

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1068
25 de octubre de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

EL IMPACTO DE LA ACTIVIDAD DEL SECTOR DE LA VIVIENDA EN LA
ECONOMIA Y LA MOVILIZACION DE RECURSOS PARA EL SECTOR

Este documento fue elaborado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, y presentado al II Foro Latinoamericano de Políticas de Vivienda realizado en Santa Cruz, Bolivia, del 15 al 18 de octubre de 1991. Este trabajo no fue sometido a revisión editorial.

91-10-1712

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. LA EVOLUCION ECONOMICA Y SOCIAL EN AMERICA LATINA . . .	3
A. LAS CONDICIONES EN LA ECONOMIA	3
B. LA EVOLUCION SOCIAL	5
C. TENDENCIAS FUTURAS	6
III. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION	8
A. LA CONSTRUCCION DE LA VIVIENDA Y LA ECONOMIA . . .	8
1. La inversión	8
2. El valor agregado	9
3. El empleo	11
4. Insumos usados por el sector de la construcción	11
B. EL ACCESO A LA TIERRA Y LA VIVIENDA	13
IV. LOS RECURSOS SECTORIALES	14
A. LOS RECURSOS FORMALES E INFORMALES	14
B. CAPTACION DEL AHORRO	15
V. CONCLUSIONES	17
A. RESTRICCIONES AL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL . . .	17
1. Lo legal y lo normativo	17
2. La propiedad	18
3. El desarrollo	18
B. LA VIVIENDA DE ALQUILER	18
C. LA RENOVACION DEL ACERVO EXISTENTE	19
D. FORMAS ASOCIATIVAS DE POSTULACION	19
ANEXOS: Cuadros y gráficos	21

I. INTRODUCCION

Los cambios ocurridos en los últimos años en el contexto político y económico a nivel mundial, han motivado a un número creciente de países a buscar formas más adecuadas para lograr un desarrollo económico y social sostenido. Muchos países de América Latina están adoptando con distinta intensidad políticas económicas que postulan la apertura e integración a la economía mundial. La implementación de este tipo de políticas requiere la generación de procesos de modernización y transformación de la capacidad productiva de los países, para integrarse con éxito a la economía mundial de acuerdo con sus ventajas comparativas específicas.

Sin embargo, el desarrollo económico a ser alcanzado a través de los procesos de transformación productiva sólo podrán mantenerse si van acompañados de procesos paralelos, dirigidos a lograr la equidad social y la sustentabilidad ambiental.

Es por ello que el diseño de las políticas habitacionales y de la vivienda social, en particular, debe tener como marco de referencia el equilibrio que es necesario alcanzar entre lo económico, lo social y lo ambiental. Esto es, no hay que perder de vista que el desarrollo de todos estos elementos --especialmente del económico-- no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr un objetivo final: la mejora de las condiciones de vida del hombre.

Ello implica la concepción de lo habitacional como una actividad que a través de la construcción tiene fuertes lazos con el resto de la economía y la generación de empleo. La inversión en vivienda de buena calidad contribuye igualmente a incrementar la productividad económica como resultado del flujo de ingresos que genera su uso, o de las actividades económicas que en ella se puedan localizar. También significa considerar a la vivienda como un derecho, una necesidad básica de la población que tiene que ser atendida por el conjunto de la sociedad. Finalmente, la vivienda debe ser entendida como una intervención del hombre en la ocupación y transformación del medio ambiente, destinada a proteger y asegurar una adecuada calidad de vida a sus moradores.

La promoción de estos tres aspectos en forma paralela no es una contradicción tal como se ha planteado en muchas ocasiones, puesto que interactúan y se potencian mutuamente. Por lo tanto, el

diseño de las políticas de desarrollo, incluidas las habitacionales, debe tender a lograr el equilibrio entre ellos.

A pesar de que las notas que se presentan a continuación se refieren a la vivienda vista principalmente desde una perspectiva económica, cabe reiterar que ello se hace teniendo como marco de referencia a los conceptos mencionados anteriormente.

Por último, es preciso señalar que debido a las profundas diferencias que existen en las condiciones prevalecientes en el sector habitacional de los países de la región, los comentarios que se presentarán a continuación se refieren a las condiciones promedio de la región; a las grandes tendencias que en ella se observan; y, por lo tanto, en algunas ocasiones no recogerán la especificidad de un país en particular.

II. LA EVOLUCION ECONOMICA Y SOCIAL EN AMERICA LATINA

A. LAS CONDICIONES EN LA ECONOMÍA

Los últimos años han mostrado un incremento en el número de países que ha emprendido procesos de recuperación económica, a pesar de que en la mayoría de los casos ésta es modesta y descansa todavía sobre frágiles fundaciones.

Se estima que en 1991, el Producto Interno Bruto (PIB) regional crecerá ligeramente sobre el 2% para el conjunto de la región. Sin embargo, este promedio está fuertemente influenciado por la pérdida de actividad en Brasil y Perú. Para el resto de los países, la tasa promedio de crecimiento será cercana al 4%, esto es, más alta que en 1990 (véase el cuadro 1).

No obstante la fragilidad que sigue observándose en algunos procesos de estabilización, la mayoría de las economías de la región está funcionando sobre nuevas bases. Estas se caracterizan por la consolidación de una política orientada hacia las exportaciones, la apertura externa, la austeridad fiscal, el manejo más prudente de la política monetaria, y una tendencia a flexibilizar los controles públicos sobre la actividad económica. Al mismo tiempo, la comunidad financiera internacional está mostrando una mayor disposición a aceptar que los países manejen con cierta flexibilidad la política económica.

Sin duda, estas políticas están creando mayores inequidades en la distribución del ingreso; condiciones de empleo más precarias; y restricciones en la asignación del gasto público para los sectores sociales. Ello hace necesario, por lo tanto, prestar mayor atención a los aspectos sociales para consolidar los ajustes económicos.

En términos generales las políticas de estabilización han tenido éxito en reducir las presiones inflacionarias en América Latina. Así, después de estar en cerca del 1200% anual en los años 1980-1990, el promedio ponderado para la región se ha reducido a una tasa de inflación de menos del 300% anual, y muestra una clara tendencia a la baja (véanse gráficos 1 y 2).

Son particularmente importantes las experiencias positivas logradas en países con altas tasas de inflación como Argentina, Uruguay y Perú. También son relevantes los éxitos logrados por países como Chile, México y Paraguay, que han alcanzado tasas de inflación que en promedio están bajo el 23% anual. Sin embargo, países con moderadas tasas de inflación como Colombia, Costa Rica y Venezuela, han tenido dificultades para reducirla aún más.

Con referencia a los ajustes fiscales se puede observar que, en general, las economías regionales están funcionando con políticas de gasto público más equilibradas. No obstante, actualmente existen aún mayores restricciones para incrementar el gasto público sin generar rebrotes inflacionarios. Los programas de ajuste fiscal aplicados por la mayoría de los países han significado reducciones en el financiamiento del sector público que oscilan entre el 3% y 8% del PIB. En muchos casos, el ajuste se ha logrado a través de reducciones extraordinarias en el gasto, consumo e inversión, que serían difíciles de justificar y mantener en otras circunstancias. Al mismo tiempo, el interés sobre la deuda pública sigue representando una fuerte restricción para el mantenimiento de una política fiscal equilibrada. Así, muchos países se han visto atrasados en el cumplimiento de sus compromisos, a pesar de su claro deseo de regularizar el servicio de su deuda.

