los sistemas de ahorro reajustables, en tanto que para salvar el segundo escollo se ha tratado de adecuar los precios de las viviendas a la capacidad de pago de las familias interesadas.

Se ha observado que si bien los sistemas de ahorros y préstamos han logrado captar sumas considerables de ahorros para la vivienda y han dado un impulso muy efectivo a la construcción residencial, su primer efecto ha sido atraer como ahorradores a sectores de la población de ingresos relativamente elevados por lo cual se ha financiado la construcción o compra de nuevas viviendas de precios también altos.

* Ver Anexo II.

Este primer efecto ha sido reconocido en los diversos países y se han hecho esfuerzos por reorientar los préstamos hacia los sectores de ingresos medios y bajos. Además, en un comienzo los sistemas de ahorros y préstamos han operado en forma relativamente incoordinada con respecto a los servicios de arquitectura e ingeniería de los institutos de vivienda, habiéndose registrado en algunos casos despreocupación o inhabilidad para promover la reducción de los costos de edificación.

El esfuerzo por formar fondos nacionales para financiar la adquisición de viviendas mediante préstamos a largo plazo es muy reciente y no ha sido posible evaluar los resultados obtenidos hasta la fecha. Sin embargo, se observa una cierta desaprensión, en algunos países, por asegurar la recuperación total y la reinversión de los capitales, lo cual envuelve el serio peligro de interrupción de los programas por efecto de la descapitalización.

Por último debe señalarse que los sistemas de financiamiento de la vivienda están destinados a servir al sector de la población por encima de ciertos niveles mínimos de ingreso, es decir al sector que tiene capacidad para servir el pago de la deuda correspondiente a la compra de una vivienda mínima. Para atender a la población que cae bajo este límite se han establecido diversos sistemas de subsidios directos e indirectos y servicios de beneficencia que se comentan en otra parte del estudio.

Señala el estudio de la CEPAL, finalmente, que el aprovechamiento de la ayuda externa ha sido muy lento en la mayor parte de los países y que sería posible intensificar a corto plazo la construcción de viviendas si se agilizara el mecanismo por el cual dichos fondos se hacen disponibles. Durante el período 1960-63 se estimuló la construcción de viviendas en quince países latinoamericanos mediante programas y planes de inversión para cuyo cumplimiento se dispuso de ayuda externa. Por conducto del Banco Interamericano de Desarrollo el Fondo Fiduciario de Progreso Social otorgó préstamos por un total de 170 millones de dólares, que ayudarán a construir algunas 190 000 viviendas. La AID, por su parte, otorgó préstamos e hizo donaciones por algunos 102 millones de dólares.

Programas de vivienda rural

Las condiciones de vida en materia de habitación en el medio rural son aún peores que las que prevalecen en el medio urbano. Como más del 50 por ciento de la población latinoamericana vive en zonas rurales*, es allí donde se encuentra el mayor problema habitacional, pero le restan urgencia el hecho de que la población rural vive dispersa y su crecimiento es más lento que el de la urbana.

* Ver Anexo III.

Como la denominación de población rural comprende sectores muy diversos, también el problema de la vivienda presenta en cada uno de ellos características diferentes. En las aldeas, villorrios y caseríos los aspectos físicos del problema son semejantes al problema de la vivienda en el medio urbano; sin embargo, el menor nivel de ingresos y la pequeñez del mercado intensifica las dificultades. Los pueblos y centros mineros, así como los caseríos y villorrios originados por grandes obras públicas de ingeniería, se caracterizan por el hecho de que corresponde a las empresas la responsabilidad de proporcionar vivienda a sus trabajadores y empleados. Igualmente corresponde a las empresas agrícolas proporcionar viviendas adecuadas a los obreros y sus familias en plantaciones, haciendas y estancias.

