

2/10 N. 12/002/SC. 4/28

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

8.14/584,7/2  
2 de diciembre de 1963

Seminario sobre programación de vivienda  
México, D.F., 2 de diciembre de 1963

INFORME DEL RELATOR

(México, D.F., 2 - 7 de diciembre de 1963) 1.

## INDICE

	<u>Página</u>
I. Antecedentes	1
II. Seminario sobre programación de vivienda	2
A. Composición, asistencia y sesión inaugural	2
B. Temario	4
C. Organización de las labores	5
D. Resumen de los debates	5
1. Planificación económica y social	5
2. Problema habitacional	6
3. Política, diagnóstico y programación de la vivienda	7
III. Recomendaciones aprobadas	11

## I. ANTECEDENTES

Los gobiernos de los países centroamericanos se encuentran empeñados, desde hace varios años, en lograr el proceso de desarrollo en una forma acelerada. Principalmente, con este objeto, han establecido un mercado común entre ellos, han impulsado acciones en otros campos de la actividad económica tendientes a integrar sus economías, y recientemente han decidido formular planes de desarrollo económico y social coordinados a nivel regional.

Dentro de este último capítulo, se han creado organismos de planificación, para formular planes globales de alcance nacional que armonicen los planes sectoriales que están a cargo de las diversas dependencias e instituciones del sector público. Actualmente las oficinas nacionales de planificación están trabajando en las primeras etapas de la formulación de los planes económicos y sociales.

Como actividad adicional en ese mismo sentido, los gobiernos solicitaron a la Organización de Estados Americanos, al Banco Interamericano de Desarrollo y a la Comisión Económica para América Latina que, junto con la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica y el Banco Centroamericano de Integración Económica, les presten asistencia técnica en el campo de la planificación. Atendiendo dicha solicitud, se ha constituido la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, la cual inició sus labores durante el año de 1963; sus actividades se han orientado a la asesoría de los gobiernos en la preparación de los planes nacionales y a formular un marco de referencia que sirva a su coordinación a nivel regional.

En materia de política y programación del sector vivienda, el Subcomité de Vivienda, Edificación y Planeamiento del Istmo Centroamericano en su segunda reunión, celebrada en mayo de 1963, aprobó la resolución 5 (SC.4), en la cual, entre otras cosas, señaló la conveniencia de que los organismos nacionales de vivienda realicen el estudio global de los requerimientos de dicho sector, y que esta acción sea coordinada con las oficinas de planificación. Además, en la misma resolución, se recomendó a los mencionados organismos que elaboren programas y proyectos integrados a los planes nacionales conforme a un ritmo de inversión compatible con el proceso de desarrollo.

En esa misma reunión, el Subcomité aprobó la resolución 6 (SC.4), en la que formuló su programa de actividad, que comprende el análisis de diversos aspectos relacionados con el problema de la vivienda. Entre ellos, señaló el relacionado con la programación del sector vivienda en los planes nacionales o de desarrollo económico. En cumplimiento de la resolución, la Secretaría de la CEPAL, en colaboración con la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, ha convocado el presente Seminario. Su objetivo central consiste en el examen del problema habitacional y en el estudio de las técnicas de la planificación, con miras a definir las bases preliminares de una metodología uniforme para la programación de vivienda en el Istmo Centroamericano.

II. SEMINARIO SOBRE PROGRAMACION DE VIVIENDA

A. Composición, asistencia y sesión inaugural

El Seminario sobre Programación de Vivienda tuvo lugar en la Oficina de la CEPAL en México, del 2 al 7 de diciembre de 1963. Asistieron al Seminario, en calidad de participantes, las siguientes personas de los países del Istmo Centroamericano:

Guatemala: Roberto Gallardo Flores  
 Jefe del Departamento de Planeamiento  
 Instituto Cooperativo Interamericano de la Vivienda

Luis Felipe Toledo Sáenz  
 Jefe del Departamento de Ingeniería  
 Instituto Cooperativo Interamericano de la Vivienda

