

CEPAL/Borrador/DS 142
Guillermo Rosenbluth
División de Desarrollo Social
julio de 1976

LA VIVIENDA EN AMERICA LATINA: UNA VISION
DE LA POBREZA CRITICA

76-7-1362

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción.....	1
I. DESCRIPCION DE LOS DIVERSOS TIPOS DE VIVIENDA.....	3
Categorías y características de las viviendas ocupadas por los sectores más pobres de la población urbana.....	4
Definición de las categorías.....	4
Su significación.....	6
Desplazamientos de población en las categorías mencionadas.....	9
Pobreza y categoría habitacional.....	11
Relaciones cuantitativas.....	12
II. ALGUNAS CARACTERISTICAS DE LOS TIPOS DE VIVIENDA.....	17
Hacinamiento.....	17
Formas de tenencia.....	25
III. POLITICAS DE VIVIENDA.....	33
IV. INCIDENCIA DE LOS ACTUALES ESQUEMAS DE DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LAS POSIBILIDADES DE ADQUIRIR UNA VIVIENDA.....	51
V. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LAS SOLUCIONES EMPREDIDAS.....	67
Conclusiones.....	74

INTRODUCCION.

La expresión más impresionante de la crisis del desarrollo consiste en la pobreza que afecta a la población mundial.

Una de las varias dimensiones de la pobreza es el problema habitacional y su principal relevancia radica en que es la evidencia más visible de la desigualdad socio-económica que muestran las ciudades.

El rápido proceso de urbanización de los países latinoamericanos ha hecho más notorio este fenómeno concentrando en las ciudades grandes aglomeraciones de vivienda deficiente. La asociación entre pobreza y malas condiciones de habitación es muy estrecha ya que en la mayoría de los casos junto a una vivienda deficiente se encuentra desempleo, bajos niveles educacionales y de ingreso personal, mala alimentación, salud precaria, etc. Sin embargo no siempre un mismo nivel habitacional refleja una situación similar de los otros componentes de la pobreza.

Las reacciones frente a estas concentraciones de pobreza urbana han sido variadas en el transcurso del tiempo y entre los múltiples argumentos utilizados para explicar su existencia sólo unos pocos han señalado la responsabilidad que le cabe al conjunto del sistema socioeconómico. En general, se han preferido las explicaciones parciales y segmentarias del problema de la pobreza.

Durante el decenio de 1960 la preocupación por las condiciones habitacionales fue reiteradamente expresada en conferencias internacionales y delineadas en numerosos planes y programas, cuya aplicación no ha alterado demasiado las deprimentes situaciones residenciales de grandes contingentes poblacionales.

Existe, al parecer, un consenso valorativo para establecer un orden social más justo. La discusión se ha centrado ahora en la forma en que a partir de las estructuras vigentes se podría resolver esta clase de problemas. El punto es controversial y está lejos de haber sido resuelto. La temática habitacional ha pasado a ocupar un lugar dentro de la preocupación más amplia de mejorar los actuales esquemas de distribución del ingreso, tema que ha

/resurgido como

resurgido como un asunto de primera prioridad en los foros internacionales y en los centros académicos de América Latina. Es así, que los nuevos planes y programas habitacionales han sido a menudo presentados como una suerte de estrategia para luchar contra la pobreza.

En este trabajo se muestra cuál es la expresión habitacional de la pobreza y cuáles han sido los esfuerzos realizados para erradicarla. En la sección 1, se hace una descripción de las diversas formas habitacionales que albergan a los sectores más pobres de la población urbana. En la sección 2, se examinan las características que configuran las condiciones habitacionales, utilizando para ello dos indicadores: el hacinamiento y la tenencia. Posteriormente, en la sección 3, se describen los principales lineamientos de la política habitacional considerando los diversos obstáculos que ha debido enfrentar. En la sección 4, se examina la incidencia que tienen los desniveles económicos en las posibilidades (que tienen los diferentes grupos socioeconómicos) de adquirir una vivienda. En la sección 5, se examinan los alcances y limitaciones que tienen las nuevas soluciones habitacionales destinadas a los sectores económicamente más débiles.

I. DESCRIPCION DE LOS DIVERSOS TIPOS DE VIVIENDA

La situación habitacional de un país tiende a reflejar en cierta forma las desigualdades existentes en la distribución del ingreso. No solamente existen diferencias en la calidad y estado de conservación de las viviendas sino que también subsisten variados tipos de vivienda con marcadas diferencias cualitativas entre sí. Los censos nacionales han intentado uniformar estos diferentes tipos de viviendas en las siguientes categorías de viviendas particulares.

Por vivienda particular se entiende aquella destinada a servir de alojamiento a un hogar censal. Excepcionalmente puede encontrarse dentro de la vivienda más de un hogar. Por hogar privado se entiende a un grupo constituido por dos o más personas que se asocian para ocupar en su totalidad o parte una vivienda y para proveer a sus necesidades alimentarias o de otra índole vital. Los miembros del grupo pueden en mayor o menor medida, poner en común sus ingresos y tener un presupuesto único. El grupo puede estar compuesto solamente de personas emparentadas entre sí, o de personas sin vínculos mutuos de parentesco, o de parientes o no parientes a la vez.

Las viviendas particulares por su parte, pueden clasificarse en:

- a) Casa independiente. Es aquella que tiene salida a la calle y que contiene una sola vivienda.
- b) Departamento en edificio. Es la vivienda de uno o más cuartos que forman parte de un edificio de dos o más pisos, y que tiene acceso a la vía pública.
- c) Casa de vecindad o conventillo. Son viviendas de uno o dos pisos cuyos cuartos están generalmente distribuidos a lo largo de un pasaje o patio con servicios higiénicos comunes. Cada cuarto o par de cuartos constituye una vivienda que sirve para alojar a un hogar. Subsisten dos formas de conventillo: una, la tradicional, que se ajusta cabalmente a la definición, y otra, que consiste en una versión renovada de la anterior, es decir, las casas independientes que como consecuencia del deterioro urbano a veces, o bien por el empobrecimiento de sus habitantes, son alquilados por cuartos,

/convirtiéndose las

convirtiéndose las antiguas viviendas unifamiliares en la versión actualizada del conventillo. (Ej. vivienda en quinta.)

d) Construcción improvisada. Se considera así a todo albergue independiente construido con materiales de desecho. Este tipo de vivienda suele encontrarse en zonas urbanas y suburbanas, sobre todo en el perímetro de las grandes ciudades.

e) Choza o cabaña. Esta ubicada generalmente en áreas rurales, construida con materiales naturales de origen local, tales como piedras, caña, paja, piedra con barro, madera, etc.

f) Otras. Esta es una agrupación residual que cubre especialmente aquellos locales que no están destinados a la habitación humana, ni situados en edificios permanentes pero que, sin embargo, se usan como albergue en el momento del censo, tales como las cuevas y otros refugios naturales.

Categorías y características de las viviendas ocupadas por los sectores más pobres de la población urbana

De la clasificación censal enunciada anteriormente, es posible hacer algunas reagrupaciones que tienen como objetivo: a) distinguir las formas habitacionales ocupadas por los sectores más pobres; b) establecer algunas diferencias que existen entre estas formas habitacionales tanto en lo cualitativo como en su significación; y c) examinar las relaciones de asociación que existen entre estas categorías habitacionales.

Definición de las categorías

Para hacer esta clasificación del universo de categorías que dan albergue a los sectores más pobres de la población se utiliza una convención adoptada por Naciones Unidas, la cual distingue tres grandes agrupaciones:

- i. Los asentamientos de precaristas;
- ii. Los barrios de tugurios; y
- iii. Los programas de sitios y servicios.

/Examinemos a

Examinemos a continuación la definición de cada una de estas categorías:

Los asentamientos de precaristas son zonas nuevas creadas por sus propios habitantes a fin de protegerse y movilizar recursos mínimos. Habitualmente se establecen en terrenos desocupados, ubicados en sitios vacíos dentro de la ciudad o en la periferia de ella. Las viviendas de los precaristas son construídas mediante sus propios esfuerzos, sin supervisión de ninguna clase. Por lo general las viviendas estan hechas de materiales de desecho tales como latón, cartón y papel alquitranado y no se concilian con las pautas mínimas de construcción de los reglamentos locales de construcción, como tampoco con las condiciones higiénicas de habitabilidad que se requieren para asegurar la salud de sus habitantes. La gran mayoría de estos asentamientos no posee abastecimiento de agua domiciliario y esta se consigue de una o dos llaves de agua instaladas para servir a toda la población. El alcantarillado no existe y sólo se construyen algunos pozos negros que también son utilizados en forma común.

Por último, se puede señalar que el hecho de ocupar terrenos ajenos hace que su permanencia este constantemente amenazada con el desalojo obligado que pueden ejercer las autoridades sobre estos asentamientos.

Los barrios de tugurios comprenden las zonas más antiguas de la ciudad, las cuales se ven afectadas por un proceso de deterioro y decadencia. La clase de vivienda que comprende esta categoría es la del conventillo o casa de vecindad, tanto en su versión actualizada (casa independiente que es alquilada por cuartos) como en la tradicional (vivienda de uno o dos pisos con un pasillo central o patio, alrededor del cual se agrupan una serie de cuartos, en los cuales se aloja una familia por cuarto). Algunos de ellos tienen servicios higiénicos pero éstos son utilizados en forma común por todas las familias que habitan en este tipo de vivienda. Muchos se encuentran en zonas relativamente centrales de la ciudad y su ubicación les permite tener fácil acceso a los servicios urbanos más corrientes como teléfono, centros médicos, policía, escuelas, etc.

/Los sitios

Los sitios y servicios consisten en la habilitación por parte del Estado de un terreno con servicios mínimos donde las familias, con ayuda del Estado o de ciertos grupos del sector privado 1/ instalan una vivienda provisoria. Esta clase de solución es especialmente importante para las familias de escasos recursos, cuya situación económica les impide afrontar por si mismas la compra de una casa en el mercado habitacional.

Las etapas que comprende el desarrollo de programas de esta naturaleza son: a) la subdivisión de tierra sola, es decir, la provisión de un lote de construcción; b) la subdivisión de tierra y la instalación de servicios públicos básicos y algunas facilidades comunitarias; y c) la instalación de una combinación de servicios públicos y facilidades comunitarias en las áreas residenciales existentes.

El término genérico "desarrollo de sitios y servicios" es empleado por consiguiente para describir tanto la preparación del terreno como para facilitar la construcción de casas individuales y las super áreas residenciales que ya han sido instaladas. 2/

Su significación

En las dos primeras categorías (asentamientos de precaristas y barrios de tugurios), se reconoce la deficiencia habitacional, es decir, elevados promedios de hacinamiento, deficiente calidad de la vivienda y deplorables condiciones sanitarias. En lo que respecta a su significación el conventillo nació como una respuesta al problema habitacional de los sectores más pobres de la población urbana. Para las condiciones económicas existentes en esa

1/ Para informarse de la acción y experiencias de diversas instituciones de carácter privado que dirigen los programas de viviendas populares, consultar "Congreso Internacional de Vivienda Popular" auspiciado por el Servicio Latinoamericano y Asiático de Vivienda Popular (SELAVIP) realizado entre el 18 y 23 de octubre de 1974, en Bogotá, Colombia.

2/ Si bien es cierto que cada una de las modalidades de vivienda descritas es ocupada por familias de bajos ingresos, existen sin embargo diferencias tanto en lo cualitativo como en la significación de las categorías de viviendas enunciadas.

época, la construcción de esta clase de viviendas destinadas al alquiler era una operación ventajosa frente a otras alternativas de inversión, ofreciendo de este modo incentivos al capital privado para desarrollar ese tipo de vivienda.

Las condiciones presentes han determinado que la vivienda conventillo no sea considerada como una respuesta satisfactoria para los usuarios, ni tampoco lucrativa para los empresarios, por lo que su existencia actual se debe al reacondicionamiento de viviendas unifamiliares ubicadas en zonas que van perdiendo importancia dentro de la ciudad.

En esos lugares los residentes de mayores recursos cambian su domicilio hacia zonas más atractivas de la ciudad, siendo reemplazados por personas más pobres. Muchas de estas familias alquilan sólo uno o dos cuartos como el único medio de conciliar sus necesidades de vivienda con los escasos recursos con que cuentan, originándose en esta forma la versión actualizada del conventillo.

En lo que respecta a los asentamientos de precaristas, su existencia puede considerarse como la respuesta espontánea que se han autoproporcionado los grupos más afectados por la problemática habitacional.

La ocupación ilegal de los terrenos provoca conflictos con las autoridades según sea la importancia del emplazamiento ocupado y la etapa de urbanización en que se encuentre el centro urbano afectado por los invasores de terreno. En las ciudades de menor importancia y que tienen un crecimiento lento de población, estos asentamientos se ubican en la periferia sin que su existencia provoque problemas inmediatos. Por el contrario, en aquellos centros urbanos de rápido crecimiento, especialmente en las capitales nacionales donde se concentra la mayor parte de la población, la expansión de las nuevas zonas residenciales las pone en evidencia provocando un doble conflicto: los terrenos de invasión son reclamados por sus dueños ante las expectativas de venderlos a empresas constructoras o a particulares que deseen levantar allí sus viviendas; y, la presencia de estos asentamientos incomoda a las nuevas familias que llegan a habitar esas zonas. Ello hace que las autoridades, presionadas por estos

/grupos, desalojen

grupos, desalojen a los invasores hacia terrenos cada vez más alejados de los centros urbanos, o bien que las nuevas invasiones se ubiquen en lugares tan insalubres como los botaderos de basura o peligrosos como a la orilla de ríos o canales o faldeos de los cerros.

Los programas de sitios y servicios pueden considerarse como la respuesta actual que se propicia para solucionar el problema habitacional de los sectores más pobres de la población. Las soluciones barajadas por los gobiernos a través del tiempo para atender la deficiencia habitacional que afecta a los sectores económicamente más débiles de la población han sido muy diversos. Examinemos en forma sucinta algunas de las circunstancias que determinaron la elección de los programas de sitios y servicios como una solución aceptable. Los mecanismos institucionales encargados de la tarea habitacional han propiciado diferentes soluciones a través del tiempo. Esta variedad de objetivos ha estado supeditada a las diferentes circunstancias económicas y políticas por las que han atravesado los países, tales como la disponibilidad de recursos, la organización institucional desarrollada para enfrentar esta tarea, la magnitud del problema, la capacidad de negociación de los grupos postergados y el estilo de desarrollo que se pudo implementar. Sin embargo, y como algo común que afectó a todos los países en forma semejante, fue el fracaso sistemático de los programas emprendidos ante la magnitud creciente del problema habitacional y la desfavorable asignación de recursos para acometer tal tarea. De este modo se fue reduciendo paulatinamente el patrón habitacional que se proporcionaba, disminuyendo la superficie, la calidad de los materiales utilizados, hasta llegar por último a la idea de una solución diferida en el tiempo, en la que la entrega del terreno semi-urbanizado era el primer paso en esta nueva concepción del problema habitacional. Los supuestos básicos en que descansan los programas de sitios y servicios son que las instituciones de vivienda puedan cumplir con los pasos posteriores de proporcionar los elementos necesarios y la dirección técnica indispensable para que los habitantes de estos asentamientos puedan contar con una vivienda definitiva. Lo reducido del costo de la primera fase, es decir, habilitación de terrenos con una

/infraestructura mínima

infraestructura mínima ha permitido una atención masiva, alcanzando un número de soluciones habitacionales sin precedentes en los países que han emprendido esta clase de programas.

Otra forma de acción que también puede englobarse dentro de los programas de sitios y servicios es la recuperación de zonas de invasión mediante la ayuda estatal, regularizando la ocupación ilegal, ya sea comprando el estado o cediendo el terreno según pertenezca a particulares o se trate de terreno fiscal. Posteriormente, se introducen algunas mejoras tales como provisión de agua, instalación de alcantarillado, trazado de calles, etc. En el Perú esta clase de programas ha cobrado una gran importancia en los últimos años.

