

NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADA

ST/ECLA/CONF.9/L.30
7 de agosto de 1962

ORIGINAL: ESPAÑOL

SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE ESTADISTICA
Y PROGRAMAS DE LA VIVIENDA

Copenhague, Dinamarca, 2 al 25 de septiembre de 1962
Punto 4.0 del programa provisional

FUNCION DE LAS ESTADISTICAS EN LOS PLANES DE VIVIENDA

Preparado por la Unión Panamericana, Departamento de Asuntos Sociales

Auspiciado por:

Las Naciones Unidas

Comisión Económica para América Latina
Comisión Económica para Europa
Oficina de Estadística
Dirección de Asuntos Sociales: Subdirección de Vivienda,
Planificación y Construcción
Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica

El Gobierno de Dinamarca

El Instituto Interamericano de Estadística

En colaboración con:

El Centro Latinoamericano de Demografía

Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento

1. Introducción

La variedad y extensión geográfica del área cubierta por la América Latina y las diferencias de niveles de su estructura socio-económica, hacen difícil el estudio y adopción de metodologías que puedan aplicarse en la programación de los planes destinados a solucionar los déficit habitacionales que se observan en los países del hemisferio.

La íntima vinculación de la vivienda a las tradiciones socio-culturales del medio impone, en su programación, la intervención prácticamente de todas las fases del proceso de planificación y sería ilógico tratar de resolver el problema encarando sólo una de las actividades que en él intervienen, tales como las económicas, financieras, sociales, sanitarias, gubernamentales, arquitectónicas, etc.

Teniendo ello en mente las diversas conferencias y congresos técnicos celebrados con el auspicio de la Organización de los Estados Americanos ^{1/} han tratado de formular los principios básicos de una política de vivienda y de identificar los elementos que intervienen en su programación.

Se ha reconocido como principio fundamental, la ubicación de la vivienda como factor cuya evolución debe integrarse en las diversas fases del planeamiento nacional de los programas de desarrollo económico y social. ^{2/}

El Comité Asesor de la OEA sobre vivienda en su reunión de Bogotá en 1961 adoptó criterios estableciendo "las categorías y procedimientos para obtener datos y la información necesaria para la evaluación crítica de las condiciones de la vivienda en América Latina con el fin de proporcionar bases objetivas para la preparación de los programas nacionales de vivienda; para obtener los datos e informaciones necesarios para la preparación de

1/ XXIV Congreso de la Habitación Popular de la Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo, del 3 al 26 de diciembre de 1933; Primer Congreso Panamericano de la Vivienda Popular, Buenos Aires, del 2 al 7 de octubre de 1939; Primera Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento, en Huampani (Perú) del 18 al 26 de noviembre de 1958. Además el Departamento de Asuntos Sociales de la Unión Panamericana ha organizado el Comité Asesor sobre Vivienda, con el objeto de discutir y hacer recomendaciones sobre la investigación necesaria por la programación de viviendas.

2/ OEA, Segunda Reunión Técnica Interamericana en Vivienda y Planeamiento, Huampani, Perú, del 18 al 26 de noviembre de 1958.

planes de vivienda a largo plazo y su incorporación en los programas nacionales socio-económicos; y los tipos de mecanismos permanentes necesarios en cada país para la compilación, análisis y aplicación de estos datos e informaciones".^{3/}

En su gran mayoría los países latinoamericanos han creado ya, o están en vías de crear y estructurar, instituciones encargadas de la organización y dirección de programas nacionales de vivienda. Este intento, sin embargo, puede ser neutralizado, principalmente, por la escasez de datos estadísticos e informaciones referentes a las actividades mencionadas y de metodologías necesarias para la programación de vivienda.

La competencia en la distribución de las inversiones, de por sí escasas, dada la magnitud del problema económico dentro de los planes de desarrollo latinoamericano, obliga a la necesidad de poseer una información más precisa sobre los efectos directos e indirectos de un programa de producción de vivienda. Se podría así conocer el alcance de este tipo de inversión como medida política conducente a acelerar el proceso global de desarrollo social y económico de los países.

El desconocimiento de los factores reales y monetarios - y su debida separación - del mecanismo del mercado habitacional ha hecho más errático el llevar a cabo la movilización de los recursos reales y financieros que pudieran contribuir a la solución del déficit habitacional. Con relación al mecanismo de los precios hay necesidad de estudiar, del lado de la oferta, factores tales como la proporción de los principales determinantes de los costos de producción; la capacidad de producción; las principales fuentes de los factores de producción (domésticos e importados); las ventajas y desventajas de las distintas estructuras de producción en los países cuando se lleve a cabo un plan de inversiones en vivienda; y la tecnología empleada y su efecto sobre los costos. Asimismo, entre los factores monetarios relacionados con la oferta muy poco se sabe en los países latinoamericanos sobre las fuentes de financiación (internas y externas) de la industria de materiales y otros insumos para la vivienda, y se desconocen los efectos de cambios en los precios de esos bienes intermedios y de la vivienda propiamente dicha.

^{3/} Departamento de Asuntos Sociales. Comité Asesor de la OEA sobre Vivienda. Informe. Washington 1962. (Ver anexos A y B.)

En el análisis del mecanismo del mercado es preciso saber mejor cómo afectan los cambios en productividad (ingreso real) la demanda por viviendas, así como los cambios en gustos concomitantes del desarrollo socio-económico. Además, son también aspectos reales que influyen en el nivel de la necesidad por vivienda las características del inventario existente y los cambios en las tendencias demográficas. En los aspectos monetarios y de financiación, hay necesidad de estadísticas que indiquen el volumen de crédito y de ahorros que movilizan las instituciones especializadas en vivienda; la participación de estas entidades en el mercado de capital; los efectos de la inflación sobre la composición de la demanda por viviendas; y finalmente cómo afecta esta demanda monetaria en el sector vivienda el nivel del empleo.

2. Datos preliminares

No obstante, las diferencias existentes en el grado de desarrollo económico y social de los distintos países de Latinoamérica, el mayor o menor interés en la programación para asignar sus recursos escasos, y el surgimiento de planes para acelerar su desenvolvimiento a escala regional ^{4/} comprometen seriamente el esfuerzo de las instituciones competentes para el mejoramiento de la información y de las recomendaciones referentes al suministro de viviendas.

La vivienda, conjuntamente con la alimentación, la salud y la educación, es uno de los componentes del nivel de vida de las poblaciones y como tal puede ser medido por medio de indicadores estadísticos como el porcentaje de la población que vive en viviendas de un determinado tipo y el promedio de personas por cuarto en estas mismas viviendas.

^{4/} Los recursos suplementarios ofrecidos a través del programa Alianza para el Progreso ya empiezan a tener un impacto positivo en la solución del problema habitacional en Latinoamérica. Específicamente, el numeral 9 de los objetivos de la Carta de Punta del Este dice: "Aumentar la construcción de viviendas económicas para familias de bajo nivel de ingreso, con el fin de disminuir el déficit habitacional; reemplazar con viviendas de igual clase las inadecuadas o deficientes y dotar de los servicios públicos necesarios a los centros poblados urbanos y rurales". "Carta de Punta del Este", Montevideo, Uruguay. (Mimeografiado.)

Además, el intento de una integración económica de los países centro-americanos, y el proyectado mercado común latinoamericano son otros factores que ya empiezan a incidir sobre el volumen de producción de la industria de materiales de construcción. (Ver sección II de este escrito.)

