NACIONES UNIDAS

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL

LIMITADO

ST/ECLA/Conf.27/L.12
4 de agosto de 1967

ORIGINAL: ESPAÑOL

y029 S6700336 S

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Seminario Latinoamericano sobre Prefabricación de Viviendas auspiciado por las Naciones Unidas y el Gobierno de Dinamarca

Copenhague, Dinamarca, 13 de agosto al 1° de septiembre de 1967

POLITICAS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA EN AMERICA LATINA 1960-1967

Nota preparada por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina */

*/ Nota: Esta versión es preliminar y no ha sido editada. Será modificada en conformidad a los resultados del Seminario.

INDICE

		Página
	Nota preliminar	1
I.	Introducción	4
II.	Financiamiento de la vivienda	32
III.	Políticas de vivienda	34
IV.	Programas de vivienda	42
V.	Prefabricación de viviendas	52
VI.	Conclusiones	59

NOTA PRELIMINAR

1. Este es un documento destinado a servir como base de discusión del tema políticas y programas de vivienda en la América Latina. Se basa principalmente en la información proporcionada por los participantes en monografías preparadas especialmente para el Seminario,[1/] así como también en informes, estudios y planes habitacionales publicados por diversas entidades nacionales, algunas aún en versión preliminar. Se trata, en consecuencia de un documento de trabajo sujeto a cambios de forma y de fondo.

2. En un documento preparado para el Seminario Latinoamericano sobre Organización y Funciones de los Organismos Nacionales Encargados de la Ejecución de los Programas de Vivienda, realizado en Copenhague, Dinamarca, en 1964, se analizaron las condiciones habitacionales y tendencias y el desarrollo de políticas y programas de vivienda en la región en el período 1960-1963.[2/] En este se presta mayor atención al período 1964-1967, aunque se hace referencia en algunos aspectos a cambios que se iniciaron a comienzos de la década.

3. Como la continuidad de las políticas y programas de vivienda es un requisito indispensable para la industrialización de la construcción residencial, se ha estimado necesario examinar el desarrollo de políticas y programas habitacionales a fin de establecer el grado en que se cumple este requisito indispensable para que la prefabricación pueda desarrollarse en los países de la región.

4. En el análisis del problema de la vivienda y sus soluciones se ha tenido en cuenta que el problema habitacional es uno de la serie de problemas sociales que afectan a todos los países, de los cuales no puede disasociarse, y que las soluciones dependen en última instancia de la capacidad económica del país. En este documento de trabajo se analizan

---

1/ Véase lista de documentos en Documento Informativo N° 3.

2/ ST/ECLA/Conf.16/L.1, "Situación Habitacional, Política y Programas de Vivienda en América Latina, 1960-63" y Capítulo VII Estudio Económico CEPAL 1960-63.

/las medidas

las medidas específicas de acción en el campo de la vivienda bajo el supuesto que ellas se desarrollarán como parte de un programa más amplio y general que comprenderá a todos los sectores económicos y sociales. No se ha estimado necesario comentar aquí sobre los elementos de la política y programas generales de desarrollo pues sobrepasan el programa del Seminario.

5. Por construcción industrializada se entenderá en este documento la producción continua de viviendas estandarizadas, en la cual se han integrado las diversas fases del proceso constructivo y organizado el desarrollo de los trabajos de acuerdo con un programa previamente establecido, empleando elementos mecánicos para remplazar mano de obra, y en el cual la investigación y experimentación forman parte integral del proceso de producción. La prefabricación es un proceso industrial de construcción en el cual grandes elementos de muros, pisos y/o techos se fabrican previamente en una usina o taller ubicada en la obra misma o en un sitio aparte.

6. Este documento consta de seis partes cuyo contenido se describe a continuación.

7. En la parte I Introducción, se examinan brevemente las orientaciones generales y los instrumentos de acción de la política de vivienda en la América Latina, señalando las variaciones en los enfoques y prioridades en los diversos países. Se intenta reconocer tendencias recientes comparando las necesidades de construcción de viviendas - según estimaciones nacionales - con el nivel de actividad efectivo y cambios en la construcción residencial en algunos países para los cuales se dispone de información. En esta parte se examinan los conceptos de demanda normativa y déficit de viviendas a la luz de las acepciones empleadas en varios países y se llama la atención sobre la necesidad de establecer la tasa de incremento necesario de la construcción de viviendas, además del nivel absoluto de producción anual. Se analizan los principales factores demográficos y económicos que determinan en forma general las características del problema habitacional y condicionan sus soluciones.

8. En la parte II se examinan los aspectos esenciales del Financiamiento de largo plazo para la compra de viviendas y de corto plazo para la construcción. En relación al primer aspecto se examinan las fuentes de fondos,

/la aplicación

la aplicación del reajuste, las modalidades del crédito en relación a la capacidad de pago de las familias, y la evolución del fondo nacional de préstamos en algunos países. En el análisis se considera que la administración del crédito hipotecario para la vivienda es un instrumento esencial de la política social de vivienda. En cuanto al crédito de corto plazo se examina la experiencia de algunos países.

9. En la parte III, Políticas de Vivienda, se comentan las orientaciones generales de la política en aquellos países en que tales políticas han sido adoptadas explícitamente así como los intrumentos de acción. Aquí se hace un balance de la situación en lo que respecta a existencia o ausencia de políticas en los diversos países, sus características, alcances y evolución.

10. En la parte IV, Programas de Viviendas, se describen suscintamente los objetivos de la programación sectorial como instrumento analítico que permite establecer las posibilidades de abordar el problema en escala nacional tomando en cuenta por una parte las necesidades de vivienda - determinadas sobre una base normativa - y por la otra la capacidad económica actual de los países, la capacidad de pago de las familias y la capacidad de la industria de la construcción. Se examina el contenido de algunos programas nacionales, el grado en que se están ejecutando, y la repercusión que han tenido sobre la situación habitacional y el desarrollo de la industria de la construcción, en particular sobre la prefabricación de viviendas.

11. En la parte V, Prefabricación de Viviendas, se examinan la estructura de la industria de la construcción y las repercusiones de los programas de vivienda sobre algunos aspectos de la técnica de la construcción, en particular sobre el establecimiento de diversos sistemas de prefabricación en la región, y la experiencia con diversos sistemas de prefabricación señalando algunos fracasos y éxitos.

12. En la parte final sobre Conclusiones, se resumen algunos grandes lineamientos de la política y programas de vivienda en la región, teniendo en cuenta las condiciones tandisímiles de los países, y se proponen recomendaciones para ser consideradas en el Seminario.

/I. INTRODUCCION

I. INTRODUCCION

El problema y las tendencias en 1960-1967

13. El panorama cultural y el bienestar de la población se reflejan en alto grado en la disponibilidad de viviendas, es decir, de casas y departamentos construidos de modo que ofrezcan seguridad y condiciones de higiene a sus ocupantes. Además de la vivienda propiamente tal, influyen sobre el nivel de vida familiar múltiples factores tales como su ubicación en barrios que cuenten con los servicios esenciales de agua, alcantarillado y electricidad; integrados a las fuentes de trabajo y dotados de transporte colectivo, comercio, escuelas, hospitales, policía, etc. Todos estos elementos en conjunto definen lo que la Organización Mundial de la Salud ha llamado "el ambiente residencial"; y es evidente que la aspiración última ha de ser el mejoramiento gradual y progresivo de todos estos aspectos en todas las localidades. Sin embargo, la vivienda propiamente tal, es decir, el recinto en donde se desarrolla la vida familiar tiene una significación especial por ser una unidad de consumo esencial para las familias, que éstas deben comprar o arrendar. La demanda de viviendas deriva de la demanda de los servicios que estas viviendas proporcionan: el alojamiento. Los otros elementos que componen el ambiente residencial benefician al conjunto de la comunidad y tienen características diferentes en lo que respecta a su financiamiento, organización y producción.

14. Siempre que se forma una familia se crea una necesidad efectiva de servicios habitacionales en sus respectivos niveles de ingreso, pues esa familia deberá necesariamente disponer de alojamiento y ésta se lo procurará comprando, arrendando u obteniendo el usufructo de una vivienda. Además de las nuevas familias, las pérdidas de viviendas del stock - sea por demolición, derrumbe o cambio de uso - intensifican la demanda de servicios habitacionales. En consecuencia, la "necesidad de nuevas viviendas" o "demanda normativa adicional de servicios habitacionales" está determinada por la suma de las viviendas que sería necesario construir en un año determinado para dar alojamiento al incremento neto de hogares (hogares nuevos menos hogares perdidos), de acuerdo a ciertas normas, y para remplazar

/las viviendas

las viviendas perdidas por otras que sean accesibles a las mismas familias que ocupaban las viviendas que dejaron de prestar servicios por haber sido destruidas por catástrofes, incendios, demolición o cambio de destino.3/

15. Cualquiera familia que se forme creará una demanda efectiva de servicios habitacionales en su respectivo tramo de ingresos; pero serán relativamente pocas las nuevas familias que estarán en situación de comprar una vivienda. Esta diferencia conceptual es importante aunque obvia. Para que una familia satisfaga su necesidad de vivienda arrendándola se requiere que se ofrezcan en el mercado viviendas cuya renta represente entre 10 y 20 por ciento de su ingreso familiar. En cambio para que esa familia pueda comprar esa misma vivienda se requiere que pueda disponer de crédito hipotecario de largo plazo, de modo que las cuotas mensuales correspondan también aproximadamente al 10 o 20 por ciento del ingreso familiar, que además las familias hayan podido ahorrar o reunir de alguna manera el pie o pago al contado y que se ofrezcan viviendas en el mercado que satisfagan sus requerimientos culturales. La variable ingreso que figura domo determinante de la demanda efectiva de servicios habitacionales, no tiene la misma significación en el caso de la demanda (de compra) de viviendas. En este caso, las variables que expresan las modalidades del crédito hipotecario: plazo, interés y monto del préstamo en relación al precio de la vivienda, son las que determinan en alto grado las posibilidades de comprar viviendas por las familias interesadas.

16. El incremento del número de hogares es una consecuencia directa del incremento acelerado de la población urbana, hecho característico del desarrollo latinoamericano en las últimas décadas. Se explica la urbanización acelerada como resultante de dos tendencias demográficas: la menor

---

3/ Sobre el concepto de demanda normativa de viviendas, métodos de estimación y aplicaciones en relación con la programación pueden consultarse las siguientes publicaciones de las Naciones Unidas: Informe del Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda, efectuado en Copenhague, Dinamarca, en 1962, publicación de Naciones Unidas N° de venta: 63.II.G.14. Métodos para estimar las necesidades de vivienda, Naciones Unidas, Estudios de Métodos, Serie F.N° 12. World Housing Conditions and Estimated Housing Requirements, United Nations Publication Sales N°. 65.II.8.

/mortalidad que

mortalidad (que trae como consecuencia que una mayor proporción de los que nacen sobrevivan hasta edades de 20 a 35 años en que la población generalmente forma su hogar y se desplaza de un lugar a otro en busca de mejores oportunidades de trabajo) y la migración interna, en una doble corriente del campo a los centros urbanos vecinos y de las ciudades y pueblos menos dinámicos a los polos en que se han localizado las industrias y los servicios de todo orden para atender a un número creciente de consumidores rurales y urbanos. En promedio, la población urbana ha crecido en América Latina a razón de 4 a 5 por ciento por año, pero la población de muchos polos de desarrollo ha crecido en 10 por ciento anual y más en los últimos 25 años. (La rural creció en 1.4 por ciento entre 1950 y 1960.)

17. Por otra parte, la pérdida de viviendas en los grandes centros se ha acelerado por efecto de la transformación física que ha acompañado el crecimiento de las ciudades, pues los antiguos barrios residenciales se han transformado en comerciales o industriales y muchas de las viviendas vetustas que desempeñaban el papel de viviendas populares, han sido remplazadas por edificios de mayor rentabilidad destinados a oficinas o a departamentos. La transformación física de las ciudades ha resultado en una pérdida de viviendas baratas que debieran haber sido remplazadas por viviendas de igual precio.

18. En suma, la necesidad de nuevas viviendas debe haber aumentado en los centros urbanos en un 4 a 5 por ciento por año en promedio. En el lado de la oferta la tendencia ha sido muy diferente. Por ejemplo, las estadísticas de las comunas que forman el Gran Santiago revelan que la construcción autorizada por permisos municipales aumentó en promedio (tendencia secular) en alrededor de 1 por ciento por año entre 1940 y 1960, con grandes fluctuaciones anuales. En igual período la población de esas comunas creció en más o menos 3.5 por ciento por año. La discrepancia es bien manifiesta y sin embargo no revela toda la gravedad del problema, pues en 1958 se llegó a una paralización casi total de la construcción. La iniciación del plan habitacional en 1959 cambió la tendencia descendente pero el volumen de la construcción, siendo después de 1960 dos o tres veces mayor que en la década anterior, ha seguido presentando grandes fluctuaciones de año en año.

/19. En

19. En algunos países de la región se han observado tendencias semejantes y aún más acentuadas que las registradas en Chile. Así por ejemplo, en Argentina y Uruguay la construcción residencial autorizada bajó ininterrumpidamente desde 1950 hasta 1964. En Brasil, frente a un crecimiento urbano muy acelerado - superior a 10 por ciento en unas cinco ciudades y de 5 a 10 por ciento en unas treinta - se observó un acentuado descenso de la construcción residencial desde 1960 hasta 1964.

20. En casi todos los trabajos presentados al Seminario se pone de relieve la aceleración del crecimiento natural de la población por efecto de la reducción de las tasas de mortalidad y la aceleración del crecimiento de la población urbana por el mismo efecto sumado al de la migración interna. Como resultante la población urbana está creciendo en alrededor de 5 por ciento anual en muchos países, y el crecimiento de muchas ciudades importantes alcanza a 10 por ciento y más. Estas tasas son 2 a 4 veces más altas que las observadas en las décadas de 1920 y 1930 y también mucho más elevadas que las que experimentaron los países europeos durante la revolución industrial. Para que la situación habitacional no empeore, la construcción de viviendas deberá crecer en las zonas urbanas con igual ritmo que la población, es decir a un promedio de 5 por ciento por año. Igualmente los servicios urbanos de toda clase debieran expandirse por lo menos al mismo ritmo.

21. En casi todos los países se ha tratado de evaluar los cambios de la situación habitacional a través de las modificaciones en el déficit cuantitativo de viviendas, es decir, a través de una apreciación del número de viviendas insalubres que se las considera irrecuperables de acuerdo a normas establecidas en cada país, más el número de viviendas que haría falta construir para reducir el hacinamiento a límites considerados razonables. Cuando se aplican las mismas normas de referencia para hacer estos cálculos para dos o más fechas es posible apreciar si el déficit ha crecido o disminuido y el ritmo de variación de este indicador de las

/condiciones habitacionales.

condiciones habitacionales. El cálculo del déficit permite asimismo evaluar la proporción de familias que en los diversos estratos del país están afectadas por una situación habitacional deficitaria.4/

22. Todos los trabajos presentados al Seminario concuerdan en señalar aumentos considerables del déficit de viviendas especialmente en las ciudades principales donde precisamente se ha concentrado el mayor problema habitacional. Así por ejemplo, se ha estimado que en Colombia (ICT) el déficit cuantitativo de viviendas subió de 87 mil a 310 mil unidades desde 1951 a 1964 y que aproximadamente el 50 por ciento del déficit estaría localizado en tres ciudades, Bogotá, Cali y Medellín. En Ecuador (Junta de Planificación) el déficit subió de 360 000 unidades en 1950 a 571 000 en 1960; en República Dominicana de 297 000 en 1960 a 362 000 en 1966; en Uruguay (ex-CIDE) de 85 000 en 1963 a 97 500 en 1965, y en Venezuela (CORDIPLAN) de 544 000 en 1961 a 566 000 en 1966. Aunque las estimaciones no se han hecho siguiendo métodos uniformes y rigurosos, sus resultados reflejan unánimemente un empeoramiento de la condición habitacional, proporcionalmente pequeño en el caso de Venezuela, pero muy apreciable en los otros países.