El Salvador: Edgardo Napoleón Delgado  
 Presidente del  
 Instituto de Vivienda Urbana

Doroteo Eleazar González  
 Jefe del Departamento de Planeamiento  
 Instituto de Vivienda Urbana

Oscar René Salegio  
 Jefe del Departamento de Ingeniería  
 Instituto de Vivienda Urbana

Honduras: Ricardo Poujol Matamoros  
 Jefe del Departamento de Planeamiento  
 Instituto de la Vivienda

Arturo R. Scott  
 Jefe del Departamento de Planeación Física  
 Consejo Nacional de Economía

Nicaragua: Fausto Zelaya C.  
 Primer Vicegerente  
 Instituto Nicaragüense de la Vivienda

Andrés Pérez Maliaño  
 Segundo Vicegerente  
 Instituto Nicaragüense de la Vivienda

Costa Rica: Adolfo Becerril D.  
 Jefe del Departamento de Programación  
 Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

/Panamá:

Panamá: Carlos A. García  
Miembro de la Junta Directiva del  
Instituto de Vivienda y Urbanismo

Eladio Pérez Venero  
Subdirector General  
Instituto de Vivienda y Urbanismo

Ramón A. Moreno  
Subjefe del Departamento de Planeamiento  
Instituto de Vivienda y Urbanismo

Como invitados especiales concurren las siguientes personas:

José Alberto Rivas      Departamento de Asuntos Sociales  
Unión Panamericana

Henri Scioville      Jefe Sección Arquitectura  
Banco Interamericano de Desarrollo

Rafael Callejas      Encargado del Departamento Financiero  
de la Vivienda  
Banco Centroamericano de  
Integración Económica

Alvaro Hernández Carvajal      Técnico Vivienda-Sector Social  
de la Programación

La Secretaría estuvo a cargo de los siguientes funcionarios:

Porfirio Morera Batres      Secretario del Comité de Cooperación Económica  
del Istmo Centroamericano, CEPAL

Horacio Labastida      Asesor Regional en Asuntos Sociales, CEPAL

Octavio Cabello      Asesor Regional en Programación de Vivienda,  
CEPAL/JAT

Ricardo Jordán      Programador de Inversiones Públicas  
Misión Conjunta de  
Programación para Centroamérica

Alvaro Ortega      Experto en Vivienda, DOAT

Sergio de la Peña      Sección de Desarrollo, CEPAL

/El Director

El Director de la Oficina de la CEPAL en México, señor Carlos Manuel Castillo, inauguró el Seminario y dio la bienvenida a los participantes. Además, destacó la importancia de coordinar la programación de la vivienda con los planes nacionales y de contar con una metodología que comprenda, con un sentido operacional, los problemas económicos y sociales, a fin de que se formulen y ejecuten verdaderos planes de desarrollo.

Seguidamente se eligió presidente del Seminario al señor Edgardo Napoleón Delgado, de El Salvador, y como relator al señor Andrés Pérez Maliaño, de Nicaragua.

### B. Tema

El tema central del Seminario fue el análisis de la política y programación del sector vivienda dentro de un plan de desarrollo económico y social, analizándose los siguientes puntos:

- a) Programación del desarrollo económico y social
- b) Factores causales, magnitud y características del problema habitacional
- c) El plan de desarrollo y los programas de vivienda
- d) Metodología para la programación de vivienda
  - i) Bases para la elaboración de un diagnóstico
  - ii) Criterios para la formulación de una política habitacional
  - iii) Etapas para la preparación de un programa de vivienda
- e) Los programas nacionales de vivienda
  - i) Política habitacional
  - ii) Programas en ejecución
  - iii) Análisis de costos
  - iv) Coordinación intersectorial
  - v) Organización para la programación de vivienda

### C. Organización de las labores

El objetivo principal del Seminario fue el estudio de bases preliminares que pudieran servir a la adopción de una política uniforme y de una programación común del sector vivienda, dentro del marco de la integración económica y del proceso de planificación en que se encuentran los países centroamericanos.