A pesar de que ya se dispone de un conjunto de definiciones que permitirían llevar a cabo censos de vivienda comparables para distintos países,^{5/} y así poder estimar el déficit existente, aún estas definiciones no se han puesto en práctica en varios países. Si el problema consistiera solamente en calcular el exceso positivo de demanda en el mercado habitacional, las dificultades estadísticas serían menores que cuando se trata de calcular las necesidades de habitación teniendo en cuenta ya no el precio y arrendamiento de la vivienda únicamente, sino determinadas características mínimas para que la población se encuentre debidamente alojada. Estos dos aspectos son interdependientes, sin embargo, la disponibilidad de viviendas y la posibilidad de pagar por las mismas influyen en la formación de los hogares.

Para poder vencer los obstáculos que se presentan en la determinación de la prioridad que corresponde a la vivienda dentro de los planes de inversión de las economías latinoamericanas, es preciso una acción rápida para mejorar la información sobre el problema que se quiere resolver; definir con exactitud los objetivos que se persiguen; evaluar los medios que se requieren para lograr los objetivos;^{6/} y formular un plan de acción. Además, la falta de información básica en algunos países es tal que no se dispone de datos

5/ PAU, Censo de Habitación, Instituto Interamericano de Estadísticas, Washington, D.C. 1956.

6/ Esta evaluación se refiere esencialmente al aumento en el empleo que se produzca en la economía a consecuencia de una mayor inversión en vivienda; o a la redistribución de recursos humanos técnicos, administrativos, de capital, materias primas, etc., en caso de que la economía esté a un nivel de empleo muy alto, o en el caso extremo a pleno empleo. Como se verá más adelante en este escrito, tal no es el caso de las economías latinoamericanas, las cuales sufren de considerable desempleo encubierto; y en el mercado laboral hay un exceso de oferta de mano de obra no calificada, y que no puede ser absorbido a consecuencia de la tecnología existente. Además, muchos procesos productivos - especialmente en el sector industrial -, se caracterizan por funciones de producción limitacionales, o no limitacionales pero dentro de límites muy reducidos para permitir una combinación de los factores más acorde con la dotación de los recursos del país o región. La combinación de los factores también está determinada por una composición de la demanda que no corresponde a la que sería si el mecanismo del mercado funcionara mejor.

completos sobre el ingreso nacional, la formación de capital, las fuentes y usos de los recursos financieros, el volumen de la construcción y su composición, y otros que hacen difícil conocer en forma adecuada el estado de las cuentas nacionales y las tendencias generales de la economía en un período dado.

A la disponibilidad de esta información hay que agregar la pertinente a la elasticidad-ingreso, crecimiento de la población y urbanización, y la relativa a los patrones habitacionales mínimos para que las tareas de programación de una oferta mayor de habitaciones sean menos inciertas, y permitan saber la participación del plan en el conjunto de las otras inversiones que compiten por los recursos reales y financieros de la economía.

El lugar que ocupa la inversión en vivienda, en las cuentas nacionales de 1956 para la América Latina, está expresado por un 3.9 por ciento del producto nacional bruto; en el mismo año la inversión bruta en vivienda representó el 25 por ciento ^{7/} de la inversión bruta en activos fijos; y el 50 por ciento de la inversión bruta en construcción.^{8/} A pesar de ser la tasa de inversión total sobre el producto bruto regional del 17 por ciento, la mayor parte de estos ahorros de las economías latinoamericanas se encuentra comprometida en el esfuerzo de industrialización y ampliación del capital social básico, quedando por consiguiente un margen relativamente estrecho de él para transferirlo hacia la construcción de viviendas. Dadas estas condiciones, un plan de viviendas significaría necesariamente un monto adicional de inversión, o sea, un aumento en la tasa de formación de capital

^{7/} El grado de desviación del promedio de 25 por ciento varía de país a país, dependiendo de su nivel de desarrollo económico, de la falta de mecanismos que dirijan el ahorro hacia la vivienda, de la falta de oportunidades para invertir en otras actividades, y muy seguramente de que tan acentuado sea el proceso inflacionario en cada país, que hace que la propiedad residencial sea una inversión segura y lucrativa. Por ejemplo, la inversión en construcción que se destina a vivienda en Chile es del 33.3 por ciento. En Colombia es el 18 por ciento; en Ecuador es 12.8 por ciento y en Honduras el 24.9 por ciento. (Ref.8, p.6.)

^{8/} Naciones Unidas - Dirección de Asuntos Sociales - La Vivienda en el Desarrollo Económico de América Latina. Informe preparado para el Seminario de la Unión Panamericana sobre Financiamiento de la Vivienda y Servicios públicos en la América Latina - Original: Español - Naciones Unidas - New York, marzo 1959. (Mimeografiado.)

doméstico, que podría estar suplementada por la inversión extranjera en la región. No es probable, sin embargo, que dado un ingreso por habitante de US\$ 286, a precios de 1956, y la desigualdad en la distribución del producto bruto regional se pueda superar un volumen considerable de ahorros voluntarios dedicados a la vivienda económica. Otro factor que contribuye a justificar esta expectativa es la continuada inflación - con diferencias de grados para los distintos países - que reduce el salario real y por tanto la posibilidad de ahorrar. Este es un aspecto que requiere consideración en relación con la vivienda y con el estímulo al ahorro en general, teniendo en cuenta que los recursos que se pueden obtener para la vivienda son domésticos principalmente, aunque la ayuda externa y la vinculación del capital extranjero particular, a ciertos tipos de construcciones, es muy probable que aumenten en el futuro inmediato los fondos disponibles para un incremento en el inventario de viviendas.

Las expectativas para un mejoramiento de la situación anterior no son muy favorables, sin embargo, según la información suministrada por CEPAL ^{2/} en 1958, la tendencia paulatina de disminución en la tasa de crecimiento del producto - para aquel año de 2.9 - continúa; deteriorándose aún más como consecuencia de una relación de precios del intercambio con el resto del mundo que sigue siendo desfavorable. La debilidad de la referida tasa de crecimiento se pone más de manifiesto todavía cuando se relaciona con un aumento de la población calculado en 2.6 por ciento anual. Resulta así para el producto bruto interno por habitante un aumento muy exiguo - apenas un 0.3 por ciento - en ocasiones inferior a la tasa de aumento en el nivel general de los precios. Por lo tanto, de las cifras anteriores se colige que un plan de viviendas para reducir el déficit tendría que ser financiado por otras fuentes de ahorro distintas del voluntario (i.e. el ahorro obligatorio, o los fondos suministrados del exterior), o permitiendo un estímulo a la rentabilidad del capital privado dirigido a aumentar la oferta de viviendas, cuyo plazo de amortización por el adjudicatario tiene que ser relativamente largo, en comparación con la recuperación de otros tipos de inversión.

^{2/} Naciones Unidas - CEPAL - Estudio Económico de la América Latina, 1959. Versión provisional - junio 7 de 1960. Original: Español, E/CN.12/541 (mimeografiado) p. XVII.