23. Los síntomas del problema habitacional son muy diferentes en los diversos países. Las casas de vecindad (conventillos o cortiços) constituyen la manifestación más aparente en varias ciudades importantes; en otras son las callampas o el hacinamiento en departamentos satisfactorios desde el punto de vista de su construcción. En otros casos el alza de alquileres es el indicador más notorio. (En Arequipa los alquileres eran en 1961, 31 veces mayores que en 1940.)

24. El crecimiento continuo del déficit habitacional es la resultanto de la insuficiente construcción de viviendas en comparación con el crecimiento de la población y la pérdida de viviendas en los países respectivos. El gráfico I que representa las cifras del cuadro indica

---

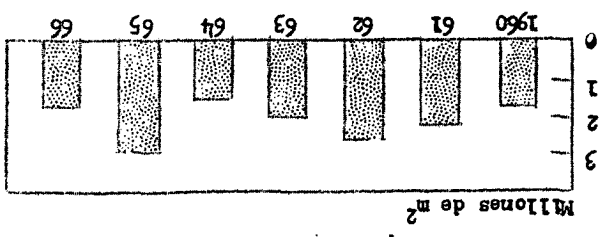
4/ En un documento informativo se interpretó el déficit acumulado como la estimación del número de viviendas que habría que construir en un año determinado para elevar la situación habitacional a un cierto nivel, llegando a la conclusión de que era imposible hacerlo. Esta es una interpretación arbitraria de la estimación del déficit pues no concuerda con las finalidades conque se la han concebido.

/Gráfico I

Cuadro 1

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN 10 PAISES LATINOAMERICANOS, 1960-1966

País	Categoría a/	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
Argentina								
Viviendas	C	99 133	101 967	104 917	89 950	95 383	103 750	...
Superficie (miles de m^2) b/	C	4 447	4 331	4 272	4 490	4 546	4 067	...
Brasil b/ (Capitales de Estados)								
Viviendas	A	43 001c/	40 064c/	42 309	34 467	27 211d/	37 461	...
Superficie (miles de m^2)	A	10 740c/	9 888c/	11 382c/	9 486e/	8 057	8 494	...
Colombia								
Total viviendas	C	24 619	35 952	53 134	32 227	27 169	20 251	...
Sector público	C	10 208	18 793	31 898	12 658	9 405	4 160	...
Sector privado	C	14 411	17 159	21 236	19 569	17 764	16 091	...
Viviendas urbanas const. ICT	C	10 284	18 793	31 922	12 367	8 463	2 339	...
Superficie (miles de m^2) b/f/	A	3 146	3 546	4 447	4 481	4 283	3 864	...
Chile								
Total viviendas g/		29 851	35 572	38 014	27 643	21 839	52 163	28 736
Sector público	B	22 080	25 060	17 615	11 988	6 938	36 486	13 408
Sector privado	A	7 771	12 512	20 399	15 655	14 901	15 677	15 328
Superficie total (miles m^2) g/		1 703	2 159	2 560	1 991	1 531	2 921	1 703
Sector público	B	1 054	1 311	888	702	438	1 806	742
Sector privado h/	A	649	848	1 672	1 289	1 093	1 115	961
Ecuador								
Total viviendas	C	2 469	2 743	3 068	4 272	4 525	5 885	...
Sector público	C	...	...	21	887	1 354	1 707	...
Sector privado	C	2 469	2 743	3 047	3 385	3 171	4 178	...
Guatemala (ciudad de Guatemala)b/								
Viviendas - Sector privado	C	...	854	953	1 213	1 295	1 209	...
Superficie (miles m^2) Sect.Priv.	C	139	131	132	162	166	153	...
Honduras (Tegucigalpa y San Pedro Sula) i/								
Viviendas	C	722	814	1 201	1 026	852	963	...



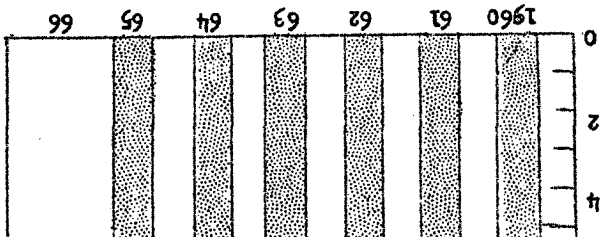
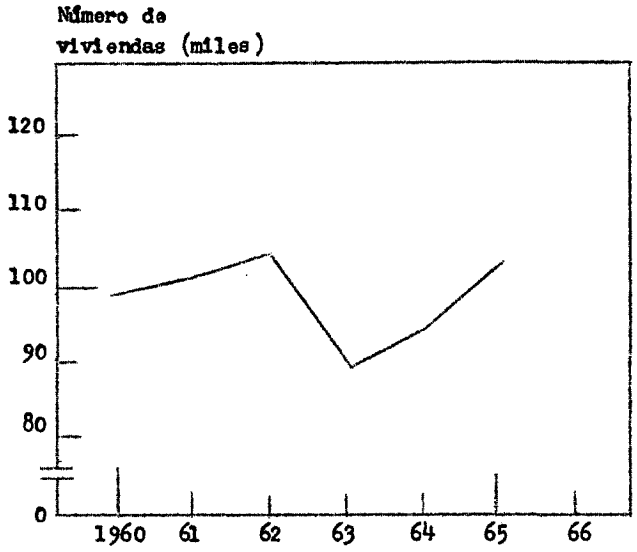


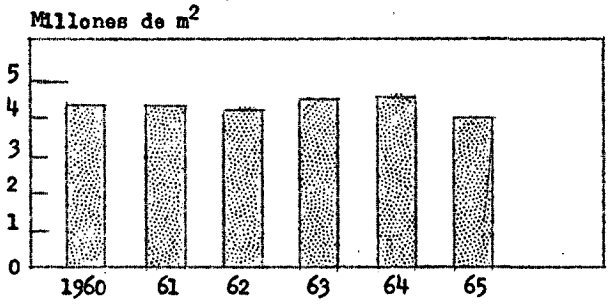
Gráfico I

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS
Escala natural

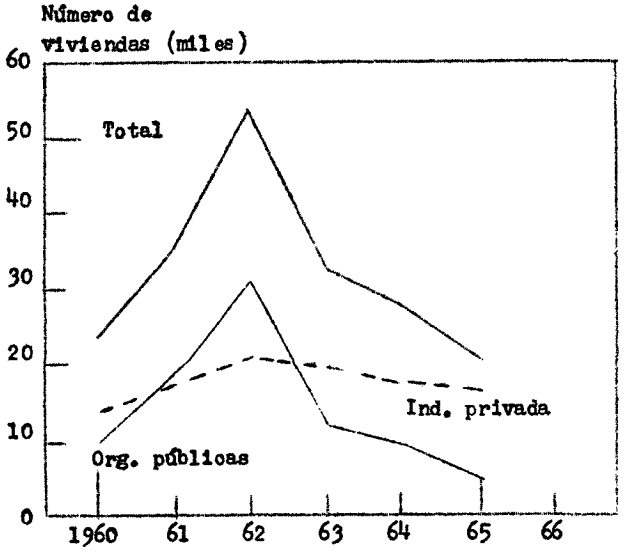
ARGENTINA, 1960-65
Viviendas construidas



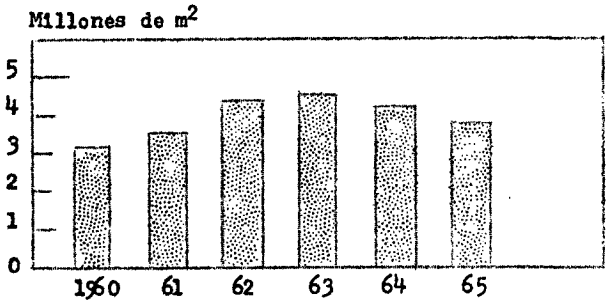
Superficie edificada



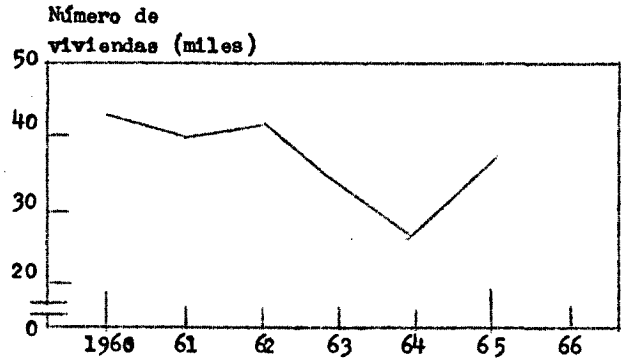
COLOMBIA. 1960-65
Viviendas construidas



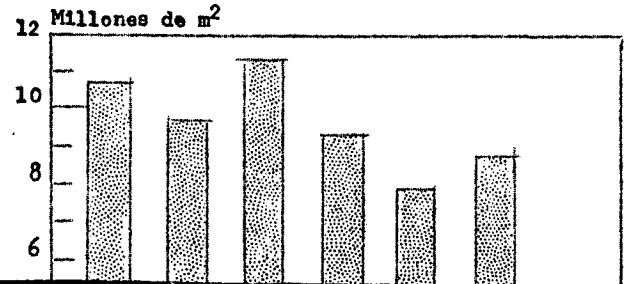
Superficie edificada



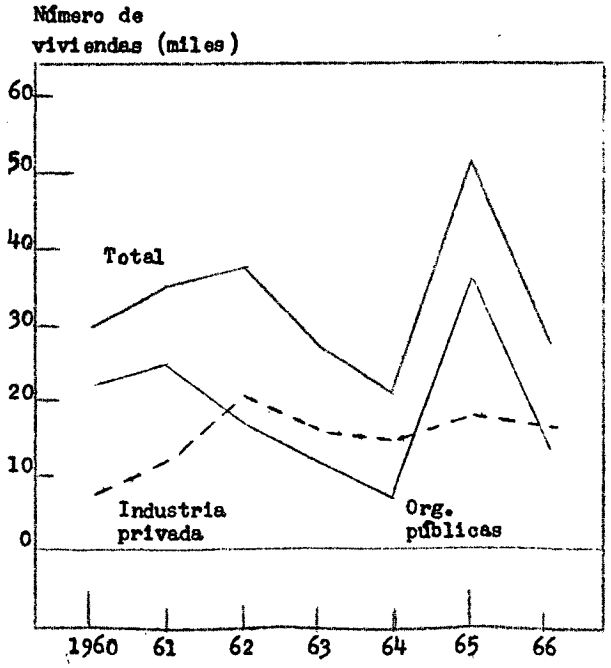
BRASIL, 1960-65
Permisos de construcción en capitales de Estado



Superficie edificada



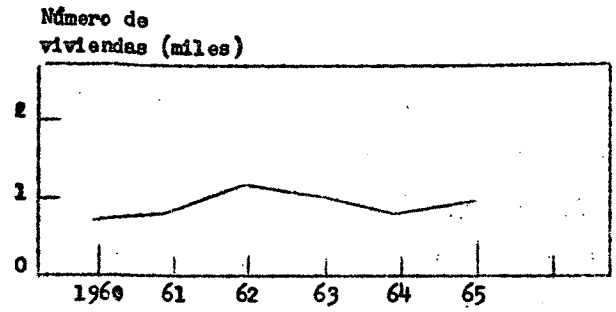
CHILE, 1960-66
Viviendas iniciadas



(Continuac 6n

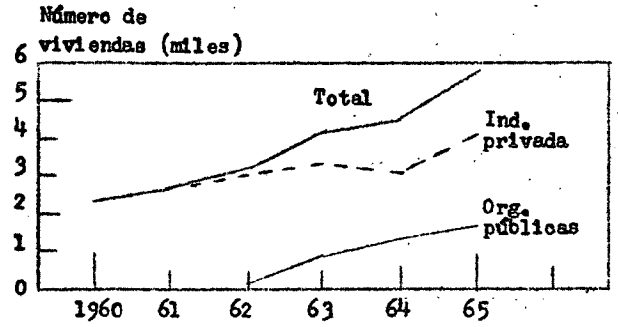
HONDURAS, 1960-65

Viviendas construidas en Tegucigalpa y y San Pedro de Sula



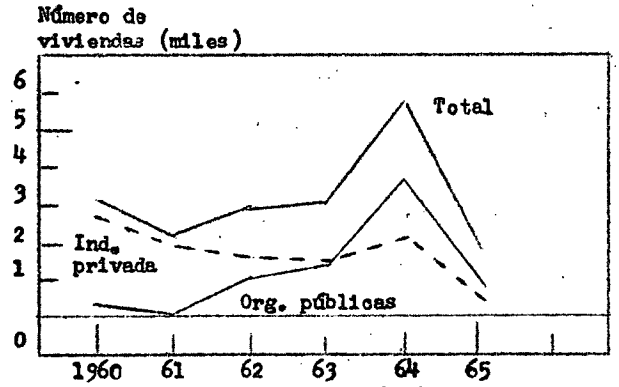
ECUADOR, 1960-65

Viviendas construidas



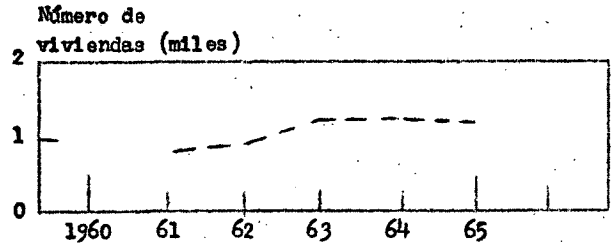
REPUBLICA DOMINICANA, 1960-65

Viviendas construidas

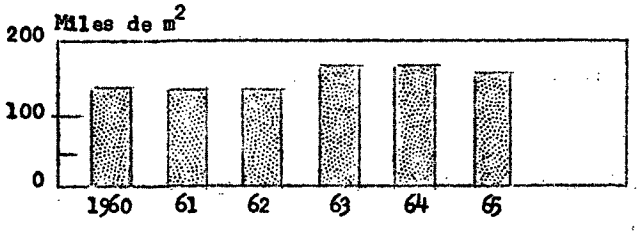


GUATEMALA, 1960-65

Viviendas construidas por industria privada en la capital

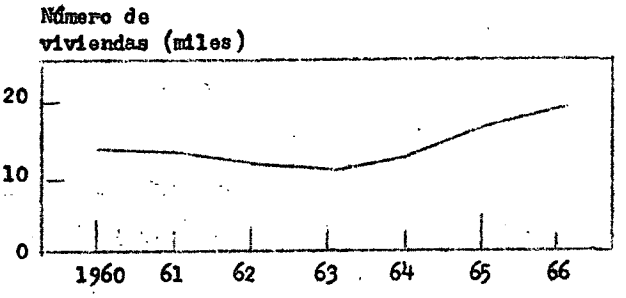


Superficie edificada

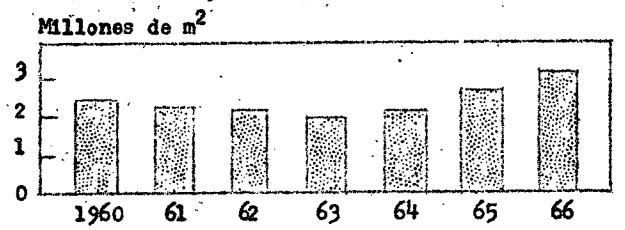


MEXICO, 1960-66

Viviendas construidas en Distrito Federal

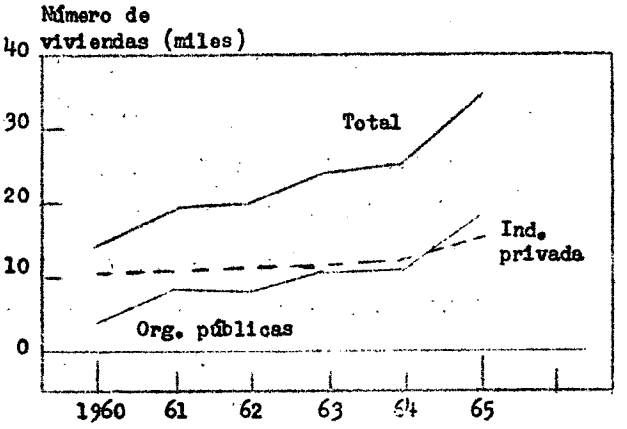


Superficie edificada

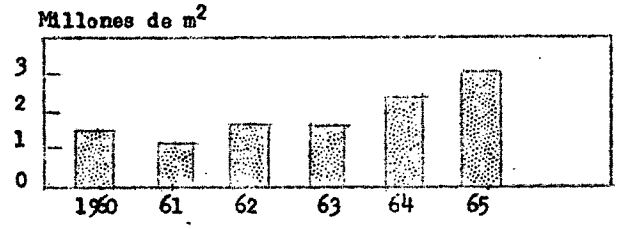


VENEZUELA, 1960-65

Viviendas construidas



Superficie edificada



que en el período 1960-1965 la construcción de viviendas ha aumentado en forma sostenida en Ecuador y Venezuela; se han mantenido con alzas y bajas más o menos pronunciadas en Argentina, Chile, Honduras, México República Dominicana y Guatemala. En Brasil se aprecia un acentuado descenso de la construcción en los años 1960-1964 con un alza en 1965 y en Colombia un aumento considerable de 1960 a 1962 fue seguido de una baja persistente desde este año hasta 1965. Las variaciones en el quinquenio son muy considerables en muchos países no siendo infrecuentes reducciones al 50 por ciento o menos y alzas semejantes a lapsos de 2 o 3 años.