Nos referiremos también a las ventajas que presentan los programas de sitios y servicios en relación a las otras categorías de viviendas pobres mencionadas anteriormente. Si bien su apariencia física es muy semejante a las zonas de invasión, cuenta con una serie de atributos positivos tales como la seguridad de que las personas que ocupan los sitios no serán desalojadas ya que se les confiere un título de dominio o bien promesas de compra de los terrenos que se habiliten. Cuentan además con las obras de infraestructura y de servicios sanitarios, existiendo por lo general un equipamiento comunitario mínimo que les dota de una escuela, centro policial y policlínico destinado a atender las necesidades de salud de la población.

Desplazamientos de población entre las categorías mencionadas

La población que habita en las viviendas anteriormente señaladas no permanece estática dentro de estas formas habitacionales, sino, por el contrario, poseen una dinámica de desplazamiento que asume la siguiente forma:

Las familias que habitan en las áreas tugurizadas se desplazan hacia las áreas de invasión de terrenos (asentamientos de precaristas) impulsadas por el deterioro de su situación económica (desempleo, bajo nivel de remuneración, pérdida de salario real, etc.) o bien por el proceso de remodelación urbana. Desde allí son atendidos por las instituciones encargadas de la

/tarea habitacional,

tarea habitacional, las cuales mediante los programas de sitios y servicios las reubican en otras áreas semiurbanizadas donde tienen posibilidades de obtener una vivienda definitiva en etapas posteriores.

La secuencia de desplazamientos aludida no se produce en forma continua y pueden transcurrir varios años sin haber cambios de importancia en las categorías mencionadas.

Tanto la aparición de las formas habitacionales reseñadas como los desplazamientos de población dentro de tales categorías son función del proceso de urbanización, de las modalidades del crecimiento económico, la distribución del ingreso y la capacidad de organización de los sectores afectados tanto como de las posibilidades que puedan manifestar libremente sus demandas.

Las diferentes relaciones de correspondencia entre estos factores determinan las variaciones que asume este fenómeno dentro de las realidades locales de cada país de la región. Las condiciones dramáticas muchas veces de la aparición y permanencia de los asentamientos de precaristas impacta a la opinión pública y sirve como medio para presionar a las autoridades a buscar una solución. Otras veces los conflictos que se suscitan con determinados grupos de interés de la sociedad urbana (propietarios de los terrenos invadidos) obligan a tomar acción al respecto.

Es factible suponer que las invasiones de terreno surgen con mayor intensidad cuando los indicadores económicos y demográficos acusan una relación desfavorable. Sin embargo, si las invasiones son reprimidas drásticamente por las autoridades locales, el problema toma otra fisonomía y es el hacinamiento el indicador que señala el deterioro de la situación. En cambio, cuando existe una relación favorable entre crecimiento económico y distribución del ingreso crecen también las oportunidades de que un mayor número de personas sea atendida por los mecanismos corrientes del mercado y el resto tenga acogida en los programas de sitios y servicios.

/Pobreza y

Pobreza y categoría habitacional

No existe suficiente información disponible que permita establecer diferencias o semejanzas de afinidad económica como para verificar si es posible atribuir una determinada estratificación socio-económica que guarde una correspondencia plena con la forma habitacional ocupada. Es posible conjeturar que la población que se encuentra en peor condición es la de los precaristas; la mayoría de su fuerza de trabajo se dedica a actividades de muy baja productividad tales como vendedores ambulantes, jornaleros, recolectores de desperdicios u otros trabajos ocasionales. La clase de trabajo desarrollado es propensa a fuertes fluctuaciones en la estabilidad que estos ofrecen, sus niveles de remuneraciones son bajísimos y poseen un grado muy incipiente de organización.

Los conventillos o cuartos en casa de vecindad albergan una fracción importante del proletariado urbano y de empleados de menor importancia. En la categoría de sitios y servicios, hacia la cual convergen los otros grupos de población mencionados, incorpora en un mismo asentamiento a personas de distintas características sociales, culturales y económicas, determinando que estas nuevas aglomeraciones estén constituidas por grupos relativamente heterogéneos, donde es posible constatar que bajo una apariencia semejante de condición habitacional se esconden situaciones muy diversas de pobreza.

Los nuevos asentamientos de sitios y servicios han mostrado una evolución diferente, algunos de ellos han progresado rápidamente, en cambio otros han permanecido estacionarios o bien se han deteriorado.

Sería muy recomendable poder realizar algunos estudios sobre los factores que han determinado comportamientos tan dispares, ya que sin lugar a dudas tanto las posibilidades económicas como la composición social de sus habitantes debe ejercer una marcada influencia en su organización y capacidad de lucha que demuestran estos grupos, lo cual debe haber jugado un papel preponderante en el éxito o fracaso del desarrollo de estos asentamientos.

/Relaciones Cuantitativas

Relaciones Cuantitativas

La información estadística disponible en la actualidad sólo permite realizar algunas estimaciones acerca de la importancia que tienen las categorías habitacionales mencionadas (precaristas, tugurios, sitios y servicios) dentro de la población urbana.

Uno de los obstáculos que entorpece la medición es la ausencia de una definición de las agrupaciones de vivienda pobre que sea aceptada por todos los países de la región. El contar con ella sería una buena base para cuantificar y comparar la verdadera importancia que tiene este fenómeno en los países.

El Banco Mundial ^{3/} en un informe reciente señala para diez países de la región antecedentes de tipo demográfico, de ingresos y de condiciones habitacionales referidos a 1970. El aspecto habitacional está cubierto por dos indicadores, los cuales son: uno de hacinamiento (porcentaje de viviendas ocupadas por tres o más personas por cuarto) y el otro, porcentaje de población urbana que habita en tugurios y asentamientos de precaristas. Llama la atención la poca relación existente entre los indicadores mencionados. Así, por ejemplo en Brasil, la ciudad de Belo Horizonte presenta un 14 por ciento de su población urbana habitando en tugurios y asentamientos de precaristas teniendo un nivel de ingreso per cápita muy inferior al de la ciudad de Caracas, la cual presenta un 40 por ciento de sus habitantes viviendo en tugurios y asentamientos de precaristas. Las cifras que acusan un mayor deterioro son las ciudades de Buenaventura en Colombia con un 80 por ciento y la de Chimbote en el Perú con un 67 por ciento.

Es posible conjeturar que las disparidades de asociación entre las variables utilizadas puedan deberse a que la parte aplicada a vivienda no es comparable entre países por haberse utilizado conceptos diferentes en la medición de las viviendas ocupadas por los sectores urbanos pobres.

^{3/} I.B.R.D. Sector policy paper: Housing. Washington, 1975.
pp. 62-63.

Por otra parte, en el documento "Situación social en el mundo" del año 1974, ^{4/} se expresa que los barrios de tugurios y asentamientos de precaristas constituyen el medio en que vive por lo menos un tercio de la población urbana de los países en vías de desarrollo; considerando además que el ritmo de crecimiento poblacional de estos asentamientos es de aproximadamente un 15 por ciento anual se puede estimar que al cabo de seis años los habitantes de estos conglomerados pobres habrán de duplicarse.

Otra fuente de información que puede utilizarse para ilustrar la magnitud de los asentamientos pobres es la publicación de la Organización de Estados Americanos, "América en Cifras", la cual en su volumen sobre la situación social del año 1974 presenta una clasificación de las viviendas muy semejante a las que hemos estado utilizando en la descripción de las viviendas pobres. En dicha publicación se agrupan la totalidad de las viviendas en: viviendas corrientes y marginales. Las viviendas corrientes se subdividen a su vez en permanentes y semipermanentes; entendiéndose por vivienda corriente "la casa, piso independiente, apartamento, etc. Con la expresión permanente se designa una construcción a la que puede atribuirse una duración mínima de diez años o más. La vivienda semipermanente comprende aquellas que han sido construidas con materiales de origen local (bambu, hojas de palma, paja, etc.) y suelen tener paredes de barro o madera, techos de hojas, etc. Estas unidades pueden ser cabañas, chozas, ranchos o bohíos. Respecto a la vivienda marginal es definida como el albergue o construcción independiente, de carácter provisional, construido con materiales de desecho (pedazos de tabla, fragmentos de ladrillo, láminas metálicas, pedazos de cartón, etc.) y sin un plan preconcebido".

En base a estas definiciones se presenta en el Cuadro 1 información sobre siete países. Antes de comentar el cuadro es necesario señalar algunos paralelos entre la clasificación que hemos estado utilizando y la que se presenta aquí.

^{4/} Naciones Unidas. Informe sobre la situación social en el mundo, 1974. Nueva York, 1975. pp. 501-520. (E/CN.5/512/Rev. 1.)

La categoría marginal se acerca bastante al concepto de asentamientos de precaristas. La vivienda semipermanente podría asimilarse a la categoría de programas de sitios y servicios.^{5/} La vivienda permanente es una categoría amplia que incluye los barrios de tugurios.

Al examinar la información estadística del Cuadro 1 se puede apreciar que con la excepción de Colombia la vivienda marginal fluctúa entre el 1 y el 4 por ciento del total de la vivienda urbana. Por otra parte, si son valaderas aquellas afirmaciones que señalan que por lo menos un tercio de la población urbana habita en tugurios y asentamientos de precaristas (ver Cuadro 2) se puede inferir que la vivienda urbana pobre estaría concentrada en los barrios de tugurios, la cual, como habíamos señalado anteriormente, es la vertiente principal que alimenta las invasiones de terreno (asentamientos de precaristas) y a los programas de sitios y servicios. Ello también estaría señalando que, a pesar de los esfuerzos desplegados, la magnitud del problema habitacional no ha variado en forma significativa.

^{5/} Sólo referidas a la parte urbana.

Cuadro N° 1

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE VIVIENDAS

País (Año censal)		Permanente	Semipermanente	Marginal	Total
Colombia 1964	Total	47.5	25.3	27.3	100.0
	Urbano	70.5	7.9	21.6	100.0
	Rural	25.9	41.6	32.6	100.0
Costa Rica 1973	Total	95.3	3.0	1.8	100.0
	Urbano	98.2	—	1.8	100.0
	Rural	93.0	5.2	1.7	100.0
Chile 1970	Total	87.8	10.1	0.6	100.0
	Urbano	88.8	9.0	0.7	100.0
	Rural	84.2	13.9	0.4	100.0
El Salvador 1971	Total	77.9	21.5	0.6	100.0
	Urbano	94.8	4.4	0.8	100.0
	Rural	65.9	33.6	0.5	100.0
Nicaragua 1971	Total	79.8	19.3	0.9	100.0
	Urbano	96.6	2.6	0.9	100.0
	Rural	63.6	35.5	1.0	100.0
Panamá 1970	Total	97.0 a/		3.0	100.0
	Urbano	95.6 a/		4.4	100.0
	Rural	98.3 a/		1.7	100.0
Uruguay 1963	Total	90.3	7.3	1.6	100.0
	Urbano	92.3	4.7	1.9	100.0
	Rural	63.9	32.8	1.6	100.0

a/ Incluye viviendas permanentes y semipermanentes.

Fuente: I.A.S.I. América en cifras, 1974: Situación social. Washington, 1975.

Cuadro 2

PORCENTAJE DE PERSONAS QUE HABITAN EN TUGURIOS
Y ASENTAMIENTOS DE PRECARISTAS COMO PORCENTAJE
DE LA POBLACION

País	Ciudad	Año	Porcentaje
Venezuela	Caracas	1969	40
	Maracaibo	1969	50
	Barquisimeto	1969	41
	Ciudad Guayana	1969	40
Panamá	Ciudad de Panamá	1970	17
Chile	Santiago	1964	25
México	Ciudad de México	1970	46
Perú	Lima	1970	40
	Arequipa	1970	40
	Chimbote	1970	67
Brasil	Río de Janeiro	1970	30
	Belo Horizonte	1970	14
	Recife	1970	50
	Porto Alegre	1970	13
	Brasilia	1970	41
Colombia	Bogotá	1969	60
	Cali	1969	30
	Buenaventura	1969	80
Ecuador	Guayaquil	1969	49

Fuente: I.B.R.D. Sector policy paper: Housing. Washington, 1975.
pp. 62-63.

/II. ALGUNAS

II. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS TIPOS DE VIVIENDA

Continuando con la descripción de las características que configuran las condiciones habitacionales, utilizaremos dos indicadores que sirven para ilustrar: a) cuál es la correspondencia entre la capacidad de albergue y la cantidad de personas que habitan los diversos tipos de vivienda (indicadores de hacinamiento); y b) cuál es la forma de tenencia más usada, intentando explicar cuáles son las circunstancias que determinan la relación entre viviendas propias y alquiladas.

Hacinamiento

Para ilustrar la situación en que se encuentran los países de la región en el aspecto de hacinamiento se presentan una serie de cuadros. El indicador principal es el promedio de personas por cuarto, pero su sola utilización no es una buena base de apoyo para realizar una evaluación de la situación, ya que como todo promedio tiende a atenuar las diferencias existentes, disimulando con ello la condición real en que se encuentran los sectores más pobres de la población urbana. Por ese motivo en cuadros posteriores se asocia el indicador base (promedio de personas por cuarto) con otras variables tales como el número de cuartos por vivienda, el tipo de vivienda y la forma de tenencia. Mientras mayor sea el número de variables asociadas más claramente se podrá apreciar la verdadera fisonomía del problema que se desea estudiar.

En el Cuadro 3 se presentan dos indicadores simples, esto es, el número de personas por vivienda y el promedio de personas por cuarto. La información esta referida a los años 1960 y 1970. Al observar el primer indicador (relación entre stock de viviendas y población) se puede apreciar que de los 16 países considerados, alrededor de un tercio de ellos mejoran su situación anterior, en sólo dos países se produce un deterioro, mientras el resto mantiene una situación semejante a la de 1960. El otro indicador que figura en el cuadro (promedio de personas por cuarto) muestra una disminución casi general del grado de hacinamiento, con la sola excepción de dos países (Bolivia y Venezuela).

/Cuadro 3

Cuadro 3

INDICADORES DE PERSONAS POR HOGAR Y PROMEDIO DE PERSONAS
POR CUARTO ENTRE 1960 Y 1970 PARA ALGUNOS PAISES

País	Relación entre stock de vivienda y población		Promedio de personas por cuarto	
	a/ Personas por hogares 1960	d/ b/ Personas por vivienda 1970	a/ 1960	d/ b/ 1970
Argentina	4.4	3.6	1.4	
Bolivia e/ c/	4.0	6.4	1.7	2.5
Brasil	5.1 1/	5.1	1.3	1.1
Colombia	6.2 5/	6.0	2.1	
Costa Rica	5.7 4/	5.6 8/		1.3
Chile	5.4	5.1	1.7	1.4
Ecuador	5.2 3/	4.7	2.5	
El Salvador	5.4 2/	5.4 6/		3.1
Honduras			2.4	
México	5.4	4.9 f/	2.9	2.6
Nicaragua	6.1 4/	6.2 6/	2.8	2.0
Panamá	4.7 4/	4.9	2.4	2.3
Paraguay	5.4 3/	5.5 7/		
República Dominicana	5.0	5.3	2.0	
Uruguay	3.8 4/	3.2 4/	1.5	
Venezuela	5.4 2/	5.0 6/	1.6	2.3

a/ Serie preparada en base a información recopilada de América en Cifras.

b/ Boletines del Instituto Interamericano de Estadísticas (IASI).

c/ Informe Preliminar de Bolivia, Naciones Unidas A/Conf.70/NR/8 del 28 de abril, 1975

d/ Los datos presentados se refieren a viviendas.

e/ Zonas urbanas.

f/ Hogares, el promedio de personas por vivienda es de 5.8.

1/ 1950.

2/ 1961.

3/ 1962.

4/ 1963.

5/ 1964.

6/ 1971.

7/ 1972.

8/ 1973.

/Si en

Si en base a esta información se quisiera expresar alguna afirmación habríamos de concluir que ella señala una evolución favorable al señalar un descenso en el grado de hacinamiento entre 1960 y 1970.