En cuanto a la balanza de pagos, se estima que de mantenerse las tendencias observadas durante la primera mitad de 1991, el superávit comercial de la región disminuirá considerablemente de US\$30 a US\$12 billones, debido principalmente al aumento de las importaciones en un estimado del 20%. El hecho de que países en diferentes fases de su evolución económica registren grandes aumentos en sus importaciones está asociado a la confluencia de factores tales como la reactivación económica, la apertura comercial, y la reducción del tipo de cambio real debido a una oferta excedente de divisas.

Importantes corrientes de capitales privados de diversa índole, que en alguna medida constituyen repatriaciones de capital, se están volcando tanto en países que mantienen su estabilidad macroeconómica, como en los que han emprendido recientemente su ajuste interno. En Argentina, Chile y México esos flujos incluyen inversión extranjera directa, entre otros generados por las privatizaciones de empresas públicas. Además, en éstos y otros países --como Colombia y Perú-- se verifican considerables colocaciones financieras de corto plazo, atraídas por las diferencias entre las tasas de interés real internas y las tasas internacionales descendentes.

Estos ingresos de capitales han tenido dos consecuencias inmediatas: por un lado han obligado a los bancos centrales a acumular reservas y, por otro, han mantenido el tipo de cambio en niveles bajos, tendiendo a erosionar así la competitividad de las

exportaciones. Las corrientes de capitales señaladas vienen a aliviar la restricción del financiamiento externo que han sufrido estos países a lo largo de la crisis. Distan, sin embargo, de constituir un financiamiento estructuralmente estable, en la medida en que están motivadas por los factores indicados, más que por la confianza en el desarrollo a mediano plazo.

La deuda externa de la región (US\$432 000 millones a fines de 1990), aumentará en términos nominales en cerca del 3% durante el presente año. Ello se debe a factores tales como el acceso de algunos países a nuevos créditos voluntarios; la acumulación de saldos en mora en que sigue incurriendo la mayoría de los países latinoamericanos; y el aumento de las corrientes crediticias de corto plazo. También existen algunos factores que contribuyen a la contracción de la deuda como, por ejemplo, los acuerdos bilaterales entre Chile, Bolivia y Jamaica con el gobierno de los Estados Unidos en el marco de la Iniciativa para las Américas, y el descenso de las tasas internacionales de interés.

La combinación del descenso de los intereses devengados por la deuda y la pequeña alza prevista en los ingresos de exportaciones, debería significar que el coeficiente intereses/exportaciones bajase a 23%; cifra cercana a la mitad del máximo de 41% alcanzado en 1982. Si bien esta tendencia es alentadora, el coeficiente regional de intereses/exportaciones sigue siendo elevado y superior al que se suele considerar como el umbral de la crisis financiera.

B. LA EVOLUCION SOCIAL

Es evidente que la crisis económica ha agudizado los problemas de los sectores más pobres de la población. De hecho, aun en los ciclos de crecimiento económico no se ha logrado eliminar la persistencia de algunos problemas sociales como la distribución desigual del ingreso, el número de personas en situación de pobreza, y el aumento de desempleados y subempleados.

Según estimaciones de la CEPAL, a pesar de que el número de hogares en situación de pobreza en la región se habría reducido de 40% a 35% durante los años setenta, esta tendencia se habría revertido en los años ochenta (véase el cuadro 2). Estas magnitudes son el resultado de distintas tendencias, ya sea que se trate de áreas urbanas o rurales. La incidencia de la pobreza en las áreas urbanas aumentó entre los años setenta y mediados de los años ochenta en una proporción mayor que en las áreas rurales. Así, a pesar de que las áreas rurales poseen una mayor proporción de hogares pobres que las áreas urbanas, estas últimas concentran un mayor número de pobres en términos absolutos debido a los niveles de urbanización alcanzados en la región. Se estima que sobre el 70% de la población de la región vive actualmente en áreas urbanas.

La concentración de la pobreza en las áreas urbanas también muestra grados de diferenciación según éstas correspondan a la ciudad principal o al resto de las ciudades de menor tamaño. Las cifras presentadas en el cuadro 3, indican que las ciudades principales poseen una menor proporción de pobres que el resto de las áreas urbanas. Ello mostraría que, a pesar de los problemas acumulados en las grandes ciudades y la actual tendencia a la disminución de sus tasas de crecimiento, éstas siguen ofreciendo mayores ventajas comparativas para la obtención de empleo y la mejora de los ingresos de la población que en ellas se radica.

Finalmente, es necesario indicar que el continuo aumento en el número de pobres en la región ha estado acompañado de una alta concentración del ingreso en un sector minoritario de la población. El cuadro 4 muestra que aproximadamente el 5% de la población de mayores recursos concentra una proporción del ingreso mayor o similar a la del 50% más pobre. Estos patrones inequitativos de concentración del ingreso por estratos sociales también tienen una expresión territorial. Así, las áreas urbanas, en general, y las ciudades principales, en particular, concentran una gran proporción tanto del ingreso como del gasto y la inversión. Patrones similares se presentan al interior de las ciudades, las que muestran una marcada estructura de segregación espacial que impone serias restricciones a la implementación de programas de desarrollo urbano y de suministro de vivienda, infraestructura y servicios.

C. TENDENCIAS FUTURAS

Las inadecuadas condiciones sociales descritas se reflejan claramente en el sector de la vivienda. Se estima que cerca del 30% de la población actual de la región no tiene acceso a una solución habitacional adecuada. En adición, la tasa de crecimiento demográfico hace que anualmente sean necesarias cerca de 2 millones de nuevas viviendas, ello sin considerar la reposición de las edificaciones que salen del mercado por obsolescencia.

La persistencia de restricciones económicas en la mayoría de los países parece indicar que la tendencia a la asignación de recursos al sector habitacional no cambiará significativamente en el mediano plazo. Actualmente, los sistemas formales que dirigen recursos hacia el sector sólo cubren una fracción mínima de las necesidades de financiamiento, lo que evidencia la necesidad de aumentar la productividad económica y social de los recursos dirigidos al sector.

La tendencia al mantenimiento de las restricciones arriba mencionadas, se suma a la creciente adopción por parte de los países de la región de modelos de desarrollo que postulan la apertura de las economías en un contexto de mayor competitividad. Aun cuando la viabilidad de este modelo, manteniendo la equidad y

sustentabilidad ambiental, está por probarse todavía en nuestros países, los requisitos básicos para su aplicación, es decir, el incremento de la productividad y la competitividad de las economías nacionales, seguirán siendo elementos válidos para guiar la formulación de estrategias de desarrollo nacional y sectoriales, incluyendo al sector habitacional.

Por ende, el futuro desarrollo del sector habitacional en la región requerirá de la introducción de conceptos innovativos que permitan maximizar la eficiencia de los diferentes agentes e instrumentos aplicados en la ejecución de programas habitacionales. El proceso de financiamiento y construcción de la vivienda tanto público como privado, es un área fundamental para identificar oportunidades de mejora en la solución de los problemas habitacionales, y en el estímulo a la actividad económica.

III. EL SECTOR DE LA CONSTRUCCION

A. LA CONSTRUCCION DE LA VIVIENDA Y LA ECONOMIA

Debido a la naturaleza del "producto" vivienda, ésta es considerada como un acervo que contribuye a generar ingresos tanto en forma directa --a través de los alquileres-- como imputándolos a los propietarios que en ellas residen. Una manera de apreciar la magnitud con que la formación de este acervo contribuye al total de la economía, es estimando la renta que produce la vivienda como una "actividad económica". En este caso, la vivienda tradicionalmente ha representado en promedio de entre 6% y 8% del PIB regional.