En la búsqueda de dichas bases, las actividades se encaminaron hacia el examen de tres temas: la relación que existe entre el programa de vivienda y el plan de desarrollo económico y social; consideraciones sobre el problema habitacional y la adaptación de las técnicas de la programación al sector vivienda.

El primer tema comprendió el examen de la programación del desarrollo económico y social y del sector público, así como la asignación de recursos entre los sectores componentes del plan de desarrollo y la participación del sector vivienda; en el segundo, se precisaron los diversos factores causales del problema habitacional, su magnitud y características. En el tercer tema, los participantes consideraron los distintos aspectos y las etapas que comprendería una metodología uniforme para la programación en este sector.

### D. Resumen de los debates

#### 1. Planificación económica y social

El Seminario destacó que la planificación del desarrollo debe considerar tanto los aspectos económicos como los sociales y manifestó su preocupación por no contarse, hasta la fecha, con un método de programación integral. Se advirtió, en relación con los aspectos sociales, que sólo existen técnicas de programación parcial, y que las inversiones en vivienda se han orientado principalmente por la importancia política y social que se concede al problema de la habitación.

Se estimó indispensable, en ausencia de un método para la programación del conjunto social, solicitar a los organismos especializados en técnicas de planificación que informen sobre los progresos que logren en sus investigaciones, y se recomendó a los institutos de la vivienda el uso de las técnicas vigentes para formular programas de acuerdo con la situación real de la vivienda y en función del desarrollo. Sobre el particular, se subrayó que la solución al problema habitacional es un capítulo de la planificación económica y social.

El seminario reconoció la magnitud del problema que se estudia, sugiriendo que se solucione progresivamente, de modo que, por lo menos, no se agrave la situación actual y no se distorsione el proceso de desarrollo.

/Los participantes

Los participantes discutieron algunos aspectos de la programación de la inversión pública y consideraron que debe propiciarse un sistema de asignación de recursos entre la inversión productiva y social que, dentro de una perspectiva de máxima productividad, permita avanzar en la solución de los problemas sociales.

Al examinar el tema se tuvieron en cuenta las técnicas de programación global y sectorial elaboradas por la Comisión Económica para América Latina, y los trabajos que actualmente se llevan a cabo en cada uno de los países en materia de planificación del desarrollo económico y social, con el asesoramiento de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica.

## 2. Problema habitacional

Se caracterizó el problema de la vivienda desde el punto de vista de sus causas inmediatas, y se distinguieron las sociales, las económicas y las técnicas.

En el aspecto social se convino en considerar la vivienda no sólo desde un punto de vista estructural, sino también en función de los elementos culturales que satisface como institución de convivencia humana. Al respecto, se señaló la necesidad de que la programación de la vivienda incluyera, además de los factores técnicos y económicos, los relacionados con la familia y la comunidad nacional y regional.

Se sugirió la coordinación entre los institutos de la vivienda y los organismos de investigación social, los que desarrollan la comunidad y los educativos, con el propósito de promover investigaciones, planes pedagógicos y actividades de desarrollo de la comunidad en beneficio del mantenimiento, el mejoramiento, la construcción y la reconstrucción de la vivienda.

Por lo que hace a la investigación, se indicó que ello no exceptuaba a los institutos de la vivienda de emprender, cuando se estimara conveniente, estudios indispensables para formular sus programas.

En relación con los aspectos económicos, el Seminario examinó los problemas que presenta la determinación de la capacidad de pago de las familias, indicando que para ello debe tenerse en cuenta, principalmente, la estructura del consumo familiar, el nivel del ingreso, el número de los miembros de la familia, sus edades, las expectativas de ingresos futuros y su relación con las diversas alternativas de política habitacional. Se reconoció que las instituciones financieras, para el caso de proyectos específicos, deberían realizar investigaciones similares que permitan precisar la parte del ingreso que los beneficiarios puedan destinar a la vivienda y sus servicios básicos.