Sin embargo este panorama alentador se desvirtúa al ir desglosando estas cifras con la ayuda de otras variables. Así, por ejemplo, en el Cuadro 4 se presenta el promedio de personas por cuarto asociado al número de cuartos por vivienda.

En este cuadro en sentido vertical, están las columnas que indican el número de cuartos, salvo los dos últimos que expresan el promedio nacional de hacinamiento y el porcentaje de personas que tienen una condición de hacinamiento superior al de la media nacional. En sentido horizontal y frente a cada uno de los países enumerados se presentan el promedio de personas por cuarto; en la línea siguiente se apunta el porcentaje de personas que se encuentran en esa condición.

Es factible suponer que una parte importante de las viviendas de uno y dos cuartos sean las que albergan a los sectores más pobres de la población y por lo tanto el hacinamiento en esa clase de viviendas debería ser notoriamente más alto que el promedio nacional. Esta situación tiende a constatarse en los datos presentados en el Cuadro 4.

Examinemos la situación de los países que se presentan en el Cuadro. En Brasil, país que muestra un promedio nacional de 1,1 personas por cuarto, un 49 por ciento de su población mantiene un nivel de hacinamiento por encima del promedio nacional y un 10 por ciento de su población se aloja en viviendas con un promedio superior a las dos personas por cuarto.

En Costa Rica, el promedio nacional es de 1,3 personas por cuarto. Sin embargo, un 29 por ciento de su población tiene un nivel de hacinamiento superior a esa cifra y un 13 por ciento mantiene un promedio superior a las dos personas por cuarto.

En Chile, en que el promedio nacional es tan sólo de 1,4 personas por cuarto, hay un 49 por ciento de su población que mantiene un grado de hacinamiento superior, existiendo un 8 por ciento que mantiene un promedio de casi cuatro personas por cuarto.

/Cuadro 4

Cuadro 4

PROMEDIO DE PERSONAS POR CUARTO SEGUN NUMERO DE CUARTOS POR VIVIENDA

País	Año	Número de cuartos				Promedio nac. de personas por cuarto	% de personas con condiciones de hacinamiento superiores a la media nacional ^{a/}
		1 cuarto	2 cuartos	3 cuartos	4 cuartos		
Brasil 1/ % de población	1970	3,1 2	2,0 8	1,4 15	1,2 24	1,1	49
Costa Rica 2/ % de población	1973	3,4 3	2,4 10	1,6 16		1,3	29
Chile 3/ % de población	1970	3,7 8	2,4 19	1,8 22		1,4	49
El Salvador 4/ % de población	1971	4,9 56	-	-	-	3,1	56
México 5/ % de población	1960	5,0 51,2	-	-	-	2,9	51,2
	1970	5,4 37	3,0 29	-	-	2,6	66
Nicaragua 6/ % de población	1971	4,1 37	2,2 31	-	-	2,0	68
Panamá 7/ % de población	1970	4,4 34	2,4 29	-	-	2,2	62
Venezuela 8/ % de población	1971	3,9 17	2,6 36	-	-	2,3	53

a/ Es posible que el porcentaje de población con un grado de hacinamiento superior a la media nacional sea mayor que el que se indica, ya que este solo se basa en la información disponible y tal como se puede apreciar en el cuadro, hay muchos países que no tienen sus datos completos.

- Fuentes: 1/ Brasil. IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicilios: 4° trimestre de 1972. Total das regioes I a VI. Guanabara.
 2/ I.A.S.I. Boletín estadístico, N° 114. Diciembre 1974.
 3/ Chile. Instituto nacional de estadísticas. XIX Censo nacional de población y III de vivienda, 1970. Muestra censal.
 4/ El Salvador. Dirección general de estadística y censos. IV Censo de población, III de vivienda, 1971. Cifras preliminares obtenidas por muestreo.
 5/ I.A.S.I. Boletín estadístico N° 69. Marzo 1971.
 6/ I.A.S.I. Boletín estadístico, N° 89. Noviembre 1972.
 7/ Panamá. Dirección de estadística y censo. Censos nacionales de 1970: VII Censo de población y III Censo de vivienda. Vol. II. Características de la vivienda.
 8/ Venezuela. Dirección general de estadística y censos nacionales. Encuesta de hogares por muestreo. Abril 1971. Doc. N° 12: Empleo, desempleo y analfabetismo.

/En El Salvador

En El Salvador, cuyo promedio nacional de hacinamiento es de por sí elevado, tiene un 56 por ciento de su población habitando con un promedio de cerca de cinco personas por cuarto.

En México mientras el nivel de hacinamiento nacional bajó durante el decenio, el promedio de personas que se encuentran en condiciones inferiores a la media nacional aumentó de un 51 por ciento que presentaba en 1960 a un 66 por ciento en la actualidad, existiendo un 37 por ciento de su población con un promedio superior a cinco personas por cuarto.

En Nicaragua, el promedio nacional de hacinamiento es de dos personas por cuarto y hay un 68 por ciento de su población que se encuentra en una situación más deteriorada, existiendo un 37 por ciento de su población con un promedio superior a cuatro personas por cuarto.

En Panamá, con un promedio nacional de 2,2 personas por cuarto, existe un 62 por ciento de la población con promedios de hacinamiento superiores, existiendo un 34 por ciento de su población con un nivel de hacinamiento superior a cuatro personas por cuarto.

En Venezuela, el promedio nacional es de 2,3 personas por cuarto, y un 53 por ciento de su población mantiene promedios de hacinamiento aún más elevados, encontrándose un 17 por ciento en viviendas en que el hacinamiento es de casi cuatro personas por cuarto.

A continuación se presenta el Cuadro 5, en que se agrega otra variable como es el tipo de vivienda. Los tipos de vivienda que se distinguen en Panamá son los siguientes: casa individual, apartamento y casa de vecindad.

La casa individual a su vez comprende a la vivienda permanente o semipermanente y a la vivienda improvisada. Como en el cuadro anterior las columnas corresponden al número de cuartos, sumándose otras dos columnas, una referida al promedio de hacinamiento del grupo y la otra al porcentaje de personas con condición de hacinamiento superior a la media de la categoría. En las líneas se detalla el promedio de hacinamiento correspondiente a cada tipo de vivienda y en el reglón siguiente el porcentaje de población que se encuentra en esa situación.

/Cuadro 5

Cuadro 5

PROMEDIO DE PERSONAS POR CUARTO SEGUN TIPO DE VIVIENDA
Y NUMERO DE CUARTOS
PANAMA 1970

	Viviendas por N° de cuartos			Promedio del grupo	Porcentaje de población con condición de hacinamiento superior al promedio de la categoría
	Con 1 cuarto (promedio de personas por cuarto)	Con 2 cuartos	Con 3 cuartos		
1. Casa individual					
a) permanente o semipermanente	4,9	2,6		2,2	
-porcentaje de población del grupo	14	24,1			38,1
b) improvisada	4,4			3,3	
-porcentaje de población	44,0				44,0
2. Apartamiento	3,4	2,0		1,7	
-porcentaje de población	10	43			53
3. Casa de vecindad	3,7			2,9	
-porcentaje de población	70				70

Fuente: Panamá. Dirección de Estadística y Censo. Censos nacionales de 1970: VII Censo de población y III Censo de vivienda. Vol. II. Características de la vivienda.

/Al examinar

Al examinar la información presentada en este cuadro se puede verificar que los promedios más bajos, por grupos de vivienda, como era de suponerse, corresponden a las categorías mejores de viviendas, esto es, el apartamento y la casa individual, los cuales tienen un promedio de personas por cuarto de 1,7 y 2,2 respectivamente. En cambio el mayor hacinamiento corresponde a la vivienda improvisada con un promedio de 3,3 personas por cuarto y la casa de vecindad con un 2,9 de personas por cuarto.

Al considerar cada grupo de vivienda nos encontramos que en la categoría de casas individuales, la vivienda permanente tiene un promedio de un poco más de 2,2 personas por cuarto; sin embargo un 14 por ciento de viviendas presenta un promedio cercano al de 5 personas por cuarto. Es factible suponer que como esta categoría engloba a viviendas semipermanentes, este hacinamiento tan elevado corresponde a esa clase de viviendas.

La vivienda improvisada concentra la mayor densidad en viviendas de un cuarto, con un promedio de 4,4 personas por cuarto, existiendo un 44 por ciento de personas que se albergan en viviendas improvisadas en esas condiciones. También en los apartamentos de 1 cuarto el hacinamiento es elevado llegando a un promedio de 3,4 personas por cuarto y representando el 10 por ciento de la población que habita en apartamentos.

Por último y como era de suponer, la casa de vecindad presenta un elevado grado de hacinamiento, con un promedio cercano a 4 personas por cuarto en las casas de un cuarto, que es donde se aloja el 70 por ciento de la población que ocupa esa clase de viviendas.

En el Cuadro 6 se señalan en Costa Rica los promedios de hacinamiento asociados a las variables tipo de vivienda y forma de tenencia.

Las cifras del cuadro muestran la gran diferencia que existe entre el promedio nacional de hacinamiento, el cual es de aproximadamente una persona por cuarto, y el del estrato habitacional más rezagado que es la vivienda marginal arrendada, la cual tiene un promedio cercano a 5 personas por cuarto. En el cuadro también se evidencia una asociación muy estrecha entre tipo de vivienda y grado de hacinamiento. Así al observar las cifras presentadas se constata que el promedio de hacinamiento de las viviendas permanentes es inferior al promedio de las viviendas semipermanentes y estas a su vez son menores que la marginal.

/Cuadro 6

Cuadro 6

PROMEDIO DE HACINAMIENTO POR TIPO DE VIVIENDA
Y FORMA DE TENENCIA

COSTA RICA 1973

	Total	Ocupada por el propietario	Arrendada	Otra forma de tenencia
Vivienda permanente	1.3	1.3	1.2	1.2
Vivienda semipermanente	2.9	2.9	2.7	2.8
Vivienda marginal	3.2	2.8	4.8	2.9
Total viviendas	1.3	1.3	1.3	1.4

Fuente: I.A.S.I. Boletín estadístico, N° 114. Diciembre de 1974.

/Los antecedentes

Los antecedentes expuestos han mostrado que los mayores niveles de hacinamiento se presentan en las viviendas de 1 y 2 cuartos. Por otra parte si se considera que las viviendas semipermanentes de 1 y 2 cuartos pertenecen en gran medida a las soluciones englobadas en los programas de sitios y servicios, parece razonable admitir dudas sobre la efectividad de esta clase de solución, que sólo ha contribuido a atenuar parcialmente las manifestaciones que asume el problema habitacional en el corto plazo.

Formas de tenencia

La información censal distingue por lo general tres posibles formas de tenencia: a) propietario; b) arrendatario y c) usufructuario. La calidad de propietario es aquella acreditada mediante una escritura pública que otorga plenos derechos de dominio sobre la vivienda o terreno ocupado. Arrendatario es aquel que debe abonar una cierta suma de dinero convenida con el propietario por utilizar la vivienda. Usufructuario es aquel a quien se le cede temporalmente la ocupación de una vivienda sin costo alguno por el uso de ella.

En el Cuadro 7 se presentan estas tres agrupaciones clasificadas en área urbana y rural para varios países de la región. Para algunos países ha sido posible conseguir información que abarca más de un período censal, permitiendo de ese modo mostrar en el transcurso del tiempo cuál ha sido la evolución de estas formas de tenencia.

Al observar los antecedentes estadísticos expuestos en el Cuadro 7 se puede comprobar el amplio predominio de la categoría de propietario acentuándose esta forma de tenencia en el transcurso del tiempo.

En lo que respecta a los arrendatarios en las zonas urbanas, este tipo de tenencia representa entre un 30 y un 40 por ciento de la cantidad de viviendas existentes en tales áreas y la tendencia muestra que con el tiempo disminuye su nivel de participación frente a las otras formas de tenencia. En las zonas rurales los porcentajes de viviendas alquiladas son insignificantes.

/Cuadro 7

Cuadro 7
FORMAS DE TENENCIA DE LA VIVIENDA

		Total		Urbano		Rural	
		1960	1970	1960	1970	1960	1970
Argentina	propietario	58,9	58,7	-	-	-	-
	arrendatario	26,8	22,8	-	-	-	-
	otras formas	14,3	18,5	-	-	-	-
	total	100,0	100,0				
Chile	propietario	38,8	53,7	38,4	55,8	40,2	46,1
	arrendatario	39,3	27,3	49,4	32,9	9,0	6,9
	otras formas	21,9	19,0	12,1	11,3	50,8	47,0
	total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Ecuador	propietario	^{1/} 60,8	^{2/} 63,7	^{1/} 33,9	^{2/} 40,1	^{1/} 74,6	^{2/} 79,8
	arrendatario	23,1	24,0	55,5	50,5	6,4	5,8
	otras formas	16,1	12,3	10,6	9,4	19,0	14,4
	total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Perú	propietario	^{3/} 56,0	69,5	^{3/} 39,4	59,1	^{3/} 70,7	83,4
	arrendatario	24,7	16,6	44,7	27,9	7,0	1,5
	otras formas	19,3	13,9	15,9	13,0	22,3	15,1
	total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Uruguay	propietario	^{5/ a/} 33,0	^{a/} 44,5	-	-	-	-
	arrendatario	60,0	49,2	-	-	-	-
	otras formas	7,0	6,3	-	-	-	-
	total	100,0	100,0				
México	propietario	54,1	66,0	37,8	54,2	69,6	82,8
	arrendatario y)	45,9	34,0	62,2	45,8	30,4	17,2
	otras formas						
	total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Panamá	propietario	59,3	62,9	27,1	38,8	86,5	86,5
	arrendatario	33,1	27,8	68,3	52,6	3,5	3,4
	otras formas	7,6	9,3	4,6	8,6	10,0	9,8
	total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Costa Rica	propietario	^{5/} 56,2	60,3	^{5/} 43,1	53,3	^{5/} 64,1	65,4
	arrendatario	24,0	22,9	48,9	40,0	9,3	9,8
	otras formas	19,8	16,8	8,0	6,7	26,6	24,8
	total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^{1/} 1962; ^{2/} 1974; ^{3/} 1961; ^{4/} 1973; ^{5/} 1963.

a/ Sólo referido a Montevideo.

Fuentes: United Nations. Statistical yearbook, 1974; IAST. América en cifras 1974: Situación social; Ecuador. Junta Nacional de Planificación III Censo de población y II de vivienda, 1974. Resultados anticipados por muestreo; Uruguay. Dirección general de estadística y censos. Encuesta de hogares. Abril-septiembre de 1970; Perú. Oficina nacional de estadística y censos. Censos nacionales. VII de población y II de vivienda, 1972.

/La categoría

La categoría de usufructuarios tiene una activa representación en las zonas rurales, llegando en algunos países a abarcar la mitad de las viviendas existentes en dichas áreas. Se puede admitir que esta situación se explica en buena parte debido a las modalidades del empleo agrícola que ofrece esta clase de regalía a sus trabajadores.

En las zonas urbanas su participación fluctúa entre un 5 a un 14 por ciento del total de viviendas, siendo factible suponer que los invasores de terrenos urbanos hayan sido asimilados a esta categoría.

A continuación se muestran antecedentes que permiten analizar la tenencia a través de los tipos de vivienda. En el Cuadro 8 se ilustra esa situación en las zonas urbanas del Perú.

En dicho cuadro se evidencia que en los tipos de vivienda más precarios, la construcción improvisada y la choza o cabaña, la forma de tenencia dominante es la de propietario. El porcentaje de propietarios en esos tipos de vivienda es del 80 por ciento.

Las viviendas consistentes en cuartos en casa de vecindad, que viene a ser un término equivalente a lo que en otras partes se conoce con el nombre de conventillo, están constituidas esencialmente por arrendatarios. Las estadísticas señalan que en este tipo de vivienda hay un 65 por ciento destinada al alquiler.