Una segunda manera de apreciar la participación de la vivienda en la economía, es considerando el volumen de inversión que se dirige hacia la formación bruta de capital fijo en la construcción de viviendas, que representa el valor de las obras realizadas en la construcción de viviendas. Este indicador da una visión más clara del volumen de recursos que se dirigen a la construcción (producción) habitacional en relación a otros tipos de gasto y, por lo tanto, de la prioridad o atractivo que tiene el sector para localizar inversiones.

Por último, se puede considerar el valor agregado generado en el subsector de la construcción de la vivienda, lo que muestra la importancia de ésta en relación a otras actividades económicas. Ello permite analizar el impacto que las variaciones en la actividad de la construcción de viviendas produce en sectores relacionados, el conjunto de la economía, y el empleo.

1. La inversión

La inversión en construcción disminuyó sostenidamente durante los años ochenta, después de haber pasado por un crecimiento relativamente alto durante la década anterior. Al inicio de los años setenta la inversión en construcción constituyó el 12.2% del PIB, subiendo a 13.6% hacia fines de los años setenta, para posteriormente bajar al 10.5% en los últimos años de la década de los ochenta (véase el cuadro 5).

La inversión en vivienda en los años ochenta sufrió un descenso aún más pronunciado que el conjunto de la inversión en construcción. Así, la inversión en vivienda como porcentaje de la inversión en construcción disminuyó de un promedio de 32.6% en los años setenta a 30.2% en el período 1980-1989 (véase el cuadro 6). Esto significa que en promedio la inversión en vivienda como porcentaje del PIB bajó de 3.5% a 3.0% entre los años setenta y ochenta.

A modo de referencia se puede mencionar que la inversión en vivienda en los países industrializados durante la década de los ochenta representó cerca del 43% de la inversión en construcción, y el 5.2% del PIB.

El comportamiento de la inversión en construcción en la región, incluyendo la vivienda, muestra que ésta es extremadamente sensible a los cambios en el conjunto de la economía.

2. El valor agregado

Debido a que no se cuenta con cifras desagregadas para la actividad económica (o valor agregado) en la construcción de viviendas, los comentarios que se presentan a continuación, se refieren al conjunto del sector de la construcción. Tal como se señaló anteriormente, el valor agregado generado por la actividad económica del sector de la construcción es por definición un indicador del ingreso generado por el sector dentro de la economía. Además, es un buen indicador para estimar la importancia que ésta tiene en aspectos como la generación de empleo, y sus nexos con otros sectores de la actividad económica.

En general, la evolución de la actividad económica en la construcción ha seguido una tendencia similar a la experimentada por la inversión en obras de construcción como la vivienda.

La participación de la actividad de la construcción en la generación del PIB osciló entre 2% y 12% en los países latinoamericanos y caribeños durante las décadas de los setenta y ochenta. La cifra promedio para la región en su conjunto es de entre 5% y 6.5% (véase el cuadro 7).

En la década de los setenta esa cifra mostraba un crecimiento progresivo (de 5.6% en 1970 a 6.4% en 1980), mientras que en los años ochenta la participación del sector dentro del PIB mostró una tendencia regresiva. Esta evolución fue especialmente pronunciada durante los primeros años de la última década que estuvieron marcados por una fuerte recesión, siendo el crecimiento anual del sector en muchos casos no solamente menor que el de la economía en su totalidad, sino inclusive negativo.

A modo de referencia se puede señalar que en los países de Europa Occidental la participación promedio del sector construcción en el PIB fluctúa entre 7% y 8%, o sea, la contribución promedio del sector a la generación de ingreso en esos países es más alta que en los países de la región, tendencia similar a la indicada por la inversión en obras de construcción.

Pese a que las cifras se refieren a todo el sector de la construcción, lo anterior demuestra la gran sensibilidad del sector hacia la evolución de la economía en su totalidad. Los datos relativos a la participación del sector construcción dentro de la generación del PIB y a la proporción de la inversión en construcción como parte del PIB, indican que en periodos de crecimiento económico, tanto la actividad del sector de la construcción como la inversión en construcción crecen, pero en general a tasas mayores que las observadas en el conjunto de la economía. Por el contrario, en periodos de crisis, como en la década de los ochenta, la actividad del sector de la construcción y la inversión en construcción descienden más rápidamente que el resto de la economía (véase el gráfico 3).

Este comportamiento, que varía de un país a otro, podría deberse a la estructura del gasto nacional en el que predominan los gastos de consumo sobre los de inversión. En periodos de crisis e incertidumbre económica los agentes tenderían a reducir las inversiones en forma sustantiva. Reducciones de similar intensidad no podrían realizarse en el gasto de consumo debido a la necesidad de mantener un conjunto mínimo de funciones en la operación del país. Además, las tasas de interés reales pueden inducir una preferencia de consumo sobre el ahorro, la inversión y, en consecuencia, sobre la actividad de la construcción.

Detrás de esta tendencia en las cifras oficiales podría ocurrir también que en los años de crisis una mayor parte de la actividad en construcción se realice dentro del sector informal, mientras que en los años de crecimiento se formalice una parte de estas actividades.

Lo indicado anteriormente mostraría la pertinencia de estudiar en mayor profundidad el impacto que podría tener en la economía el diseño de políticas de fomento de la inversión en la construcción y en la vivienda, en particular, especialmente en periodos de reducción de la actividad económica. En caso de existir una relación positiva entre estos elementos, y que su fomento sea viable en los países de la región, sería necesario desarrollar los instrumentos legales, económicos y financieros que permitan la implementación de este tipo de política.

3. El empleo

En lo tocante al empleo directo generado por el sector de la construcción se afirma generalmente que, primero, en la mayoría de los países en desarrollo el sector se caracteriza por su alta capacidad generadora de empleos y, segundo, que el sector emplea en gran parte a trabajadores poco o no calificados. La afirmación anterior sólo es válida para aquellos subsectores más intensivos en el uso de mano de obra y de lento desarrollo tecnológico.

Debido a que no se cuenta con una serie regular de cifras sobre empleo y a que su calidad es muy diversa, se hace difícil realizar una comparación adecuada de esta variable dentro del sector de la construcción. El cuadro 8 muestra a manera ilustrativa la participación de la población económicamente activa (PEA) del sector de la construcción en los países de la región, dentro de la PEA total durante el período comprendido entre 1960 y 1989.

La participación de la PEA del sector de la construcción en la PEA total subió para la mayoría de los países latinoamericanos en el período indicado y osciló en la última década entre 5% y 8%. En los países europeos la participación de la PEA del sector de la construcción en la PEA total fue de entre 7 y 9% en 1979.

Finalmente, si se comparan las tendencias de la participación de la construcción en la PEA y la economía, se puede apreciar que en períodos de disminución de la inversión sectorial el empleo tiende a variar con menor intensidad. Ello puede deberse a la capacidad del sector para ajustar la mezcla tecnológica que utiliza en los procesos de producción, para generar una mayor absorción de mano de obra. Creemos que este elemento también debería ser tomado en cuenta en el diseño de políticas habitacionales.

4. Insumos usados por el sector de la construcción

Si bien es cierto que existe una estrecha relación entre la evolución de la actividad del sector de la construcción y la dinámica general de la economía, como lo muestran los datos recién presentados, para la formulación de políticas para el sector también se requiere saber cuáles son las actividades productivas que conforman la construcción; las características de las tecnologías adoptadas y los insumos usados actualmente; y cómo se podrían superar eventuales deficiencias en esas tecnologías y uso de insumos, con el fin de bajar los costos del producto final: la vivienda.