25. El nivel de actividad de la construcción es muy superior en 1960-65 el que prevalecería en la década del 50 en todos los países excepto Argentina y Uruguay; sin embargo, representa aún entre 30 y 80 por ciento de la necesidad mínima de construcción necesaria para evitar que crezca el por ciento de la población en viviendas deficitarias.

26. En resumen, frente a un notable aumento de la necesidad de viviendas se han observado en algunos períodos en todos los países bajos en la construcción de casas y departamentos. La discrepancia podría haber sido zanjada incrementando la densidad de ocupación y el hacinamiento en el stock existente, pero las estadísticas revelan que si bien en algunas ciudades y países se ha podido apreciar algún incremento de la densidad de ocupación (personas por pieza y familias por vivienda) la mayor parte de la diferencia ha sido resuelta mediante la construcción de callampas y de otras clases de viviendas improvisadas. Se explica así la aparición y extensión de tugurios en las ciudades principales de los países relativamente más desarrollados de la región.

27. Es muy notorio el hecho que tales barrios de tugurios se hayan desarrollado con mayor amplitud en las ciudades más prósperas y que en cambio no se hayan observado tendencias igualmente acentuadas en los países menos desarrollados ni en las ciudades menos dinámicas. Además, que se hayan desarrollado prominentemente de 1945 en adelante, época que coincide con el período de mayor desarrollo industrial en la región. En los diagnósticos sectoriales preparados en varios países se atribuyen estas tendencias a varios factores comunes a todos los países pero que han influido con intensidad variable en cada caso.

/28. Es

28. Es indudable que las precarias condiciones habitacionales existentes en un momento dado son el reflejo de la insuficiente capacidad económica, la mala distribución del ingreso, el desarrollo regional desequilibrado, el nivel cultural, la capacidad administrativa y otros múltiples factores englobados en lo que se reconoce como subdesarrollo.

29. En lo que respecta a la relación entre nivel de ingresos y nivel habitacional llama la atención el hecho de que países que tienen niveles de ingreso per cápita muy semejantes presentan apreciables diferencias en sus niveles habitacionales medidos por indicadores tales como el porcentaje de la población urbana que vive en tugurios y otras viviendas deficitarias (con piso de tierra, techos de paja, paredes de barro o latas, etc.), la proporción de viviendas hacinadas (con más de 3 personas por pieza), la proporción de viviendas con agua potable, alcantarillado o pozo séptico, luz eléctrica y otros. La falta de correlación entre el nivel actual del ingreso nacional per cápita y el nivel habitacional se explica porque aquél varía más rápidamente que éste y además porque éste es el resultado de la capacidad de inversión durante los últimos 50 a 100 años más bien que de los últimos años. Es así como en la región, Uruguay tiene mejores condiciones habitacionales que Venezuela, por ejemplo, aunque este país tiene un ingreso mucho mayor que aquél. Esto revela que el incremento de la capacidad de la economía no se refleja automáticamente en mejoramientos del nivel habitacional. Además, se ha observado el hecho paradojal, anotado anteriormente, que la crisis habitacional se ha localizado en los centros urbanos más dinámicos de la región. A continuación se analizan algunos de los factores a los cuales se atribuye una importante influencia sobre la disminución de la oferta de viviendas en estos centros, especialmente para los sectores de más bajos ingresos.

30. En las últimas décadas junto con registrarse una urbanización acelerada se han creado nuevas oportunidades de inversión en la industria, el comercio y servicios que han contribuido a reducir las inversiones en viviendas destinadas al arriendo. Esta tendencia ha sido estimulada conscientemente por muchos gobiernos. El retiro de capitales privados de este campo ha dejado un vacío especialmente apreciable en relación

con la vivienda popular; vacío que no ha podido ser llenado por las familias interesadas en viviendas de bajo costo - debido a su reducida capacidad económica - ni tampoco por instituciones sin fines de lucro cuya capacidad es aún muy limitada en todos los países.

31. La inflación ha sido otro factor que ha influido decisivamente sobre el problema habitacional al obstaculizar y eventualmente paralizar el crédito hipotecario reduciendo la demanda efectiva (de compra) de viviendas. Se comprende que sea así pues la inflación obliga a las instituciones de crédito hipotecario a elevar las tasas de interés y a reducir los plazos para compensar la desvalorización monetaria; reduce la proporción que representa el monto de los préstamos respecto del costo total de las viviendas, dejando fuera de mercado a los sectores de menor capacidad económica y haciendo que el crédito hipotecario se restrinja más y más en favor de los niveles económicos más altos.

32. En el Seminario sobre Estadísticas y Programas de Vivienda, efectuado en Copenhague en 1962, se presentó un trabajo en el que se evaluaba el efecto de la inflación sobre la recuperación de préstamos a largo plazo. De ese trabajo se reproduce a continuación el cuadro 2 que señala la tasa de recuperación de los préstamos bajo diversas tasas de inflación. En él se puede apreciar, por ejemplo, que cuando la tasa de inflación es 10 por ciento, en un préstamo a 30 años sólo se recupera el 18 por ciento del préstamo en términos reales. En América Latina, las tasas de inflación corrientemente superan el 20 por ciento como puede apreciarse en el Estudio Económico de la CEPAL 1966, y la recuperación de los préstamos es muy baja (cuando no se adopta un sistema de reajuste). En estas circunstancias, cualquier fondo se desvalorizará por efecto de la inflación disminuyendo gradualmente su capacidad hasta paralizar completamente sus actividades. Los límites fijados por ley a las tasas de interés crean eventualmente una situación en que los préstamos hipotecarios conllevan un subsidio al deudor, subsidio que beneficia a quienes tienen un ingreso suficientemente alto como para poder utilizar préstamos que frecuentemente representan menos del 50 por ciento del precio de la vivienda. En estas ciercunstancias el fondo hipotecario se descapitaliza produciendo una transferencia de

/ingresos hacia

ingresos hacia los deudores y el crédito hipotecario (sin reajuste) deberá más tarde o más temprano paralizar sus operaciones. Al suspenderse las operaciones la demanda de viviendas queda restringida a aquel sector de la población que puede comprarlas sin préstamos, o con préstamos a plazos muy cortos, de menos de cinco años. Esto es lo que ha ocurrido en varios períodos en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.

Cuadro 2

PORCENTAJE DE RECUPERACION DE PRESTAMOS, EN PLAZOS VARIABLES, CUANDO SE PRODUCEN TASAS DE INFLACION DE 10, 20 Y 30 POR CIENTO ANUAL Y NO SE APLICA EL REAJUSTE a/

Tasa de inflación (por ciento)	Plazo de préstamo (años)	Porcentaje de recuperación
10	10	63
10	20	35
10	30	18
20	10	39
20	20	11
20	30	3
30	10	23
30	20	3
30	30	0.3

a/ Tomado de: Elementos del plan habitacional de Chile con especial referencia al financiamiento mediante un sistema de ahorros y préstamos reajustables, por Clemente Lagos y George L. Reed, ST/ECLA/Conf.9/L.18, 24 de julio de 1962, Cuadro 2.

33. La inflación ha dificultado también la contratación de obras a precio fijo debido al cambio continuo en los precios de los insumos y al plazo tan prolongado de ejecución de las obras, que es característico de la construcción tradicional. La inflación ha obligado en muchos casos a operar exclusivamente en base a contratos por administración que restringen el interés por mejorar el rendimiento disparando el costo de

/edificación más

edificación más allá de la tasa de inflación, lo cual conduce a una mayor limitación del mercado a los grupos de ingresos altos que son los que pueden afrontar altos precios.

34. No puede dejar de mencionarse otro factor que debe haber influido en forma importante sobre el encarecimiento progresivo de las viviendas. Se trata de las grandes fluctuaciones en el monto de los recursos públicos destinados a este sector que se ha reflejado en bruscos incrementos de la construcción - con sus consecuentes presiones inflacionarias - seguidos de recesos prolongados en los cuales las pequeñas empresas se ven forzadas a cambiar de giro. Se comprende que fluctuaciones tan grandes como las observadas en el pasado en casi todos los países hayan impedido la capitalización y el desarrollo tecnológico de la industria y favorecido tendencias monopolísticas en favor de aquellas empresas que han podido subsistir en un mercado con fluctuaciones tan amplias cuyos ciclos duran a veces varios años.

35. Medidas parciales aunque muy necesarias, como son el control de alquileres, la fijación de normas de higiene para las viviendas arrendadas, reglamentación de la urbanización y otras han contribuido a desalentar inversiones y a producir más demoliciones que nuevas edificaciones, además de importantes distorsiones en el mercado.

36. El resultado neto de la interacción de los factores mencionados ha sido un acelerado incremento de la demanda de servicios habitacionales (nuevas viviendas) al mismo tiempo que un lento incremento - y a veces una disminución - de la construcción de viviendas, especialmente aquellas destinadas a los sectores de ingreso bajo y medio.

37. Se atribuye muy variada importancia en los diversos países a los diversos factores que inciden en forma principal sobre las condiciones habitacionales, además del bajo ingreso y la desfavorable distribución que en mayor o menor grado afectan a todos los países. Así por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay se asigna gran significación a la inflación como causa decisiva de la crisis habitacional; no así en Colombia, Perú, México y otros países. Se estima que la migración interna ha sido estimulada por hechos tan diferentes como el establecimiento

/de industrias

de industrias y la violencia en las zonas rurales. En algunos casos se señala como posible causa a una creciente discrepancia entre los ingresos altos y bajos provocada en parte por una también creciente marginalización social de grupos urbanos, etc.

38. En conclusión, la necesidad de incrementar la construcción de viviendas es inevitable en vista del rápido crecimiento de la población urbana que caracteriza el actual proceso de desarrollo de la mayor parte de los países de la región. Pero para atender a esta necesidad es preciso asignar importantes recursos que pueden también ser destinados a otros fines que pueden tener tanta o mayor importancia en relación con los objetivos básicos del desarrollo económico y social. Las decisiones deberán hacerlas por una parte los gobiernos en escala nacional, teniendo en cuenta requerimientos generales del desarrollo, y por la otra por los inversionistas privados al nivel de las empresas, en base al beneficio económico derivado de la construcción y el uso de viviendas.

39. Desde el punto de vista de la necesidad de incrementar la capacidad global de la economía se atribuye baja prioridad a la construcción de viviendas debido a la baja relación entre el valor de los servicios (arriendos netos) que prestan y el valor de las viviendas. Otros beneficios económicos aunque de indudable importancia, como el incremento de la productividad de los ocupantes resultante de mejores condiciones habitacionales, no pueden ser tomados en cuenta debido a que no se les puede medir estadísticamente. En uno de los trabajos presentados al Seminario se explica el cambio en el rendimiento de los obreros adquirientes de nuevas viviendas por los siguientes efectos: a) mejor disposición al trabajo por mejor salud, menos ausentismo, y mayor interés; b) mejores posibilidades de educación para los hijos, debido tanto a mejores condiciones higiénicas y comodidades en la nueva vivienda como a una mejor dotación de escuelas y transporte colectivo en los nuevos barrios en que están ubicados; c) mayor ambición por adquirir bienes, por ejemplo, útiles de cocina y baño, y por consumir agua y electricidad; d) deseo de superación personal.

/40. Sin

40. Sin embargo se reconoce generalmente el alto poder de la construcción residencial como estimulador de la economía, por efecto de las siguientes características de esta actividad económica: a) La construcción por métodos tradicionales y en pequeños conjuntos habitacionales requiere muy poco capital al nivel de la empresa constructora (máquinas, edificios, herramientas, etc.) para producir viviendas de alto costo. Esta relación producto a capital por lo tanto es muy alta, por lo cual resulta fácil movilizar la construcción como actividad antirecesiva. Es esta característica, más aún que el beneficio social manifestado por la elevación de las condiciones de vida, la que ha inducido a algunos gobiernos de la región a emprender planes habitacionales de gran envergadura; b) en la construcción de viviendas se emplea un gran contingente de mano de obra calificada y no calificada. En algunos de los trabajos presentados al Seminario se estima que en la construcción de una vivienda urbana de 50 m^2 de costo medio (entre 2 000 y 7 000 dólares) se emplea un hombre-año en la obra y 1.5 hombres-año en la producción de insumos para la misma. Se estima que en la construcción residencial trabaja entre 2 y 6 por ciento de la población activa de los países. Además, es un hecho que el trabajo en la construcción sirve de transición entre actividades primarias y el empleo en la industria, facilitando así la mudanza del medio rural al urbano. A este respecto, en varios de los trabajos presentados al Seminario se afirma que esta función se cumple en igual o quizá si en mayor grado en la construcción de viviendas prefabricadas que en la construcción tradicional; c) la construcción de viviendas crea nuevas oportunidades de inversión en los países en desarrollo a la población de ingresos medios y bajos movilizando ahorros que si no existiera la posibilidad de comprar casas o departamentos se destinaría a consumo excesivo de bebidas o alimentos, a viajes o a la compra de durables que no son tan indispensables para las familias (televisores, segunda radio, etc.) no contribuyen al desarrollo de la economía; d) el incipiente desarrollo industrial de algunos países ha dado como resultado actual una sobrecapacidad instalada de producción de algunos materiales básicos de

/construcción, como

construcción, como madera, cemento y hierro. En estos países la construcción de viviendas no sólo contribuye a resolver uno de los problemas sociales más graves, sino también a utilizar mejor los recursos de producción disponibles. Sin embargo, el carácter monopolístico que predomina en algunos de estos rubros crea problemas políticos y económicos, pues a veces, aun cuando hay capacidad ociosa, la puesta en marcha de planes habitacionales se ha visto seriamente obstaculizada por alzas en los precios de estos mismos materiales. La capacidad ociosa de producción de madera aserrada y de casas prefabricadas es un hecho que se ha señalado en varios de los documentos del Seminario;

e) mediante la ejecución de planes habitacionales que faciliten la adquisición de viviendas a la población de bajo ingreso se puede contribuir eficazmente a lograr una redistribución progresiva del ingreso, lo cual es una finalidad reconocida en todos los planes de desarrollo, y facilita la integración económica y social de grupos marginales.

41. La gravedad del problema habitacional puesta en evidencia en las dos últimas décadas ha movido a los gobiernos de la región a estudiar el problema en todas sus manifestaciones (crecimiento acelerado de tugurios urbanos del tipo favela, callampa, villa miseria, etc.; alza desmesurada de alquileres, alza de los precios de venta de casas y departamentos; hacinamiento creciente de familias por vivienda y personas por cuarto revelado por los censos últimos, etc.) y causas, y a iniciar una activa búsqueda de soluciones. La intensidad de la crisis en los principales centros urbanos hizo que los gobiernos tomaran una serie de medidas - a veces precipitadas y sin mayor estudio - que no siempre han logrado los resultados esperados, pero que en cualquier caso han beneficiado a un número limitado de familias y han servido para adquirir experiencia en este campo en que la acción gubernamental es relativamente reciente en la región.