En relación a los tipos de viviendas ocupadas por los grupos medios y altos, como son la casa independiente y el departamento en edificio, se puede señalar que en el primero de los tipos de vivienda mencionados, cerca de un 70 por ciento de estos son ocupados por sus propietarios, mientras que en un porcentaje semejante las estadísticas muestran que la mayor parte de los departamentos son destinados al alquiler. La composición de las estadísticas utilizadas señalan la existencia de un mercado paralelo, en el que las personas de ingresos elevados poseen una casa sólida o arriendan un departamento mientras que los sectores más pobres son propietarios de construcciones improvisadas o de chozas o bien arrendatarios en cuartos en casa de vecindad.

/Cuadro 8

Cuadro 8

VIVIENDAS PARTICULARES CON OCUPANTES POR REGIMEN DE TENENCIA DE LA VIVIENDA
 ZONAS URBANAS - PARTICIPACION PORCENTUAL
 PERU 1970

Tipo de vivienda	Total	Propia	Adquiriéndose	Total	Alquilada	Usufructuada	Otra forma	No Especificada
Total urbana	100,0	52,1	6,9	59,0	27,9	10,0	1,9	1,2
Casa independiente	100,0	62,2	7,4	69,6	16,9	10,5	1,8	1,2
Depto. en edificio	100,0	7,5	15,7	23,2	69,7	5,3	1,3	0,5
Vivienda en quinta	100,0	19,3	6,3	25,6	68,7	4,3	0,7	0,7
Cuartos en casa de vecindad	100,0	19,3	3,1	22,4	65,2	8,9	2,0	1,5
Construcción improvisada	100,0	77,5	1,8	79,3	4,8	12,4	2,2	1,3
Choza o cabaña	100,0	78,0	0,7	78,7	6,8	9,7	2,5	2,3
Locales no construídos para la vivienda	100,0	17,8	2,4	20,2	25,6	26,5	23,5	4,2
Otra forma	100,0	29,3	1,9	31,2	3,7	48,0	8,9	8,2

Fuente: Perú. Oficina Nacional de Estadística y Censos; Censos Nacionales VII de Población y II de Vivienda. Junio 1972.

Nota: Las definiciones de tipos de vivienda pueden encontrarse en las primeras páginas de este trabajo.

En Costa Rica (ver Cuadro 9) las viviendas se clasifican en permanentes, semipermanentes y marginales. La gran mayoría de las viviendas semipermanentes es habitada por sus propietarios y sólo una fracción insignificante de ella se destina al arrendamiento. En relación a la vivienda marginal menos de la mitad de esta clase es ocupada por sus dueños, siendo más de una cuarta parte de ellas destinada al alquiler y otro tanto semejante es cubierto por otras formas de tenencia.

En Chile (Cuadro 10) las viviendas permanentes y semipermanentes son ocupadas preferentemente por propietarios, representando un 56 por ciento en el primero y un 53 por ciento en los segundos. En relación a las casas que constituyen uno de los componentes de la categoría de vivienda permanente, un 59 por ciento es ocupada por sus propietarios, arrendándose el 29 por ciento restante.

Los departamentos, en cambio, son en su mayor parte arrendados (53 por ciento), mientras que sólo un 29 por ciento de ellos están ocupados por sus propietarios.

Los conventillos se destinan en su mayor parte al arrendamiento (76 por ciento).

En el caso chileno se puede constatar que el arrendamiento es una modalidad de tenencia bastante utilizada por los sectores pobres. Así, por ejemplo, en las viviendas semi-permanentes, el tipo de mejora se emplea para alquilarlas en un 32 por ciento; y los ranchos, rucas y chozas en cerca de un 20 por ciento. Incluso cerca del 20 por ciento de la vivienda marginal también se destina al arriendo.

Exploremos a continuación qué orden de factores ha influido en la posición dominante que presenta la calidad de propietario entre las formas de tenencia de la vivienda.

Considerando, en primer término la esfera de la economía privada, intentaremos explicar las razones por las cuales el capital ha estado orientado fundamentalmente hacia la construcción de viviendas destinadas a la venta. En los últimos años y como una medida destinada a beneficiar a los grupos económicamente más débiles, casi todos los países han impuesto normas tendientes a controlar los arriendos. Esta situación en un contexto

/inflacionario ha

inflacionario ha provocado un desaliento en las inversiones destinadas a viviendas de alquiler. Por otra parte, y como un estímulo para fortalecer la demanda de viviendas, se crearon una serie de intermediarios financieros, los cuales financiaban la compra de viviendas, asegurando de ese modo un retorno rápido y sin riesgo del dinero invertido en la construcción, favoreciendo en esa forma la atracción de capitales hacia la edificación de viviendas.

En la esfera estatal se han emprendido en gran escala los programas de sitios y servicios, apoyando esta decisión en lo reducido de su costo frente a otras alternativas de solución. Una de las características de esos programas es el de vender los terrenos a las personas que se instalan en estos asentamientos, contribuyendo así a incrementar el número de propietarios.

Cuadro 9

FORMAS DE TENENCIA POR TIPO DE VIVIENDA
COSTA RICA 1973
(total país)

	Distribución porcentual			
	Total	Ocupada por el propietario	Ocupada por el inquilino	Otra forma de tenencia
Vivienda permanente	100,0	59,9	23,5	16,6
Vivienda semipermanente	100,0	81,6	0,8	17,6
Vivienda marginal	100,0	42,4	28,2	29,4

Nota: En los cálculos se ha excluido las viviendas móviles porque no tienen relevancia en la magnitud de las cifras.

Fuente: IASI. Boletín estadístico N° 114. Diciembre 1974.

/Cuadro 10

Cuadro 10
 FORMAS DE TENENCIA Y TIPOS DE VIVIENDA EN ZONA URBANA
 DISTRIBUCION PORCENTUAL
 CHILE 1970

	TOTAL	PROPIETARIOS			Total	Arrendat.	Sub- arrendat.	Usufruc- uario	Otros e ignorados
		Total	total pagado	parcial pagado					
T o t a l	100,0	54,9	28,9	26,0	31,9	30,6	1,3	11,8	1,4
Viviendas permanentes	100,0	55,8	30,2	25,7	32,8	31,6	1,2	10,2	1,1
casa	100,0	59,2	32,8	26,4	29,1	28,2	0,9	10,5	1,2
departamento	100,0	39,0	12,8	26,2	52,7	50,7	2,0	7,8	0,4
vivienda conventillo	100,0	13,3	10,0	3,3	76,1	68,2	7,9	9,8	0,8
Vivienda semipermanente	100,0	52,5	20,4	32,1	22,1	21,0	1,1	21,5	3,9
rancho, ruca, choza	100,0	37,1	21,2	15,9	32,0	30,2	1,8	26,9	4,0
mejora	100,0	56,1	20,2	35,9	19,8	18,8	1,0	20,2	3,9
Viviendas marginales	100,0	40,0	19,5	20,5	18,9	18,7	0,2	35,0	6,1
Vivienda en estructuras no residenciales	100,0	25,7	17,8	7,9	43,4	40,8	2,6	26,3	4,6
Otras viviendas particulares	100,0	20,2	10,9	9,3	39,9	34,4	5,5	36,5	3,5

Fuente: Instituto nacional de estadísticas. XIV Censo nacional de población y III de vivienda, 1970.
 Muestra de adelanto de cifras. Total país.

III. POLITICAS DE VIVIENDA

En esta sección se muestra la forma en que los países han enfrentado la problemática habitacional señalando los objetivos establecidos, la acción desarrollada y los obstáculos que han debido enfrentar.

Al examinar los objetivos definidos en los programas habitacionales presentados por los países, encontramos que comunmente ellos son producto de una combinación de intereses de orden económico, social y político.

En lo económico se pretende activar la construcción como una estrategia destinada a incentivar el resto del aparato económico y lograr con ello una tasa más elevada de crecimiento económico.

En lo social conjuntamente con aumentar la provisión de viviendas se aspira que una fracción importante de ella sea destinada a los sectores de menores recursos, sirviendo de este modo como un mecanismo de redistribución de ingreso. Al mismo tiempo las necesidades de mano de obra derivadas de la actividad de la construcción atenuan los efectos del desempleo admitiendo trabajadores no calificados (los cuales son un contingente apreciable de la oferta de trabajo).

El otro objetivo aunque no explícito, es de carácter político ya que a través del abastecimiento de viviendas se procura una base de apoyo y popularidad para los gobiernos establecidos.

La preocupación de las necesidades de vivienda verificadas en América Latina se han volcado predominantemente en las zonas urbanas como consecuencia del acelerado proceso de urbanización que ha afectado a casi la mayoría de los países de la región. La situación que presentan las diferentes zonas de un país no son homogéneas, existiendo enormes disparidades regionales tanto en la cantidad de recursos con que cuentan como en el volumen de población que deben atender. Estos contrastes entre las regiones también se reflejan en la situación habitacional, así por ejemplo en el Brasil la proporción de viviendas que reunían condiciones de habitabilidad

/variaban desde

variaban desde 12 por ciento en el nordeste, 17 por ciento en el centro y 48 por ciento en el sur del país. ^{6/}

En Chile, la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y el Instituto de Economía de la Universidad Católica confeccionaron un mapa de la extrema pobreza tomando como base las condiciones de vivienda y equipamiento del hogar que mostraba el censo del año 1970. A través de esta información se comprueba los agudos contrastes que existen entre las diversas provincias del país.

Al examinar los lineamientos de las políticas habitacionales seguidas por los países, es posible apreciar que en general han tendido a favorecer a la oferta habitacional, a través de medidas tales como exenciones tributarias, otorgamiento de créditos, facilidades de importación de maquinarias y equipos, estudios técnicos, etc. Mediante estas decisiones se pretendía incentivar la construcción aumentando su eficiencia, y por lo tanto el volumen de unidades de producción y rebajando sus costos, lo cual a su vez permitiría disminuir el precio de las viviendas, logrando en esta forma aumentar el número de personas que consiguen una solución a su problema en el mercado habitacional.

Otro elemento de importancia en el apoyo que los gobiernos han brindado al sector de la construcción se debe a que esta actividad ha evolucionado de tal modo que su funcionamiento es uno de los soportes de la actividad económica, actuando como cliente de la industria, fuente de empleo, siendo además su funcionamiento decisivo para las tendencias del desarrollo global, sirviendo como reforzadora de una curva expansiva, sea como elemento de contracción, sea como sostén de recuperación.

De modo que el apoyo dado a la actividad de la construcción a través de las políticas de vivienda es importante e ineludible por ser esta una parte vital del aparato económico.

En lo que concierne a la demanda, se ha pretendido estimularla, mediante la creación de agentes financieros, como son las asociaciones de ahorro y préstamo, cuya finalidad es promover la compra de casas concediendo créditos

^{6/} Tabak, Fanny: Vivienda y desarrollo urbano en el Brasil. Revista Interamericana de Planificación (Bogotá) 7 (27) Septiembre de 1973.

hipotecarios. Estas instituciones nacieron con el apoyo estatal y la contribución de empréstitos externos. En el curso de su funcionamiento incorporaron el dinero de los postulantes a los préstamos y otros recursos provenientes de la venta de valores hipotecarios en un mercado secundario, canalizando en esa forma el ahorro privado hacia la actividad de la construcción.

Mediante estos mecanismos financieros se ha logrado captar un gran número de ahorrantes y expandir notablemente el volumen de viviendas financiadas como lo demuestran las cifras del cuadro 11.

En promedio el número de ahorrantes en los nueve países señalados casi se quintuplicaron entre 1965 y 1968. 7/

El número de viviendas financiadas por el sistema de ahorro y préstamo aumentó en el Brasil de 20 000 en 1965 a 167 000 en 1968. Sólo los recursos disponibles provenientes de este sistema aumentaron en términos reales cinco veces de 104,6 a 533,3 millones de cruzeiros nuevos.

Durante 1969 se evidenciaron nuevos incrementos elevándose el número de casos financiados por el sistema a 178 000. Un continuo crecimiento se observa en Perú, donde el número de ahorrantes se elevó de 52 658 en 1963, a 239 305 en 1968, y a 394 835 a fines de noviembre de 1970. Sin embargo, en términos reales el préstamo medio concedido en 1970 fue inferior al de 1964.

Sin embargo hay que tener presente que las asociaciones de ahorro y préstamo no pueden atender todas las necesidades de viviendas de América Latina, sino solamente las demandas efectivas de aquellos que pueden hacer abonos regulares sobre el valor de la propiedad. El desempleo, el carácter esporádico de muchos trabajos urbanos y el grado de desigualdad en la distribución del ingreso son factores que limitan la acción de las asociaciones sobre importantes segmentos de la población urbana.

7/ Ternent, J. Anthony S. Hacia políticas nacionales de urbanización en América Latina. En Cardona G., Ramiro (ed.). América Latina: distribución espacial de la población. Bogotá, Corporación Centro Regional de Población, 1975. pp.321-423.

Cuadro 11

EL SISTEMA DE AHORRO Y PRESTAMO EN ALGUNOS
PAISES LATINOAMERICANOS

	1964	1968
Ahorrantes en 9 países	223 000	1 020 000
Ahorrantes/1000 habitantes		
Bolivia	,30	1,06
Chile	18,00	32,00
Ecuador	2,55	3,83
El Salvador	,61	4,13
Guatemala	14,87	22,39
Panamá	1,77	5,17
Perú	7,05	18,74
República Dominicana	2,73	5,20
Venezuela	3,32	8,78
Viviendas financiadas	24 312	97 506

Fuente: Tennent J. Anthony, op.cit.

/Por otra

Por otra parte el fuerte impacto de la inflación hizo que las financieras de varios países impusieran reajustes automáticos para defenderse de este proceso, pero el aumento salarial no siguió el mismo ritmo de las revaluaciones, impidiendo de ese modo a los sectores más pobres, cumplir con las nuevas exigencias de las asociaciones (monto de ahorro previo, nivel de dividendos, etc.).

Por ese motivo los préstamos fueron concedidos de hecho a los sectores medios (en general a los sectores medios altos) pues sólo ellos estaban en condiciones de apartar una proporción de su ingreso familiar a fin de satisfacer los nuevos requisitos establecidos por el sistema financiero. Ocurriendo por lo tanto que los fondos depositados por los sectores de menor capacidad de pago contribuyan mediante sus ahorros a financiar las viviendas de otros grupos de ingresos más altos, acentuando con ello las desigualdades en la distribución del ingreso.

En los Cuadros 12 y 13 se señalan para Colombia y Chile respectivamente antecedentes sobre la forma en que se asignan los recursos de crédito para vivienda. Así por ejemplo, se puede apreciar en Colombia que mientras las soluciones mínimas y básicas representan un tercio del número total de préstamos otorgados, reciben sólo un 13% del total de los montos concedidos. En cambio más de la mitad (53 por ciento) del número de préstamos son destinados a la solución máxima, consiguiendo el 74 por ciento de los recursos. O sea, que la atención de la vivienda superior es cerca de 17 veces superior a la que recibe la vivienda mínima.

En Chile y tomando como unidad el sueldo vital que es considerado la unidad mínima de ingreso, se agrupan a los deudores hipotecarios en dos series; en la primera, aquellos cuyo ingreso familiar es de hasta dos sueldos vitales, mientras que en la otra serie se ubican los que tienen una renta familiar de 5 y más sueldos vitales. En el Cuadro 12 se puede comprobar que el porcentaje de beneficiados con los préstamos concedidos era igual en las dos series en el año 1962 (23 por ciento). O sea, se atendía un número de préstamos semejantes tanto a los de un nivel de ingresos más bajo como a los postulantes con el nivel de ingresos más elevado.

/Cuadro 12

Cuadro 12

PRESTAMOS LIQUIDADOS POR EL BANCO CENTRAL HIPOTECARIO
COLOMBIA 1973

Tipos de solución	Tramos de los prestamos Millones de \$	Superficie de las viviendas m2	Porcentaje del número de prestamos concedidos	Porcentaje del valor del préstamo
Mínima	hasta 50	40	15,1	4,4
Básica	50 - 75	41-60	15,8	9,0
Intermedia	75-100	61-90	16,2	12,9
Máxima	100 y más	90 y más	<u>52,9</u>	<u>73,7</u>
			100,0	100,0

Fuente: Centro estadístico nacional de la construcción. Estadísticas básicas de la construcción en Colombia 1948-1973. Bogotá, 1974.