La situación de la vivienda en los países de América Latina confirma ampliamente que a menos de producirse una acción más decidida para solucionar la escasez de habitaciones el déficit cuantitativo y cualitativo continuará agravándose. Recurriendo a diversos artificios estadísticos se pueden efectuar algunas comparaciones que revelan que el volumen de construcción residencial habría sido - para el período 1950-1960 - muy inferior al mínimo necesario para corresponder siquiera al crecimiento demográfico.^{10/}

Durante este período se habría necesitado construir en Latinoamérica alrededor de 960 000 viviendas familiares de tipo corriente cada año como mínimo, de las cuales 630 000 serían en áreas urbanas y 330 000 en las rurales, solamente para absorber el crecimiento de la población y atender a la reposición de las viviendas existentes. Estas cantidades representan un total de 5.5 nuevas viviendas por mil habitantes; 8.6 en las zonas urbanas y 3.3 en las rurales.^{11/} Cualquiera que sea el déficit real de vivienda, en los países latinoamericanos, ha de tenerse en cuenta para cálculos de proyecciones que hay una gran desproporción entre las inversiones en vivienda y las necesidades que cubren, debido al gran volumen de construcción suntuaria predominante en la América Latina.^{12/}

Resulta evidente después de la confrontación de las expectativas en cuanto a la inversión en viviendas y su relativa escasez actual, que la solución del problema habitacional en Latinoamérica en los años sucesivos

^{10/} Las cifras disponibles sugieren que en algunos países se necesitaría construir entre un 20 y un 50 por ciento más viviendas que las que se han estado construyendo en los últimos 10 años para siquiera mantener las condiciones actuales. (Ver: Ref. 11.)

^{11/} Se espera que estas necesidades aumenten entre un 3.1 y un 5.4 por ciento anual entre 1960 y 1975, llegando a necesitarse entre 1 800 000 y 2 600 000 viviendas nuevas por año en 1975. Ver: Naciones Unidas - CEPAL, Necesidades Mínimas de Construcción Anual de Viviendas en los Países Latinoamericanos. Estimaciones para 1950-60 y Proyecciones para 1975. Santiago, Chile, 1961 (mimeografiado) pág. 4 y ss.

^{12/} Se ha calculado que la vivienda existente en Latinoamérica alcanza un total de 31 millones de unidades, de las cuales 20 millones se consideran subnormales. (Citado en Mora-Rubio, Rafael. Aspectos Sanitarios de la Vivienda en América Latina. OEA - Unión Panamericana. Departamento de Asuntos Sociales, CINVA. Bogotá, Colombia, S.A. Pág. 13.)

dependerá muy significativamente de las medidas económicas que permitan un ahorro mayor; y del fortalecimiento de las instituciones financieras a través de una participación más activa en los mercados de dinero y de capital que dirijan mayores ahorros hacia la construcción de viviendas. El problema no es simple, pero se espera, por una parte, que una conciencia más alerta de lo que significa una vivienda adecuada en términos de bienestar induzca a un mayor ahorro voluntario; y por otra, que el desenvolvimiento de las fuentes de crédito permita disminuir la tasa población-vivienda con más efectividad.

3. Vivienda y estadísticas

Las estadísticas indicadas en la primera parte de este escrito se refieren a las necesarias para la evaluación del déficit habitacional consistente en la falta de viviendas "adecuadas" y/o el cálculo de la demanda por habitaciones en el mercado de finca raíz.

En un plan para disminuir la escasez de viviendas y/o para disminuir el precio de sus servicios, esa información constituye específicamente las metas. Sin embargo, un aumento en la oferta - en este caso de habitaciones - implica el estudio de la potencialidad de desarrollo de las industrias de construcción y de materiales de construcción. El análisis económico de la industria de la construcción y de la actividad edificadora debe presentarse en torno al examen de su actuación o influencia dentro del contexto económico nacional o regional. Una técnica que permite este estudio está constituida por los cuadros complementarios específicos de los sectores económicos y/o de las principales industrias anexos a los sistemas de contabilidad nacional, de cuyo uso, limitadísimo hasta ahora, se ha deducido la mayor parte de la información disponible en América Latina sobre las actividades económicas referidas.

Otra forma que ofrece mayor información en el análisis de la industria de la construcción y de la actividad edificadora, es el uso de tablas de intercambios industriales o de transacciones, cuyo desarrollo constituye la técnica para llevar a cabo el estudio de la interdependencia de las distintas actividades productivas de una economía. Este sistema de tablas de insumo-producto, como también se le llama, tiene amplia aplicación hoy en los países cuyas estadísticas son suficientes para su establecimiento, con

/resultados en

resultados en la programación de los distintos sectores de sus economías de indudable valor. En Latinoamérica sólo se han construido tablas de insumo-producto para los sectores principales de la economía de algunos países, con un alto grado de agregación, y en muy contadas ocasiones el método se ha utilizado individualmente por industrias interesadas en conocer más sobre su tecnología. Siguiendo esta orientación existe la posibilidad, en América Latina, de llegar a un estudio de la industria de la construcción, para lo cual habría que empezar por establecer homogeneidad en las estadísticas continuas que deberían suministrar las empresas componentes de la industria de la construcción.

Como podrá apreciarse a continuación, los elementos de información de que ahora se dispone en América Latina son muy limitados, de manera que un análisis como el que se sugiere en este escrito, no puede tener más que un alcance puramente indicativo de las necesidades en materia de estadísticas para el estudio de la industria de la construcción.

Al considerar la industria como la suma de las firmas que la integran en cada país, sus ingresos están constituidos por el valor, a los precios del mercado, de las obras realizadas en un período determinado, y cuya duración está fijada por la periodicidad con que puedan diligenciarse cuestionarios enviados a las firmas o empresas para este propósito. Tal información no es otra cosa que los insumos de las construcciones, y que se registran en un sistema de cuentas nacionales como constitutivas, en parte, de la inversión bruta.^{13/} Las firmas - la industria - no sólo emiten bienes sino que también compran servicios de los factores de la producción, pagan impuestos, y adquieren materias primas. La suma de estos conceptos forman

^{13/} Para evitar duplicidad en la recolección de los datos, podrían eliminarse del cuestionario que se envía a las empresas los que puedan obtenerse en oficinas que suministren estadísticas en cada país, i.e., ministerios de la vivienda, oficinas de planeación, cámaras de la construcción, y otras instituciones interesadas en los problemas técnicos y financieros de la vivienda y de la industria de la construcción. A medida que se mejore la información estadística recolectada por cada país, el cuestionario se irá simplificando, hasta obtener que los datos necesarios para la tabla de transacciones sean parte de las series estadísticas continuas publicadas por una institución especializada.

las aplicaciones, o asignaciones, o usos de los fondos adquiridos por el total de la industria. Específicamente, el cálculo de las aplicaciones comprende la suma de: a) el valor de las retribuciones netas, es decir, deducidos los impuestos, que toda la industria satisfizo en el período a su personal; b) el importe de las cargas sociales e impuestos del personal; c) la adquisición de materias primas a otras industrias, cuyo detalle comprende los insumos obtenidos de los principales sectores, por ejemplo, cemento, combustibles, energía, siderurgia, cerámicas, etc.; y d) el valor añadido o agregado por la industria de materiales de construcción, dentro de cuyo concepto convendría estimar el valor de las amortizaciones, lo cual, a su vez, permite calcular el valor añadido neto, los impuestos, la auto-financiación, la distribución de beneficios, etc.

Cualquier firma bien organizada dispone de la mayoría de la información indicada en los párrafos anteriores, y su consignación en los cuestionarios es una simple función de traslado de los libros de contabilidad después de cada corte de cuentas. No obstante, poner en marcha un proceso de elaboración estadística es algo que no sólo exige una gran labor de especialistas y una sistematización rigurosa, sino también la cooperación por parte de las firmas que se procuran así un instrumento de análisis para mayor seguridad en sus planes de producción.