En cuanto al aspecto técnico se convino en que la solución del problema de la vivienda debe inclinarse al abaratamiento de la habitación y sus servicios, reduciendo los costos de terrenos, de financiamiento y de construcción. Se aconsejó el uso de los materiales de construcción regionales y la necesidad de utilizar la tipificación, normalización, prefabricación y la coordinación modular, así como la aplicación de normas mínimas para la lotificación y los servicios de la vivienda.

### 3. Política, diagnóstico y programación de la vivienda

El Seminario declaró que la política habitacional debe formularse con criterios uniformes, dentro de las normas que guían la política nacional y regional de desarrollo y apoyarse en el conocimiento concreto de la situación prevaleciente en los países del Istmo Centroamericano, para alcanzar el más alto nivel cuantitativo y cualitativo de la vivienda.

Hubo acuerdo en el Seminario en la necesidad de disponer de plazos y metas alternativos, aplicables en función de las diferentes posibilidades de inversión pública y privada, y de la magnitud misma del problema habitacional. Se consideró muy importante hacer constar que la política habitacional comprenda, en el mismo nivel de importancia, los capítulos de conservación, mejoramiento, reconstrucción y construcción de la vivienda.

En relación con el financiamiento, se expresó la necesidad de que la inversión pública, debidamente programada, estimule la productividad del capital social y la urgencia de orientar la inversión privada en favor de la vivienda a través de medios de política económica. También se destacó el papel que podían jugar los ahorros ociosos como importante fuente de financiamiento, y la acción gubernamental y privada para impedir la especulación en torno a la tierra, la habitación y los materiales de construcción. Por otra parte, se aceptó que el financiamiento de la inversión exige un estudio integral dentro del contexto de la economía.

El Seminario insistió en que se tomen medidas para extender los plazos y disminuir los intereses de los créditos destinados a la construcción, a fin de armonizar la oferta de viviendas con los ingresos de las familias. El financiamiento de la vivienda para los grupos de ingresos insuficientes debe contar con el apoyo del sector público, incluyendo la posibilidad de otorgar subsidios.

El Seminario acordó solicitar a los institutos de vivienda que lleven a cabo los estudios necesarios para determinar los patrones habitacionales y los plazos de vida útil de la vivienda. Sobre terrenos destinados a la vivienda, el Seminario apoyó una política de desarrollo urbano expresada en planos reguladores bien definidos.

Se decidió adoptar el esquema presentado por la Misión Conjunta de Programación sobre los aspectos de un diagnóstico habitacional. Se apoyó una recomendación a las Direcciones Generales de Estadística y Censos, para que publiquen los datos de viviendas e incluyan en los próximos censos la información básica para el diagnóstico y la programación del sector. Se adoptó la hipótesis de deficiencia habitacional acordada en el Seminario Latinoamericano sobre Estadística y Programas de la Vivienda de 1962, en la cual, entre otros aspectos, se señalan la calidad estructural de la vivienda, sus servicios, el hacinamiento humano y las formas de tenencia.

El Seminario estudió los principales aspectos de la formulación de un programa de vivienda y examinó las distintas etapas que debe cumplir. Se reiteró la urgencia de asegurar la consistencia y compatibilidad de los programas con base en los recursos económicos disponibles y en función de los otros programas generales y sectoriales. Aun cuando algunos de los participantes se inclinaron por la evaluación de los efectos económicos que derivan de la ejecución de programas de vivienda, no se llegó a acuerdo sobre el particular en virtud de que esa evaluación tendría que elaborarse, en todo caso, al formular los planes generales de desarrollo.

También se estudió la programación regional y física como complemento de la ejecución de los mencionados programas, para lograr su correcta localización y distribución. Se discutió sobre la necesidad de estudiar la administración, control y evaluación de los proyectos de vivienda.