/Cuadro 13

Cuadro 13
DEUDORES HIPOTECARIOS SEGUN NIVEL DE INGRESO
(medido en sueldos vitales)
CHILE 1970

Años ^{a/}	Ingresos en sueldos vitales		Relación de servicios B/A
	Tramo inferior A 0-2	Tramo superior B 5 y más	
1962	23,2	23,2	1,0
1963	18,7	27,0	1,4
1964	14,4	34,3	2,4
1965	15,2	34,3	2,3
1966	16,0	31,0	1,9
1967	13,2	30,1	2,3
1968	10,6	31,2	2,9
1969	9,3	34,5	3,7
1970	8,0	38,1	4,8

a/ Situación al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Chile. Sistema nacional de ahorro y préstamo: Informe estadístico decenal, 1961-1970. Santiago, 1971.

/Ello de

Ello de por si ya estaría indicando una asignación regresiva en la distribución de los préstamos. Al examinar la evolución de las series hasta 1970 se ve que tal situación se acentúa notablemente ocurriendo que sólo 8 de cada 100 préstamos concedidos se otorgan a los postulantes más pobres, mientras que los que poseen la renta familiar más alta reciben una mayor atención (casi cinco veces superior a la del grupo de ingresos bajos).

Las cifras son alarmantes si consideramos los porcentajes de población que representan estos grupos dentro de la población total. Así por ejemplo, basándonos en la información proporcionada por las investigaciones del Instituto de Economía de la Universidad de Chile, encontramos que en el año 1970 el porcentaje de familias que ganaban un ingreso familiar de hasta dos sueldos vitales representaban el 38 por ciento de los hogares y percibían el 10 por ciento de los ingresos; mientras que el grupo cuyo ingreso familiar alcanzaba los cinco y más sueldos vitales representaban un 26 por ciento de la población y participan de alrededor de un 64 por ciento del ingreso total.

En México el programa financiero de vivienda ha promovido las llamadas viviendas de "interés social" pero cuyo costo promedio (entre \$60 000 y \$80 000) deja fuera de toda posibilidad a dos terceras partes de la población urbana del país. El promedio de ingreso familiar de este grupo es de menos de \$800; se estima que hacia 1980 tales grupos recibirán un ingreso familiar de alrededor de \$1 000 y representarán un 70 por ciento de la población urbana del país. §/

En Brasil el Banco Nacional de la Vivienda debería invertir el 60 por ciento de sus recursos en viviendas de "interés social"; el cálculo se basaba en el valor unitario de la vivienda relacionado con el nivel de salario mínimo vigente en el país. Fue fijado un valor máximo que era un valor unitario superior a 400 veces el mayor salario mínimo, y también se estableció un monto mínimo para ser aplicado en viviendas cuyo precio fuera

§/ Puente Leyva, Jesús: La preocupación por el problema habitacional en México. En El perfil de México en 1980. México, Siglo XXI, 1970. Vol.II.

inferior a un número determinado de salarios mínimos con los cuales se pretendía satisfacer las necesidades de viviendas mínimas. Sin embargo estas disposiciones se alteraron debido a las pocas posibilidades que tenían los sectores más pobres de utilizar esos recursos dado que su capacidad de restituir el monto de los préstamos era prácticamente nulo, motivo por el cual se elevó el monto de los préstamos máximos. En 1971 fueron introducidas alteraciones importantes en la ley, los límites dejaron de tener como referencia el salario mínimo y se relacionaron con la unidad Patrón de Capital (UPC) flexible y sujeta a correcciones. El límite máximo fue suprimido y se lo sustituyó por porcentajes fijos de aplicación para las diferentes categorías de financiamiento. La implantación de estas medidas fue dramática para los deudores más pobres del Banco, quienes, afectados por un marcado deterioro de sus salarios reales no pudieron responder al pago de las contribuciones mensuales que exigía el Banco Nacional de la Vivienda, lo cual llevó a la existencia de una alta tasa de morosidad. (A fines de 1972 el asunto provocó una verdadera conmoción nacional ante la amenaza de expulsar de sus casas a los compradores morosos, cosa que no se llegó a concretar.) 9/

El problema del suelo urbano es un elemento básico para ser considerado en cualquier tipo de planteamiento a mediano o largo plazo. El precio de los terrenos incide en forma notoria en el costo final de la vivienda y la disponibilidad de espacios vacíos son cada vez más escasos y requeridos para dar cabida en ellos a nuevos asentamientos urbanos.

El sistema de propiedad de la tierra dentro del sistema capitalista vigente en los países de la región (con excepción de Cuba) determina que la gran mayoría del espacio urbano esté en mano privada y por lo tanto su utilización obedece a los intereses de sus propietarios, entrando muchas veces en conflictos con los objetivos definidos en los programas de vivienda. Esta contradicción de intereses se debe a que mientras una de las finalidades principales perseguida por los encargados de la tarea

9/ Fanny Tabak, op.cit.

habitacional es impulsar a los propietarios a usar el suelo mediante la construcción de viviendas o forzarlos a vender los terrenos. Los propietarios prefieren conservar sus bienes interesados en la valorización que estos adquieren con el desarrollo urbano (especulación inmobiliaria). Esta situación constituye un grave motivo de estrangulamiento para una política urbana.

Los caminos posibles para modificar esta situación son intervenir en el derecho de propiedad o en el sector económico. El derecho de propiedad es la base angular del sistema socio-económico y por lo tanto ha continuado siendo intocable.

En cambio por el lado económico se han explorado una serie de medidas fiscales tendientes a disminuir el precio de los terrenos urbanos, estimular la oferta de la tierra ociosa, elevar la contribución destinada a mejorar, obligar al propietario a edificar; sin embargo la aplicación de estas medidas ha sido parcial y consecuentemente sus resultados han sido poco fructíferos.

En Brasil ha existido una reformulación de la política del Banco Nacional de la Vivienda, ampliando el área de sus objetivos, al proporcionar no sólo préstamos para viviendas sino también para compra de materiales e instalación o mejoramiento de redes de agua corriente y servicios de alcantarillado. Mediante esta acción se suponía que se abarataría el costo de la vivienda al equipar de infraestructura sanitaria básica a los lotes de terreno. Estos programas debían tener autosustentación, de modo que solo aquellos propietarios con mayor capacidad económica pudieron acogerse a sus beneficios, dando como resultado que el propietario de los lotes ha sido el gran beneficiado de los proyectos de urbanización y de mejoramiento de infraestructura urbana propugnados por el Banco Nacional de la Vivienda.

Otro obstáculo que entorpece la acción de los planificadores municipales es el de la naturaleza competitiva de las relaciones de poder entre la Unión Federal, el Estado y el Municipio, establecidos en la constitución vigente.

/Según el

Según el artículo 8º de la Constitución, la Unión Federal tiene competencia para legislar sobre el derecho de loteos; tanto el Municipio como el Estado no pueden promulgar leyes sobre nuevas formas de expropiación de propiedades inmuebles, crear nuevos procesos judiciales (más rápidos y rigurosos) contra los infractores a las leyes de urbanización, quedando por lo tanto los planificadores municipales sin poder de decisión sobre ese ámbito. 10/

En México la falta absoluta de planeación urbana ha dejado en manos de un privilegiado grupo de intereses el acaparamiento de la tierra, de manera que el espacio urbano se ha ido concentrando en las pocas manos de quienes tienen recursos para comprar en el presente, con el fin de encarecer artificialmente la oferta respectiva en el futuro, lo cual eleva sustancialmente los precios de mercado, y en consecuencia, se despoja a la población trabajadora de una parte significativa de los aumentos de su salario real.

Por otra parte, el sector público ha decidido que el manejo del problema habitacional quede dispuesto al "libre juego" de las fuerzas del mercado, con una total ausencia de planeación, sin contemplar un sistema impositivo a la propiedad raíz que desaliente a la especulación y sin una provisorio política de reserva de terrenos para que puedan servir a las demandas de espacio vital de los grupos de más bajos ingresos entre la población futura. 11/

En varios países se ha dado el caso de que se han vendido terrenos contraviniendo disposiciones legales, como es el caso de los loteos clandestinos en Brasil, los loteos brujos en Chile, y los barrios piratas en Colombia.

Estas urbanizaciones tienen su origen en la venta por parte de un empresario privado de lotes sin obras de urbanización, excepto la apertura de algunas vías de acceso sin asfaltar y la demarcación de los predios hecha por medio de piedras o estelas. Sus compradores son sectores modestos, los cuales son virtualmente engañados, tanto por el monto del precio pagado,

10/ Fanny Tabak, op.cit.

11/ Jesús Fuente Leyva, op.cit.

como por la promesa - nunca cumplida - de una futura urbanización. Esta clase de asentamientos posteriormente son una carga para las municipalidades u otras instituciones que tienen a su cargo las tareas habitacionales, ya que a veces están ubicados en lugares que contravienen las disposiciones de los planes reguladores y por lo tanto deben ser trasladados a otros terrenos. En otros casos, las obras de infraestructura sanitaria básica debe ser proporcionada por las autoridades, reduciendo los de por sí limitados recursos con que se cuenta para alcanzar alguno de los objetivos definidos en los programas.

La estrategia habitacional seguida supone que paralelamente a los esfuerzos desplegados en el área habitacional suceden en el ámbito de la economía en general, una serie de realizaciones que permiten alcanzar y consolidar muchos de los objetivos propuestos. Además varios de los supuestos sobre los que descansan los programas de vivienda son más aparentes que reales. La suma de estos factores tiende a limitar y sobre todo a distorsionar algunos de los objetivos que se pretenden alcanzar.

Así, por ejemplo, los planes de vivienda suponen una evolución favorable de las variables de orden económico, factor que estimularía la demanda habitacional.

La estructura ocupacional, el nivel de ingresos y los precios relativos son los factores que inciden más directamente sobre la demanda efectiva de vivienda. En la medida que estos elementos guarden entre sí una relación adecuada, es decir, cuando las condiciones económicas de los países permitan generar una cantidad suficiente de empleos para absorber la oferta de mano de obra y el ritmo de aumento de los salarios sea superior al de los precios, en otras palabras, cuando la mayoría de los trabajadores posean ocupaciones adecuadas y estables, pudiendo además disponer de aumentos sustantivos en sus salarios reales, estarán dados los requisitos de orden económico que favorecen el aumento de la demanda efectiva de vivienda bajo condiciones comerciales.

Examinemos a continuación cuál ha sido el comportamiento real de estas variables.

/Las condiciones

Las condiciones económicas existentes, es decir, un desempleo creciente (ver Cuadro 14) y el deterioro de los salarios reales que parece haber afectado algunos países (Cuadros 15 y 16) han contribuido a constreñir la demanda efectiva de viviendas. Por otra parte, el precio de la construcción ha crecido más rápidamente que el aumento de los salarios. Así por ejemplo, en las dos ciudades más importantes del Brasil (Cuadro 17) las variaciones de precios ocurridos entre 1972 y 1973 señalan para Río de Janeiro un alza del 16 por ciento de los salarios frente a una variación del 21 por ciento en el costo de construcción. En San Pablo, las diferencias fueron mayores, acusando los salarios un aumento del 16 por ciento en relación a un aumento del 38 por ciento en el costo de construcción. En Chile (Cuadro 16), al comparar la evolución de algunos índices de precios de 1968 a 1973, se puede constatar que el precio por metro cuadrado de edificación subió 25 veces, mientras los sueldos y salarios tan solo aumentaron 13 veces y el costo de vida se multiplicó 17 veces. O sea, el cuadro de relaciones económicas fue altamente desfavorable en los propósitos de aumentar el volumen de la demanda efectiva de viviendas.

Por otra parte, al elaborar los programas habitacionales se tomaron como elementos de base los salarios mínimos establecidos legalmente, y a partir de ellos se hicieron una serie de estimaciones para incorporar a esos grupos en soluciones habitacionales compatibles con su renta familiar. Sin embargo, se conoce que es enorme la masa de población que trabaja por una remuneración inferior al mínimo legal y queda marginada del sistema de asistencia legal (atención médica, hospitales, pensión a la vejez, jubilación, vacaciones, etc.). Empeorando este cuadro la inestabilidad de sus trabajos, lo que determina que se vean afectados por largos períodos de desempleo, agudizándose el deterioro de su situación y quedando totalmente marginados de los beneficios que supuestamente les otorgan los programas de vivienda.

/Esta situación

Esta situación se origina debido a que los sectores más pobres en las condiciones actuales son incapaces de cumplir con los requisitos mínimos exigidos por los mecanismos habitacionales para optar a una vivienda.

Ocurriendo entonces que los recursos contemplados en los planes para tales grupos cambian de destino y sirven para satisfacer la demanda de sectores mejor ubicados en la estructura socio-económica no sólo no se logran los propósitos consignados en los planes sino que se producen profundas deformaciones - como las señaladas anteriormente - que tienden a acentuar las desigualdades en la distribución del ingreso, tornando a la actividad habitacional en un instrumento regresivo.

Cuadro 14

LA DESOCUPACION EN ALGUNOS PAISES DE LA REGION

	Tasa de desempleo	Año
Colombia	8,4	1970
	4,9	1964
Chile a/	12,4 ^{b/}	1975
	6,2	1969 y 1970
	5,0	1963
El Salvador	10,5	1970
	4,8	1965
Honduras	8,0	1970
	6,0	1961
Paraguay	6,0	1969
	5,1	1962
Perú	4,7	1970
	2,6	1961
República Dominicana	14,3	1970
	13,3	1971
	12,4	1962

a/ Chile. Instituto Nacional de Estadísticas.

b/ El dato se refiere solo al Gran Santiago.

Fuentes: OEA. Proyecto de Informe del CIAP al Consejo Interamericano Económico y Social. 8 de noviembre de 1972; Kirsch, Henry: El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina. Boletín Económico de América Latina (Santiago) 18 (1-2). 1973.
BID. Progreso económico y social en América Latina, 1972.

Cuadro 15
SERIES DE SALARIOS MINIMOS EN CRUZEIROS (1965-1973)

BRASIL

/Cuadro 16

	Río de Janeiro		San Pablo		Porto Alegre	
	Valores corrientes ^{a/}	Valor real	Valores corrientes ^{a/}	Valor real	Valores corrientes ^{a/}	Valor real
1965	62,00	62,00	62,00	62,00	56,10	56,10
1966	84,00	52,93	84,00	50,91	76,50	49,23
1967	105,00	53,14	105,00	50,75	95,63	50,41
1968	129,60	52,88	129,60	50,04	117,60	51,17
1969	156,00	51,23	156,00	49,13	141,60	51,49
1970	187,20	50,84	187,20	50,20	170,40	50,64
1971	225,00	51,87	225,60	50,17	208,80	51,71
1972	268,80	54,20	268,80	50,88	249,60	52,34
1973	312,00	55,34	312,00	51,83	288,00	49,86

^{a/} Indica el promedio anual del año 1965; el resto de los años se refieren al mes de diciembre de cada año.

Fuente: Boletim do Banco Central do Brasil (Brasilia 10 (6): 60-61. Junho de 1974.

181

Cuadro 16

NUMEROS INDICES DE PRECIOS DE LA CONSTRUCCION
SUELDOS, SALARIOS Y COSTO DE VIDA (1968-1973)

(Año base 1968-100)

Año	Construcción de viviendas Indice del precio por m ²	Indice de sueldos	Indice de salarios	Indice del costo de vida ...
1968	100	100	100	100
1969	151	161	140	131
1970	156	240	195	173
1971	231	369	296	208
1972	488	484	445	370
1973	2 449	1 269	1 289	1 674
Variaciones entre 1968 y 1973	25	13	13	17

Fuente: Boletín mensual del Banco Central de Chile (Santiago) 42 (558).
Agosto de 1974.
Indice de precios al consumidor (Santiago) julio de 1973.

/Cuadro 17

Cuadro 17.