/Aspectos generales

Aspectos generales que condicionan las soluciones del problema de la vivienda

42. Como se indica en varios de los trabajos presentados al Seminario, las soluciones del problema habitacional están condicionadas por una serie de factores de orden general siendo los principales los siguientes: a) poca capacidad económica de los países y su crecimiento lento e irregular; b) desfavorable distribución de las familias según sus ingresos; c) falta o ineficacia de mecanismos administrativos e institucionales que permitan la operación del mercado de viviendas destinada a todos los diversos grupos sociales; d) limitaciones derivadas de la capacidad de la industria de la construcción; e) deficiencias de producción y comercialización de materiales de construcción; f) escasez de mano de obra calificada y otros. Los dos primeros factores no pueden ser influidos - sino en muy pequeña escala - por medidas de carácter sectorial. Los otros pueden ser modificados en mayor o menor grado según sean las circunstancias imperantes en cada país, mediante la acción estatal dirigida al mejoramiento de las condiciones habitacionales.

43. Como se ha revelado en los estudios económicos anuales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), el desarrollo económico de los países de la región se caracteriza por la lentitud e irregularidad del crecimiento del producto. En los últimos años el ingreso per cápita creció en poco más de uno por ciento por año, fluctuando entre 0.4 por ciento en el período 1962-1963 y 3.5 en 1963-1964. En 1966 el ingreso per cápita fue apenas 0.2 por ciento superior al de 1965.[5/] El ritmo de crecimiento ha variado mucho de año en año y de país a país, como lo demuestra el cuadro 3.

5/ La economía de América Latina en 1966, un extracto del Estudio Económico de la CEPAL, publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 67.II.G.6. E/CN.12/768 marzo de 1967.

/Cuadro 3

Cuadro 3

AMERICA LATINA: RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO POR PAISES

(Tasas anuales)

Países	Producto bruto total			Producto bruto por habitante		
	1960-66	1964-65	1965-66 a/	1960-66	1964-65	1965-66 a/
Argentina	2.6	7.8	-1.2	1.1	6.3	-2.7
Bolivia	5.2	5.6	6.0	2.9	3.3	3.7
Brasil	3.8	3.8	1.9	0.7	0.7	-1.2
Colombia	4.5	3.2	4.5	1.3	-	1.3
Costa Rica	5.2	6.4	6.9	1.2	2.4	2.9
Chile	4.0	4.1	5.5	1.6	1.7	3.1
Ecuador	4.0	3.3	3.3	0.6	-0.1	-0.1
El Salvador	6.4	4.7	5.5	3.2	1.5	2.3
Guatemala	6.3	7.3	5.9	3.2	4.2	2.8
Haití	-0.9	-5.3	-2.6	-2.9	-7.3	-4.6
Honduras	4.8	7.3	3.3	1.5	4.0	-
México	6.3	5.4	6.7	2.9	2.0	3.2
Nicaragua	7.8	9.6	3.6	4.5	6.3	0.3
Panamá	8.1	8.1	8.8	4.8	4.8	5.3
Paraguay	3.5	5.9	1.9	0.5	2.9	-1.1
Perú	5.8	6.3	6.0	2.7	3.2	2.9
República Dominicana	2.3	-12.0	7.1	-1.3	-15.6	3.5
Uruguay	1.2	1.0	2.6	-0.1	-0.3	1.3
Venezuela	5.2	6.2	4.0	1.7	2.7	0.5
Total América Latina (excluida Cuba)	4.3	5.1	3.0	1.3	2.1	-

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas nacionales.

a/ Estimaciones preliminares.

44. No corresponde analizar aquí las causas del desarrollo insuficiente e irregular [6/] sino más bien las repercusiones de esta situación sobre las posibilidades de abordar el problema habitacional. El lento ritmo de crecimiento del producto por habitante implica que si se mantiene la composición de las inversiones, la inversión en vivienda por habitante se mantendrá relativamente estable, siendo insuficiente para mantener la situación existente en vista del rápido crecimiento de la demanda originado por el desplazamiento interno de población rural a los centros urbanos. Para evitar el empeoramiento de las condiciones habitacionales será necesario que la inversión en viviendas crezca más rápidamente que el producto nacional. Este requerimiento ha sido aceptado en la preparación de algunos planes de viviendas - y se ha observado también en la realidad - en los cuales se contempló un crecimiento de la inversión en vivienda de 7 a 9 por ciento anual durante los diez años del plan frente a una meta de crecimiento del producto de 5 a 6 por ciento anual.

45. En la América Latina se han observado relaciones aparentemente paradojales entre el ritmo de crecimiento del producto y los cambios en el nivel de actividad de la construcción. Así por ejemplo, en los años 1945 a 1960 en que el producto bruto y la producción industrial crecieron a un ritmo mayor fue precisamente el período en que se acentuó la crisis habitacional en las principales ciudades. Se ha explicado esta tendencia como efecto del impulso de la industrialización que atrajo gran cantidad de inmigrantes a los centros en que se localizaron las industrias y los servicios relacionados con ellas, pero la migración interna ha continuado después que aquella etapa transitoria de industrialización alcanzó una cierta estabilización al agotarse el proceso de substitución de importaciones. Las ciudades han crecido así más rápidamente que las oportunidades de empleo, como resultado de lo cual ha aumentado la desocupación urbana. Esta explicación es sin embargo discutible y se requiere mayor investigación para identificar los factores predominantes en cada país.

6/ Sobre esta materia pueden consultarse los Estudios Económicos de la CEPAL.

/46. En

46. En algunos de los trabajos presentados al Seminario se asigna mayor importancia a la industrialización como factor de atracción de la población rural hacia las ciudades. En otros se estima que el desarrollo cultural y la "estructura feudal" en el medio rural han sido factores de expulsión de la población rural. Cualquiera que hayan sido los factores en juego, es evidente que ha habido una estrecha correlación entre el ritmo de crecimiento del producto y la tasa de urbanización (crecimiento del porcentaje de población urbana), que ha repercutido empeorando la situación habitacional en los grandes centros urbanos.

47. En el corto plazo se observan variaciones completamente erráticas en el nivel de actividad de la construcción en comparación a las variaciones en el ritmo de crecimiento del producto. (Compárese el cuadro 3 con el gráfico I.) Como en el corto plazo las variaciones en la construcción han sido erráticas en relación con las variaciones en el ritmo de crecimiento global de la economía, ello indica que las fluctuaciones anuales en la construcción no son el reflejo de las variaciones anuales en el ritmo de crecimiento del producto; hay otros factores, entre los cuales juegan un papel decisivo las decisiones de gobierno con relación a la política habitacional que alteran muy sensiblemente la relación entre el producto nacional y la inversión en viviendas.

48. Como se ha señalado anteriormente, un factor que limita en forma muy directa las posibilidades de abordar el problema habitacional es la inflación. Son muchos los países de la región en que se han observado fuertes alzas en los precios al consumidor (costo de vida). Así por ejemplo, en Colombia y Chile las alzas se aproximaron al 20 por ciento en 1966; en Argentina, Brasil y Uruguay superaron el 40 por ciento; en Bolivia y Perú las alzas fueron de entre 5 y 10 por ciento; en México entre 3 y 4 por ciento y en Ecuador alrededor de 1 por ciento.[7/] Se comprenderá que tasas tan elevadas como las que afectan a los países mencionados, excepto México y Ecuador, impiden la recuperación de los préstamos hipotecarios. La adopción del reajuste

---

7/ La Economía de América Latina en 1966, op. cit.

/corrige en

corrige en parte esta perturbación y la adopción de bonos móviles, ahorros reajustables y otros mecanismos de defensa de los ahorristas pueden permitir el funcionamiento del sistema de financiamiento de la vivienda. Pero la inflación afecta en diversas formas a la construcción produciendo alzas desproporcionadas en los costos de edificación. En uno de los documentos del Seminario se señala que la prefabricación podrá reducir en parte el efecto de la inflación sobre los costos de edificación mediante la reducción de los plazos.

49. El factor de carácter estructural que obstaculiza más directamente las soluciones al problema habitacional es la actual distribución de las familias según su ingreso. La búsqueda de soluciones al problema de la vivienda se ha desarrollado en un clima de incertidumbre respecto a la capacidad de pago de las familias. La falta de información estadística fidedigna sobre la distribución de las familias urbanas según su ingreso y la composición de los gastos familiares ha sido la causa principal de esta incertidumbre. Los planteamientos han abundado en posiciones extremas (que seguramente son válidas en algunas ciudades y países y no en otros); según unos la gran mayoría de las familias urbanas no pueden pagar cuotas de préstamos a largo plazo, o el arriendo correspondiente a viviendas consideradas mínimas desde el punto de vista de la higiene y la seguridad de sus ocupantes. Según otros esta fracción - que existe en todos los casos - representa una porción pequeña de la población y en consecuencia habría posibilidad de servir a la mayoría de la población mediante planes de financiamiento y de construcción de viviendas adecuadas a la capacidad de pago de las familias determinada por la estructura actual de la distribución de ingresos.

50. Cualquiera que sea la situación económica de las familias, parte de sus ingresos son destinados al pago de arriendo, o a la compra y mantención de la vivienda. Así por ejemplo, en Recife en 1961- 62 las familias destinaban en promedio 11.5 por ciento de sus gastos a "arriendo y mantención" ("Pesquisa sobre orçamentos familiares", efectuada por la Fundación Getulio Vargas) y este porcentaje variaba de 14 por ciento en los niveles de muy bajo ingreso, a 10 por ciento en los ingresos medios, a 25 por ciento para los ingresos más altos (curva en forma de J). Estas cifras no son muy diferentes de las que se han encontrado en otras ciudades y períodos en la región, a excepción de aquellas ciudades en que rige un estricto control de alquileres./51. Se

51. Se puede suponer entonces que la capacidad de pago de las familias es como mínimo equivalente al valor de los arriendos de las casas que ocupan actualmente, es decir, a 10-25 por ciento de su ingreso. Esta sería la suma que podrían destinar al pago de prestaciones mensuales correspondientes a amortización, interés y seguro sobre un préstamo hipotecario de largo plazo que represente entre 70 y 90 por ciento del precio de venta o costo total de la vivienda. Si el préstamo hipotecario es a 20 años plazo, al interés (incluyendo seguros) de 7 por ciento y si la familia destina un 18 por ciento de su ingreso al pago de cuotas mensuales, podría comprar en estas condiciones viviendas equivalentes a 30 veces el ingreso familiar mensual (o 2.5 veces el ingreso familiar anual). El gráfico 2 ilustra la relación existente entre el valor de la vivienda y el ingreso familiar mensual bajo diversas condiciones de plazo, interés y pago al contado.

52. Esta concepción de la capacidad de pago implica suponer que las familias podrán ahorrar además lo suficiente para el pago al contado (pie, o entrada como se le denomina en algunos países), el cual debiera ser menor (cero para las clases de mínimo ingreso) y aumentar gradualmente con el nivel de ingresos.

53. Para fines de ilustración puede suponerse que las familias pueden aspirar a comprar o arrendar viviendas de valor equivalente a 2.5 veces su ingreso anual. Aplicando esta relación a la distribución de familias según niveles de ingreso de México en 1963-64 y de Argentina 1961, citadas en "Estudios sobre la distribución del Ingreso en América Latina" preparado por la Comisión Económica para América Latina [8/] se llega a la conclusión de que en México el 20 por ciento de la población sólo podría aspirar a viviendas de menos de 1 000 dólares (550 en promedio), y el 80 por ciento restante a viviendas de más de 1 000 dólares. Al 75 por ciento de las familias corresponderían viviendas de 1 000 a 6 500 dólares aproximadamente. (Véase cuadro 4.)

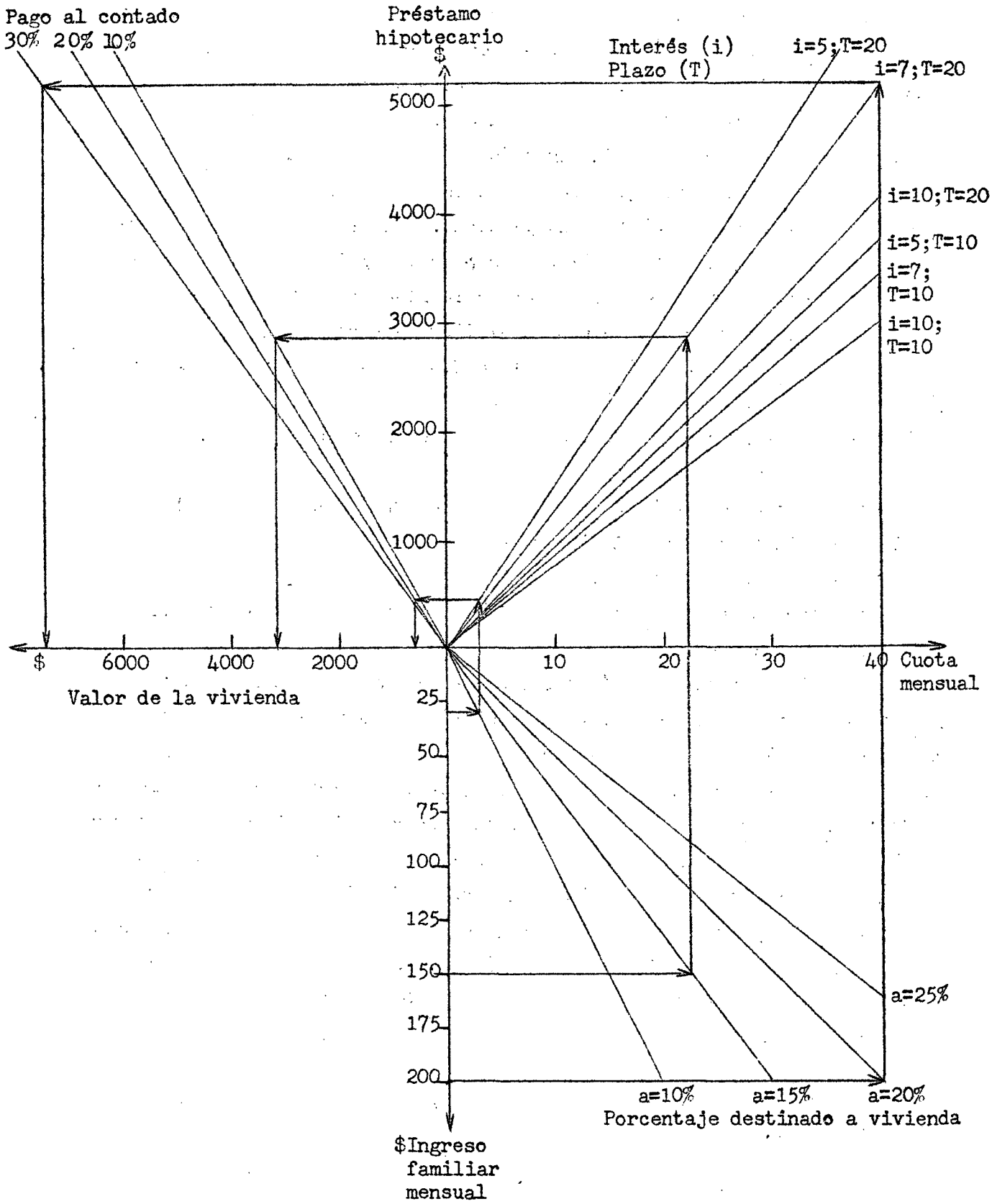
8/ E/CN.12/770 de 29 de marzo de 1967, Cuadro 38, pág. 187 y Cuadro 5, página 31.

/Gráfico 2

Gráfico 2

CAPACIDAD DE COMPRA DE VIVIENDAS SEGUN EL INGRESO FAMILIAR: PORCENTAJE DESTINADO A PAGO DE CUOTAS: INTERES Y PLAZO DE LA DEUDA HIPOTECARIA: Y PAGO AL CONTADO

Valores constantes, cuotas iguales (amortización e interés)



Cuadro 4

MEXICO: DISTRIBUCION DE LAS FAMILIAS SEGUN SU INGRESO ANUAL EN 1963-64 a/ Y VALOR DE LAS VIVIENDAS DE ACUERDO A SU CAPACIDAD DE PAGO

Porciento de familias en orden ascendente de ingreso	Ingreso familiar medio anual	Valor de las viviendas correspondientes a cada nivel de ingreso (dólares) b/
20 por ciento inferior	220	550
30 " " siguiente	470	1 175
30 " " siguiente	1 070	2 675
15 " " siguiente	2 500	6 250
5 " " superior	7 200	18 000

a/ E/CN.12/770, Cuadro 38, pág. 187.

b/ 2.5 veces el ingreso medio anual.