Por otra parte, se tuvo muy en cuenta que la programación de la vivienda está íntimamente relacionada con la participación, en el ingreso, de los diferentes grupos y estratos sociales, distinguiéndose tres niveles de población: el incapaz de cubrir la totalidad o parte del gasto que supone la vivienda; el que necesita de un adecuado sistema de financiamiento y el que no requiere auxilios financieros. Se convino en que la acción gubernamental debe orientarse a las necesidades de vivienda de los dos primeros grupos, recomendándose para el más débil una poderosa acción social.

Después de analizar los distintos aspectos de la programación, el Seminario acordó adoptar para los países del Istmo Centroamericano las conclusiones del Seminario Latinoamericano de Estadística y Programas de Vivienda, formuladas en 1962, y tomó nota de los cursos especiales sobre programación de vivienda que auspiciará el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas a partir de 1964.

/Los participantes

Los participantes informaron sobre las condiciones que guardan las actividades de las instituciones especializadas en materia de programación de viviendas en el Istmo Centroamericano, incluyendo la dimensión y características de los programas en ejecución y su financiamiento. Además, informaron sobre la magnitud y dinámica del problema habitacional en sus respectivos países.

También se explicó el proyecto de constitución de un banco de vivienda en Nicaragua, decidiéndose solicitar al Instituto Nicaragüense de Vivienda que presente, a la tercera reunión del Subcomité, los estudios definitivos que realice, para su debida consideración.

/III. RECOMENDACIONES

### III. RECOMENDACIONES

#### PRIMERA

#### Los participantes del Seminario:

#### Considerando:

a) Que el Subcomité de Vivienda, Edificación y Planeamiento del Istmo Centroamericano, en las resoluciones 5 y 6 (SC.4) aprobadas en su segunda reunión, recomendó la formación de grupos de trabajo para estudiar los diversos aspectos del problema de la vivienda; y

b) Que en cumplimiento de tales resoluciones, el presente Seminario se reunió para tratar, de manera específica, el problema de la programación de la vivienda dentro de los planes nacionales y regionales de desarrollo económico.

Resuelve dirigir sus recomendaciones, para su debida consideración y estudio, al Subcomité de Vivienda, Edificación y Planeamiento del Istmo Centroamericano con ocasión de su tercera reunión y a las instituciones de la vivienda de los diferentes países de Centroamérica.

SEGUNDA

Los participantes del Seminario:

Considerando:

- a) Que en la planificación del desarrollo deben tomarse en cuenta tanto los aspectos económicos como los sociales;
- b) Que el Subcomité de Vivienda, Edificación y Planeamiento del Istmo Centroamericano recomendó a las instituciones nacionales de vivienda la elaboración de programas y proyectos para que se incorporen a los planes nacionales de desarrollo; el establecimiento de metas mínimas deseables y su realización a un ritmo de inversión compatible con el proceso de desarrollo;
- c) Que es indispensable contar con una metodología que permita programar y evaluar globalmente los factores sociales del desarrollo;
- d) Que la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social han venido realizando estudios e investigaciones sobre esa metodología;
- e) Que a falta de una metodología como la que se menciona en el literal c) anterior, deberán seguirse las técnicas y métodos elaborados hasta la fecha;

Resuelven:

1. Que se sugiera a los gobiernos que la asignación de recursos públicos se efectúe de modo que permita avanzar progresivamente en la resolución del problema habitacional, de acuerdo con el proceso de desarrollo económico;
2. Que se recomiende a los institutos de la vivienda utilizar las técnicas y métodos de programación social y económica elaborados hasta la fecha; y
3. Que se solicite de la CEPAL y del Instituto de Planificación Económica y Social que intensifiquen sus esfuerzos, en colaboración con otros organismos regionales e internacionales interesados en el problema de la vivienda, en la formulación de la metodología mencionada, y que den a conocer oportunamente los avances que se vayan logrando, a las oficinas de planificación y a los organismos interesados de los países del Istmo Centroamericano.