Además, en términos generales se considera al sector de construcción como un sector clave cuando se buscan encadenamientos hacia atrás y hacia adelante del aparato productivo, para generar un efecto multiplicador del crecimiento económico. Por lo tanto,

para fortalecer y hacer más duraderos los efectos de la construcción se precisa entender la estructura productiva actual del sector, así como la capacidad de éste para aplicar nuevas combinaciones tecnológicas, sin depender de altos niveles de insumos importados.

Dadas las limitaciones del marco de análisis que usualmente se emplea para evaluar estas relaciones y la escasez de datos actualizados, los comentarios que se presentan a continuación sólo son ilustrativos de los requerimientos del sector de la construcción de algunos países de América Latina y el Caribe.

La estructura global de los insumos del sector de la construcción en los países de la región indica que en todos los casos en los que se podía obtener datos, más del 50% de los insumos del sector provienen del rubro "productos minerales básicos, metálicos y no metálicos". Este rubro es también en la mayoría de los países el más grande dentro de los insumos directamente importados por el sector.

La información sobre los años ochenta contenida en cuadros de insumo-producto, aun cuando no siempre estuviera actualizada, indica que en los países relativamente más grandes como Argentina, Brasil y México la producción del sector de la construcción no demanda una mayor proporción de importaciones directas dentro de los requerimientos intermedios totales del sector. Sin embargo, en el caso de los países relativamente más pequeños la dependencia directa del sector de las importaciones parece ser más alta (véase el cuadro 9).

Si se toman en consideración los encadenamientos hacia atrás del sector de la construcción se puede estimar el efecto que tiene una mayor demanda hacia el sector sobre todas las importaciones, ya sean éstas generadas directa o indirectamente por la demanda intermedia. Los resultados obtenidos en los países seleccionados indican que una mayor dotación de recursos hacia el sector de construcción no produce, en términos relativos, una demanda mayor de insumos importados. Sin embargo, considerando que la demanda final hacia el sector es relativamente grande, el efecto real del sector sobre las importaciones puede ser significativo.

Además, observando la estructura de todas las importaciones generadas por el sector de la construcción en la economía se nota que indirectamente depende mucho de productos mineros y químicos, a pesar de que éstos prácticamente no forman parte de las importaciones directas del sector.

Finalmente, en lo concerniente a las importaciones generadas por el sector es preciso tener en cuenta que los procesos de apertura al exterior que están en marcha en la región pueden tender a incrementar las importaciones, y ya que la construcción en la región no se caracteriza por generar exportaciones, el efecto de

una repentina expansión del sector sobre la balanza de pagos puede ser negativo en comparación con otros sectores.

B. EL ACCESO A LA TIERRA Y LA VIVIENDA

El propósito de esta sección es llamar la atención sobre un elemento que a menudo tiene un rol fundamental en la determinación de la capacidad del sector de la vivienda para atraer recursos de inversión, y sobre la localización y rendimiento de los mismos.

Dicho elemento es la tierra o suelo dedicado a la construcción de viviendas. La disponibilidad de tierras, su precio y la legislación que determina su uso son factores que deben tomarse en consideración en la implementación de políticas para atraer inversiones hacia el sector.

Por ejemplo, en el caso de Bogotá, Colombia, la década de los setenta mostró crecimientos de casi el 10% anual en los precios de la tierra destinada a la vivienda. Este comportamiento se debió a la instauración de un nuevo sistema de financiamiento de la vivienda que dio gran impulso a la actividad sectorial, y permitió que gran parte del ahorro financiero se dirigiera a la vivienda. Se estima que en la segunda mitad de la década de los ochenta los precios de la tierra crecieron al 5%, y que el precio de la tierra para los hogares de menores recursos se mantuvo constante en términos reales. Sin embargo, en 1989-1990 para fortalecer este mercado el Estado intentó estimular la demanda impidiendo la indexación de los créditos dados a los sectores más pobres, lo que dio lugar a una depresión en los valores de la tierra e hizo que el mercado financiero se apartara de este rango.

En otros casos la normativa que regula el desarrollo urbano y el uso del suelo hace que se generen procesos especulativos o de incremento irregular en el precio de la tierra, haciendo que ésta se vuelva inaccesible para los programas de vivienda social y los sectores de menores ingresos. Esto hace indispensable alcanzar un equilibrio adecuado entre las necesidades y los costos del desarrollo urbano y los de la vivienda.

IV. LOS RECURSOS SECTORIALES

Más que una descripción detallada de los volúmenes, fuentes y formas de canalizar recursos para el desarrollo de la actividad habitacional, en esta sección se pretende dar una visión general de las principales restricciones que se presentan en el sector, para sugerir áreas que podrían ofrecer oportunidades para la superación de dichas restricciones.

A. LOS RECURSOS FORMALES E INFORMALES

Tal como se indicó anteriormente, la inversión en vivienda y construcción disminuyó progresivamente durante la década de los ochenta. Dentro de este marco de menores recursos dirigidos a la vivienda se observa --salvo algunas excepciones como Colombia, Chile y Venezuela-- una participación relativamente baja del sector público en la inversión total dirigida a la vivienda. Así, se estima que el gasto público en vivienda en el conjunto de la región representó aproximadamente el 7% de la inversión total en el sector en el período 1980-1988.

A pesar de que el promedio del gasto público en vivienda y servicios comunitarios en la región se mantuvo relativamente constante en términos absolutos durante los años ochenta, y que aumentó ligeramente su participación en el gasto público total hacia el final de esa década (3% en 1988 comparado con un promedio de 2.7% en el período 1980-1988), ello se reflejó en una disminución del gasto público per cápita.

Si a la baja participación del sector público en la inversión en vivienda se agrega el hecho de que el sistema formal --privado y público-- para dirigir recursos al sector sólo cubre una fracción de las operaciones de financiamiento de la vivienda, queda claro que la mayor parte del acervo habitacional que se crea anualmente capta y moviliza recursos a través de sistemas que escapan a la institucionalidad vigente.

Lo anterior indica que no obstante las deficiencias que puedan tener para cubrir los déficits habitacionales, o para producir viviendas o ciudades de calidad aceptable a los técnicos, una

cantidad importante de recursos se están dirigiendo hacia formas de construcción habitacional progresiva y usando mecanismos financieros no institucionalizados.

Ante esta situación cabría preguntarse sobre la conveniencia de tratar de incorporar a los mecanismos tradicionales de financiamiento a aquellos sectores que ahora están fuera de él; o bien, de hacer mayores esfuerzos por innovar en el desarrollo de instrumentos y formas de intermediación que tomen más en cuenta los procedimientos no formales mediante los cuales se hace actualmente la mayor parte de la inversión habitacional.

B. CAPTACION DEL AHORRO

Las cifras dadas al inicio de esta presentación reflejan la exigua capacidad de ahorro regular que caracteriza a los hogares más pobres. Esta situación se ha exacerbado en los últimos años por el pronunciado descenso de las remuneraciones reales y el aumento de las tasas de desempleo y subempleo en muchos países de la región. Por esta razón gran parte de los hogares de menores recursos se ve forzada a dedicar más del 60% de sus ingresos a cubrir sus necesidades mínimas de alimentación. Es indudable que la atención de las necesidades habitacionales de estos sectores sólo podrá hacerse mediante políticas que incluyan alguna forma de redistribución, como los subsidios.

Simultáneamente, debido al proceso de ajuste de las economías regionales y de sus sistemas financieros, la captación para el sector habitacional del ahorro generado por las instituciones o los hogares con ingresos medios-altos, está encarando serias dificultades en este período de transición. Existe un grupo de países con tasas de inflación relativamente altas en los que los controles sobre las tasas de interés en operaciones habitacionales hacen que éstas sean muy bajas o negativas en términos reales, ahuyentando así la colocación de inversiones en el sector.