54. El mismo cálculo hecho para Argentina indica que el valor de las viviendas correspondientes al ingreso familiar prevalente en 1961 sería bastante superior al de México. Así, menos de un 10 por ciento no podría financiar la compra de viviendas de más de 2 000 dólares. El 80 por ciento de la población tendría capacidad económica suficiente para arrendar o comprar viviendas de valor comprendido entre 2 000 y 9 000 dólares aproximadamente y el 10 por ciento restante viviendas de más de 9 000 dólares. (Véase cuadro 5.)

/Cuadro 5

Cuadro 5

ARGENTINA: DISTRIBUCION DE FAMILIAS SEGUN SU INGRESO ANUAL 1961 a/ Y VALOR DE LAS VIVIENDAS DE ACUERDO A SU CAPACIDAD DE PAGO

Grupo de ingreso	Ingreso anual promedio	Valor de las viviendas correspondientes a cada nivel de ingresos b/ (dólares) c/
1° decil	740	1 850
2° "	1 030	2 575
3° "	1 220	3 050
4° "	1 370	3 425
5° "	1 520	3 800
6° "	1 750	4 375
7° "	2 020	5 050
8° "	2 430	6 075
9° "	3 250	8 125
10° "	9 840	24 600

a/ E/CN.12/770, Cuadro 5, pág. 31.

b/ 2.5 veces el ingreso anual.

c/ 65 pesos por dólar.

55. Las cifras mencionadas representan situaciones cercanas a los extremos respecto del ingreso y su distribución en América Latina. La situación varía mucho de un país a otro y dentro de cada país de región a región. No es posible en consecuencia, anticipar si las familias tienen o no capacidad de pago sin antes evaluar la distribución de las familias según niveles de ingreso y la posibilidad de financiamiento a largo plazo.

56. El estudio de las posibilidades de ofrecer viviendas de bajo costo indica que no es imposible en ningún país producir viviendas mínimas a precios cercanos a los 1 000 dólares, como lo revelan los trabajos presentados

/al Seminario.

al Seminario. Sin embargo, las posibilidades más frecuentes de producir casas terminadas de alrededor de 50 metros cuadrados, con servicios, en las ciudades principales, comienzan en alrededor de 1 500 dólares. Bajo este límite es necesario recurrir en el medio urbano a bonificaciones o subsidios, autoconstrucción u otros mecanismos de ayuda social. La situación es muy diferente en las zonas rurales. En éstas se han construido en todos los países viviendas satisfactorias por menos de 1 000 dólares empleando materiales y mano de obra local.

57. El problema de "oferta" de viviendas baratas debe ser visto desde dos ángulos: a) el de la falta de interés de los inversionistas privados en construir viviendas mínimas para el arriendo o venta, lo cual ha sido suficientemente demostrado, y b) el de los precios de venta aparentemente excesivos, de las viviendas ofrecidas en el mercado, en relación al costo de los factores. El punto a) ha sido fehacientemente establecido y los gobiernos han respondido iniciando planes de inversión pública en viviendas de esta clase. También están colaborando organizaciones sin fines de lucro y de beneficencia y se ha propuesto una gran variedad de soluciones para compensar este efecto, tales como la vivienda embrión (que recibe diversos nombres en los diversos países), la autoconstrucción, construcción gradual, etc. El ángulo b) es en cambio muy incierto pues no se dispone aún en América Latina de estudios fehacientes, en profundidad y de amplitud adecuados que ofrezcan informaciones sobre las variables que intervienen en el precio de venta de las viviendas, su importancia relativa y los factores que inciden sobre ellos. (En la CEPAL está en desarrollo un estudio de costos de vivienda, en colaboración con el BID cuyos resultados serán dados a conocer a fines de 1967.)

58. Para asegurar que los planes habitacionales beneficien a todos los sectores de la población, en especial a los de bajos ingresos se ha optado en varios países por dirigir las acciones específicamente a ciertos grupos (urbanos) definidos por su nivel de ingreso familiar, entregando la responsabilidad de tales acciones a determinados organismos. Así por ejemplo, en Colombia el Instituto de Crédito Territorial se ocupa de los programas de viviendas mínimas destinadas a los grupos de ingresos más bajos, en tanto

/que el

que el Banco de Crédito Hipotecario trabaja con los sectores de ingresos medios y altos. En Chile, la Corporación de Servicios Habitacionales y la Corporación de la Vivienda atienden a los sectores de ingresos bajos, mientras las asociaciones de ahorros y préstamos, respaldadas por la Caja Central de Ahorros y Préstamos, trabajan con sectores de ingresos medios y altos. En los planes habitacionales de Brasil y Uruguay así como en otros países se han adoptado enfoques semejantes.

59. En general se distinguen cuatro estratos de familias urbanas según su ingreso familiar mensual:

1) De subsistencia, con menos de 30 dólares.

2) De bajo ingreso, con 30 a 100 dólares.

3) De ingreso medio, con 100 a 300 dólares.

4) Alto ingreso. Con más de 300 dólares.

60. Los límites fijados varían grandemente de país a país y se los establece en términos de "salario mínimo", "salario vital" u otro índice en uso en cada caso. Para el primer grupo (que representaría alrededor del 20 por ciento de todas las familias, incluyendo las rurales, en México - según el cuadro 4 - y menos de 10 por ciento en Argentina, Chile y Uruguay) se estima que la solución no reside tanto en facilitarles la compra de viviendas como en proporcionarles el arriendo en carácter transitorio de viviendas subsidiadas (solución del Municipio de Montevideo) o en proporcionarles terrenos y servicios urbanos en los cuales por su propio esfuerzo puedan gradualmente construir su casa. Sin embargo, este grupo está compuesto en elevada proporción por parejas muy jóvenes, ancianos y jefes de familia en proceso de adaptación que generalmente no están interesados en comprar viviendas.

61. Para el segundo grupo que es numeroso en todos los países (alrededor de 60 por ciento en México y 25-30 por ciento en Argentina) se están empleando soluciones especiales como subsidios, cooperativas, autoconstrucción, casas embrión y otras, tratándose de crear un mercado social de viviendas para este grupo.

/62. El

62. El tercer grupo (alrededor de 10 por ciento en México y 70 por ciento en Argentina) tiene capacidad de compra de viviendas entre 3 000 y 9 000 dólares que la industria puede producir sin dificultades en todos los países. Su accesibilidad al mercado depende esencialmente de la posibilidad de obtener crédito a largo plazo y de la oferta de viviendas en el mercado a estos precios.

63. El cuarto grupo (que representa alrededor de 5 por ciento en México y más de 10 por ciento en Argentina) puede satisfacer sus necesidades en el mercado libre de viviendas.

64. El mercado de la vivienda al nivel local se descompone en varios submercados que no se influyen mayormente entre sí. Así la demanda y oferta de viviendas destinadas a los sectores de alto ingreso se desarrolla independientemente de la demanda y oferta de viviendas para los sectores de ingresos medios y bajos. De modo que frecuentemente ocurre que mientras hay oferta en cantidad suficiente y aun abundante de departamentos de alto costo no hay oferta de viviendas de bajo precio. Se trata entonces de corregir esta deficiencia mediante la intervención estatal a través de la inversión pública en viviendas populares, la canalización de ahorros forzosos para este sector, incentivos tributarios a esta clase de inversiones, de incrementar la potencialidad económica de las clases modestas a través de la formación de cooperativas, y de otras medidas.

II. FINANCIAMIENTO

II. FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA

65. El crédito hipotecario para la compra de viviendas es la herramienta fundamental que permite la operación del mercado de viviendas. Es por lo tanto un instrumento de acción social más bien que una actividad bancaria. Su acción debe estar orientada y supeditada a las finalidades de la política habitacional. Sin perjuicio de salvaguardar las responsabilidades de sus colocaciones la institución financiera deberá propender a que las familias de ingresos medios y bajos puedan adquirir viviendas para su uso.

66. Para que el crédito hipotecario pueda operar en un régimen inflacionario es indispensable que sus operaciones - tanto de captación de fondos como de préstamos a largo plazo - se hagan sobre la base de unidades o cuotas reajustables. De otro modo el Banco Hipotecario se transforma en un canal para el subsidio a aquellos que obtienen préstamos.

67. Para ejecutar las soluciones indicadas anteriormente se requiere financiamiento en escala y condiciones adecuadas a la capacidad económica de las familias para las siguientes operaciones: a) préstamos hipotecarios de largo plazo a los compradores de viviendas; b) préstamos de corto plazo a los constructores; c) subsidios directos e indirectos a las familias de los grupos 1 y 2, y d) gastos de administración de los servicios públicos encargados de ejecutar el programa. Para a) se requiere que exista un sistema nacional, especialmente en aquellos países en que la inflación exige que se aplique la corrección monetaria o reajuste a las operaciones inmobiliarias. El crédito de corto plazo debe estar coordinado con el de largo plazo. Corrientemente se aplica a través de líneas especiales que manejan los bancos comerciales. Los subsidios y los gastos de administración deben ser financiados por asignaciones del presupuesto fiscal.

68. La organización del crédito hipotecario ha hecho necesario en algunos países la creación de un fondo nacional para la vivienda cuyo desarrollo puede ser programado teniendo en cuenta tanto los ingresos resultantes de intereses y amortizaciones anteriores, aportes de ahorristas, bonos, préstamos internos y externos, como las aplicaciones anuales de acuerdo al desarrollo previsto del plan habitacional, los pagos de obligaciones y los gastos de administración.

/69. Para

69. Para el desarrollo del fondo nacional es esencial asegurar la recuperación total de los préstamos, lo cual dependerá en alto grado, además de la adopción del "reajuste" en los países con inflación, de la eficiencia de la adjudicación de préstamos de acuerdo a la capacidad real de pago de los deudores de la organización de la cobranza.

70. En los trabajos presentados al Seminario se informa sobre las siguientes fuentes principales de recursos financieros en los diversos países: a) excedentes del sistema de seguridad social; b) recursos provenientes de la administración de fondos de previsión, como por ejemplo el Fondo de Garantía de Tiempo Servido en Brasil, equivalente al 8 por ciento de los sueldos y salarios de todo el país; c) fondos sindicales, y gremiales; d) ahorro libre, a través de asociaciones mutuales de ahorros y préstamos; e) ahorro contractual, a través de sistemas especiales de ahorro, como los establecidos por los Bancos Hipotecarios de Argentina y Uruguay; f) inversiones forzosas, como las establecidas en Chile, equivalente al 5 por ciento de las utilidades de las empresas industriales y comerciales y 4 por ciento de las agrícolas y mineras, y la toma de bonos hipotecarios por los bancos comerciales en otros países; g) asignaciones del presupuesto fiscal; h) ahorro privado a través de venta de hipotecas, colocación de bonos, letras inmobiliarias y mecanismos similares; i) comisiones, intereses y amortizaciones de préstamos y otros.

71. Se ha entregado la administración del sistema financiero a una o varias instituciones, pero estableciendo la necesaria vinculación con los organismos responsables de la política habitacional al nivel máximo ejecutivo a fin de que la operación del sistema financiero constituya efectivamente un instrumento de acción de la política habitacional. El principio básico que se trata de aplicar consiste en que toda vivienda cuya construcción o compra es estimulada o ayudada por el sistema financiero establecido como parte de la política habitacional debe cumplir los requisitos fijados a las viviendas de interés social (o nacional como se les llama en uno de los documentos del Seminario) destinadas a servir a los estratos de ingresos 2 y 3.

III. POLITICA DE VIVIENDA

72. La política habitacional se origina en el reconocimiento de la importancia de la vivienda como necesidad esencial para la familia y la obligación del estado de adoptar mecanismos e instrumentos que aseguren la ampliación gradual del patrimonio en consonancia con el crecimiento de la población y la elevación de factores higiénicos y culturales, y que faciliten el acceso de las familias de más bajo ingreso al mercado de viviendas.

73. La política de vivienda concebida como una serie de lineamientos generales para la acción gubernamental tendiente a mejorar las condiciones de vida en materia de habitación ha sido enfocada en los países desde diversos ángulos. En todos los casos se basa en la aceptación como tesis doctrinaria de que la necesidad de vivienda separada e higiénica es tan esencial para el desarrollo de la familia como la alimentación, el vestuario, la salud y la educación, y en reconocer que la familia es la célula básica de la sociedad a la cual se le debe reconocer el derecho a una vivienda digna dotada de las condiciones mínimas de habitabilidad y con posibilidades de adaptación a las necesidades y funciones de vida familiar. Sobre este punto parece no haber dos posiciones.

74. También se reconoce que debe ser un objetivo primordial de la política habitacional asegurar un equilibrio entre la necesidad de viviendas y la oferta para los diversos sectores sociales que han sido comentados anteriormente.

75. Se observa sin embargo discrepancias fundamentales en cuanto al beneficio que se espera de los programas de construcción de viviendas en relación a las finalidades del desarrollo económico y del mejoramiento de los niveles de vida. Mientras unos consideran que la construcción de viviendas tiene la finalidad primordial de mejorar las condiciones habitacionales y asignan por lo tanto a esta actividad económica el carácter de instrumento social, otros estiman que la construcción de viviendas es una actividad que tiene un gran valor como instrumento del desarrollo económico pudiendo estimular la economía e influir sobre las tendencias migratorias de la población evitando su afluencia hacia los

/grandes centros

grandes centros urbanos. En relación con esta última tesis en algunos países se ha calificado a la industria de la construcción como "motor de la economía" y como "instrumento desarrollista".

76. Además existe la posición tradicional que considera que el desarrollo social es un subproducto del desarrollo económico y que las inversiones sociales son a expensas del desarrollo económico. Sin embargo esta última tesis ha sido descartada gradualmente en vista de que se ha demostrado suficientemente que el desarrollo económico no genera automáticamente inversiones en vivienda y que estas son a su vez esenciales para mantener el desarrollo económico a largo plazo y en particular para atender a las necesidades originadas por la urbanización que en todos los casos acompaña inevitablemente el crecimiento de la economía.

77. Los lineamientos adoptados en los países concuerdan en propiciar medidas específicas, medidas sectoriales, que tienden a beneficiar directamente a cada uno de los estratos sociales caracterizados por sus niveles de ingreso. Es comprensible que en todos los enfoques se haya puesto énfasis en las medidas que tienden a aliviar el problema habitacional de los estratos 1 y 2 del esquema anterior (véase párrafo 59) es decir de las familias de más bajo ingreso de modo tal que en algunos casos se ha restringido la política simplemente a medidas que se refieren solamente a este grupo, a pesar de que en muchos casos, representa a menos del 50 por ciento de la población urbana. Al proponer medidas tendientes a favorecer este sector se ha atribuido a la edificación de viviendas por autoconstrucción un elevado valor como instrumento de integración social de grupos marginales. También se ha visto en estos programas un mecanismo de acción que podría facilitar la participación popular en la solución de los problemas comunitarios.

78. En otros casos se ha prestado mayor atención a las medidas que tienden a facilitar la operación del mercado de viviendas para los sectores de ingresos medios (sector 3 del párrafo 59).