A pesar de la importancia y gravedad del problema de la vivienda rural no se han encontrado medios eficaces para abordarlo en escala nacional, como en el caso de la vivienda urbana. Sin embargo, se han adoptado medidas, directas e indirectas en diversos países, tales como: estudio de las condiciones de la vivienda en el medio rural; establecimiento de programas de autoconstrucción y créditos para los pequeños propietarios agrícolas; adopción de disposiciones legales exigiendo a los empresarios que proporcionen viviendas adecuadas a las familias campesinas que requieren para la explotación del predio; establecimiento de medidas impositivas tendientes a estimular la construcción de viviendas campesinas.

* * * * *

ANEXO I

AMERICA LATINA: NECESIDAD MINIMA ANUAL DE NUEVAS VIVIENDAS EN 1960; METAS PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS ADOPTADAS EN PROGRAMAS NACIONALES Y PLANES DE INVERSION EN VIVIENDAS; Y CONSTRUCCION ANUAL DE VIVIENDAS ALREDEDOR DE 1960-63

País	Necesidad mínima anual de nuevas viviendas estimada para 1960 a/			Metas de los programas y planes de inversión para la construcción de viviendas b/			Meta anual de viviendas en 1960-63 como porcentaje de la necesidad urbana	Construcción anual de viviendas urbanas alrededor de 1960-63 e/	
	Total	Urbano	Rural	Período	Total	Urbano		Total	Período	Urbano
Argentina	162 087	128 509	33 578	-	...	...	...	1960	55 000 d/
Bolivia	14 547	7 408	7 139	1962-66	25 647	10 194	15 453	-	...
Brasil	289 023	169 352	119 671	-	...	...	...	-	...
Colombia	91 451	67 251	24 200	1961-65	...	45 220	...	67.2	1960-62 39 873
Costa Rica	11 520	6 661	4 859	1963	...	3 441	...	51.7	1950-61 3 100
Cuba	55 486	42 081	13 405	-	...	...	...	-	...
Chile	45 402	39 519	5 883	1961-70	53 870	44 450	9 420	112.5	1959-62 33 500 e/
Ecuador	23 648	12 132	11 516	1964-68	9 370	7 644	1 726	63.0	-
El Salvador	11 050	9 106	1 944	1962-63	...	2 500	...	27.5	1958-62 984
Guatemala	15 982	12 137	3 845	1962-63	1 636	...	...	...	1960-62 902 f/
Haití	15 336	6 316	9 020	-	...	...	...	-	...
Honduras	11 970	6 196	5 774	1962-64	...	2 208	...	35.6	-
México	227 689	158 873	68 816	-	...	...	...	...	1958-60 6 564 g/
Nicaragua	6 639	3 977	2 662	1962-63	1 425	...	...	-	...
Panamá	5 697	3 653	2 044	1962-66	10 000	...	...	...	1962-63 2 390 h/
Paraguay	5 001	3 069	1 932	-	...	...	...	-	...
Perú	60 711	33 693	27 018	1962-71	78 982	...	...	...	1962 5 429 i/
República Dominicana	14 396	7 323	7 073	-	...	...	...	-	...
Uruguay	18 820	17 227	1 593	-	...	...	...	1953-62	11 900 j/
Venezuela	54 842	50 863	3 979	1963-66	65 000	...	...	45.9	1950-61 41 048 k/
América Latina	1 141 297	785 346	355 951	-	[245 930]	[115 657]	[26 599]	14.7	

a/ Fuente: CEPAL, ST/ECLA/CONF.9/L.10, 4 de julio de 1962.

b/ Fuentes: CEPAL, ST/ECLA/CONF.9/L.9; CIES, OEA, Desarrollo Económico y Social de Costa Rica. Informe presentado por el Gobierno de Costa Rica. OEA/Ser.H/X.4 CIES/313, 26 agosto de 1963; Junta de Planeamiento y Coordinación Económica, Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador, 1963; IVU, Memoria a la Asamblea General, 1962-63. Panamá; BID, Fondo Fiduciario de Progreso Social, Segundo informe anual, 1962.