Con las tablas de transacciones o de insumo-producto es posible, además, la deducción de coeficientes técnicos que resultan de la comparación entre ingresos y aplicaciones, los cuales constituyen un instrumento para proyectar la capacidad requerida de las empresas cuando se trate de la ejecución de un plan de viviendas.

Muy seguramente, la centralización de la información para el total de la industria sería más fácil si a las firmas se les diera la certeza de que los datos suministrados no las identificaría. Esto obedece a que por su agrupación monopolítica, oligopolística, o de competencia imperfecta, las firmas temerían perder su participación individual en el mercado si las otras que venden artículos sustitutivos conocieran los detalles de su estructura de producción.

Dentro del marco general de la estadística de la vivienda, la que se refiere a la industria de la construcción permite seguir de cerca el desarrollo
/de su

de su actividad, y constituye un elemento esencial para determinar su capacidad de producción cuando se trate de llevar a cabo una política de nuevas construcciones. La presentación de los datos sobre la industria en referencia, en la forma como se sugiere en este escrito, es necesaria si se tiene en cuenta la importancia de este sector como determinante ya sea de una situación de equilibrio, recesión o expansión económica. En este sentido es un elemento fundamental para la programación y ejecución de un plan de desarrollo económico,^{14/} y las estimaciones de las necesidades de viviendas pueden servir como orientación sobre las perspectivas futuras de desarrollo o expansión de las industrias y servicios relacionados con la producción de materiales de construcción.

4. Posibilidad de ejecución de los planes

Además del bajo coeficiente de ahorro personal, la incipiencia de los mercados de capital y de dinero, cuyo desenvolvimiento varía ampliamente al comparar los países, y la deficiencia de las estadísticas, tanto respecto de la vivienda como de la industria de la construcción, hay otras limitaciones a los planes de vivienda impuestas por las características actuales de la economía latinoamericana.

En primer lugar, la industria de la edificación progresa muy lentamente en el uso de una tecnología que le permita reducir costos de producción. A pesar de caracterizarse por el uso de una tecnología trabajo-intensiva, propia para aprovechar los beneficios de un excedente de mano de obra, ésta carece del adiestramiento necesario para evitar el desperdicio y la mala administración durante la ejecución de la obra. En esta actividad hay grandes posibilidades de aumentar la productividad a través de la preparación de personal, que permita atender a la creciente inversión en capital social básico y en otras construcciones.^{15/}

^{14/} Ministerio de la Vivienda - Secretaría General Técnica - Información Estadística de la Industria de la Construcción. (2) abril, mayo 1961 - Documento número 110/61 (160). Serie V - número 14/61 (22) - Madrid, España, noviembre 9, 1961. Arquitectura, Urbanismo y Vivienda en España, pp. 2 y 3.

^{15/} UP/GIES. Comisión Ad-Hoc para el Estudio del Problema de la Vivienda Económica. El Problema de la Vivienda Económica en América Latina, Washington, D.C. 1954.

En segundo término, la mecanización de la industria de materiales de construcción progresa lentamente. La prefabricación, especialmente en cuanto se refiere a elementos de construcción, se hace en escala reducida y la utilización del equipo mecánico para acelerar el proceso constructivo es también limitada. Con estas desventajas y la falta de mano de obra calificada,^{16/} la productividad en la construcción no aumenta para poder equilibrar o por lo menos disminuir la constante alza de precios de los materiales y de la mano de obra. Esta alza, producida por presiones inflacionarias, por programas de construcción que no guardan proporción con la oferta de materiales y por métodos de financiación inadecuados, viene a agravar la desproporción entre la capacidad de pago y los costos de edificación en la vivienda, así como el desarrollo de las obras públicas y la construcción en general.

Una acción más intensa en la adaptación de nuevos métodos de construcción y en la normalización de los materiales es necesaria para acelerar cualquier ampliación del mercado que permita la reducción de los costos y el establecimiento de plantas de tamaño óptimo.

La posibilidad de una mayor integración con respecto a la industria de materiales de la construcción depende de la magnitud de la demanda por estos productos; de la capacidad instalada de las fuentes internas de abastecimiento; de la estructura de estas industrias; de los costos de transporte dentro del área; del costo y de los precios de los materiales de construcción; de la relación existente entre los precios de los productos importados y los producidos localmente; y del nivel de protección arancelario. La escasez y carestía de los transportes es, y lo será en el futuro inmediato, la más grande limitación para ensanchar el mercado de materiales de la construcción

^{16/} La mano de obra, cuya productividad es escasísima en condiciones de desempleo encubierto y de desempleo aumentaría al producirse un incremento en la actividad de la construcción. Así, aunque el factor relativamente escaso en las economías latinoamericanas - el capital - se destinara a promover la construcción de viviendas - donde su productividad o coeficiente producto-capital es menor - se cumpliría con una de las finalidades del desarrollo económico; el aumento del producto por hombre ocupado.

de una manera significativa.^{17/} Sin embargo, la Comisión de la zona de Libre Comercio, en Montevideo es fuente de información sobre el estado de la industria de materiales de construcción, y se espera que un mejor conocimiento de las condiciones de oferta y de demanda entre los países contribuya a acelerar la integración. Una mejora en los aspectos tecnológicos y de organización en las industrias de edificación y de materiales de la construcción acortará el período de maduración o de gestación de las inversiones, reduciendo así las presiones inflacionarias derivadas de un plan de viviendas. Esto, a su vez, permitiría una reducción en el coeficiente capital-producto en el sector vivienda dando oportunidad para mejorar su posición relativa dentro de las otras alternativas que compiten por los fondos de inversión.

Un tercer aspecto que incide en la ejecución de los planes de vivienda lo constituyen la estructura económica de cada país en Latinoamérica y el nivel del empleo. Un aumento en la "demanda" de viviendas aumentaría la productividad de la industria que fabrica los insumos si se encontrara en una situación de sub-utilización de la capacidad instalada. Este no es el caso, sin embargo, de las economías latinoamericanas a las cuales no se les puede criticar precisamente por falta de una reducida demanda monetaria,^{18/} el empleo en las industrias de materiales de construcción es alto, salvo en ocasiones cuando la capacidad instalada es anormal para el tamaño del

^{17/} Esto se debe simplemente a que en la etapa actual del desarrollo de muchos países latinoamericanos no es posible un esfuerzo sustancial para canalizar ahorros obligatorios, a través de los gobiernos, para obras de capital social, y su fomento depende en buena parte de empréstitos y de ayuda externa.

^{18/} En los países insuficientemente desarrollados la ocupación plena de los recursos - y muy especialmente la mano de obra - no va ligada a la demanda monetaria de la misma manera que en los países desarrollados. Por lo tanto, la política monetaria y fiscal ortodoxa muchas veces no tiene aplicación en aquellos países, ya que el problema de la ocupación plena depende de la capacidad instalada de la economía, y por consiguiente es un problema que resuelve el aumento de la productividad real de los factores y no los cambios en la demanda monetaria. Ver: Howenstine, E. Jay, "El Problema de la Vivienda en el Desarrollo Económico". OIT, Revista Internacional del Trabajo, Vol. LV, Número 1, enero, 1957, Ginebra.

mercado, dando como consecuencia precios elevados. Los mayores cuellos de botella al aumentar la demanda se presentarían en la mano de obra calificada, y en los insumos importados cuya adquisición está sujeta a las disponibilidades de divisas (o al nivel de la tasa de cambio si esta es fluctuante).