VARIACION ANUAL DE SALARIOS Y PRECIOS DE LA
CONSTRUCCION EN DOS CIUDADES DE BRASIL

	<u>Río de Janeiro</u>		<u>San Pablo</u>		Variación anual de obligaciones reajustables de deudas hipotecarias
	Variación anual salario	Variación anual costo de construcción	Variación anual salario	Variación anual costo de construcción	
1966	35,5	35,6	35,5	38,0	39,2
1967	25,0	32,3	25,0	23,0	23,2
1968	23,4	40,8	23,4	46,9	25,0
1969	20,4	12,6	20,4	7,9	18,5
1970	20,0	18,7	20,0	19,9	19,6
1971	20,2	12,6	20,5	16,9	22,7
1972	19,5	19,8	19,1	21,9	15,3
1973	16,1	21,1	16,1	38,2	12,8

Fuente: Boletim do Banco Central do Brasil (Brasilia) 10 (6). Junho de 1974.

IV. INCIDENCIA DE LOS ACTUALES ESQUEMAS DE DISTRIBUCION DEL INGRESO EN LAS POSIBILIDADES DE ADQUIRIR UNA VIVIENDA

En la sección anterior se habían señalado las dificultades con que tropiezan las políticas adoptadas por los países; en el intento de modificar las relaciones adversas que configuran la problemática habitacional.

En esta sección se pretende examinar cuáles son las posibilidades que tienen de solucionar su problema habitacional los diferentes grupos socio-económicos de la población a precios de mercado.

Las condiciones prevalecientes en los países de la región en materia de distribución del ingreso son muy desiguales, como la distribución de la riqueza es una variable decisiva en la determinación de la demanda efectiva, ocurre que, mientras más agudos son los contrastes entre riqueza y pobreza, mayores son las diferencias que presenta la situación habitacional, ya que el hecho de que existan tramos relativamente pequeños de población con una alta concentración del ingreso y por lo tanto con una elevada capacidad de compra condiciona la oferta de viviendas, absorbiendo parte importante de los recursos disponibles para satisfacer las necesidades de esos grupos.

Esta situación se traduce en edificaciones de lujo en manifiesto contraste con viviendas precarias que presentan elevados niveles de hacinamiento y deficientes condiciones sanitarias y que constituyen el albergue de la mayor parte de la población.

Los antecedentes estadísticos presentados fueron elaborados a partir de la información suministrada por el Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina, el cual es auspiciado en forma conjunta por la CEPAL y el Banco Mundial.

Enumerando brevemente algunas consideraciones de orden general sobre la forma como se distribuye el ingreso en los países de la región se puede señalar lo siguiente:

Se ha podido confirmar la aseveración que señala que los países latinoamericanos presentan un mayor grado de desigualdad que otras regiones

/del mundo

del mundo.^{12/} Ello no significa que la diferencia entre los ingresos altos y bajos sea necesariamente mayor que en otras regiones. La característica notable es la yuxtaposición de mayorías que tienen niveles de ingresos muy bajos con minorías de consideración cuyos niveles de ingreso les permite adoptar modalidades de consumo "modernos" aunque tal vez no en la medida de sus aspiraciones.^{13/}

Las diferencias notables en la desproporción de la distribución se reflejan con claridad al examinar la participación del 20 por ciento más pobre de los hogares en los esquemas distributivos. Para ilustrar se muestra la situación de algunos países de la región.^{14/}

Así, examinando la situación en Chile en los últimos meses del año 1967 y comienzos de 1968, ^{15/} se encontró que el 20 por ciento más pobre de los

^{12/} En una clasificación de los países según el nivel de ingreso y la desigualdad de la distribución preparada recientemente por el Centro de Investigación sobre el Desarrollo del Banco Mundial, se distinguen tres niveles de ingreso por habitante (inferior, hasta 300 dólares; mediano, de 300 a 750 dólares; y alto, más de 750 dólares) y tres agrupaciones según el grado de desigualdad (elevada, mediana y baja). De los 15 países latinoamericanos y caribeños que figuran en la lista, siete aparecen en el grupo de ingresos bajos y ocho en el de ingresos medianos. La desigualdad es elevada en nueve de esos países (de los cuales cinco pertenecen al grupo de bajos ingresos, cuatro al de ingresos medianos); es moderada en seis y en ninguno de ellos es reducida. Entre los países de bajos ingresos del resto del mundo que figuran en la lista, en cinco la desigualdad es elevada, en ocho moderada y en diez reducida. Entre los países de ingresos medianos, las cifras respectivas son 2.0 y 7; entre los países de ingresos altos, 8, 6 y 9.

^{13/} CEPAL. Estudio económico de América Latina, 1973.

^{14/} CEPAL/BIRF. Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina. (E/CEPAL/L.115/1 al 14).

^{15/} E/CEPAL/L.115/5, op.cit.

hogares de todo el país recibía el 4,5 por ciento del ingreso. En cambio el 20 por ciento superior de la cúpula lograba obtener el 51,3 por ciento del ingreso total.

Los ingresos de los hogares ubicados en el decil superior de la cúpula eran veintitres veces superior al promedio del decil más bajo. Esta desproporción en la participación mejoraba muy levemente al examinar la situación que presentaban las zonas urbanas. Allí el 20 por ciento más pobre recibía un 4,8 por ciento, y el 20 por ciento superior el 49,9 por ciento del ingreso total. El ingreso medio de los hogares del decil superior era veinte veces superior al del decil inferior. La composición socioeconómica de los jefes de hogar del 20 por ciento más pobre, a nivel nacional, estaba constituida por un 39 por ciento de trabajadores por cuenta propia, de un 37 por ciento de obreros, un 13 por ciento de pasivos que viven de transferencias, de un 2,9 por ciento de empleados y de un 8,1 por ciento en actividades no bien definidas.

En Colombia, 16/ tomando como referencia los meses de junio y julio de 1970, y considerando sólo los ingresos mensuales de los jefes de hogar se constata que a nivel nacional el 20 por ciento de los jefes de hogar más pobre recibían el 2,4 por ciento del ingreso, mientras el 20 por ciento superior de la cúpula se apropiaba del 64,2 por ciento del ingreso total.

La diferencia entre el ingreso medio obtenido por los jefes de hogar del decil superior era 68 veces mayor que el decil del extremo inferior. En las zonas urbanas estas diferencias se reducían un tanto, pero continuaban señalando una impresionante desproporción; el 20 por ciento inferior recibía el 2,9 por ciento del ingreso y el 20 por ciento superior obtenía el 59,7 por ciento de los ingresos. Los ingresos medios de los jefes de hogar del decil superior eran 52 veces superior a la del decil inferior.

En Costa Rica 17/ en 1971 y considerando sólo el sector urbano y el ingreso de los jefes de hogar, se verificó que en el 20 por ciento más pobre de los hogares el ingreso de los jefes de hogar solo representaba el

16/ E/CEPAL/L.115/2, noviembre 1974, op.cit.

17/ E/CEPAL/L.115/14, mayo 1975, op.cit.

6 por ciento del ingreso, mientras en el 20 por ciento superior junto a la cúpula, se apropiaba del 49,6 por ciento del ingreso. El ingreso medio de los jefes de hogar del decil superior era 14,6 veces el del decil inferior. En el 20 por ciento más pobre de los hogares, los perceptores del ingreso estaban constituidos por el 26,2 por ciento de la totalidad de trabajadores por cuenta propia, el 11,6 por ciento de los empleados y el 29,5 por ciento de los obreros.

En Honduras 18/ entre abril de 1967 y abril de 1968, considerando la totalidad del país y los ingresos anuales de los hogares, se constató que el 20 por ciento más pobre de los hogares recibió el 2,3 por ciento de los ingresos mientras el 20 por ciento superior obtuvo el 67,8 por ciento del ingreso total. Los ingresos medios de los hogares ubicados en el decil superior fueron 71 veces mayor a los del decil inferior.

En Montevideo, 19/ tomando como referencia agosto de 1967 se constató que el 20 por ciento más pobre de los hogares recibió el 4,3 por ciento del ingreso, mientras el 20 por ciento de los hogares de la cúspide se apropió del 47,4 por ciento del ingreso. Los ingresos medios de los hogares que estaban en el decil de la cúpula fueron más de 22 veces superior al que lograron los hogares del decil inferior.

La distribución mejoró un tanto en los deciles siguientes, pero sin llegar a perder su fisonomía regresiva. Es así como se encontró que los hogares comprendidos entre el primer y el sexto decil obtuvieron el 29,4 por ciento del ingreso. Examinemos algunos rasgos de este 60 por ciento de hogares. En él predominaban los asalariados que constituían un 67,9 por ciento, los trabajadores independientes que sólo representaban un 12,4 por ciento y los jubilados o pensionados que alcanzaban a un 24 por ciento. Su población no era joven ya que más de un 50 por ciento de ella tenía más de 45 años de edad. En relación a la cantidad de personas por hogar, existía un 33 por ciento de ellos que tenían más de cuatro miembros por hogar.

18/ E/CEPAL/L.115/11, abril 1975, op.cit.

19/ E/CEPAL/L.115/1, octubre 1974, op.cit.

/En el

En el aspecto educacional un 36 por ciento de su población no tenía instrucción o bien había cursado la primaria incompleta.

La composición de la población perceptora de ingresos en la totalidad de los hogares fue la siguiente: había un 67,8 por ciento de asalariados, un 9,2 por ciento de trabajadores por cuenta propia, un 6,2 por ciento de patrones y un 15,2 por ciento de jubilados o pensionados. En los hogares correspondientes hasta el sexto decil se concentraban el 54 por ciento del total de los asalariados, el 85 por ciento de los trabajadores independientes y el 94 por ciento de los jubilados o pensionados. El ingreso medio anual de estos grupos mostró que el de los asalariados era el más alto (107 743 pesos) y el de los jubilados o pensionados fue el más bajo (49 886 pesos).

En relación a la participación relativa del ingreso personal recibido por el 20 por ciento más pobre de la población, este no es muy diferente del que obtienen en muchos países desarrollados, aunque expresado en términos absolutos, lo que reciben los pobres en esta región es, naturalmente, mucho más bajo. Otra diferencia que se puede indicar es que en los países desarrollados el ingreso aumentó sostenidamente en los deciles siguientes, mientras en los países latinoamericanos típicos, el aumento es mucho más lento hasta el octavo o noveno decil. En cambio, al examinar el 5 por ciento que se encuentra en la cúspide y que corresponde a los perceptores de mayores ingresos, obtienen una proporción mucho mayor del total que grupos semejantes en otras regiones. Esto significa que el nivel de ingreso de la mayoría es muy inferior al promedio nacional por habitante. El 20 por ciento de ingresos más bajos recibió solo 2,5 por ciento del ingreso personal según un cálculo basado en informaciones correspondientes a 11 países para los años que van desde 1967 a 1970.^{20/}

Qué posibilidades tiene ese 20 por ciento más pobre de ser atendido por los mecanismos convencionales del mercado para conseguir una vivienda?

Si bien no existe una información estadística que sea lo suficientemente consistente para responder satisfactoriamente a la pregunta planteada, mediante el Cuadro 18 se intenta dar una respuesta calculando el tiempo que necesitaría el 20 por ciento más pobre en obtener una vivienda económica

^{20/} CEPAL. Estudio económico de América Latina, 1973.

Cuadro 18

POSIBILIDADES QUE TIENE EL 20% MAS POBRE DE LA POBLACION DE
ADQUIRIR UNA VIVIENDA EN ALGUNOS PAISES

	Ingreso personal anual del 20% más pobre a/	Número de personas por hogar b/	Ingreso del hogar (en dólares) c/	Dinero disponible para vivienda 10% del ingreso	Precio de una vivienda económica de aproximadamente 70 m2 (en dólares) c/	Número de años en que se adquiriera una vivienda
Argentina	235	3.6	846	84.6	2 460	29
Chile	125	5.1	638	63.8	2 940	46
Colombia	55	6.0	330	33.0	1 680	51
Ecuador	55	4.7	259	25.9	2 310	89
México	105	4.9	515	51.5	2 800	54
Perú	25	4.9 <u>1/</u>	123	12.3	3 290	267
Uruguay	100	3.2	320	32.0	2 310	72
Venezuela	120	5.0	600	60.0	2 380	40

Fuente: a/ CEPAL, cifras estimadas por la División de Desarrollo Económico.

b/ IASI. América en cifras 1972, y Boletines estadísticos.

c/ IBRD. Sector policy paper: Housing. Washington, 1975. pp. 58, 64.

1/ Dato correspondiente a 1961.

/a precios

a precios de mercado. Como toda estimación, las cifras que se señalan en el cuadro adolecen de muchas debilidades 21/ y tan solo pretenden ser una aproximación muy parcial de la realidad considerada.

Al examinar por separado la serie del ingreso personal del 20 por ciento más pobre y la serie de los precios de la vivienda económica, podemos apreciar que en ambos casos existen importantes contrastes entre los países, o sea que los niveles de pobreza absoluta entre los países tienen variaciones importantes como asimismo los costos de las viviendas económicas. La relación entre ambas series, es decir, ingresos y precios, muestra que tan solo uno de los ocho países considerados estarían en condiciones de satisfacer la demanda habitacional del 20 por ciento más pobre de su población.

Si estas estadísticas, a pesar de sus limitaciones, puedan tener algún grado de validez, ellas estarían señalando que no es posible pensar que con los costos actuales de las viviendas económicas ellas pueden estar al alcance de los sectores más pobres. Por otra parte es poco probable implementar alguna solución habitacional queriendo encuadrarla dentro de los mecanismos convencionales del mercado, a niveles tan exigüos de ingreso como los que reflejan los dos primeros deciles de la distribución.

A continuación y para algunos países, se examina el ingreso por grupos socioeconómicos, viendo las posibilidades que tienen estos grupos de adquirir una vivienda a precios de mercado.

Entre las muchas limitaciones que estas cifras pueden tener, se destacan las dificultades de conseguir datos fidedignos sobre los ingresos más altos y más bajos de la escala, debido a que los estratos superiores tienen buenas razones para ocultar parte de sus ingresos, en tanto que los estratos más bajos que dependen para su subsistencia de fuentes intermitentes y de ingresos en especial de lo que no pueden dar informaciones precisas. Por otra parte, el hecho de basarse en promedios distorsiona aún más la realidad que se pretende mostrar.

21/ Es probable que la consistencia estadística del cuadro se vea afectada por haber utilizado fuentes de información diferentes para la serie de ingresos y la de precios de la vivienda.

En Costa Rica (Cuadro 19) y considerando una vivienda de $70m^2$, suponiendo que los empleadores, directivos y profesionales y empleados pueden ahorrar un 25 por ciento anual de sus ingresos, mientras que los obreros y trabajadores por cuenta propia pueden destinar un 10 por ciento de lo que ganan anualmente, se puede ver que los primeros podrían conseguir la vivienda entre 5 y 7 años, en cambio los obreros y trabajadores por cuenta propia les significaría un esfuerzo que fluctuaría entre los 30 y 35 años representando estos últimos un 54 por ciento de los hogares del país.

En Venezuela (Cuadro 20) un 74 por ciento de los hogares para conseguir una vivienda de $60m^2$ tendrían que destinar un 10 por ciento de sus ingresos durante 19 años. En cambio un 26 por ciento de los hogares, para conseguir una vivienda del doble de superficie sólo necesitarían 11 años.

En Chile (Cuadro 21) para conseguir una vivienda de $80m^2$ y suponiendo que las categorías de empleadores y empleados destinaran la cuarta parte de sus ingresos a la compra de vivienda, mientras que los obreros y trabajadores por cuenta propia pudieran ahorrar un 10 por ciento. Se puede constatar a nivel nacional las categorías mejor ubicadas pueden conseguirse una vivienda demorándose entre 4 y 8 años, representando un 50 por ciento de los hogares. El otro 50 por ciento que pertenece a las categorías de obreros y trabajadores por cuenta propia necesitan un número de años que fluctúa entre 40 y 48 años.

Cuando se examina lo que acontece en la capital nacional se puede apreciar que los trabajadores por cuenta propia logran una disminución importante en el número de años en que consiguen una vivienda. Ello se debe a que en el centro urbano más importante esta agrupación está muy influida por los ingresos de profesionales independientes que están englobados en esta categoría.