### TERCERA

#### Los participantes del Seminario:

Considerando que el problema de la vivienda es de carácter social, económico y técnico, y que estos factores deben tenerse en cuenta en la programación y solución del mismo;

#### Resuelven:

1. Recomendar que los institutos de la vivienda se coordinen con los organismos de investigación social, los educativos y los que desarrollan la comunidad, para promover investigaciones, planes pedagógicos y actividades del desarrollo de la comunidad en beneficio del mantenimiento, el mejoramiento, la construcción y la reconstrucción de la vivienda;
2. Que en los métodos de análisis del problema habitacional se tomen en cuenta, particularmente, la estructura de consumo familiar, el nivel de ingreso, su distribución y expectativas, el número de miembros de la familia, sus edades y sexos;
3. Recomendar que en el programa de trabajo del Subcomité de Vivienda, se incluya un estudio sobre las técnicas necesarias para determinar la parte del ingreso familiar que debe destinarse a la vivienda y su relación con las diversas alternativas de política habitacional; y para conocer además la capacidad económica, técnica y administrativa en la ejecución de programas nacionales y regionales de vivienda.
4. Solicitar de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica que en su próxima encuesta de consumo adicione información sobre los gastos de consumo destinados a la vivienda y servicios conexos.

CUARTA

Los participantes del Seminario:

Considerando:

- a) La necesidad de basar la política habitacional y los programas de vivienda en el conocimiento concreto de la situación presente y de su evolución histórica; y
- b) La conveniencia de que estos estudios se realicen de acuerdo con criterios uniformes, en virtud del proceso de integración económica;

Resuelven:

1. Recomendar la adopción del esquema presentado por la Misión Conjunta de Programación sobre aspectos fundamentales del diagnóstico habitacional;
2. Recomendar que se acepte asimismo la hipótesis de deficiencia habitacional, reconocida en el Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de la Vivienda de 1962;
3. Solicitar a los gobiernos del Istmo Centroamericano recomiendan a las Direcciones Generales de Estadística y Censos la publicación oportuna de todos los datos censales relacionados con la vivienda y la inclusión en los próximos censos de la información básica que es necesaria para la programación del sector; y
4. Solicitar a los institutos de vivienda la elaboración de los estudios necesarios para la determinación de los patrones habitacionales y los plazos de vida útil de la vivienda, para ser presentados en la próxima reunión del Subcomité de Vivienda.

/QUINTA

QUINTA

Los participantes del Seminario:

Considerando:

- a) Que la política habitacional de los países del Istmo Centroamericano debe formularse de acuerdo con criterios uniformes y con un artículo de la política nacional y regional de desarrollo;
- b) Que la política habitacional debe atender, con la misma importancia, la conservación, el mejoramiento, el mantenimiento y la construcción de nuevas viviendas;
- c) Que una norma esencial de la política habitacional es determinar los tipos de vivienda y estimar su costo en función de la realidad económica nacional y de los diferentes niveles socioeconómicos de la población, de tal modo que todos ellos, principalmente los de menor ingreso, reciban el beneficio de la vivienda;
- d) Teniendo en cuenta las orientaciones sobre política habitacional fijadas por el Subcomité de Vivienda en su primera reunión;

Resuelven:

1. Recomendar al Subcomité de Vivienda, Edificación y Fianamiento del Istmo Centroamericano que incluya, en su programa de trabajo, un estudio sobre criterios para uniformar la política habitacional, comprendiendo, entre otros, los patrones habitacionales, las intervenciones y el financiamiento; y que se adopten por ahora, como criterios provisionales de política uniforme, los sugeridos por la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica; y
2. Que se adopten como principios de la programación de la vivienda en los países del Istmo Centroamericano, los acordados en el Seminario Latinoamericano de Estadísticas y Programas de Vivienda en 1962.