Por último, la situación de la balanza de pagos de los países latinoamericanos y la política de estabilización que se persiga por los gobiernos son otras fuerzas de considerable importancia en la evaluación de un plan que mejore las condiciones habitacionales. Del punto anterior se colige que la plena utilización de los recursos disponibles en la construcción y en las actividades concomitantes tendría un efecto mayor sobre el balance de pagos en caso de la ejecución de un plan de viviendas, por la elevada proporción de equipo importado para aumentar la capacidad productiva. Desafortunadamente, las dos características del balance de pagos latinoamericano dan bases para prever dificultades en este sentido, pues los ingresos de capitales han disminuido, así como también la capacidad para importar a consecuencia de la desmejora en los términos del intercambio. Ambos factores afectan en el presente y en el futuro inmediato la capacidad de desarrollo.

Del lado de la estabilidad económica, el proceso de industrialización en América Latina ha llevado a todos los países a una presión creciente sobre los niveles internos de precios, cuyo origen principal se debe a la sustitución de importaciones, salvo en muy pocos casos cuando esa sustitución obedece a razones espontáneas originadas por ventajas de productividad que no son frecuentes en América Latina. Un plan de viviendas, por la cuantía del gasto adicional que implica y por la elevada propensión marginal a consumir de la mano de obra utilizada por la actividad de la construcción impondría un esfuerzo mayor para aumentar la producción y/o la productividad en otros sectores de la economía. Sin embargo, dada la estructura de gastos de los grupos de bajos ingresos, el incremento inducido en la demanda correspondería principalmente a alimentos y vestuario; y por la baja propensión a importar de esos consumidores, las presiones inflacionarias podrían producirse más bien en el sector agrícola, por la rigidez - a corto plazo - de su oferta. A pesar de que la agricultura ha tenido algún progreso en América Latina en los últimos años, la creciente demanda de sus productos por el aumento en la población y por los cambios en el ingreso real per cápita mantiene absorbida la producción a altos precios.

/Se concluye

Se concluye de lo anterior que no sólo no basta un incremento en la productividad que induzca un mayor ahorro doméstico y/o un cambio en la estructura de gastos e inversión que permitan acelerar la solución a la escasez relativa de viviendas, sino que planes más ambiciosos están limitados también por factores tecnológicos, por la magnitud del suplemento a los ahorros domésticos provenientes del exterior, y por las condiciones de estabilidad y la estructura que la hayan dado a la economía el manejo de las políticas fiscal, monetaria y comercial.

5. Conclusión

La ejecución de planes de vivienda en América Latina estará limitada en su alcance por los factores anotados. Sin embargo, la responsabilidad hacia los problemas del desarrollo social y económico está cambiando rápidamente la tendencia de esas fuerzas negativas, y son varias las formas como ella se ha manifestado:

- a) Sin mencionar medidas cuyos resultados apenas se pueden esperar a más largo plazo (i.e., las reformas a los sistemas de educación básica), las tendientes a una distribución más equitativa de la riqueza y del ingreso (i.e., reformas agrarias, laborales y tributarias) están permitiendo un aumento en la productividad y un cambio en la función de consumo-ahorro lo cual permite - mutatis mutandi - un coeficiente de ahorro mayor.
- b) Los fondos facilitados por la Alianza para el Progreso y los préstamos hechos por instituciones financieras internacionales - especialmente, hasta ahora, los provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo - serán un suplemento importante a la escasez de los ahorros domésticos para la vivienda, y compensarán, en parte, la limitación impuesta por la disminución en la capacidad para importar.^{19/}

^{19/} Vale la pena destacar el énfasis que se empieza a dar por parte de los gobiernos de los países exportadores de capital y por las instituciones prestamistas internacionales a criterios distintos al de la productividad para asignar sus recursos. No hay razón para pensar que si se garantizan condiciones favorables en el país receptor de capital, éste no pueda vincularse a proyectos cuya rentabilidad se distribuye en un número de años relativamente mayor.

- c) En la medida en que el Mercado Común Latinoamericano permita una mayor integración económica, la amplitud del mercado y la localización óptima de plantas de tamaño adecuado reducirán - caeteris paribus - los costos de los insumos para la vivienda, y a su vez, contribuirá al aumento del ingreso per cápita.
- d) Se espera que continúe la tendencia de disminución en las tasas de inflación en los diferentes países (i.e., Argentina, Colombia y México han tenido éxito en este propósito), permitiendo que el mecanismo de los precios funcione más eficientemente en la asignación de los recursos de inversión, y que consecuentemente evite la construcción de obras suntuosas y otros consumos ostensibles. Además, esta estabilidad puede inducir un mayor influjo de capital extranjero.
- e) Es conducente también a una mayor actividad en el sector vivienda la preparación de planes de desarrollo económico y social por parte de los gobiernos que han promovido este empeño, y en los cuales se les da atención a la participación de los ahorros que moviliza el sector público para el mejoramiento de la vivienda.^{20/} Además, el sector particular contribuye en algunos casos, con programas de vivienda para trabajadores de empresas con capacidad financiera para el efecto.
- f) Por último, la distribución y aumento de los recursos para la vivienda, que en esencia es lo que implican las conclusiones anteriores, permiten suponer una actividad especial en la elaboración de estadísticas y de técnicas para dirigir y asignar esos recursos, procurando el máximo de bienestar.

La disposición de las estadísticas sugeridas en este escrito permitirá, indudablemente, una acción más segura y eficiente en cuanto al logro de los objetivos en el suministro de habitación. Tan pronto se tenga un estudio sistemático de los factores que inciden sobre el déficit habitacional, y se conozca mejor el funcionamiento del mecanismo del mercado, más expedito quedará el camino para el desarrollo social y económico de los países de América Latina.

^{20/} Este que es un problema de financiación esencialmente, está íntimamente ligado con el desarrollo del mercado de capitales, las tendencias de inversión y las medidas - fiscales, monetarias y comerciales - que influyen en la composición de la demanda monetaria de la economía.

Anexo*

EXTRACTO DEL INFORME DEL COMITE ASESOR DE LA OEA SOBRE VIVIENDA.

A. SUMARIO DE DELIBERACIONES

La Alianza para el Progreso

1. El Acta de Bogotá que propuso medidas para el mejoramiento social y el desarrollo económico dentro del marco de la Operación Pan-americana, recibió un impulso notable en la Carta de Punta del Este que estableció la Alianza para el Progreso. Entre los puntos destacados figuran la definición de los objetivos de los programas nacionales destinados a una acción urgente e intensiva en los campos social y económico, y la asistencia técnica y financiera como un firme compromiso para llevar a cabo esos planes simultáneos para los desarrollos nacionales en el Continente.

Planes de desarrollo a largo y corto plazo

2. Dentro de este cuadro se consideran los programas de emergencia y a corto plazo que, aunque tienen canales y recursos propios para llevarse a cabo, han de ser considerados en forma integral con los programas a largo plazo.

Su relación con la vivienda

3. Los programas tendientes a la solución de los problemas de vivienda, incluyendo la producción masiva y racional de viviendas de acuerdo a las necesidades locales y nacionales, deben ser coordinados con los programas de desarrollo nacional y, asimismo, deben ser parte integral de ellos. Para que esta coordinación sea más efectiva es esencial conocer en la forma más clara posible la situación actual del problema y su efecto en la esfera nacional. Por consiguiente, es necesario apresurar la recolección y análisis de información significativa y establecer una metodología útil para la tarea inmediata de organizar programas de vivienda como parte de los planes generales de desarrollo nacional.