79. Concretamente a través del establecimiento de una política nacional de vivienda se trata de afrontar problemas relativamente concretos como los siguientes:

/a) Las

a) Las condiciones de vida en materia de habitación son evidentemente muy precarias en la región y no se puede esperar indefinidamente hasta alcanzar un determinado nivel económico para tratar de mejorarlas. Aunque muchas familias soportan con entereza las precarias condiciones en que viven ello no puede ser considerado como una justificación de baja prioridad para la vivienda pues ciertamente no puede ser beneficioso desde el punto de vista higiénico que 7 personas convivan en una pieza como ocurre en promedio en las 150 000 familias que han presentado solicitudes al Instituto de Crédito Territorial en Colombia.[9/] Aunque los resultados de la ejecución de programas de vivienda presentan grandes deficiencias en relación a lo previsto, en todos los casos es posible mejorar las condiciones de vivienda de muchos miles de familias en cada país (cientos de miles en la región) y ello por sí solo constituye una justificación a favor de esta actividad.

b) La América Latina atraviesa por un proceso de cambios acelerados en las formas de vida reflejado en su elevada tasa de urbanización. Ello implica que numerosas familias se desplazan de un punto a otro, cambian frecuentemente de actividad y requieren por tanto viviendas que ofrezcan un alto grado de flexibilidad y adaptabilidad. Las necesidades cambiantes de las familias deberán ser satisfechas mediante la operación de un mercado ágil de viviendas más bien que mediante cambios en la estructura de las casas y departamentos para adecuarlos al crecimiento o decrecimiento de las familias propietarias. Una de las finalidades de la política deberá ser entonces el establecimiento y agilización del mercado de viviendas.

c) Los diagnósticos preparados por las oficinas sectoriales en diversos países han señalado la falta de oferta de viviendas por la iniciativa privada para los sectores de ingresos bajos pero que tienen capacidad de pago suficiente. Para subsanar esta deficiencia de oferta no sólo se requiere canalizar recursos para este campo a través de la acción estatal sino que además proyectar viviendas y conjuntos habitacionales no ya para una familia determinada, sino para un sector

---

9/ Política y Programas de Vivienda en el País, Documento Informativo No. 21 preparado por Hernando Velez Sánchez.

/de la

de la población formada por grupos sociales definidos en forma más o menos imprecisa, cuyos requerimientos será necesario determinar. Este cambio implica que las familias deberán adaptarse a las viviendas más bien que éstas a las necesidades de cada "cliente particular".

d) Las grandes fluctuaciones en el nivel de actividad de la construcción han impedido el desarrollo industrial de la construcción y como consecuencia la reducción de costos de edificación. A través de medidas de política habitacional se puede estimular la reducción de costos de edificación mediante la mantención de una tendencia regular ascendente de la actividad constructora y la organización de proyectos de acuerdo a la estructura y capacidad de la industria de la construcción.

e) El crecimiento horizontal de las grandes ciudades exige la adopción de una política de densificación y renovación urbana. Sin embargo para que esta se pueda ejecutar es preciso crear primeramente condiciones favorables para que se desarrollen las inversiones en viviendas populares en forma acelerada a fin de que los ocupantes de viviendas vetustas, que vayan a ser demolidas, tengan posibilidad de trasladarse a viviendas higiénicas a niveles de precios compatibles con sus ingresos.

80. Se comprende que no se puedan cumplir estas finalidades por efecto del desarrollo espontáneo y que será necesario en consecuencia que el Estado asuma la responsabilidad de dirigir la acción en este campo complementando la iniciativa privada y creando las condiciones necesarias para la operación del mercado de viviendas de modo que sirva a todos los sectores sociales y en particular a los niveles de más bajo ingreso.

81. Desde un punto de vista global la finalidad de la política de vivienda habrá de ser el mejoramiento de las condiciones habitacionales de todos los sectores de la población, al mismo tiempo que, a través de la localización de proyectos y de la elección de técnicas de construcción, se coadyuva al desarrollo de la economía y se estimula la participación popular en todos los niveles y la integración social de grupos actualmente marginados.

82. Las medidas fundamentales de carácter específico que se han adoptado en los diversos países consisten en las siguientes:

/a) Establecimiento

a) Establecimiento de un sistema nacional de crédito hipotecario que pueda operar en un medio inflacionario y en escala suficiente para atender a una proporción elevada de las operaciones inmobiliarias. Esto implica adoptar un sistema de reajustes o corrección monetaria para todas las operaciones inmobiliarias en aquellos países en que la tasa de inflación supera los límites fijados a las tasas de interés, y formar un fondo nacional de préstamos.

b) Que los gobiernos construyan viviendas populares a través de la acción directa de organismos especializados o mediante el empleo de algunos de los múltiples sistemas de estímulo a la construcción popular que se han ideado en diversos países,[10/] llenando así el vacío dejado por el sector privado que se ha retraído de esta actividad, bajo el impacto de estímulos a la inversión industrial y a otros campos.

c) Para atender los sectores de más bajos ingresos será necesario adoptar medidas especiales que estimulen la participación directa de los interesados en la solución de sus problemas. Con este fin se trata de ejecutar proyectos por autoconstrucción, construir casas embriones o crecedoras u otras medidas que han demostrado ser efectivas para la atención de este grupo.

d) En lo que respecta al origen de los fondos destinados al crédito hipotecario se trata esencialmente de establecer mecanismos de captación de ahorros nacionales; pero para asegurar el rápido crecimiento del fondo, en su etapa inicial, será necesario hacer aportes en forma de préstamos externos o internos, o aportes de capital de otras fuentes, como las indicadas en el párrafo 70.

e) La aplicación de las medidas mencionadas anteriormente deberá conducir a la construcción de conjuntos habitacionales relativamente grandes lo cual debiera estimular el desarrollo tecnológico de la industria de la construcción y como consecuencia mejoramientos de la productividad y reducción de costos de la edificación. Para que esto ocurra es preciso que la acción gubernamental sea programada de modo que la actividad de la construcción se desarrolle en forma continua y creciente.

10/ Véase, Presencia del BID en el campo del desarrollo y la vivienda, páginas 11 a 14.

f) Como el incremento del stock de viviendas requiere un incremento paralelo de los servicios urbanos y como además la ubicación de los conjuntos habitacionales debe guardar relación con el desarrollo armónico de las ciudades, los programas de construcción de viviendas deberán ejecutarse de acuerdo con planes de desarrollo urbano y regional; así, mientras la programación sectorial de viviendas permitirá establecer el financiamiento en escala nacional para la producción de viviendas destinadas a los diversos tramos de ingreso en las ciudades y regiones del país, la planificación urbana y regional proveerá un marco para determinar la mejor localización y características de los conjuntos habitacionales en relación a la localización de industrias y servicios con miras a la integración social de los futuros ocupantes.

g) La política habitacional deberá contener también orientaciones e instrumentos para lograr el mejor uso de los terrenos urbanos evitando el alza desmedida de los precios de éstos.

83. Para aplicar las medidas indicadas anteriormente será necesario que se establezcan organismos nacionales de vivienda que estudien el problema en forma continua y que vayan adaptando las acciones a las características cambiantes del problema y a la evolución de los instrumentos útiles en este campo.[11/]

84. En resumen, las acciones tendientes a enfrentar el problema habitacional requieren de la atención continuada de un organismo especializado del Estado y tratarán principalmente de cubrir los siguientes aspectos:

a) establecimiento de un sistema nacional de crédito hipotecario, que opere con corrección monetaria en los países en que la tasa de inflación se aproxime al límite fijado a las tasas de interés;

b) inversión pública en viviendas populares;

c) establecimiento de normas acordes con la política habitacional;

11/ Véase Informe de la gira de estudios y seminario sobre organización y funciones de los organismos nacionales encargados de la ejecución de los programas de vivienda, CEPAL, E/CN.12/715/Rev.1, 1965 y también la conclusión primera del Seminario de 1962 sobre Estadísticas y Programas de Vivienda, Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: 63.II.G.14.

d) promoción de la productividad en la construcción de viviendas;

e) asistencia técnica y financiera a través de autoconstrucción, cooperativas y otros mecanismos destinados a ayudar a las familias de ingresos muy bajos;

f) coordinación con los programas de equipamiento comunitario desarrollados paralelamente a los planes de vivienda.

85. Debe señalarse que se ha propuesto también como política habitacional en algunos círculos la postergación de medidas tendientes a promover inversiones en este campo a fin de concentrar el máximo de esfuerzos en inversiones industriales y en otros campos calificados como más productivos desde el punto de vista del desarrollo de la capacidad de la economía, afirmándose que tendría más valor para el mejoramiento de las condiciones habitacionales a largo plazo el rápido crecimiento de la economía logrado a través de un proceso de industrialización que el efecto que se obtendría mediante la inversión en viviendas en las circunstancias actuales. Esta tesis sin embargo no ha tenido seguidores en los gobiernos pero ha sido motivo de interesantes discusiones en seminarios y actividades académicas. En los documentos presentados al Seminario se reconoce la estrecha vinculación que debe existir entre la inversión en vivienda y la inversión en otros sectores.

86. En los trabajos presentados al Seminario se informa sobre situaciones muy dispares en lo que respecta a adopción de política habitacional en los diversos países. Así por ejemplo, se señala que son varios los países en que aun cuando se están aplicando grandes recursos públicos a la solución del problema habitacional no se ha adoptado aún una política específica al respecto. En otros casos la política está implícita en las disposiciones legislativas que crearon los instrumentos administrativos de acción en este campo. En prácticamente todos los casos en que se ha formulado una política habitacional esta se refiere solamente a algunos aspectos específicos y no enmarca todas las secciones básicas o fundamentales en este campo; así muy notablemente en algunos casos se ha considerado fuera del sector a las instituciones financieras de la vivienda que constituyen un instrumento fundamental de acción en este campo.

/87. Puede

87. Puede observarse una falta de continuidad y permanencia de las orientaciones de los organismos nacionales de vivienda, que modifican continuamente su política con las consiguientes perturbaciones para todos los que en el ámbito nacional participan en los programas de vivienda; tanto en el lado de la demanda (familias) como en el lado de la oferta, tales como inversionistas privados, constructores, proveedores, profesionales y obreros de la construcción.

88. Generalmente las fluctuaciones en la política de viviendas se deben a influencias externas a los organismos mismos, resultantes de cambios en la situación económica general, cambios en la prioridad asignada a la vivienda en la política general de desarrollo del momento en relación a la duración del período de gobierno, o de otras causas. Es preciso reconocer que no se ha desarrollado aún una conciencia general sobre la necesidad de mantener un ritmo creciente de construcción en un nivel compatible con la economía, establecido como parte del proceso general de la programación del desarrollo económico. Más bien se considera la construcción residencial como un instrumento antirecesivo (anticíclico) con la consiguiente repercusión sobre el desarrollo irregular de la industria.

89. A falta de una política habitacional nacional, algunos organismos técnicos y grupos profesionales independientes han tomado la iniciativa de proponer tal política. Estas acciones no siempre han obtenido la aprobación de los poderes públicos y el respaldo amplio de todos los sectores y no han servido sino como base de discusión.

90. La política en todos los países tiende a facilitar la compra de viviendas para las familias para su propio uso. Sin embargo el desarrollo de esta política ha revelado algunas serias deficiencias. Muchos de los países están en un período de rápida transición que se refleja en la inestabilidad de ocupaciones y en el frecuente desplazamiento de profesionales y obreros calificados de una área a otra. En estas circunstancias, aún cuando el nivel de ingresos sea adecuado, hay otros factores que impiden u obstaculizan al menos el deseo de comprar viviendas para el uso propio. Como resultado de esta y otras observaciones se observa una cierta

/tendencia a

tendencia a modificar el criterio exclusivo de favorecer la compra de viviendas por los que no son propietarios facilitando las inversiones en algunas zonas o regiones en que convenga promover inversión residencial, provocando al mismo tiempo una movilización de la economía.

91. En ningún caso la adopción de políticas habitacionales ha llegado al nivel de la técnica de la construcción o política tecnológica.

92. En resumen, justificadamente se insiste en varios de los documentos del Seminario en la necesidad de que todos los gobiernos adopten explícitamente una política habitacional que encuadre sus programas de acción en este campo.

IV. PROGRAMAS DE VIVIENDA

93. Las medidas indicadas anteriormente son lógicas y de hecho se están aplicando en diverso grado en la mayor parte de los países, pero en su aplicación surje el problema de determinar la cuantía de recursos nacionales que podrían ser destinados a vivienda. Esta determinación no puede surgir solamente de una evaluación de las necesidades desde el punto de vista social, debe considerarse además la capacidad de la economía y las repercusiones que la construcción de viviendas tiene sobre el crecimiento de la capacidad económica del país, así como las posibilidades de atender a otras necesidades sociales tales como educación, salud, etc. Para resolver este problema deberá hacerse una cuantificación de las necesidades para confrontarla con la evaluación de los recursos que se podrían destinar a su satisfacción en un plazo dado. Tal proceso de compatibilización entre necesidades y recursos sólo puede efectuarse en el marco de la programación general del desarrollo económico y social.

94. La necesidad de construir viviendas obedece a la exigencia social de mejorar progresiva y persistentemente el bienestar de la población. La satisfacción de la necesidad de viviendas es una exigencia semejante a la de asegurar el aprovisionamiento de alimentos y la dotación de servicios de salud y educación. La evaluación de la eficiencia del programa de vivienda no puede hacerse solamente en términos monetarios como en el caso de los proyectos de inversión industrial, sino que además y en forma

/muy especial

muy especial en términos de beneficio social. Pero la posibilidad de satisfacer esta necesidad social depende de la capacidad general de la economía, de la capacidad real de compra de viviendas o de servicios habitacionales por parte de los diversos sectores de la población, en especial de los de más bajos ingresos y de la estructura y funcionamiento del mercado de la vivienda que permita enlazar eficazmente la demanda de vivienda de la población con la oferta de estas por la industria de la construcción.[12/]

95. Otro aspecto que debe ser programado es la distribución de los recursos destinados a viviendas por sectores sociales en las diversas áreas geográficas. Esta tarea - concebida como el aprovechamiento óptimo de los recursos destinados al sector - puede desarrollarse simultáneamente con la anterior (asignación de recursos al sector). De cualquier modo habrá que hacer varias aproximaciones antes de obtener una solución equitativa.

96. Uno de los objetivos principales que se persigue al preparar un programa nacional de construcción de viviendas es el de asegurar la compatibilidad de los recursos destinados a este fin con los recursos nacionales en relación a los siguientes aspectos:

a) Incremento de la capacidad económica global del país;
b) Capacidad de inversión del país;
c) Capacidad de pago de las familias;
d) Capacidad de la industria de la construcción;
e) Capacidad de producción de materiales y equipos para la construcción de viviendas en las diversas regiones geográficas del país;
f) Disponibilidad de mano de obra calificada;
g) Disponibilidad de terrenos urbanos en las principales ciudades;
h) Dotación y ampliación de plantas y redes de servicios urbanos;

12/ En relación con este enfoque véase "La Prefabricación dentro de una Política Nacional de Vivienda (El caso de Venezuela)" preparado por el Sr. Rafael Torrealba, Documento Informativo No. 18.

i) Capacidad del sistema nacional de crédito hipotecario;

j) Capacidad de los organismos nacionales, públicos y privados, para ejecutar el programa nacional de construcción de viviendas y desarrollo urbano.

97. La programación trata en primer término, en consecuencia, de establecer cuántos recursos económicos, financieros y de mano de obra pueden ser destinados a viviendas. Además, simultáneamente, de establecer una distribución geográfica y por sectores sociales de las inversiones en vivienda que guarde relación con las necesidades y con los objetivos de la política de desarrollo.

98. El programa de vivienda debe presentar en último término una perspectiva de la construcción de viviendas que sería factible en el plazo del programa, con indicación de las fuentes de financiamiento, los grupos sociales que se espera beneficiar, la distribución geográfica de las construcciones y las implicaciones o efectos que tal actividad tendrá sobre la economía por intermedio de las demandas que originará de materiales y mano de obra, a la vez que sobre las condiciones de vida en lo que respecta a la habitación; es decir, sobre el mejoramiento o empeoramiento de las condiciones habitacionales.

99. En todos los países representados en el Seminario se han preparado programas nacionales de vivienda pero de acuerdo a planteamientos muy variados. Sin embargo, se reconoce una orientación general común y algunos enfoques uniformes. En todos los documentos se comentan estimaciones sobre la necesidad anual de viviendas, es decir, sobre el nivel de actividad de la construcción residencial necesario para mantener el equilibrio entre el crecimiento de la población y el stock de viviendas en las diversas áreas del país. Así por ejemplo, en Argentina se estimó que debieran construirse anualmente alrededor de 195 000 viviendas en el período 1965 a 1969. En Brasil, alrededor de 200 000 viviendas anuales en 1967-1976, en Ecuador 32 700 en 1964-1973, en Chile 60 000 viviendas en 1965-1970, Perú 79 000 en 1962-1971 y Uruguay 33 000 en 1965-1974. Estas estimaciones representan entre 8 y 10 viviendas por 1 000 habitantes.