En Brasil (Cuadro 22), separando los hogares en propios y arrendados y utilizando la variable tipo de viviendas es posible apreciar que no hay diferencias importantes entre la situación de los propietarios y los arrendatarios. En ambos casos, tanto para los que ya poseen alguna vivienda como para los que habitan en una alquilada, el número de años en que consiguen una vivienda fluctúa entre 4 y 5 años. En cambio para los habitantes de las chozas ello significaría un compromiso que variaría entre 40 y 46 años.

/Cuadro 19

Cuadro 19

COSTA RICA (1971) POSIBILIDADES DE ADQUIRIR UNA VIVIENDA POR CATEGORIA SOCIOECONOMICA

	a/ Precio de una vivienda de 90 m2	b/ Ahorro anual destinado a vivienda	Años necesarios para compra de vivienda	Porcen- taje de hogares	b/ Ingreso medio mensual estimado
Empleadores	24 429	4 788,78	5,10	8,7	1 596,26
Trabajadores por cuenta propia	24 429	805,00 2/	30,34	12,99	670,87
Directivos y Prof.	24 429	4 383,18 1/	5,57	15,51	1 461,06
Empleados	24 429	3 298,62 1/	7,40	21,82	1 099,54
Obreros	24 429	695,84 2/	35,0	40,98	579,87
				100,0 %	

Fuente: a/ IASE. América en cifras, 1974. Situación económica, N° 2: Industria. Washington.

b/ CEPAL/BIRE. Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina (E/CEPAL/L.115/14).

1/ Se supone que se destina un 25 por ciento anual del ingreso del hogar para compra de vivienda.

2/ Se destina un 10 por ciento anual del ingreso del hogar para compra de vivienda.

Cuadro 20

VENEZUELA-CARACAS (1971) POSIBILIDADES DE ADQUIRIR UNA VIVIENDA POR CATEGORIA SOCIOECONOMICA

<u>b/</u>	<u>a/</u> Precio de la vivienda	<u>b/</u> Ahorro anual destinado a vivienda	Años necesarios para adquirir vivienda	Porcentaje de los hogares
Asalariados	22 500 <u>3/</u>	1 168,90 <u>2/</u>	19,2	74,35
Empresarios	45 000 <u>4/</u>	4 024,02 <u>1/</u>	11,0	25,64

Fuente: a/ IASI. América en cifras, 1974. Situación económica, N° 2: Industria. Washington.

b/ CEPAL/BIRF. Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina. (E/CEPAL/L.115/7).

- 1/ Se destina un 25 por ciento del ingreso anual para vivienda.
2/ Se destina un 10 por ciento del ingreso anual para vivienda.
3/ Se supone una vivienda de 60 m2.
4/ Se supone una vivienda de 120 m2.

Cuadro 21

POSIBILIDADES DE ADQUIRIR UNA VIVIENDA POR CATEGORIA SOCIOECONOMICA

Chile (Santiago) 1968				
	a/ Precio de la vivienda 3/	b/ Ahorro Anual para vivienda	Años necesarios para comprar vivienda	Porcentaje de hogares
Empleadores	32 828	7 731,69 1/	4.24	9.8
Trabajadores por cuenta propia	32 828	1 185,90 2/	27.68	19.2
Empleados	32 828	4 957,26 1/	6.62	51.38
Obreros	32 828	812,60 2/	40.39	19.0
Chile Total País (año 1968)				
Empleadores	32 828	6 811,95 1/	4.81	6.67
Trabajadores por cuenta propia	32 828	811,70 2/	40.44	22.9
Empleados	32 828	4 059,30 1/	8.08	43.96
Obreros	32 828	689,70 2/	47.59	26.44

a/ IASI. América en cifras, 1974. Situación económica, N° 2: Industria. Washington.

b/ CEPAL/BIRF. Proyecto sobre medición y análisis de la distribución del ingreso en países de América Latina. (E/CEPAL/L.115/5).

1/ Se destina un 25 por ciento del ingreso anual para compra de vivienda.

2/ Se destina un 10 por ciento del ingreso anual para compra de vivienda.

3/ Se supone una vivienda de 80 m2.

Cuadro 22

BRASIL (1972) POSIBILIDADES DE ADQUIRIR UNA VIVIENDA SEGUN TENENCIA,
TIPO DE LA VIVIENDA DE SUS MORADORES

	b/ Ahorro Anual para compra de vivienda (en cruzeiros)	a/ Precio de la vivienda 3/ (en cruzeiros)	Número de años en que se consigue la vivienda	Porcen- taje de hogares
<u>Propias</u>				
Casa y apartamentos	3 056,2 1/	12 420	4.1	46.0
Chozas	267,7 2/	12 420	46.4	7.2
<u>Arrendados</u>				
Casas y apartamentos	2 349,3 1/	12 420	5.2	40.1
Chozas	309,6 2/	12 420	40.11	4.6

a/ IASI. América en cifras, 1974. Situación económica, N° 2: Industria. Washington.

b/ Brasil. IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios: 4to. trimestre de 1972. Total das regioes I a VI. Guanabara.

1/ Se destina un 25 por ciento del ingreso anual del hogar.

2/ Se destina un 10 por ciento del ingreso anual del hogar.

3/ Se considera una vivienda de 90 m2.

/Estos últimos

Estos últimos si bien porcentualmente llegan sólo a un 12 por ciento del total de hogares, en números absolutos representan la situación de 2 158 500 hogares.

En Guatemala (Cuadro 23) se presenta la información agrupada por categorías principales de ocupación, estableciendo una comparación entre dos grandes grupos, los cuales son la ciudad de Guatemala y otras ciudades.

A través de los antecedentes estadísticos que señala el Cuadro 23 se puede observar que existen diferencias en los niveles de ingreso por regiones, estando más favorecidos los grupos que se encuentran en la capital nacional.

En ambos casos, tanto en ciudad de Guatemala, como en las otras ciudades los trabajadores necesitan un tiempo mucho mayor para conseguir una vivienda con una superficie mucho más reducida de lo que adquieren los otros grupos, con el agravante de que en esta situación se encuentra más del 50 por ciento de las familias.

En el Cuadro 24 se comparan los niveles de ingreso por tipo de vivienda, pudiendo constatarse que en la categoría casas separadas, el ingreso es casi 2 veces y media superior al ingreso de las familias que habitan en casas de vecindad. Al hacer los cálculos y suponiendo que los primeros pueden destinar la cuarta parte de sus ingresos para comprar una vivienda de 120m², se calculó que el tiempo necesario para cumplir ese propósito sería aproximadamente ocho años.

En cuanto a las familias que viven en casas de vecindad y suponiendo que sólo destinaran el 10 por ciento de sus ingresos para lograr una vivienda de 60m² necesitarían casi el triple de tiempo, es decir, 23 años.

Por último es necesario advertir que las diferencias señaladas en los niveles de ingreso entre las diversas categorías socio-económicas son mucho más amplias de lo que en términos reales son capaces de reflejar los promedios utilizados en las comparaciones presentadas.

Aspectos tales, como la condición de empresario u obrero no son categorías homogéneas; el tamaño de la empresa en la primera y la calificación en la segunda, hacen que su composición tenga grandes contrastes, los cuales son atenuados al ser presentados en forma de término medio.

/otro elemento

Otro elemento que no se ha hecho explícito es el carácter inestable de las ocupaciones de las categorías más bajas. Es así como muchos de ellos permanecen largos períodos sin recibir ninguna clase de ingreso. De modo que si se considera esta situación, el ingreso efectivamente ganado por estos grupos sería todavía mucho menor del que señalan las estadísticas.

Cuadro 23
GUATEMALA, 1969 (Zonas urbanas)

Grupo principal de ocupación de los jefes de familia	Ciudades de Guatemala			Otras ciudades		
	Distribución porcentual de las familias	Promedio de ingreso anual	Nº de años necesarios para adquirir una vivienda	Distribución porcentual de las familias	Promedio de ingreso anual	Nº de años necesarios para adquirir una vivienda
Profesionales 1/	16	5 272,02	4,7	11	3 011,61	8,3
Empresarios y funcionarios	11	5 342,77	4,7	10	2 275,60	11,0
Oficinistas 1/	13	2 997,25	8,3	15	2 240,53	11,1
Vendedores 1/	7	2 905,90	8,6	3	1 409,47	17,7
Agricultores 1/	2	7 642,61	2,3	6	1 923,06	13,0
Trabajadores 2/	41	1 893,73	16,5	46	1 507,74	20,7
Trabajadores de servicios 2/	10	2 362,54	13,2	9	1 231,17	25,3
<u>Total</u>	100	3 181,73	-	100	1 854,38	-

Fuente: Guatemala, Universidad de San Carlos. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales: Ingresos y gastos de familias urbanas de Guatemala, 1972.

1/ Se ha supuesto que el 25 por ciento de los ingresos de las familias se destinan anualmente para adquirir una vivienda de 120 m².

2/ Se ha supuesto que el 10% de los ingresos de las familias se destinan anualmente para adquirir una vivienda de 60 m².

Cuadro 24

GUATEMALA (1969) (Zonas urbanas) NUMERO DE VIVIENDAS POR TIPO DE VIVIENDA Y NIVEL DE INGRESO FAMILIAR DE SUS HABITANTES

Nivel de ingreso anual (marcas de clase)	Casa separada 1/	Casa de vecindad 2/
250	4 250	3 000
750	129 750	101 250
1 250	322 500	151 250
1 750	463 750	103 250
2 500	887 500	87 500
3 500	885 500	42 000
5 000	1 075 000	25 000
7 000	518 000	-
9 000	495 000	-
11 000	759 000	-
	$\frac{5\ 540\ 250}{1\ 734} = \bar{x}\ 3\ 195$	$\frac{513\ 250}{379} = \underline{\underline{1\ 354\ \bar{x}}}$

Fuente: Guatemala. Universidad de San Carlos. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales: Ingresos y gastos de familias urbanas de Guatemala. 1972.

1/ Representan el 75,4% de las viviendas.

2/ Representan el 17% de las viviendas.

V. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LAS SOLUCIONES
EMPRENDIDAS

En un contexto tan desfavorable, como el que se describió en las secciones anteriores los programas de vivienda han buscado conciliar las necesidades de vivienda de los sectores más pobres con el volumen de recursos disponibles, surgiendo en esta forma los "programas de sitios y servicios". (Las características de estos programas ya fueron descritos en la primera sección de este documento.)

Las nuevas medidas que se han adoptado (programas de sitios y servicios) para combatir la deficiencia habitacional plantean algunas dudas en torno a su eficacia. Pero antes de realizar cualquiera evaluación crítica sobre los resultados de las tareas emprendidas en materia habitacional, es necesario deslindar responsabilidades, por cuanto la situación actual de la vivienda no sólo es función de las políticas y programas de vivienda desarrolladas, sino que por sobre todo es consecuencia del desarrollo social y económico alcanzado por los países. La cantidad y naturaleza de los bienes y servicios producidos y la forma como ellos se distribuyen determina el nivel de vida a que tiene acceso una población que cada día va en aumento, de modo que cualquiera que sea la estrategia de los programas de vivienda, ellas sólo podrán atender las manifestaciones del problema, sin poder enfrentar los factores causales que determinan la situación vigente, la cual tiene raíces más profundas que sobrepasan el marco sectorial en el que se desenvuelven los programas de viviendas.

Por otra parte es reconocida la importancia que juega la construcción como sector dinámico de la economía y su influencia determinante como componente del nivel de vida, siendo a su vez causa y efecto del proceso de desarrollo. De modo que las decisiones adoptadas en cualquiera esfera de la economía tienen su trascendencia en el plano de la vivienda y a su vez las medidas adoptadas en la política habitacional afectan el resto del aparato económico. Esta mutua interdependencia puede considerarse

/como un

como un medio de ser utilizado favorablemente en una estrategia capaz de conciliar el crecimiento económico con una distribución más equitativa de los beneficios derivados de tal crecimiento. Es en ese plano en el que debería juzgarse la tarea habitacional, examinando si los recursos asignados y los planes de vivienda han servido para atenuar las desigualdades existentes, cumpliendo como un instrumento redistributivo, o bien, si por el contrario han contribuido a acentuar las disparidades de las condiciones en que habitan los diferentes grupos sociales.

La vivienda definitiva como una solución al alcance de todos es un obstáculo insalvable en las condiciones actuales. Los defensores de una solución alternativa como es "los programas de sitios y servicios" apoyan su posición en las siguientes razones.^{22/}

1. Los que por su profesión están encargados de analizar el problema de la vivienda en las grandes ciudades de los países pobres proponen soluciones que no se ajustan a la realidad local y el elevado costo que implica una solución más satisfactoria desde el punto de vista profesional, limita las posibilidades de una gran mayoría que quedaría sin atención de ninguna clase.
2. La arquitectura prevé una casa que debe durar 100 años en lugar de planificar una casa para una generación, es decir, 25 años. Por qué obligar a las familias más pobres a hacer un esfuerzo exagerado, limitándolo en su consumo para construir una vivienda que durará cuatro generaciones ?
3. No hay comunicación entre los planificadores y la población que se piensa servir, todo se hace de arriba hacia abajo, existiendo un divorcio entre las aspiraciones, las necesidades y las realizaciones. El tiempo es una variable apremiante para esos grupos, la solución que requieren es inmediata, no están en condiciones de esperar el tiempo que se demoran las soluciones tradicionales.

^{22/} Ver Van Der Rest, Josse: Una angustia del Tercer Mundo: la vivienda para todos. Mensaje (Santiago) (222), septiembre de 1973.

4. Cuando se mencionan las viviendas para todos, las autoridades habitacionales piensan en casas sólidas y totalmente terminadas a precios imposibles de pagar para los sectores más pobres, ocurriendo que como consecuencia de esta situación son adjudicadas a sectores de mayor capacidad de pago distorsionando los objetivos iniciales de tales programas.

5. Eliminar los tugurios significa apoyar financieramente a los más pobres en su gestión de solucionar su problema habitacional. Sin embargo, los organismos financieros de los países pobres disponen de una gran cantidad de recursos para dedicarlos al crédito social, pero prefieren siempre prestar sumas grandes a personas que puedan responder a las exigencias derivadas de tales empréstitos, en lugar de otorgar cantidades reducidas a una fracción mayor de acreedores.

Examinemos a continuación algunas de las consecuencias desfavorables de los programas de sitios y servicios.

En primer término, se puede señalar que tanto las manifestaciones espontáneas (asentamientos de precaristas) como las controladas (programas de sitios y servicios) tienden ambas a concentrar especialmente la pobreza produciendo una segregación física de sus habitantes y dando origen a una expansión exagerada de las ciudades.

Como consecuencia de la dinámica de desplazamiento descrita anteriormente, (sección 1), ocurre que a mediano y largo plazo el receptáculo del crecimiento de tugurios y asentamientos de precaristas lo constituyen los programas de sitios y servicios. Si además se consideran las conjeturas que destacan el ritmo en que crecen estos asentamientos, los cuales superan a cualquier otro grupo de población, entonces habrá que tener presente que la fisonomía de las ciudades estará determinada por la forma como evolucionan éstos asentamientos.

Dentro del estilo dominante de desarrollo, con sus modalidades de estratificación social y distribución del ingreso, los programas emprendidos en beneficio de los sectores más necesitados, no han

/modificado en

modificado en forma alguna la estructura de la asignación de recursos.^{23/}
En consecuencia las nuevas medidas adoptadas han sido arbitrios provisorios; condescendientes con las estructuras dominantes, más que soluciones aceptables a las necesidades de vivienda de los grupos de bajos ingresos.