Papel de la OEA en los programas de vivienda

4. Es función de la OEA estimular y fomentar estas tareas y junto con ello proveer asistencia técnica y recursos para la formulación de programas nacionales encaminados hacia una acción concreta. La responsabilidad de definir metas nacionales y programas específicos en vivienda y planeamiento urbano caerá necesariamente en instituciones nacionales de desarrollo económico y social, de vivienda y urbanismo, y en organismos de obras públicas y construcción.

*/ Véase la nota 3.

Preparación de una guía de investigación

5. Se escogió el título "Guía de Investigación para el Planeamiento de la Vivienda dentro de la Alianza para el Progreso" con el fin de reflejar el carácter dinámico y vital de las operaciones que se han de llevar a cabo para atacar el problema de la vivienda como parte de una movilización de recursos en gran escala. Aunque estas operaciones podrían variar de acuerdo con las características especiales, antecedentes, experiencias y recursos disponibles en cada país, se consideró útil preparar una guía que pudiese ser empleada por los técnicos nacionales dentro de su círculo de acción respectivo para la recolección y análisis de la información básica necesaria. En los casos que no haya un número suficiente de técnicos para estas tareas los países pueden solicitar ayuda técnica.

Objetivos

6. La finalidad del estudio inmediato sobre vivienda en América Latina sería:
 - a) Definir con la mayor exactitud posible las necesidades actuales y calcular su proyección para un período determinado
 - b) Evaluar los recursos disponibles y potenciales, directos e indirectos, para enfrentar el problema
 - c) Establecer metas fundamentales de acción y las soluciones operativas correspondientes.

Limitación de información

7. Aun admitiendo muchas variaciones entre los países se puede notar insuficiencia e irregularidad en la información que existe respecto a la vivienda y a sus campos afines; por ejemplo, acerca de condiciones de habitabilidad, construcción, niveles socioeconómicos para orientar políticas y su aplicación respectiva en programas directos que estén ordenados adecuadamente, hace necesario insistir en la conveniencia de establecer, a la mayor brevedad, sistemas ágiles y métodos de trabajo conducentes a una fundamentación de la labor a largo plazo. Se reconoció la valiosa contribución hecha por las oficinas nacionales e internacionales de estadística y se señalaron las dificultades que encuentran para obtener información más completa sobre las viviendas u hogares particulares, sus ocupantes y el medio en que se encuentran.

Identificación de objetivos del estudio

8. Dada la condición dinámica de la vivienda en su marco físico, social, económico y administrativo es conveniente identificar los problemas principales acerca de los cuales se compilarán informaciones. Esta información ha de servir para establecer la política general en materia de vivienda. Una investigación más directa y continuada

/dentro del

dentro del complejo cuadro existente ampliará estos objetivos de compilación de informaciones, de tal modo que se puedan incluir: (a) aspectos de financiamiento (efecto generador de préstamos, sistemas de ahorro, proporción del presupuesto nacional destinado a vivienda, etc.); (b) política con respecto a tierras, servicios urbanos y localización de industrias; (c) movilización de recursos regionales para hacer frente a las necesidades de las comunidades locales; (d) mejoramiento de la industria y de la construcción; (e) adiestramiento técnico y educación; y (f) administración pública e institucional en todos sus niveles.

Enfoque integral

9. En los estudios de vivienda es esencial tomar en cuenta las grandes diferencias de orden geográfico y cultural, los niveles de población e ingresos, las posibilidades de cambio, y las condiciones económicas, sociales, políticas y tecnológicas, tanto en las regiones urbanas como en las rurales. Asimismo, lo que debe buscarse es una unidad de ideas y conceptos, esto es, métodos de investigación equivalentes con el fin de lograr bases comunes para el planeamiento efectivo y facilitar la comparación y el análisis de los datos por los expertos nacionales o las instituciones internacionales. Se indicaron puntos como (a) la necesidad de uniformar las definiciones, tecnología, conceptos estadísticos y métodos de calcular las necesidades de vivienda; y (b) la posibilidad de utilizar indicadores estadísticos para medir las condiciones de la vivienda.

Estimación de las necesidades de vivienda

10. Las necesidades de vivienda pueden establecerse subjetivamente (necesidad sentida por los ocupantes y sus efectos correspondientes) y objetivamente (un enfoque técnico estableciendo normas particulares). Al evaluar el déficit de viviendas hay que considerar su condición dinámica ya que el deterioro o el no mejoramiento de las condiciones existentes puede transformar un déficit potencial en uno real. Estos aspectos del déficit de viviendas tienen características diferentes de acuerdo a las condiciones locales o regionales; los procedimientos que se han seguido en los programas; el factor tiempo; los tipos de construcción; los niveles sociales, económicos y culturales; las múltiples relaciones humanas; las fuerzas externas o indirectas operantes, etc. La complejidad de factores en juego dificulta una evaluación ajustada sobre la realidad en vivienda.

Criterios para la medición de las necesidades

11. Lo que se requiere, entonces, para establecer las necesidades es una hipótesis de trabajo de validez general y no normas inflexibles de dudosa aplicación. Algunos de los criterios para la medición de las necesidades de programas de vivienda de interés social son: (a) relativa urgencia de la provisión de viviendas; (b) extensión de servicios de los programas de vivienda, tanto en área como en número; (c) efecto acumulativo previsible de cada programa de vivienda; y (d) equilibrio en la provisión de servicios públicos para la comunidad y la interrelación en los sistemas. Estos criterios se tomarán

/en cuenta

en cuenta al determinar los rubros de inversión nacional y la distribución geográfica. La urgencia de las necesidades de vivienda se puede estimar en términos de: desviación de normas aceptadas; esencialidad de servicios; premura de tiempo; y estabilidad o variación con respecto a la mejora o agravamiento de la necesidad.

Necesidad de especialistas en vivienda

12. Aunque muchos países tienen años de experiencia en el desarrollo de programas de vivienda, hay deficiencias en los métodos y planes en uso, lo que indica una falta de conceptos definidos e integrales en el planeamiento. Se necesitan especialistas altamente calificados que puedan usar, en forma sistemática, las informaciones compiladas en cada país para la preparación de los programas y su incorporación a los planes nacionales.

Utilización de muestras estadísticas

13. Dadas las limitaciones de tiempo para la preparación de los planes nacionales de vivienda, se señaló la importancia de llevar a cabo "muestreos" debidamente preparados por técnicos idóneos que cuenten con información básica (cartográfica, catastral, etc.). Esto facilitará establecer cálculos con los cuales sea posible estructurar los programas nacionales en un tiempo relativamente corto.

Experiencias de algunos países en investigaciones sobre vivienda

14. La experiencia de México sugirió algunos puntos a este respecto, tales como, localización de programas; características de la población; niveles económicos; estado físico de la vivienda; habitabilidad y densidad; organizaciones técnicas y profesionales de la construcción; y desarrollo e investigaciones tecnológicas. Se consideró también la experiencia de Colombia basada en estudios hechos sobre demanda de vivienda en ciudades con más de 10.000 habitantes y las investigaciones de tipo cualitativo realizadas en ese país. Se determinaron prioridades para áreas urbanas según índices de crecimiento, sectores socioeconómicos y áreas de renovación. Para los sectores rurales se estimó de importancia la calidad de la vivienda, su construcción y la provisión de servicios básicos. Sirvieron como fuentes de información, además de los censos de vivienda, los permisos o licencias para construcción y las empresas industriales. Durante la reunión, los expertos tuvieron que hacer frente a una insuficiencia de estadística en la materia y por esta razón se insistió en "muestreos" periódicos y bien dirigidos que pudiesen ser usados como puntos de orientación en política de vivienda y como controles de cálculos y estimaciones.