100. En todos los casos se ha tratado de determinar cuál debería ser el nivel mínimo de actividad constructora a fin de evitar que continúen empeorando las condiciones habitacionales en los principales centros urbanos, con miras a comparar estas estimaciones de las necesidades de construcción

/de viviendas

de viviendas con los recursos que sería necesario destinar a este campo y las posibilidades de hacerlo en vista de las limitaciones impuestas por el estado de desarrollo del país.

101. A pesar de que se reconoció la finalidad anterior, en la preparación de varios programas en algunos casos sólo se ha podido hacer estimaciones de la necesidad global de viviendas; no se ha podido obtener distribuciones de la necesidad por zonas geográficas ni por niveles de ingreso, ni se ha logrado en muchos casos compatibilizar la necesidad de vivienda con los recursos. Aunque se investigaron las posibles fuentes de recursos financieros y los canales que se podrían emplear para la ejecución del plan, en pocos casos se ha logrado establecer una vinculación directa entre el desarrollo del fondo para la vivienda y las necesidades de construcción anual.

102. Para vincular las inversiones en vivienda con la capacidad económica global, se ha seguido en casi todos los casos un criterio empírico que consiste en suponer que la relación entre inversión en viviendas (concepto de las cuentas nacionales) y el producto nacional se mantendrá constante en el plazo del programa, o variará de acuerdo a hipótesis establecidas específicamente. Sin embargo, la aplicación de este criterio ha encontrado obstáculos conceptuales y metodológicos considerables, siendo probablemente el principal el que se deriva de las diferencias entre el concepto de inversión en viviendas de las cuentas nacionales con las estimaciones del costo de las viviendas que deberían ser construidas de acuerdo al programa en el plazo previsto.[13/]

13/ Se observará que la inversión en viviendas incluye el valor a costo de factores o a precio de mercado de las nuevas viviendas, excluido el valor de los terrenos, valorando las viviendas construidas por los empresarios agrícolas a costo de factores. El rubro inversión incluye además el valor de las reparaciones importantes y ampliaciones en las viviendas existentes. En cambio, las estimaciones del costo del programa habitacional generalmente refleja el costo financiero total de las viviendas por construir según precio de venta, incluyendo terrenos. Además, debido a insuficiencia de información estas estimaciones generalmente se hacen sobre la base de viviendas-tipo características de zonas urbanas. Se comprenderá que los dos conceptos son muy diferentes y que en general el segundo exceda en mucho al primero por lo cual resulta completamente inadecuado en la América Latina suponer que el costo del programa de viviendas es equivalente a la inversión en viviendas calculadas para los efectos de la contabilidad social. La aplicación de este concepto errado ha inducido en numerosos casos a suponer que la solución del problema habitacional requeriría inversiones equivalentes a aproximadamente 10 por ciento del producto nacional en circunstancia que la inversión en viviendas en el pasado ha representado entre 2 o 6 por ciento del producto en los países de la región.

/103. En

103. En la mayor parte de los países la programación sectorial de viviendas ha sido abordada como una manera de obtener una orientación general y de fijar órdenes de magnitud para las inversiones en este campo. La preocupación fundamental ha sido asegurar la coherencia entre las metas de inversión, la capacidad de la economía, la capacidad de la industria de materiales de construcción y el financiamiento. Pero estos planes salvo pocas excepciones no han sido vinculados específicamente con las medidas de orden práctico necesarias para su ejecución, ni con la capacidad ejecutiva de los entes encargados de realizarla, habiéndose observado así comúnmente una desvinculación entre los órganos que preparan el plan de vivienda y los organismos financieros y técnicos encargados de su ejecución. Ello explica porqué los programas no han logrado estabilizar la construcción a pesar de que fueron preparados con esa finalidad, entre otras. Sin embargo, gradualmente se ha venido reconociendo el valor de los programas de vivienda como una orientación técnica indispensable en este campo y como un marco de referencia que permite a la opinión pública apreciar la significación de las actividades de los organismos encargados de ejecutar la política habitacional.

104. En el caso de un país el programa nacional de vivienda preparado como un sector del plan general de desarrollo está sirviendo de base para la discusión multipartidista y multidisciplinaria de las acciones en este campo con miras a proponer metas legislativas de carácter nacional.

105. Un examen de los resultados de los programas vigentes en la región revela algunos hechos positivos. Aun cuando en ningún caso se han alcanzado los niveles de construcción necesarios para evitar que continúen creciendo los déficits, aparentemente se ha logrado frenar el empeoramiento de la situación que era muy acelerado a fines de la década pasada. Como lo ha señalado la Comisión Social de las Naciones Unidas, el hecho de no haberse alcanzado en las áreas subdesarrolladas la meta de construcción de diez viviendas por mil habitantes - siendo en sí desalentador - no quiere decir que habría que reducirla, sino más bien intensificar la búsqueda de soluciones para lograr alcanzarla.[14/]

14/ E/4330, 9 mayo 1967, párrafo 8.

/106. Durante

106. Durante los primeros 5 años de operación de programas nacionales de viviendas se han creado mecanismos financieros y administrativos que debieran influir más eficazmente en el futuro sobre el mejoramiento de las condiciones habitacionales. Como resultado directo de la ejecución de convenios de préstamos con la AID o el BID se han construido grandes conjuntos habitacionales que han beneficiado significativamente a unas 500 000 familias en la región.[15/] En algunos casos estos convenios han sido el impulso inicial para la creación de un mecanismo continuo de captación de ahorros y aplicación de recursos financieros; como por ejemplo, los sistemas de ahorro y préstamo en varios países. En otros casos en cambio, sólo permitieron ejecutar los proyectos incluidos en los convenios sin que ello motivara el desarrollo del fondo de operación continua para la vivienda que se trataba de formar. Más aún, en algunos países no se han podido cumplir aún convenios firmados hace varios años y no se ha previsto la relación entre estos proyectos y la política nacional de vivienda.

107. Aunque los gobiernos han adoptado programas de vivienda incluyendo planes de inversión pública en este campo, aún no es posible observar un ritmo adecuado de crecimiento de la construcción, como puede apreciarse en los gráficos de la Fig. 1. En general no se han cumplido las metas fijadas ni se ha estabilizado la construcción, pero sí se observa un nivel más alto de construcción y por lo tanto un acercamiento al nivel adecuado de producción.

108. Se observan sin embargo algunos progresos significativos. Además de que el nivel de construcción es generalmente superior al que prevalecía antes de la adopción de planes nacionales; se observa una tendencia a construir viviendas de menor precio y área, conformándose mejor a la distribución de ingresos de la población. (Por ejemplo, en Chile el promedio de m2/vivienda construida por el sector público bajó de 65.3 en 1959 a 49.5 en 1965, y las por el sector privado de 96.5 a 84.7 m2/vivienda.)[16/]

15/ Véase: Presencia del BID, op.cit. y la nota presentada por el Sr. Harold Robinson al Seminario, Documento Informativo No. 33.

16/ Políticas, programas, construcción y mercado de vivienda en Chile, por el Sr. H. Calvo, Documento Informativo No. 20.

109. Se han creado órganos nacionales de vivienda en varios países. Especial mención debe hacerse de la creación del Banco Nacional da Habitaçao en Brasil en 1964 del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo en Chile, por Ley 16391 de 1965, agrupando 20 instituciones dependientes de ocho ministerios; y de la Secretaría de Estado para la Vivienda en Argentina en 1965.

110. El desarrollo de planes de vivienda ha pasado por diversas fases. En un comienzo la preocupación principal fue la creación de un mecanismo financiero para la habitación. Luego de los primeros pasos se vio que era extremadamente difícil colocar estos recursos si no se contaba con órganos de carácter técnico que manejaran el diseño y ejecución de proyectos concretos. Al desarrollarse los proyectos de construcción de vivienda se notaron deficiencias en otros campos; falta de coordinación con la ampliación de servicios urbanos o simplemente para las conexiones a las redes existentes. Desde otro punto de vista se pudo apreciar concentraciones excesivamente grandes de conjuntos habitacionales destinados a poblaciones obreras segregados del resto de la comunidad.

111. En lo que respecta a los sectores sociales servidos la idea en todos los casos ha sido enfocar el problema en forma general para todos los sectores sociales, reconociendo específicamente sectores de infraconsumo, de ingresos bajos, de ingresos medios y de ingresos altos, pero reconociendo que la acción constructiva directa de los servicios públicos debería beneficiar solamente a los dos primeros sectores. Esto significa que habría que construir viviendas de más o menos 1 000 a 3 000 dólares valor comercial. En la práctica se comenzó por construir viviendas por sobre el límite superior y muy pocas en el borde inferior. Son pocos los países en que se ha logrado bajar los precios de venta (aun con subsidios) por debajo de los 1 500 dólares precio de venta. Para los sectores de infraconsumo y de ingresos bajos se han propiciado soluciones diversas, en particular la autoconstrucción a través de cooperativas de vivienda. Pero esta visión general del problema se ha

/perdido en

perdido en algunos países cayéndose en los extremos de o bien construir viviendas excesivamente precarias - que se deprecian muy rápidamente en vez de valorizarse y que encarecen los servicios urbanos - o viviendas excesivamente costosas en relación al ingreso de las familias a que están destinadas.

112. En lo que respecta al financiamiento, no se ha estado cumpliendo en forma cabal la decisión general de recuperar íntegramente en valores reales los préstamos hechos a los adquirentes. Son muchas las causas que afectan este aspecto. Una muy poderosa es el no haber adoptado el sistema de reajuste para los préstamos hipotecarios en aquellos países en que la inflación ha sido superior a las tasas de interés. En estos casos el fondo de la vivienda ha subsidiado a quienes recibieron préstamos hipotecarios en proporción tanto mayor cuanto mayor ha sido la inflación. Otra causa ha sido el subsidio deliberado a los compradores. Por otra parte se ha podido observar un grado variable de morosidad en los pagos que ha afectado en mayor grado a los préstamos hechos a los sectores de más bajos ingresos. Este es un riesgo inevitable.

113. Las causas de la morosidad son muchas, no sólo pueden haber influido variaciones en el ingreso real de las familias sino también factores de orden administrativo como por ejemplo la falta de mecanismos adecuados de cobranza, la adjudicación hecha en base a datos falseados sobre la capacidad económica de las familias, la resistencia organizada a pagar estimulada por razones ajenas al sistema y otras.

114. En cuanto a la política relativa al financiamiento, las decisiones de mayor trascendencia se relacionan con la asignación de recursos públicos al sector. En principio se admite que el gobierno debe asumir responsabilidad por orientar las condiciones del mercado de la vivienda a través de la regulación del crédito hipotecario, haciendo aportes de fondos, estableciendo líneas de crédito, etc. Esto es el instrumento básico de la acción estatal. Sin embargo, no se ha mantenido una

/política estable

política estable al respecto y las acciones no han sido coherentes entre sí. Así, por ejemplo, se considera que el crédito hipotecario en las condiciones actuales de la América Latina depende básicamente de las decisiones de gobierno y de aportes estatales. Al mismo tiempo todos los gobiernos han creado órganos para la ejecución de la política de vivienda. Sin embargo se puede observar una desconexión muy apreciable entre las directivas de los bancos de crédito hipotecario y órganos semejantes y las funciones que debieran cumplir de acuerdo a la política habitacional. Así, generalmente los bancos hipotecarios tienden a preferir en sus préstamos a aquellas viviendas de mayor precio, que tienen pocas probabilidades de desvalorizarse pero que al mismo tiempo sirven al sector social de ingresos altos. En cambio dejan sin opción a las viviendas de bajo costo y por lo tanto menos duraderas. Sin embargo, se observa una tendencia a integrar los servicios financieros en el esquema general de los servicios de vivienda, como ha ocurrido en Chile, por ejemplo, con la creación del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo al ubicar bajo este a la Caja Central de Ahorro y Préstamo, o bien a transformar el organismo financiero al mismo tiempo en un órgano de política habitacional.

115. En lo que respecta a aportes de recursos al sistema de financiamiento de la vivienda, se observan también frecuentes cambios en la política habitacional. Atendiendo a presiones derivadas de la crisis habitacional que siendo crónica se agudiza esporádicamente por efecto de inundaciones, terremotos, incendios u otras catástrofes, se asignan más o menos fondos para la reconstrucción según sea la presión ejercida por los afectados, o la circunstancia política del momento. No se han establecido criterios bien definidos sobre la participación del sector público en la solución del problema habitacional a través de la inversión pública (construcción directa) de viviendas populares en las zonas urbanas. Al reconocimiento general que se había alcanzado sobre la urgencia del problema habitacional a comienzos de la década ha seguido una desatención

/gradual. Los

gradual. Los gobiernos crearon organismos de vivienda capaces de ejecutar programas de vivienda, los cuales al restarle recursos han dejado capacidades ociosas, exceso de personal, etc.

116. Es interesante anotar que aunque el estado dirige los programas de vivienda en todos los países, hay algunos en los cuales no se hacen asignaciones presupuestarias en forma regular para estos fines.

117. En algunos países se han encontrado grandes dificultades para colocar los recursos financieros disponibles (Brasil) en cambio en otros el estrangulamiento crónico ha estado en la escasez de recursos financieros (Chile).

118. Se observa una tendencia general a establecer el reajuste en los países afectados. Además de Chile que lo estableció en 1960 y Brasil en 1964, se ha establecido el bono de valor constante en Colombia y el reajuste en algunos tipos de préstamos hipotecarios en Argentina y Uruguay.

119. En Chile el sistema nacional de ahorro y préstamo (SINAP) ha experimentado un crecimiento sostenido desde su creación en 1960. En 1963 financió el 48.5 por ciento de la inversión de viviendas por el sector privado. En 1966 este indicador subió a 80.1 por ciento. Las inversiones privadas en este país han seguido un ritmo más regular que las inversiones del sector público.

120. En síntesis, si bien existe una orientación relativamente uniforme sobre la naturaleza y finalidades de los programas de vivienda se dista mucho aún de contar con tales programas como una base firme para la acción práctica del estado y la orientación de la iniciativa privada en este campo.

/V. PREFABRICACION

V. PREFABRICACION DE VIVIENDAS

121. En uno de los trabajos presentados al Seminario se analiza el papel que juega la construcción en el desarrollo;[17] y en otro se hace un balance de las técnicas empleadas en la prefabricación de viviendas en América Latina.[18] Aquí solamente se presenta una síntesis de la repercusión que han tenido los programas de vivienda sobre la implantación de sistemas de prefabricación en la región.

122. El crecimiento de la población y el desarrollo caracterizado por la urbanización acelerada crean una gran demanda de construcciones pues el desarrollo económico y los cambios en las formas de vida deben necesariamente ir acompañadas de un cambio físico reflejado en la expansión y renovación de ciudades, formación de nuevos barrios y ciudades industriales, construcción de viviendas, escuelas, hospitales, vías de comunicación, etc. En el caso de la construcción de viviendas se trata concretamente de pasar de un nivel de construcción actual de 3 a 8 viviendas por 1 000 habitantes a otro de alrededor de 10 viviendas por 1 000 habitantes, en una población que crece en las zonas urbanas en 4 a 5 por ciento anual. Se trata además de producir viviendas más económicas y que permitan una mayor densidad de población en las áreas urbanas. La posibilidad de producir el cambio físico depende de la ampliación de la capacidad de la industria de la construcción, mediante la multiplicación de empresas y la adopción de métodos de trabajo de mayor productividad.

123. Según la información proporcionada al Seminario, las situaciones existentes con relación a la capacidad de la industria de la construcción y la producción de materiales son muy variadas. Hay países que están en una etapa muy incipiente de su desarrollo, en los cuales el interés

---

17/ "The Place of Construction in General Industrial Development", (solamente en inglés), preparado por el Centro de la Vivienda, Construcción y Planificación de las Naciones Unidas, Documento Informativo No. 7.

18/ "Situación de la prefabricación de viviendas en América Latina", preparado por el Centro de la Vivienda, Construcción y Planificación de las Naciones Unidas, Nueva York.