Otros países han generado diferencias entre las tasas de interés real internas y las prevalecientes en los mercados financieros internacionales. Esta situación, asociada a las políticas de estabilización, ha incentivado las colocaciones financieras a corto plazo, atrayendo capitales que bajo otras circunstancias podrían haberse dirigido a colocaciones de mediano y largo plazo. En algunos casos a esto se suman ineficiencias en los sistemas de intermediación que al funcionar con altos diferenciales de interés entre los depósitos y los créditos, impiden el acceso al crédito de los sectores que no tienen capacidad de absorber los costos adicionales.

Los procesos inflacionarios y los necesarios mecanismos de indexación que deben ser introducidos para preservar el valor de los depósitos y los créditos del sistema habitacional, aumentan los riesgos de incumplimiento en los pagos por los créditos habitacionales, especialmente de aquellos colocados en los sectores de menores recursos. El poco monto de cada operación de crédito para los sectores de menores ingresos, aunado al riesgo de una insatisfactoria recuperación de los mismos, desincentiva la participación de gran parte de los intermediarios financieros en este tipo de operación, a menos que ellas cuenten con cierto tipo de incentivo o mandato del Estado.

Esto ha ocasionado que aun en países con programas habitacionales relativamente eficientes para los sectores más pobres, comiencen a aparecer problemas en la recuperación de la cartera de préstamos y una concentración de estas operaciones en unas pocas instituciones.

Los programas de ahorro forzoso mediante descuentos a los empleados y empleadores han tenido diferentes grados de éxito en su aplicación, y en muchas ocasiones han llegado a formar parte de los recursos fiscales para atender diferentes obligaciones financieras coyunturales del Estado, perdiendo así su especificidad para reinversión en la vivienda. En otros casos, su productividad ha sido baja al ser usados directamente por un Estado ineficiente para el financiamiento de programas habitacionales. Los programas de reforma del sistema financiero y de simplificación de las estructuras tributarias cuestionan la eficiencia de este tipo de sistemas para la captación de ahorro que, al fin de cuentas, no es sino una forma más de captar recursos para el fisco, aunque en teoría éstos tengan un destino específico.

Los comentarios anteriores indicarían que, en adición a la necesidad de desarrollar progresivamente mecanismos más sofisticados para la operación de los mercados financieros en la vivienda (por ejemplo, mecanismos de redescuentos o mercados de segundas hipotecas), es necesario reducir los costos de estas operaciones, a través de la reducción del riesgo y de los costos administrativos. En este sentido, algunos países ya están incorporando mecanismos innovadores como el otorgamiento de créditos en forma colectiva, o sistemas de indexación que se ajusten al flujo de ingresos de los prestatarios.

V. CONCLUSIONES

Si se considera al financiamiento de la vivienda desde una perspectiva más amplia que la de los mecanismos e instrumentos que regulan su operación interna, entonces es posible apreciar otros elementos que, a pesar de no ser estrictamente financieros, contribuyen a dificultar o facilitar la operación de este sistema. Las conclusiones que se presentan a continuación intentan llamar la atención sobre algunos de estos elementos, a los que habría que prestar más atención en el diseño de políticas habitacionales integrales.

A. RESTRICCIONES AL FINANCIAMIENTO HABITACIONAL

1. Lo legal y lo normativo

El marco legal y la normativa que regulan el proceso habitacional y de desarrollo urbano tienen un rol fundamental en facilitar el financiamiento habitacional. La normativa que pretende controlar el desarrollo urbano y usos del suelo afecta el mercado de la tierra para usos habitacionales al ampliar o limitar el volumen de éste. Ello puede generar procesos especulativos afectando el valor y disponibilidad de tierras para urbanización y, por lo tanto, el costo de las soluciones habitacionales y la radicación de las inversiones.

En forma similar, la normativa que regula la construcción habitacional y de infraestructura y servicios, puede aumentar los costos de construcción en forma significativa reduciendo la cobertura de los recursos existentes. Ella también puede inhibir la inversión en la recuperación del acervo habitacional existente al dificultar su renovación, o la localización de inversiones en áreas centrales que cuentan con una adecuada cobertura de servicios.

Igual sucede con la normativa que pretende regular al sistema financiero, en general, y al habitacional, en particular, estableciendo controles artificiales sobre aspectos tales como las tasas de interés. Este tipo de políticas sólo logra introducir

fuertes distorsiones en los mercados financieros, un flujo de capitales con fines especulativos, o simplemente una ausencia de inversiones en el sector que se quiere proteger. Por otro lado, las normas que regulan al sector financiero, si deberían controlar que los costos de la ineficiencia del mismo, o de procesos especulativos, no sean traspasados al público.

2. La propiedad

En muchos países de la región los procesos de urbanización para los sectores más pobres se han hecho a través de ocupaciones o subdivisiones ilegales de la tierra. La falta de regularización de la propiedad de la tierra se convierte así en un obstáculo para que los mecanismos formales de financiamiento puedan intervenir en estas áreas, o para inducir al ocupante a invertir en la construcción y mejoramiento de su vivienda.

3. El desarrollo

Sin embargo, la mayor restricción que tiene la implementación de sistemas adecuados para el financiamiento habitacional, es el crítico ámbito social y económico en el cual ellas deben insertarse. Los mecanismos y el rol de los intermediarios financieros pueden perfeccionarse con altos grados de sofisticación. Sin embargo, si no existe un contexto macroeconómico favorable; una política financiera nacional coherente; una voluntad política de atender prioritariamente a los sectores de menores recursos; y un conjunto de agentes cuyo comportamiento esté guiado por eficiencia y la promoción del desarrollo económico con equidad, no podrán aplicarse con éxito de una manera sostenible.

B. LA VIVIENDA DE ALQUILER

Si bien el acceso a una vivienda adecuada puede ser considerado como un derecho del hombre, ello no necesariamente se traduce en un paradigma de vivienda propia. Las cifras de que se dispone para América Latina y el Caribe indican que en promedio el 60% de las familias de la región vive en casa propia. Así, a pesar de que el porcentaje de viviendas de alquiler es menor que en algunos países desarrollados, ello muestra un mercado de cierta importancia para este tipo de viviendas, que se distribuye proporcionalmente en todos los estratos sociales. Ello no obstante que en muchos países existen leyes que protegen excesivamente al inquilino en detrimento del propietario, lo que desincentiva la inversión en este tipo de propiedad.

El estudio del fomento a la construcción de viviendas de alquiler es un área a la cual se le debería prestar más atención en la formulación de políticas habitacionales, sin descuidar por supuesto, la debida consideración a las expectativas y patrones culturales que priman en la región; patrones que, por otro lado, están en proceso de cambio debido al rápido proceso de urbanización experimentado por la región.

C. LA RENOVACION DEL ACERVO EXISTENTE

El rápido crecimiento de las áreas urbanas en los países de la región ha sido a menudo acompañado por complejos procesos de deterioro-abandono y de tugurización en las áreas centrales de la mismas. Muchas de estas áreas cuentan con redes de servicios y equipamiento adecuados que son subutilizados o que pueden ser la base para introducir mejoras a bajo costo. Sin embargo, generalmente no existen los instrumentos normativos, legales y financieros que permitan canalizar recursos para la renovación, mejora o reconstrucción del acervo habitacional ahí existente.