Posibles fuentes locales de información

15. Debido a la magnitud de la tarea de recopilación de estadística sobre vivienda y la escasez de tiempo para realizarla, se deberá hacer el mayor uso posible de las diferentes fuentes de información que existan en los países, tales como instituciones bancarias de servicios públicos, organismos de seguridad social, organizaciones

del trabajo, asociaciones profesionales, industrias de la construcción, municipios y ministerios. Los grupos nacionales ad hoc que se establezcan en cada país ubicarían las diferentes fuentes a su alcance y reunirían información en forma metódica que podría ser usada en más de un campo de acción (salud pública, tributación, productividad, educación etc.).

Escasez de información sobre inversiones públicas y privadas en vivienda

16. Otro aspecto considerado fue la limitada información acerca de la distribución de las inversiones en vivienda en los sectores público y privado. La determinación de sus respectivas zonas de influencia y de sus relaciones pueden servir para canalizar las inversiones externas hacia aquellos grupos o niveles de ingresos que más lo necesiten y también hacia aquellas industrias o centros que contribuyen al desarrollo nacional.

Canalización de inversiones en vivienda de interés social

17. Un propósito que se debe tener presente es el de canalizar las inversiones en vivienda de interés social. Para este fin, es importante tener y seguir objetivos definidos; destacar el significado social de las inversiones en vivienda; aprovechar el efecto multiplicador de las inversiones para la producción de viviendas y servicios comunales y preparar la expansión que le corresponda a la industria de la construcción ante el probable aumento de nuevas viviendas. Existen algunos obstáculos que varían en intensidad pero que están interrelacionados, como ser, insuficientes investigaciones en el uso de materiales de vivienda; diseño inadecuado de viviendas y conjuntos residenciales; mal uso o desaprovechamiento de tierras; ausencia de políticas respecto a la tierra; limitados instrumentos jurídicos; interferencias administrativas; y, sobre todo, falta de principios de planeamiento.

Factores limitativos en la producción de viviendas

18. Se tropieza en algunos países con una variedad de factores negativos en la producción de viviendas y en sus costos individuales. Tales son, por ejemplo, técnicas de poco valor para el diseño de unidades y conjuntos de viviendas; situación geográfica; costos de operación de trabajo y de maquinarias; especulación de la tierra; nivel de la producción y la demanda; disponibilidad de capital; y sus tasas de interés. Esto dificulta la demarcación de costos y su estimación por regiones o períodos. Las técnicas para el cálculo de los costos y de los recursos financieros para vivienda se han de complementar con sistemas para lograr la captación de fondos, ya que sin ellos subsistirá un distanciamiento entre los recursos teóricamente disponibles y aquellos que pueden ser realmente canalizados hacia la construcción. Al faltar oportunidades para inversión en vivienda una gran cantidad de ahorros se dirige a consumos de menor interés social. Las sociedades de ahorro y préstamo pueden ayudar a remediar esta situación.

Influencia de los recursos físicos y económicos en la producción y demanda

19. En la producción de viviendas repercutirá, con una intensidad variada, la distribución geográfica de los recursos naturales, de plantas transformadoras y de los centros de distribución. Lo mismo puede decirse con respecto a la red de comunicaciones, ubicación de centros poblados y los costos de transporte, lo cual, por lo tanto, afecta en forma directa el volumen y tipo de demanda de vivienda.

Colaboración con autoridades locales

20. Los programas de vivienda y desarrollo comunal no pueden dejar de tomar en cuenta las administraciones locales y conviene tener presente las posibilidades de colaboración con éstas en materia de desarrollo urbano, tipos de vivienda, conjuntos vecinales, servicio público, etc., considerados en términos de calidad y extensión dentro del cuadro total urbano.

Niveles de información para los estudios en vivienda, construcción y Planeamiento Urbano

21. Los programas de acción para ser eficaces deben ser organizados con un justo conocimiento del desarrollo social y económico de cada región. La información necesaria para este fin en los campos de vivienda, construcción y desarrollo urbano puede definirse en tres niveles: (a) información básica para la determinación de políticas nacionales y programas generales de desarrollo regional; (b) información más detallada para la acción, a niveles regionales y locales, y para el uso del suelo urbano y territorio regional; (c) información aún más precisa para el desarrollo de proyectos específicos. Cada investigación deberá ser preparada en la forma más económica posible - en términos de personas y recursos - para obtener información significativa aplicable a un programa de acción específico. La "Guía de Investigación" a que nos referimos anteriormente (párrafo 5) se ofrece como una ayuda para tal recompilación.

Formación de grupos nacionales ad hoc en vivienda

22. Según se determinó en Punta del Este hay un plazo bastante limitado para la preparación de los planes nacionales de desarrollo dentro de los cuales estarán incorporados los planes de vivienda; por lo tanto, es necesario apresurar la adopción de medidas destinadas a fundamentar los programas respectivos. Entre las medidas que se sugirieron se mencionó la formación de grupos nacionales ad hoc en vivienda de los cuales formarían parte, entre otros, representantes de diversas instituciones en la materia con la asesoría de la OEA y otras instituciones internacionales en los casos que les fuera solicitada.

B. GUIA DE INVESTIGACION PARA EL PLANEAMIENTO
DE LA VIVIENDA DENTRO DE LA ALIANZA PARA
EL PROGRESO *

La "Guía de Investigación" contiene una lista de materias que sólo sugieren el amplio campo de informaciones que son necesarias para la formulación de los programas de vivienda. El énfasis que se ponga en cada tema variará de país a país, aunque muchos de ellos pueden ser aplicables a todos. Esta lista no pretende ser un cuestionario sino que una enumeración detallada de las materias que, según el criterio de este Comité, debieran ser investigadas exhaustivamente y consideradas en el planeamiento de la vivienda.

Las evaluaciones de prioridad y accesibilidad de informaciones consideradas por el Comité se anotan en el margen a mano izquierda y representan lo siguiente:

Prioridad

1. Datos indispensables para la preparación de un programa de vivienda a largo plazo.
2. Datos necesarios para esos programas
3. Datos que, aunque no indispensables o necesarios, son convenientes para una visión más amplia del problema.

Accesibilidad

- a) Datos que existen en la actualidad y que son fáciles de obtener.
- b) Datos no disponibles pero de fácil obtención.
- c) Datos no disponibles y de difícil obtención.

I. DATOS GENERALES

Introducción: En su relación con la vivienda, una breve descripción general del país, incluyendo datos regionales, geográficos, sociales y económicos; recursos naturales; estructura política y administrativa en los diferentes niveles gubernamentales; comunicaciones y transportes.

P.A.

- 1.a. 1. Datos demográficos; composición y tasas de incremento familiar; factores de migración; crecimiento regional, rural y urbano.

* Texto provisional actualmente en revisión.