/primordial reside

primordial reside en crear una industria de materiales para la edificación. En estos el componente importado de la construcción de viviendas es generalmente muy elevado, y la capacidad de las empresas constructoras es muy limitada. En otros, en una etapa más avanzada de industrialización ya han logrado instalar industrias de materiales básicos (cemento, madera y acero) y frecuentemente la capacidad instalada de estas industrias recientes excede considerablemente a la demanda actual, lo cual facilita la expansión de la industria de la construcción.

En cuanto a la industria de la construcción, atraviesa también por situaciones muy variadas. Se afirma en varios países que las empresas existentes tienen una capacidad de ejecución muy superior a la que se está empleando; como lo demuestra el hecho de haberse construido mayores volúmenes en años pasados que en la actualidad. Sin embargo, la ejecución de proyectos en cumplimiento de convenios de préstamos ha demostrado que la capacidad de las empresas tiene muchas limitaciones, especialmente en aquellos países que han pasado por una prolongada crisis en la construcción, que ha motivado que, muchas empresas medianas, sobre todo en provincias hayan debido cambiar de giro, disminuyendo así la capacidad total de la industria y la competencia en el mercado.

124. Las grandes fluctuaciones en la demanda de viviendas, provocadas por cambios en el sistema de financiamiento o por la asignación de recursos, ha impedido el mejoramiento gradual de la productividad en este campo. En cambio se han producido cambios muy rápidos en algunos aspectos como la mecanización de faenas y la prefabricación que se han desarrollado en forma espontánea indudablemente bajo el impulso de ventajas competitivas.

125. La reducción del nivel de la actividad constructora durante largos períodos ha traído como consecuencias una caída de la productividad de la mano de obra en la construcción tradicional (casos de Argentina y Uruguay), explicable a través de varios mecanismos: ha cesado la corriente de inmigrantes europeos y no se han formado escuelas de capacitación de obreros para compensar esa tendencia; el sistema tradicional de capacitación de obreros en las obras ha perdido vigencia al realizarse éstas en forma de grandes conjuntos; las grandes fluctuaciones impiden

/a las

a las empresas mantener personal estable, etc. La iniciación de nuevos programas de vivienda ha encontrado uma industria mal preparada para poder hacer frente a las nuevas demandas, lo cual ha demorado considerablemente la puesta en marcha de proyectos concretos y explica en parte las alzas de precio al comienzo de la ejecución de programas.

126. Es interesante observar que en la América Latina la prefabricación no se ha desarrollado como resultado final de un proceso general de industrialización de la construcción, sino como una racionalización del sistema constructivo al nivel de la empresa.

127. Los diversos sistemas de prefabricación han tenido muy diversos desarrollos en América Latina. Empleando la siguiente clasificación, que es una combinación de varias que se proponen en los documentos del Seminario, se comentará más adelante el desarrollo de cada sistema en la región:

A. Prefabricación pesada
   i) Con usina fija o transportable
   ii) Con prefabricación en la obra

B. Prefabricación liviana (con usina fija)
   i) Paneles de concreto
   ii) Paneles de madera
   iii) Paneles de otros materiales y combinaciones.

128. Las empresas de prefabricación pesada con usina fija o transportable establecidas en la región tienen inversiones fijas que fluctúan entre 250 000 y 1 500 000 dólares, y capacidad de producción anual de más de 10 000 m2. Producen departamentos destinados a clase media alta de alrededor de 5 000-9 000 dólares. En las monografías presentadas al Seminario se informa sobre empresas de esta clase en Argentina, Brasil, Perú y otros países. Los resultados han sido muy variados.

129. En el informe de Argentina se señala que varias empresas de esta clase que tienen una inversión, de varios millones de dólares se encuentran paralizadas. En Uruguay un sistema diseñado localmente que dispone de una fábrica transportable ha paralizado temporalmente sus operaciones debido a una interrupción del plan de inversión pública en viviendas. En Brasil hay varios sistemas de esta clase que están operando

/normalmente, aunque

normalmente, aunque con las dificultades propias del comienzo de toda gran organización industrial, a pesar de circunstancias muy favorables derivadas de la creación de un sistema financiero para la vivienda que permite dar crédito a los compradores y productores de viviendas. No se tiene información sobre el desarrollo de los sistemas de prefabricación recientemente instalados en Cuba. En Perú hay un sistema local que produce regularmente viviendas destinadas a ingresos medio-altos a precios comparables a los de la construcción tradicional pero en menores plazos.

130. Los sistemas de prefabricación pesada con usina o taller en la obra requieren inversiones menores - del orden de 50 000 a 250 000 dólares - y tienen una capacidad de producción menor que el sistema con usina fija. Constituyen un sistema de transición entre la construcción tradicional mecanizada y la prefabricación continua al cual se ha llegado en algunos casos como una solución al empleo más racional de equipos (grúas, plantas de concreto, etc.) que se estaban empleando con muy bajo rendimiento.

131. Según las apreciaciones de los autores de varias monografías, este sistema se adapta mejor que el anterior a las condiciones de América Latina en razón de que requiere menores inversiones y emplea equipo mecánico que de cualquier forma se está empleando en la actualidad en la construcción de edificios de departamentos y grandes conjuntos habitacionales.

132. Las instalaciones para la prefabricación liviana pueden requerir grandes o relativamente pequeñas inversiones, según sea la capacidad deseada de producción. En el proyecto de viviendas prefabricadas de madera propuesto para Honduras se estima una inversión del orden de 100 000 dólares para una producción anual de alrededor de 1 000 viviendas.[19/] Instalaciones en otros países tienen inversiones muy superiores pero su finalidad principal no es la construcción de paneles para viviendas sino más bien la producción de madera elaborada, puertas, ventanas, muebles para closets y cocinas y otros elementos para la construcción.

19/ Low-Cost Industrialized Wood Housing in Honduras (Information Document No. 30).

133. Este sistema se encuentra muy difundido en Chile, donde - según la monografía presentada - alrededor de 20 por ciento de las viviendas construidas en 1965-1966 fueron por este sistema, empleando madera, asbesto-cemento y concreto como materiales básicos para la fabricación de paneles, pisos y techos. La prefabricación liviana ha facilitado grandemente la autoconstrucción y la construcción de casas ampliables y sin terminar (como por ejemplo las del Hogar de Cristo). En uno de los sistemas se ofrecen viviendas prefabricadas de una amplia gama de precios, concebidas como soluciones transitorias para las familias de muy bajo ingreso o afectadas por catástrofes. Se ofrecen unidades mínimas (18 m^2, sin entablado de piso ni forro interior) desde 100 hasta 1 000 dólares la vivienda terminada pero sin instalaciones sanitarias ni eléctricas (excluidos el terreno, la urbanización y las fundaciones).

134. Gran variedad de sistemas de prefabricación liviana se han desarrollado en Chile bajo el estímulo de medidas especiales adoptadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tales como concursos de viviendas experimentales; licitaciones por concurso-oferta; registro especial de constructores de viviendas industrializadas y prefabricadas y otros. Se trata de viviendas de costo total entre 2 000 y 6 000 dólares incluido terreno y servicios. Actualmente uno de los problemas de la industria reside en que la capacidad instalada es muy superior a la capacidad del mercado, existiendo en consecuencia - frente a la reducción de la construcción en los últimos dos años - capacidad ociosa de producción.

135. También se han desarrollado ampliamente estos sistemas en Argentina - empleando asbesto-cemento como material básico de los pameles - debido a exigencias de mercado. El Banco Hipotecario Nacional ha facilitado este desarrollo al establecer criterios técnicos que permiten conceder créditos de largo plazo para la compra de esta clase de viviendas.

136. Estos sistemas tienen la ventaja sobre otros de producir viviendas a precios que están dentro de la capacidad de pago de la mayoría de la población (grupos 2 y 3 del párrafo 59). Sin embargo, están en desventaja en relación a las demandas de la urbanización que exige construir viviendas en altura para el mejor aprovechamiento de los servicios urbanos.

/137. La

137. La corta experiencia latinoamericana es insuficiente para concluir que la ejecución de programas de viviendas influye directa y significativamente sobre la industrialización de la construcción. Para que esta influencia sea beneficiosa se requiere que se mantenga una cierta continuidad en las decisiones durante períodos de por lo menos 3 a 5 años y que tales decisiones estén respaldadas por asignaciones presupuestarias, o compromisos formales sobre continuidad de proyectos.

138. La iniciación de programas habitacionales en algunos países ha provocado una mecanización muy rápida de las faenas. En otros se ha estimulado efectivamente la prefabricación. Los trabajos presentados al Seminario indican que la prefabricación de viviendas se ha difundido en la región más allá de lo que se esperaba, pero con resultados muy variados. En general se ha observado lo siguiente: 1) En las licitaciones por concurso-oferta los sistemas de prefabricación han ofrecido precios más bajos, plazos menores y otras características ventajosas, como por ejemplo mayor proporción de materiales acopiables. 2) Los sistemas de prefabricación pesada en usina fija altamente mecanizada han encontrado grandes obstáculos originados en la falta de financiamiento para la compra del producto y en aspectos técnicos. 3) Varios sistemas de prefabricación con taller en la obra misma, que requieren menos capital, están operando en mejores condiciones en varios países, aún en aquellos en que han fracasado sistemas altamente mecanizados. 4) Se han desarrollado varios sistemas nacionales con patentes propias, no existiendo en este caso el problema de los "royalties". 5) Los sistemas de prefabricación liviana con paneles (pequeños) de concreto, madera, asbesto-cemento, y combinaciones en general han tenido éxito y en algunos países gran aceptación, especialmente para proyectos de autoconstrucción. 6) La prefabricación en madera ofrece ventajas especiales derivadas de la economía en el transporte y flexibilidad pero es resistida en algunos círculos debido a factores tales como: gran costo de mantención, falta de uniformidad del producto, riesgo de incendio, falta de tradición en el empleo de este material, etc. Sin embargo, hay varios países o regiones de países que tienen abundancia de reservas madereras en explotación y capacidad instalada ociosa.

/139. Los

139. Los informes del Seminario revelan que sin que se hayan dado estímulos especiales, diversos sistemas de prefabricación se han impuesto exclusivamente por sus ventajas competitivas en el mercado. Otros por ser especialmente ventajosos para la autoconstrucción debido a que las casas pueden ser montadas en muy poco tiempo.

140. Un obstáculo, que se ha venido eliminando gradualmente, para la industrialización de la construcción ha sido la falta de criterios de evaluación para las contrucciones no tradicionales.[20/]

141. En varios de los trabajos presentados se objeta la prefabricación debido a que requiere grandes capitales en equipos (grúas, plantas de concretos, mesas, moldes, etc.) en circunstancias que en los países de la región hay escasez de capitales. Además, que la prefabricación aumenta considerablemente la productividad de mano de obra - reduciendo en consecuencia el número de empleos por unidad de producción - lo cual sería inconveniente en vista de la situación crónica de desocupación porque atraviesan todos los países. Por otra parte en otros trabajos se reconocen las siguientes ventajas de diversos sistemas de prefabricación: permite una reducción considerable en los costos de edificación (estimada en 10 a 20 por ciento en varios trabajos), en proyectos de cierta magnitud; parte de esta reducción se logra por efecto del menor costo del financiamiento de las obras al acortar su duración apreciablemente con relación a los sistemas tradicionales,[21/] mejores posibilidades de emplear obreros no calificados y aún analfabetos; permite una planificación detallada y la programación efectiva del empleo de materiales, posibilitando a los proveedores a su vez el desarrollo continuo de sus actividades; la mejor productividad es indispensable para afrontar demandas de mejores salarios, etc.

142. La síntesis ilustrativa anterior es suficiente para señalar que la opción de la prefabricación en relación con la ejecución de programas de vivienda tendrá que hacerse teniendo en cuenta las ventajas y desventajas de orden económico y social examinadas tanto desde el punto de vista de la macroeconomía como desde el de la empresa y el usuario. Además del criterio

---

20/ Véanse sobre este punto los Documentos Informativos Nos. 16,17,25 y 28.

21/ Véase Documento Informativo No. 5.

de productividad marginal privada que aplicará la empresa, que es el agente que en las condiciones existentes en la mayoría de los países decidirá sobre el sistema constructivo que empleará, se debiera aplicar también un criterio de productividad social marginal que tenga en cuenta los beneficios para el desarrollo global del país. Sin embargo, no se ha alcanzado aún en la región aquella etapa de la programación en que se logra hacer una elección de técnicas de construcción como parte de la formulación de programas nacionales de vivienda.

143. En los programas de vivienda que se han elaborado se han calculado las demandas derivadas de materiales y otros insumos suponiendo constantes durante el plazo del programa los coeficientes técnicos de la construcción tradicional. No se podía haber procedido de otra manera pues para elegir entre varias técnicas posibles de producción es fundamental conocer las propiedades, características y coeficientes técnicos de cada una, y en lo que respecta a la construcción industrializada éstos son virtualmente desconocidos en la región. Aún la construcción tradicional es todavía un campo poco conocido. Así se explica que las afirmaciones sobre política tecnológica en la construcción sean de carácter muy preliminar y sobresimplificadas.

144. En resumen, aunque los programas de vivienda no se han desarrollado en escala necesaria para mejorar las condiciones habitacionales y su falta de continuidad no ha producido un proceso gradual de industrialización de la construcción, han tenido no obstante una importante repercusión sobre el cambio tecnológico al facilitar y promover la prefabricación de viviendas en varios países; pero esta influencia no ha sido persistente.

VI. CONCLUSIONES

1. En ningún país parece haberse alcanzado aún la meta mínima de construcción necesaria para detener el empeoramiento de las condiciones habitacionales. En consecuencia, los déficits de viviendas se han incrementado en el período 1960-1966, afectando esta situación a las principales ciudades de la región.

/2. La

2. La situación varía mucho entre países; en algunos la construcción de viviendas sigue un ritmo ascendente - aproximándose a la meta de 10 viviendas por 1 000 habitantes, recomendada por las Naciones Unidas, como meta de la Década para el Desarrollo - pero fluctuante. En otros atraviesa por una crisis y en un tercer grupo se mantiene relativamente estable.

3. Se reconoce la conveniencia de fijar metas aproximadas para el ritmo de crecimiento de la inversión en viviendas en el corto plazo, además de niveles mínimos para la construcción, en los programas de largo plazo.

4. En algunos países no se ha adoptado aún una política habitacional que encuadre las acciones del estado en este campo dando la continuidad necesaria a las decisiones para facilitar la participación de todos los sectores interesados.

5. Aunque los programas actualmente en ejecución no han alcanzado plenamente sus objetivos, han beneficiado a un elevado número de familias en los diversos países, y han provocado la introducción de técnicas constructivas de mayor productividad.

6. Se ha observado en casi todos los países una falta de persistencia en los enfoques y continuidad en la ejecución de los programas que han repercutido desfavorablemente tanto sobre la confianza de los usuarios como sobre el normal desenvolvimiento de las empresas participantes.

7. Varios de los programas nacionales de vivienda han sido preparados sin la participación activa de los entes encargados de su ejecución, lo cual ha conducido a una desvinculación entre los planes y las acciones concretas de los organismos financieros y técnicos de vivienda.

8. Se ha observado también desvinculación entre los entes responsables de la política, el financiamiento y la construcción de viviendas, lo cual ha entorpecido el desarrollo de los programas conduciendo a veces a un paralelismo perjudicial de funciones.

/9. Los

9. Los trabajos presentados al Seminario han revelado que la prefabricación se ha difundido en el continente más de lo que se suponía, como reacción al estímulo de los programas. Este desarrollo no ha sido la etapa final de un proceso general de industrialización de la construcción.

10. Se han observado muchos fracasos de las empresas de prefabricación pesada en usina - que requiere una elevada inversión en equipos - y una proliferación excesiva en algunos países de empresas de prefabricación liviana que no pueden ser sustentadas por el mercado. Es necesario estudiar medios de estimular o desalentar ciertas formas de prefabricación, de acuerdo a las circunstancias en cada país, mediante una programación del desarrollo de la prefabricación.

11. Es necesario propiciar investigaciones en todos los países de la región sobre la estructura y características de la industria de la construcción, así como sobre insumos, costos y productividad en la construcción tradicional y en la prefabricación, a fin de posibilitar la adopción de una política tecnológica como parte de la política habitacional, coherente con las finalidades generales del desarrollo económico y social.