D. FORMAS ASOCIATIVAS DE POSTULACION

Por último, es necesario desarrollar aún más los mecanismos de garantía y administración de operaciones de crédito habitacional que permitan la postulación colectiva de agrupaciones de familias de menores ingresos, sin crear agentes adicionales de intermediación financiera. Algunos avances ya se han hecho en esta área por países como México; sin embargo, éstos deben perfeccionarse para permitir la expansión de este tipo de operaciones.

ANEXOS

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PRODUCTO INTERNO BRUTO

	TASAS ANUALES DE VARIACION				VARIACION ACUMULADA 1981-1991	
	1988	1989	1990	1991 ^a	PIB	PIB/hab.
América Latina	1.0	1.3	0.3	2.4	15.7	-8.8
Países exportadores de petróleo ^b	2.3	0.0	3.6	3.8	20.0	-7.5
Países no exportadores de petróleo ^c	-0.1	2.3	-2.3	1.2	12.3	-10.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Estimaciones preliminares sujetas a revisión.

^b Incluye a Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

^c Incluye a Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Cuadro 2

MAGNITUD DE LA POBREZA EN PAISES DE AMERICA LATINA ALREDEDOR DE 1970, 1980 Y 1986

P A I S	PORCENTAJE DE HOGARES BAJO LA LINEA DE POBREZA								
	AREA URBANA			AREA RURAL			TOTAL PAIS		
	1970	1980	1986	1970	1980	1986	1970	1980	1986
ARGENTINA	5	7	12	19	16	17	8	9	13
BRASIL	35	30	34	73	62	60	49	39	40
COLOMBIA	38	36	36	54	45	42	45	39	38
COSTA RICA	15	16	21	30	28	28	24	22	25
MEXICO	20	a/	23	49	a/	43	34	32	30
PERU	28	35	45	68	65	64	50	46	52
URUGUAY	10	9	14	-	21	24	-	11	15
VENEZUELA	20	18	25	36	35	34	25	22	27
AMERICA LATINA	26	25	30	62	54	53	40	35	37

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. Las cifras para 1970 corresponden a las estimaciones publicadas en La Dimensión de la Pobreza en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, N° 27, Santiago de Chile, 1979.

a/ Sólo se dispuso de antecedentes al nivel nacional.

Cuadro 3

PORCENTAJE DE POBLACION EN SITUACION DE POBREZA (ALREDEDOR DE 1986)

PAIS	AREA METROPOLITANA	RESTO AREA URBANA	AREA RURAL
ARGENTINA	11	17	20
BRASIL <u>a/</u>	28	41	66
COLOMBIA	35	42	45
PERU	45	60	72
URUGUAY	13	26	29
VENEZUELA	19	33	42

Fuente: CEPAL. División de Estadística y Proyecciones.

a/ Promedio ponderado de las estimaciones para Río de Janeiro y Sao Paulo

Cuadro 4

DISTRIBUCION DEL INGRESO TOTAL DE LOS HOGARES POR
NIVELES DE INGRESO PER CAPITA AJUSTADO, 1986 ^{a/}

PORCENTAJE DE HOGARES SEGUN INGRESO PER CAPITA AJUSTADO POR PAIS	PORCENTAJE DE INGRESO		
	CIUDAD PRINCIPAL	RESTO URBANO	RURAL
ARGENTINA			
50% MENORES INGRESOS	23.10	-	-
5% MAYORES INGRESOS	25.14	-	-
COLOMBIA			
50% MENORES INGRESOS	18.95	19.96	-
5% MAYORES INGRESOS	24.41	22.27	-
BRASIL			
50% MENORES INGRESOS	16.23 ^{a/}	14.71	19.66
5% MAYORES INGRESOS	33.59 ^{a/}	29.58	28.84
COSTA RICA			
50% MENORES INGRESOS	24.90	24.70	24.74
5% MAYORES INGRESOS	17.20	17.91	16.74
GUATEMALA			
50% MENORES INGRESOS	19.54	19.89	19.86
5% MAYORES INGRESOS	24.32	22.88	29.37
PERU			
50% MENORES INGRESOS	24.50	23.40	21.50
5% MAYORES INGRESOS	20.50	18.50	25.20
MEXICO			
50% MENORES INGRESOS	-	25.90	24.80
5% MAYORES INGRESOS	-	17.10	19.30
URUGUAY			
50% MENORES INGRESOS	24.85	24.90	-
5% MAYORES INGRESOS	21.48	24.67	-
VENEZUELA			
50% MENORES INGRESOS	23.36	24.89	26.87
5% MAYORES INGRESOS	17.22	16.43	18.40

Fuente: CEPAL, División de Estadísticas y Proyecciones

^{a/} Sao Paulo

Cuadro 5

FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO EN CONSTRUCCION
América Latina y Caribe, 1970-89

Formación Bruta de Capital Fijo en Construcción como % del PIB			
	1970-72	1979-81	1987-89
Argentina	16.1	15.3	7.7
Bolivia	8.2	8.6	5.5
Brasil	12.3	13.8	12.1
Colombia	9.9	9.0	8.9
Costa Rica	10.1	12.6	9.9
Chile	12.0	9.8	10.9
Ecuador	16.4	12.4	9.1
El Salvador	6.4	7.3	6.5
Guatemala	7.4	10.8	6.8
Haití	5.3	10.4	11.4
Honduras	8.3	10.8	7.9
México	12.3	14.0	10.3
Nicaragua	7.5	4.6	6.6
Panamá	20.0	16.1	8.6
Paraguay	5.5	16.1	11.3
Perú	9.8	12.7	12.8
Rep. Dominicana	12.4	14.3	17.6
Uruguay	7.0	11.4	5.8
Venezuela	9.3	5.8	7.3
Total	12.2	13.6	10.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Cuadro 6

INVERSION EN VIVIENDA COMO PORCENTAJE DE
LA INVERSION EN CONSTRUCCION (%)

PAIS	1970-89	1970-80	1980-89
PROMEDIO*	31.7	32.6	30.2
Argentina			
Bolivia	---	32.8	---
Brasil			
Colombia	28.2	28.6	27.3
Costa Rica	31.2	31.6	28.9
Chile	42.2	42.9	42.0
Ecuador	24.6	25.7	23.2
El Salvador	35.9	30.6	42.1
Guatemala ^{a/}	27.4	30.4	22.5
Haití			
Honduras	28.5	29.9	27.0
México ^{b/}	41.9	43.2	38.9
Nicaragua	---	28.9	---
Panamá	28.2	28.3	27.0
Paraguay	---	33.9	---
Perú ^{a/}	60.5	65.0	58.0
Rep. Dominicana			
Uruguay ^{a/}	96.8	96.3	97.7
Venezuela ^{c/}	31.3	34.5	27.4
Bahamas ^{a/}	---	---	59.4
Jamaica ^{a/}	93.0	92.2	93.5
Trinidad y Tabago ^{a/}	71.4	68.2	72.7
16 Países industrializados			42.9

Fuentes: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

* Los promedios excluyen Perú, Uruguay, Bahamas, Jamaica y Trinidad y Tabago.

^{a/} FBCF en vivienda incluye edificios residenciales y no-residenciales (otras construcciones y mejoras de tierras excluidas).

^{b/} Cambio de cobertura en 1980 (junto con el cambio del año de base de 1970 a 1980). Los datos no pueden compararse sino con particular cautela.

^{c/} Venezuela empezó en 1984 una serie de 1984-1989 con nueva cobertura y metodología. La serie usada en el cuadro es la serie antigua.