c/ Fuentes: Instituto de Investigación Económica de la C.G.E. Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial, Tomo IV. Argentina, 1962. Instituto de Crédito Territorial. Informe 1962. Colombia 1962. Consejo Interamericano Económico y Social. Desarrollo Económico y Social de Costa Rica. OEA/Ser.H/X.4 CIES/313 26 agosto de 1963. CORVI. Plan Habitacional de Chile, 1963. Dirección General de Estadística y Censos. El Salvador en Gráficas, 1962. Banco de Guatemala, Boletín Estadístico, julio-agosto de 1963. Guatemala, C.A. Informe preliminar sobre los programas y Estadísticas de Vivienda en México. Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de la Vivienda. Junta Nacional de la Vivienda, Informe de Situación sobre Vivienda, construcción y desarrollo urbano, Perú, 1963.

d/ Comprende las viviendas construidas por el sector privado en todo el país.

e/ Comprende las viviendas construidas por el sector público (21 478) y el privado (12 022) en todo el país.

f/ Edificación particular en la capital de la República.

g/ Construcción de vivienda por el sector público en todo el país.

h/ Viviendas construidas por el IVU en todo el país. Fuente: Memoria a la Asamblea Nacional 1962-63. IVU. Panamá.

i/ Viviendas construidas en Lima.

j/ Viviendas construidas en todo el país. Estimación preliminar basada en muestra nacional de vivienda.

k/ República de Venezuela. Informe Vivienda presentado ante el CIES, julio 1963. Comprende las viviendas construidas en todo el país.

AMERICA LATINA: INVERSION NACIONAL EN VIVIENDAS COMO PORCIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DE LA INVERSION TOTAL; GASTO PUBLICO EN VIVIENDA COMO PORCIENTO DEL GASTO PUBLICO TOTAL, INGRESO NACIONAL PER CAPITA; CARACTERISTICAS DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS Y DE LAS VIVIENDAS QUE SE CONSTRUIRAN CON PRESTAMOS DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: 1960-63

País	Año	Inversión nacional en viviendas como porcentaje a/		Gasto público en vivienda como porcentaje del gasto público total b/	Nivel de ingreso por habitante 1961 (dólares corrientes) c/	Año de convenio	Convenios BID (dólares) d/		
		Del producto interno bruto	De la inversión bruta fija				Montos de ingresos anuales de las familias beneficiadas con préstamos	Viviendas financiadas con préstamos	Costo promedio total por vivienda	Costo total por m^{2}
Argentina	1962-63	...	...	2.8	799.0	1963	1 800-2 400	3 950	60.00-70.00
Bolivia	-	...	...	...	122.3	-	...	1 400	20.00-30.00
Brasil	-	...	...	...	374.6	-	hasta cuatro salarios mínimos	890	11.00
Colombia	1962	...	...	4.2	373.4	1962	366-2 200	2 110	18.40-57.20
Colombia	1953	2.7	...	...	...	-	-	-	-
Costa Rica	1960-62	2.4 e/	15.0 e/	4.6	361.6	1961	648-1 440	2 707	38.00
Cuba	1957-58	3.5	20.2	...	516.0	-	-	-	-
Chile	1961-70	...	18.1 f/	...	452.9	1962	225	2 515	32.00
Chile	1960-61	...	...	6.1	...	1962	...	3 346	43.57
Chile	1954	3.3	...	...	...	1963	1 560-1 980	3 459	43.00
Ecuador	1961-62	...	...	1.6	222.7	1962	hasta 900	2 222	...
Ecuador	1960-62	2.0	13.3	...	...	-	-	-	-
El Salvador	1962	...	...	3.7	267.5	1962	576-1 536	2 260	...
Guatemala	1961-64	...	...	1.6	257.7	1962	480-1 680	1 729-2 500	20.00
Haití	1962	...	...	1.5	149.2	-	-	-	-
Honduras	1960-61	3.6	30.1	...	251.7	-	660-1 560	1 912	51.00
Honduras	1962	...	...	0.1	...	-	-	-	-
México	1960	...	...	4.3	415.4	-	...	...	...
México	1955	2.4	...	...	...	-	-	-	-
Nicaragua	1961-62	...	...	0.3	288.4	1962	428-2 200 g/	2 732	40.00
Panamá	-	...	...	...	371.0	1961	800-2 400	2 950-3 240	43.00-46.00
Paraguay	-	...	...	...	193.2	-	-	-	-
Perú	1961	...	...	7.7	268.5	1961	355-1 120	...	26.50
Perú	-	...	...	...	313.2	1962	1 560	3 364	37.50
República Dominicana	-	...	...	...	560.9	1963	360-2 160	1 000-1 640 h/	15.00-40.00 h/
Uruguay	1960-61	...	...	1.6	560.9	-	660-2 280	...	40.00-63.00
Venezuela	1960-62	1.6	9.9	...	644.5	1961	550-800	1 300 i/	15.00 i/
Venezuela	1962	...	...	1.5	...	1962	715-2 700	2 613	65.00