- 1.b. 2. Número de viviendas existentes (urbanas y rurales), su clasificación y ocupación.
- 3.b. 3. Porcentaje de propietarios y arrendatarios.
- 1.c. 4. Distribución de los grupos familiares urbanos y rurales según ingresos; porcentaje del ingreso y/o de los gastos familiares dedicados a vivienda.
- 1.b. 5. Distribución de las viviendas construidas en un período reciente (p.e., un año) por costo, área y renta.
- 1.b. 6. Índices de ocupación y hacinamiento.
- 1.b. 7. Proporción de la inversión total en nuevas viviendas con la formación de capital fijo y el producto nacional bruto.
- 3.c. 8. Relación histórica de los programas de vivienda y análisis de su experiencia.

II. RECURSOS

A. Mecanismos financieros

- 1.a. 1. Fuentes de financiamiento gubernamental, incluyendo fondos de pensiones, seguro social, loterías, instituciones de vivienda; fuentes de financiamiento privado, incluyendo bancos de ahorro y préstamo, hipotecarios, compañías de seguros, asociaciones sin fines de lucro, fondos sindicales, etc.
- 1.b. 2. Tipos corrientes de interés, urbano y rural; plazos de amortización; diferencia entre las tasas de interés oficiales y privadas; porcentaje de la financiación en relación con el costo de la vivienda.
- 1.a. 3. Limitaciones y obstáculos para el suministro de fondos, tales como inflación, adquisición de terreno, incumplimiento en los pagos, control de arrendamiento, defectos de títulos de propiedad, etc.
- 1.c. 4. Volumen de los ahorros privados y mecanismos para atraerlos y canalizarlos hacia los fondos hipotecarios.

B. Política de tierras para vivienda

- 2.c. 1. Naturaleza de la tenencia de la tierra, propiedad concentrada o dispersa; grado de extensión de la propiedad pública, privada y comunal; obstáculos para la adquisición de la tierra.
- 2.a. 2. Reglamentos; legislación; controles de las urbanizaciones, zonificación y reglamentos de construcción; su eficiencia.

- 2.b. 3. Planeamiento y uso de la tierra; regional y planos reguladores; centros industriales; políticas de descentralización; previsión para servicios educacionales, recreacionales y otros servicios comunales.
- 3.a. 4. Adquisición de terrenos: métodos e instituciones para la adquisición y expropiación para uso público; obstáculos. Mora; técnicas de avalúo, oposición, concurso o propuestas públicas. Aspectos legales.
- 1.a. 5. Costo y especulación; el encarecimiento del terreno como obstáculo para la urbanización y disponibilidad para los diferentes grupos socioeconómicos.
- 2.b. 6. Proporción del terreno no urbanizado y su costo total urbanizado.
- 1.a. 7. Impuestos: tipos de impuestos; su efecto en la especulación; procedimientos de valuación; gravámenes sobre terrenos baldíos, plusvalía sobre obras de mejoramiento.
- 3.b. 8. Obstáculos para extender los servicios públicos y transportes con el fin de incorporar terrenos al uso urbano.
- 1.c. 9. Zonas de invasión urbanas y suburbanas: porcentaje de la población invasora en relación con el total; programas para su mejoramiento, erradicación, reacomodo y prevención.

C. Industrias de construcción y de materiales de construcción

- 1.c. 1. Producción de materiales de construcción (en bruto y elaborado); importación de materiales requeridos; relación entre los materiales producidos en el país y la importación; localización geográfica de la fabricación; capacidad y problemas de transporte; capacidad instalada y posibilidad de aumento en la producción nacional; tratados de integración económica.
- 1.b. 2. Importaciones esenciales (lista detallada) y su relación con el costo total por vivienda.
- 2.a. 3. Proporción de materiales básicos, tales como cemento, acero, arcilla, madera aserrada, etc. que entran en la construcción de vivienda en general.
- 1.b. 4. Mayor escasez de materiales de construcción (en bruto y elaborado).
- 2.a. 5. Ayuda a las industrias de materiales de construcción.
- 2.c. 6. Organización de las industrias de materiales de construcción; necesidad de equipo mecánico y otros; restricciones de importación.

/1.c. 7.

- 1.c. 7. Organización de la industria de la construcción, capacidad potencial en la producción de unidades de vivienda por tipos de ella; comparación de costos por el sistema de contratación privada y oficial.
- 1.b. 8. Adelantos en las técnicas de construcción incluyendo prefabricación total o en partes en la fábrica o en el terreno; ahorros posibles.
- 3.a. 9. Sistemas de contrato y subcontrato.

D. Recursos humanos

- 1.c. 1. Estructura cuantitativa y cualitativa de las fuerzas de trabajo en la industria de la construcción; variedad y disponibilidad de mano de obra calificada para construcción de vivienda; desempleo; organización sindical.
- 2.c. 2. Obstáculos para una más eficiente organización y mayor productividad de las fuerzas de trabajo.
- 2.b. 3. Disponibilidad de equipos profesionales (ingenieros, arquitectos, administradores, planificadores, etc.).
- 1.a. 4. Obstáculos para programas y asistencia de instituciones de especialización profesional y de adiestramiento para personal calificado.
- 2.a. 5. Programas de ayuda mutua y esfuerzo propio; adiestramiento vocacional.

III. POLITICAS, PROGRAMAS Y ADMINISTRACION

- 1.a. 1. Objetivos sociales y económicos, tales como dotación de vivienda para grupos de bajos ingresos; reducción de hacinamiento; reubicación de "invasores"; erradicación de tugurios y estímulo a la propiedad de vivienda; incremento de las fuentes de trabajo; estímulo al ahorro, a la producción de materiales básicos, a las instalaciones industriales.
- 1.a. 2. Política de vivienda en términos de sectores públicos y privados (incluyendo vivienda patronal); subsidios; distribución urbana o rural; descentralización o centralización; grupos socio-económicos favorecidos.
- 1.a. 3. Resumen de los resultados de la política de vivienda y sus deficiencias; cambios de orientación.
- 1.a. 4. Legislación relacionada con la vivienda.
- 1.b. 5. Análisis de las instituciones de vivienda a cargo de la ejecución de los programas; proporciones de posible reorganización en los casos en que sea necesario.

- 2.b. 6. Viviendas de emergencia; poblados nuevos; de "refugios"; auto-construcción; renovación urbana; erradicación de tugurios; programas de terrenos con servicios públicos, de demostración, pilotos y otros. Sus resultados.
- 1.c. 7. Servicios públicos, incluyendo transportes, en relación con el programa de vivienda urbana y suburbana.
- 2.a. 8. Programas e instituciones de investigación de vivienda y de técnicas de construcción; estímulo y su efectividad.
- 2.b. 9. Códigos de construcción y otros controles; su cumplimiento efecto sobre programas nacionales de vivienda.
- 2.c. 10. Control de arrendamientos y su efecto en la construcción, reparación y mejoramiento de la vivienda.
- 3.a. 11. Promoción de cooperativas y asociaciones similares.
- 2.b. 12. Planificación urbana y el diseño de urbanización; normas para la edificación; oficinas de planificación en relación con la vivienda y obstáculos para su coordinación.
- 3.a. 13. Reglamentos de salud pública y otras normas institucionales relacionadas con la vivienda.

IV. NECESIDAD DE AYUDA INTERNACIONAL PARA LA VIVIENDA

- 1.a. 1. Enumeración de programas en desarrollo en el país con ayuda internacional, relacionados con la vivienda.
- 1.a. 2. Descripción detallada de los campos de acción en que se requiera ayuda internacional para determinar metas en los programas de vivienda; justificación de la ayuda; campos en que se puede utilizar más efectivamente; formas de ayuda requerida (préstamos, donaciones, asistencia técnica, maquinaria y equipo, producción de materiales u otras formas).