Cuadro 7

PARTICIPACION PIB SECTOR CONSTRUCCION
EN EL PIB TOTAL POR PAISESAmérica Latina y el Caribe, 1970, 1980 y 1989
(porcentajes)

	1970	1980	1989
Argentina	7.0	7.1	2.5
Bolivia	5.0	3.7	2.7
Brasil	5.9	6.8	6.0
Colombia	4.8	4.7	5.2
Costa Rica	4.0	6.2	4.2
Chile	7.2	5.2	5.2
Ecuador	10.6	7.4	5.5
El Salvador	2.7	3.4	3.7
Guatemala	3.5	4.2	3.0
Haití	2.7	5.5	6.3
Honduras	4.5	6.0	3.6
México	6.1	6.4	4.9
Nicaragua	3.6	2.9	3.2
Panamá	6.7	7.3	1.5
Paraguay	2.2	6.1	5.0
Perú	5.5	5.7	5.6
Rep. Dominicana	5.2	7.2	9.9
Uruguay	3.0	5.0	2.8
Venezuela	2.5	5.7	2.4
Barbados	7.3	6.8	7.1
Guyana	6.6	6.3	7.1
Jamaica	13.7	5.8	8.6
Trinidad y Tabago	5.7	12.6	4.7
Total	5.7	6.4	5.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

Cuadro 8

AMERICA LATINA: PARTICIPACION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE
ACTIVA (PEA) DEL SECTOR CONSTRUCCION EN LA PEA TOTAL
(en porcentajes)

	1960-64	1970-75	1980-85	1986-89
PROMEDIO	3.9	4.8	5.9	5.5
Argentina	6.3	8.7	10.0	---
Bolivia	3.0	4.7	5.5	5.7
Brasil	3.7	5.9	7.2	6.3
Colombia	4.2	5.1	---	5.3
Costa Rica	5.5	6.7	7.3	6.3
Cuba	4.5	6.1	8.9	---
Chile	5.9	6.3	5.3	6.4
Ecuador	3.4	4.3	6.9	---
El Salvador	4.0	2.7	---	---
Guatemala	2.6	3.7	5.1	3.5
Haití	1.0	1.7	1.1	1.0
Honduras	2.0	2.6	3.5	---
México	3.6	4.4	5.9	5.3
Nicaragua	3.1	4.0	4.3	---
Panamá	4.7	6.4	5.6	4.4
Paraguay	3.4	3.8	6.8	8.2
Perú	3.5	4.8	3.8	---
Rep. Dominicana	2.7	3.1	4.3	---
Uruguay	4.9	5.5	5.4	---
Venezuela	6.0	6.1	8.5	8.6

Fuentes: ILO (1990), World Labour Report 1945-1989, Summary
ILO (1990), World Labour Report 1989-1990
CEPAL, cifras oficiales.

Cuadro 9

IMPORTACIONES DIRECTAS DEL SECTOR DE CONSTRUCCION (*)
América Latina y Caribe

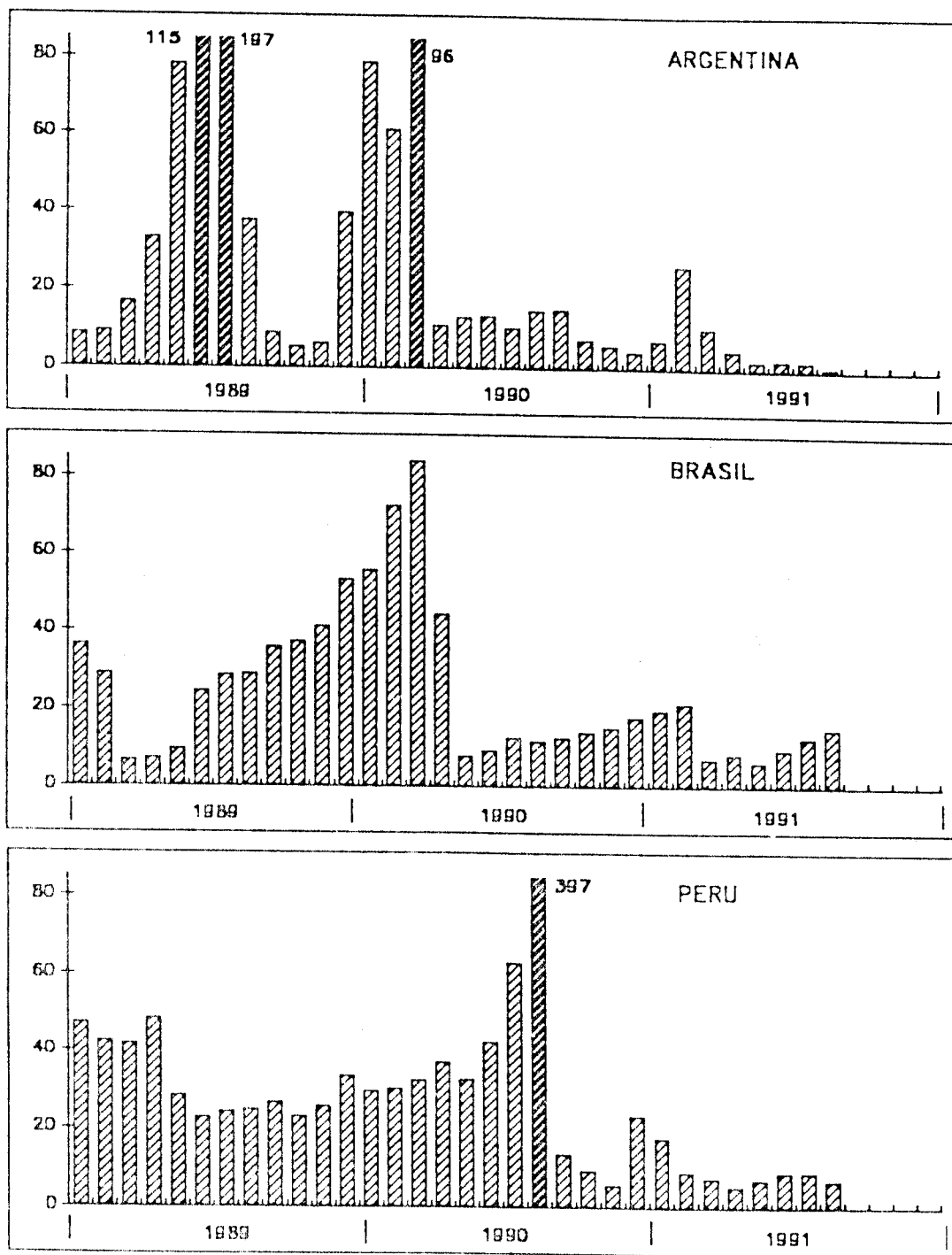
País	Insumos intermedios directos importados como porcentaje de los insumos intermedios totales del sector de la construcción
Argentina	3.7
Bolivia	30.7
Brasil	4.0
Chile	20.2
Colombia	17.1
Ecuador	23.2
El Salvador	27.6
Guatemala	42.3
Haití	31.1
México	6.4
Perú	23.6

(*) Calculado sobre cifras proporcionadas en tablas de insumo-producto.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales; UNIDO (1985).