Además estos programas de reasentamiento en la mayoría de los casos no han sido planificados considerando las repercusiones que tales medidas tienen sobre el crecimiento urbano y el uso y costo de la tierra ni el lugar de ubicación de las fuentes de trabajo de los asentados. La expansión de las ciudades ha sido notable, dándose para algunas de ellas crecimientos que en períodos de alrededor de diez años duplicaron la superficie ocupada. México, Lima, Cali, Monterrey, son algunos ejemplos. En casi todos los casos esa expansión ocurrió con el sacrificio de tierras agrícolas destinadas al abastecimiento de la ciudad. Igual problema ocurre en numerosos centros urbanos que experimentaron un aumento menos espectacular en su superficie. La ciudad de Santiago de Chile, por ejemplo, absorbió entre 1956 y 1970 la importante cantidad de 12 254 hectáreas de suelos de riego de la máxima potencialidad. La ciudad de Bogotá en su crecimiento ha ocupado casi un quinto de las tierras aptas para la agricultura de la sabana en que se asienta, y se calcula que de seguir las tendencias actuales esta ocupación será casi total para el año 2000. En Buenos Aires las tierras de mejor fertilidad fueron fraccionadas en lotes urbanos dando lugar a densidades menores de 20 habitantes por hectárea. Esta situación ha disminuído las

^{23/} En Chile durante el año 1965 en el que se dio la cifra más alta de viviendas producidas en el decenio 1960-1970 (42 000 viviendas), el sector público tuvo un papel preponderante al financiar el 84% de las soluciones que representaban el 68% de la superficie edificada. Sin embargo, al desglosar estas cifras entre viviendas sólidas y operación sitio se pudo constatar que si bien estos últimos representaba un 52% en número de soluciones apenas ocupaban un 11% de la inversión destinada a vivienda y sólo participaban de un 32% de la superficie edificada (viviendas provisorias de madera de un cuarto). Datos tomados del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Estadísticas Habitacionales 1965. Resumen General, cuadro la.

/valiosas reservas

valiosas reservas destinadas al abastecimiento de la población.^{24/}

La responsabilidad que cabe en la expansión física de la ciudad a los barrios marginales es evidente. En Bogotá las "urbanizaciones incompletas e ilegales" en 1970 ocupaban alrededor de 1 530 hectáreas, mientras que en Guayaquil con una población de alrededor de un tercio de la de Bogotá, llegan a ocupar 800 hectáreas con alrededor de 1 540 manzanas. En la pequeña ciudad de Neiva, Colombia, ocupan un quinto del total de la aglomeración. En cuanto a la magnitud de la población agrupada en estos barrios puede indicarse que es impresionante. Así por ejemplo, de las once ciudades peruanas con 50 000 habitantes y más, en 1970, seis tenían más del 30% de su población viviendo en tales barrios, dándose casos como Trujillo y Chimbote en los que más del 50% de sus habitantes vivían en esas condiciones (54.9% y 80.8% respectivamente), siendo que ambas fueron las ciudades peruanas que registraron los mayores tasas de crecimiento demográfico en el período 1960-72.^{25/} En el total del país el censo realizado en 1970 daba un total de 610 pueblos jóvenes (barriadas) con 1 516 488 habitantes de los cuales 761 755 vivían en Lima en 273 asentamientos distribuidos en la siguiente forma: Sector Norte, 59 asentamientos con 313 943 habitantes; Sector Sur, con 43 asentamientos y 157 568 habitantes; y Sector Este, con 123 asentamientos y 219 068 habitantes y el Sector Callao con 48 asentamientos y 71 176 habitantes.

^{24/} Herrera, Ligia, et.al. Consideraciones sobre el proceso de urbanización, la concentración y la dispersión de la población en América Latina: situaciones críticas. Santiago, 1975.

^{25/} Ligia Herrera, et.al. op. cit.

Por otra parte, existen ciudades ubicadas en sitios de topografía accidentada donde su expansión produce una serie de problemas como es el caso de las ciudades de América Latina tropical en donde frecuentemente las ciudades se ubican en el área montañosa con clima lluvioso. En Colombia se presenta esta situación en las ciudades de Pereira, Bucaramanga y Cúcuta en el que se produce el problema de erosión como consecuencia de la pendiente, las lluvias, los vientos, la naturaleza de los suelos, y la presión de la población que asciende por las colinas. En esa situación son también frecuentes las inundaciones por parte de los cursos de agua que ven crecer exageradamente su volumen con las lluvias y el aumento del escurrimiento superficial de las aguas como consecuencia de la transformación de antiguos espacios cubiertos con vegetación en calles u otras superficies aplanadas pero con pendientes marcadas que favorecen tal escurrimiento.^{26/}

La dotación de servicios tales como agua, alcantarillado y desagües no ha seguido el ritmo con que se han poblado los espacios, sobre todo en los casos de topografía difícil, tornando de este modo más dramática las condiciones en que se encuentran sus habitantes. Incluso en algunas ocasiones la ubicación de estos emplazamientos ha dado origen a tragedias, con el costo de vidas humanas y materiales al producirse deslizamientos de tierra o inundaciones. Bolivia ha sido uno de los países afectados por esta clase de calamidades, habiéndose presentado este fenómeno en las ciudades de La Paz, Cochabamba en el caso de los torrenteros y Oruro, Trinidad, Santa Cruz con inundaciones. Estas inundaciones causan serios perjuicios, sobre todo por los materiales que arrastran o llevan en suspensión ya que los conductos de desague de las ciudades se obstruyen y las aguas remojan terrenos y viviendas que se deslizan y derrumban.^{27/}

^{26/} CELADE, Ligia Herrera, op. cit.

^{27/} Conferencia de las Naciones Unidas sobre los asentamientos humanos, Vancouver, Canada, 1976. Informe nacional de Bolivia. (A/Conf.70/NR/8.)

/Podríamos concluir,

Podríamos concluir, señalando que esta nueva modalidad de la política habitacional conlleva una serie de debilidades, que si bien en el presente constituyen un paliativo, no pueden ser consideradas como una respuesta total en el largo plazo.

Esta clase de solución surgió como una respuesta adecuada a las condiciones emanadas del sistema socioeconómico, al pretender atender a los sectores más necesitados de la sociedad urbana sin necesidad de alterar los esquemas prevaletientes en materia de distribución del ingreso. La clase de soluciones adoptadas para los más pobres mantienen las bases de la desigualdad, ya que las respuestas otorgadas en materia habitacional son diferentes de acuerdo al nivel de ingresos de tales grupos, legitimando en esta forma la desigualdad al estratificar la solución habitacional al grado de pobreza existente.

Por otra parte de no concurrir cambios significativos en aspectos tan vitales como la ocupación y el nivel de salarios reales, estas medidas sólo estarán postergando en el tiempo la materialización de un conflicto atenuado en el presente por esta clase de medidas.

/CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. Los sectores más pobres de la población urbana habitan por lo general en una de estas tres categorías habitacionales.

a) Los asentamientos de precaristas, que son barrios constituidos mediante la invasión de tierras y que presentan el mayor grado de pobreza e inestabilidad. Sus viviendas son construidas mediante materiales de desechos y las condiciones sanitarias que los rodean son altamente deficientes. Además el hecho de ocupar terrenos ajenos hace que su permanencia esté constantemente amenazada con el desalojo.

b) Los barrios de tugurios. Están constituidos por lo general por casas antiguas y en mal estado de conservación, en las cuales se aloja una familia por cuarto, haciendo uso común de los servicios sanitarios. Las personas que habitan esta clase de vivienda son arrendatarios.

c) Los sitios y servicios consisten en asentamientos habilitados por el Estado, el cual proporciona un terreno con servicios mínimos en el cual las familias levantan una vivienda provisoria. Estos terrenos les son entregados en propiedad y con la promesa de una ayuda posterior (brindada a través de los organismos encargados de la tarea habitacional) para lograr la instalación de una vivienda definitiva.

En las dos primeras categorías se concentra lo que comúnmente se considera como deficiencia habitacional.

La tercera categoría es la respuesta actual que se le da a los sectores de menores recursos.

Existe una dinámica de desplazamiento entre las personas que habitan estas categorías de viviendas que asume la siguiente forma. Las familias que habitan las áreas tugurizadas se desplazan hacia las zonas de invasión estimuladas en algunos casos por el deterioro de su situación económica, la cual les impide continuar pagando los alquileres, o bien cuando las zonas en que viven son demolidas por efecto de la remodelación urbana. Desde las zonas de invasión, posteriormente son atendidos por los mecanismos institucionales que los reubican en los programas de sitios y servicios. Esta dinámica de desplazamiento no es automática y tanto

/la aparición

la aparición de las formas habitacionales reseñados, como los desplazamientos de población dentro de tales categorías son función del proceso de urbanización, de las modalidades del crecimiento económico, de la distribución del ingreso y la capacidad de organización de los sectores afectados tanto como de las posibilidades que éstos puedan manifestar libremente sus demandas.

Respecto al número que representan cada una de estas categorías dentro de la población urbana, no existe una información precisa, pero se estima que en la actualidad los barrios de tugurios y asentamientos de precaristas constituyen el medio en que vive por lo menos un tercio de la población urbana de los países en desarrollo. Se supone que con las tasas actuales de crecimiento demográfico, esta población habrá de duplicarse en 6 años más. En relación a los programas de sitios y servicios tampoco se puede precisar su número pero se puede admitir que su acción abarca cada vez más, porcentajes significativos de la población urbana.

2. Tanto el hacinamiento como la tenencia son indicadores que caracterizan las condiciones que presentan los diversos tipos de vivienda.

La información estadística presentada en base a promedios tiende a distorsionar la realidad ocultando la verdadera fisonomía del problema.

Así por ejemplo, al comparar los promedios de hacinamiento entre 1960 y 1970 se verifica que los promedios de personas por cuarto disminuyen en casi todos los países de los cuales se dispone información. Lo cual parece indicar una mejoría de las condiciones habitacionales, sin embargo cuando tales promedios comienzan a ser discriminados según tipo de viviendas y número de cuartos, las cifras muestran una situación diferente y se puede constatar un deterioro en estas condiciones que afecta principalmente a las viviendas más precarias y de espacio más reducido como son las viviendas de 1 y 2 cuartos que son las que albergan a los sectores más pobres de la población.

En relación a la tenencia de la vivienda se verifica que la tendencia en la información estadística a este respecto señala claramente el predominio de la calidad de propietarios en relación a las otras formas de tenencia de una vivienda, como son los de arrendatario o usufructuario.

/Lo más

Lo más relevante de esta clase de información es la existencia de un mercado paralelo, en que las proporciones en que participan en las formas de tenencia son muy semejantes, tanto los sectores de más altos ingresos como los más pobres, la diferencia radica en el aspecto cualitativo ya que mientras los primeros son dueños de una vivienda definitiva o bien arriendan un departamento, los segundos son propietarios de una vivienda precaria o bien alquilan un cuarto en una vivienda tugurizada.

También otro hecho que merece destacarse es la importancia que las viviendas alquiladas tienen para los sectores más pobres en algunos países, situación que tendería a alterarse en la medida en que los programas de sitios y servicios puedan absorber el potencial de demanda existente.

3. Respecto a las medidas adoptadas por los países para enfrentar la problemática habitacional se puede constatar que estos en general han estado orientados a favorecer la oferta habitacional, a través de medidas tales como exenciones tributarias, otorgamientos de créditos, facilidades de importación de maquinarias y equipos, estudios técnicos, etc. con lo cual se pretendía mejorar la eficiencia del sector de la construcción, aspecto que se traduciría en una disminución del costo y por lo tanto del precio de las viviendas, permitiendo de ese modo incorporar un mayor número de personas al mercado habitacional. Además la creación de agentes financieros como son las asociaciones de ahorro y préstamo, servirían mediante su acción de base de sostén a la demanda habitacional. También los planes de vivienda contemplan un número importante de soluciones habitacionales destinadas a los sectores más pobres, suponiendo un precio que estaría al alcance de dichos grupos.

Sin embargo, el contexto general con sus rigideces inherentes al sistema económico vigente (uso de la tierra) y con las condiciones económicas prevalecientes (desigualdades en la distribución del ingreso, desempleo y deterioro de los salarios reales) desfiguró los propósitos iniciales ocurriendo que no solo ha existido una disminución de los precios de las viviendas, sino por el contrario los índices de precios

/de esta

de esta actividad han aumentado con una celeridad mayor que los índices de salarios y de costo de la vida.

Por otra parte los agentes financieros sólo han atendido a aquellos sectores que económicamente son capaces de responder a las exigencias derivadas de la deuda contraída (monto del pago de dividendos), marginando en esta forma a amplios sectores de la población de la posibilidad de utilizar esas fuentes de financiamiento.

El deterioro de los salarios reales y los altos niveles de desempleo y subempleo han hecho fracasar aquellas estimaciones del ingreso familiar, consideradas como factibles para el precio de las viviendas que se pensaba destinar a los más pobres. De modo que otros grupos de mejores niveles de ingreso han logrado adjudicarse las viviendas debido a que su situación económica les permitió cumplir con los requisitos establecidos para conseguir tales soluciones habitacionales.

Esta clase de deformaciones han tendido a acentuar las desigualdades en la distribución del ingreso tornando la actividad habitacional en un instrumento regresivo.

4. La distribución del ingreso es un elemento determinante en la demanda efectiva. De este modo las posibilidades de adquirir una vivienda está estrechamente asociada a la posición que los demandantes ocupan en la estructura socio-económica.

La situación vigente se caracteriza por el grado notable de desigualdad de los esquemas distributivos. Así, el 20% más pobre de los hogares de algunos países de la región solo obtienen entre el 2 y el 4% del ingreso; mientras los hogares incorporados en los deciles de la cúpula se apropian de más del 60% del ingreso. Esta situación se traduce en que los esfuerzos por adquirir una vivienda por los diferentes grupos de la población sean muy desiguales.^{28/} Mientras no se modifique esta relación tan adversa en materia de distribución del ingreso, serán altamente improbables los esfuerzos destinados a incorporar la población al mercado normal de viviendas.

^{28/} Ejemplos que ilustran esta situación se presentan en el Capítulo V.

5. Dentro de este contexto tan desfavorable los programas de sitios y servicios han buscado conciliar las necesidades de vivienda de los sectores más pobres con el volumen de recursos disponibles. Ello implícitamente ha significado que para la aplicación de estas medidas no ha sido necesario alterar en forma alguna la estructura de la asignación de recursos.

La mayoría de los que propician ^{29/} esta clase de soluciones se apoyan en argumentos que destacan lo rápido de su aplicación y la urgencia que tienen en recibir alguna forma de ayuda para los sectores más afectados por la problemática habitacional.

Si bien es cierto que la vivienda definitiva como solución al alcance de todos es un obstáculo insalvable en las condiciones actuales estas nuevas medidas plantean algunas dudas en torno a su eficacia. La primera de ellas es que con su aplicación se mantienen las bases de la desigualdad, ya que las respuestas habitacionales son estratificadas de acuerdo al nivel de ingreso de los demandantes. Por otra parte la extensión horizontal necesaria para esta clase de soluciones sacrifica tierras destinadas al cultivo, lo cual se traduce en un doble perjuicio ya que los productos agrícolas deben traerse de zonas más alejadas, encareciendo en esta forma uno de los principales rubros de alimentación de estos grupos, y por otra parte, la ubicación de sus viviendas se aleja cada vez más de sus centros de trabajo.

6. Por último es necesario destacar que la situación actual de la vivienda no solo es función de las políticas y programas de vivienda desarrollados, sino por sobre todo, es consecuencia del desarrollo social y económico alcanzado por los países, de modo, que cualquiera que sea la estrategia de los programas de vivienda, ellas sólo podrán atender las manifestaciones del problema, ya que para atacar los factores causales que la originan deben producirse alteraciones significativas en las tendencias socioeconómicas actuales - fundamentalmente aumentando el empleo

^{29/} Los argumentos en pro y en contra de esta solución se señalan en el Capítulo V.

y mejorando la participación de la población en la distribución del ingreso. De otro modo, se reforzarán los factores que dan origen a la expansión creciente y desordenada de las ciudades latinoamericanas. Esta dispersión no debe continuar en forma descontrolada, pues se corre el riesgo de llegar a una situación crítica, en la que la imposibilidad física de continuar expandiéndose vuelque los futuros aumentos de población en los asentamientos ya existentes (programas de sitios y servicios) acelerando el deterioro de estas localizaciones que hoy en día son propiciados como una solución ventajosa.