a/ Fuente: Naciones Unidas; ST/ECLA/CONF. 9/L.11 y Boletín Estadístico de América Latina. Vol. 1, No. 1.

b/ Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Fiduciario de Progreso Social, segundo (1962) y tercer (1963) informe anual.

c/ Fuente: CEPAL. El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, volumen II, E/CN.12/659/Add.1, 7 abril, 1963.

d/ Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Vivienda del Fondo Fiduciario, Departamento de Operaciones. (30 junio 1963).

e/ Fuente: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Diagnóstico Preliminar del Sector Vivienda. San José de Costa Rica, abril 1964.

f/ Fuente: Caja Central de Ahorro y Préstamos, El Sistema de Ahorro y Préstamos en Chile, 1963.

g/ Además, se destinan 60 viviendas para personas con un ingreso máximo de US\$ 3 000.

h/ La primera cifra corresponde a viviendas rurales y la segunda a urbanas.

i/ Vivienda rural.

ANEXO III

DISTRIBUCION DE LA POBLACION SEGUN EL TAMAÑO DE LAS LOCALIDADES

País	Año del censo	Población total (miles)	Tamaño de las localidades					Población dispersa
			100 000 y más	50 000- 99 999	20 000- 49 999	10 000- 19 999	Menos de 10 000	
Porcentajes								
Argentina	1947	15 894	37.2	4.9	6.2	4.4	17.5	29.8
Bolivia	1950	3 019	10.6	...	...	...	...	...
Brasil	1960	70 967	18.8	4.2	5.1	4.2	12.7	55.0
Colombia	1951	11 548	17.8	7.8	20.2	29.6	24.6	-
Costa Rica	1950	801	17.5 _{a/}	-	-	7.9	8.1	66.5
Cuba	1953	5 829	21.9	12.8 _{b/}		6.2	12.7	46.4
Chile	1952	5 933	28.5	6.1	7.9	6.2	4.5	46.8
Ecuador	1950	3 203	14.6	-	3.2	3.5	7.2	71.5
El Salvador	1950	1 856	8.7	2.8	1.4	4.4	19.2	63.5
Guatemala	1950	2 791	10.2	-	1.0	1.3	18.5	69.0
Haití	1950	3 097	4.3	b/		2.0 _{c/}	5.9	87.8
Honduras	1950	1 369	-	5.3	1.5	3.0	21.1	69.0
México	1950	25 791	15.1	8.9		4.9	71.1	-
Nicaragua	1950	1 057	10.3	-	4.9	3.8	15.9	65.1
Panamá	1950	805	15.9	6.5	-	5.4	18.7	53.6
	1960	1 076	25.4	5.5	2.1	2.3	64.6	-
Paraguay	1950	1 328	15.2	-	-	3.2	16.2	65.4
Perú	1940	7 023 _{d/}	7.4	...	...	...	...	...
República Dominicana	1950	2 136	8.5	2.6	-	4.9	7.8	76.2
Uruguay	1960	3 014	12.2	...	...	...	...	...
Venezuela	1961	7 524	26.9	10.1	10.2	5.8	47.0	-

Fuente: United Nations - Compendium of Social Statistics: 1963, Statistical Papers, Serie K No. 2, Cuadro 5.

a/ Aumento notable debido a la expansión del área metropolitana de San José.

b/ 25 000 - 99 999.

c/ 10 000 - 24 999.

d/ Incluye la población indígena de la jungla estimada en 350 000 y 465 144 con omisiones.