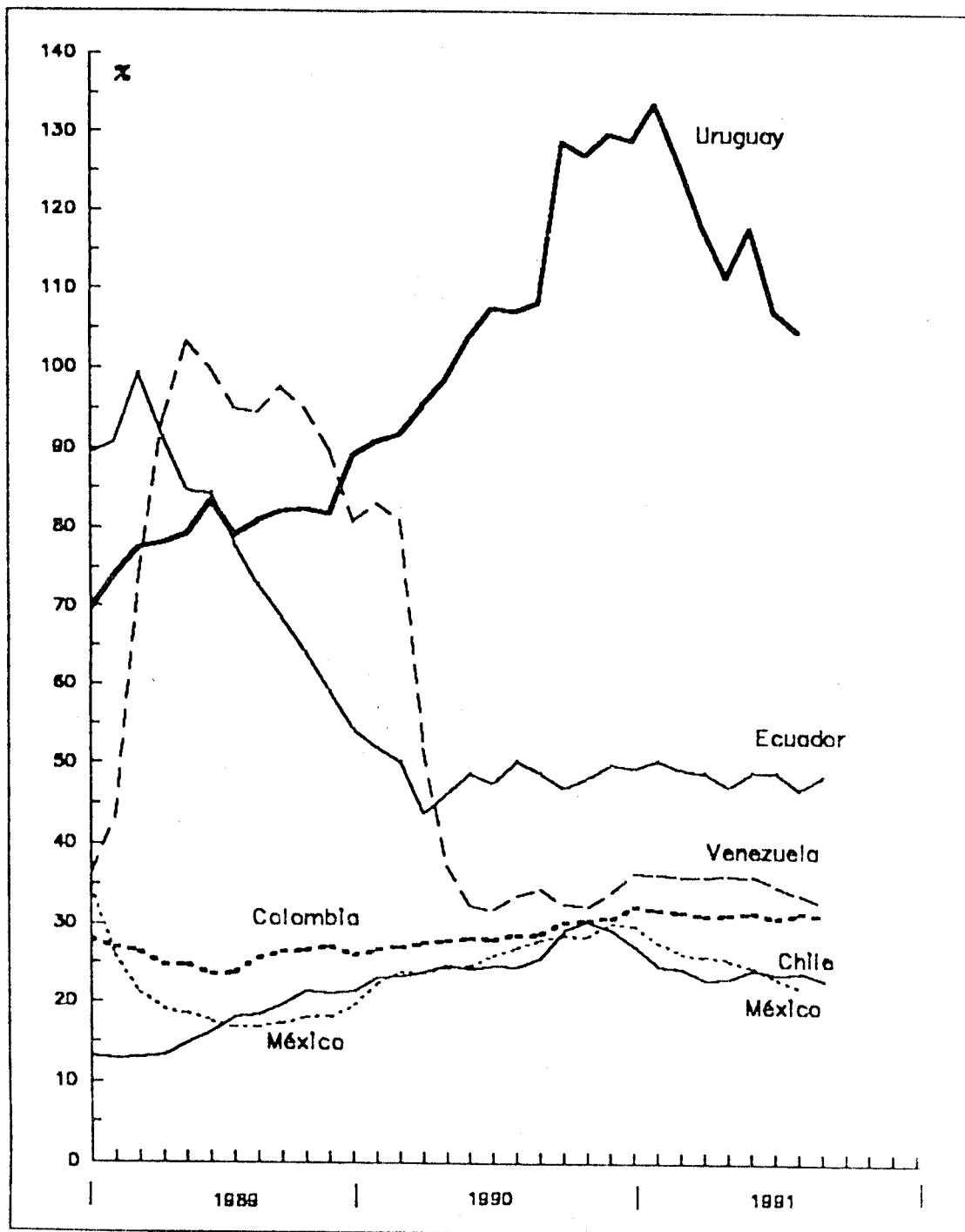
GRAFICO 1

VARIACIONES MENSUALES DEL INDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
EN ARGENTINA, BRASIL Y PERU
(Porcentajes)



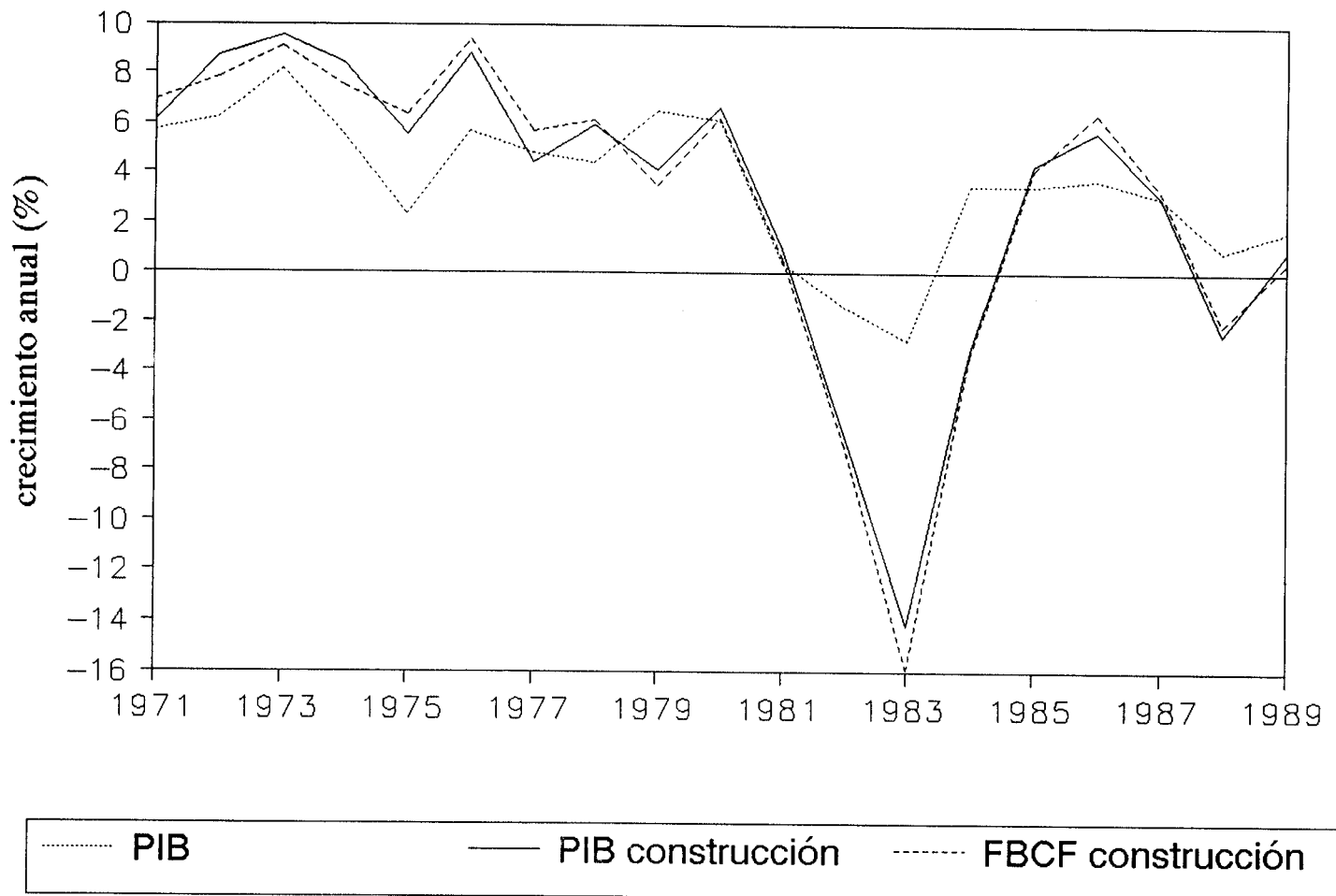
Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

GRAFICO 2

AMERICA LATINA: VARIACIONES EN DOCE MESES DEL INDICE
DE PRECIOS AL CONSUMIDOR EN ALGUNOS PAISES

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

GRAFICO 3
EVOLUCION PIB TOTAL, PIB CONSTRUCCION
Y FBCF CONSTRUCCION
América Latina y el Caribe
Crecimiento anual 1971-89



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.