

Santiago, 31 de marzo 1966

6 MAY 1966



PRIMER BORRADOR

PROGRAMACION DEL SECTOR VIVIENDA*

(Notas que servirán como referencia al profesor de la asignatura D.- Programación de Vivienda)

* Documento de trabajo preparado por Octavio Cabello, Asesor Regional en Programación de Vivienda de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, adscrito a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), como un primer borrador para el Curso de Programación de Vivienda que ofrecerá la CEPAL y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social en Santiago, del 2 de mayo al 22 de julio de 1966. Solicitado por la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL. Reúne información publicada anteriormente en diversos documentos provisionales y definitivos de las Naciones Unidas preparados por el mismo autor e incluye algunos capítulos nuevos y apreciaciones personales. No es un documento oficial.

CENTRO LATINOAMERICANO
DE DEMOGRAFIA
BIBLIOTECA

CONTENIDO - (PROVISIONAL)

PROGRAMACION DE VIVIENDA

1.0.0 INTRODUCCION

1.1.0 DEFINICION DE LA "VIVIENDA" Y LAS "CONDICIONES HABITACIONALES",
EN RELACION CON EL MEJORAMIENTO DEL "AMBIENTE RESIDENCIAL"

1.1.1 EL "AMBIENTE RESIDENCIAL" Y LA "VIVIENDA"

1.1.2 ACCIONES ESENCIALES PARA MEJORAR LAS CONDICIONES
HABITACIONALES

1.2.0 CONDICIONES HABITACIONALES EN LA AMERICA LATINA EN 1960 Y
TENDENCIAS EN EL PERIODO 1950-65 (PENDIENTE)

1.3.0 POLITICAS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA EN LA REGION

1.3.1 TENDENCIAS

1.3.2 PLANES EN LA REGION

1.3.3 AYUDA FINANCIERA EXTERNA PARA LA VIVIENDA

1.3.4 OBSERVACIONES GENERALES SOBRE LOS PLANES DE VIVIENDA
EN LA REGION

1.3.5 EVALUACION PRELIMINAR DE LOS PLANES DE VIVIENDA DE
LA REGION, FORMULADOS O EN EJECUCION HASTA 1965

1.4.0 ACCION INTERNACIONAL Y REGIONAL EN EL CAMPO DE LA VIVIENDA Y
EL DESARROLLO URBANO (PENDIENTE)

2.0.0 VIVIENDA Y DESARROLLO

2.1.0 EL PROCESO HISTORICO DEL DESARROLLO ECONOMICO

2.2.0 CRECIMIENTO DE POBLACION, URBANIZACION Y CONDICIONES HABITACIONALES

2.2.1 URBANIZACION, INDUSTRIALIZACION Y VIVIENDA

2.2.2 URBANIZACION Y CONDICIONES HABITACIONALES

2.3.0 INGRESO Y CONDICIONES HABITACIONALES

2.4.0 INFLACION Y VIVIENDA

2.5.0 INTERVENCION ESTATAL EN EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

2.6.0 EL MECANISMO DEL DESARROLLO

2.7.0 FUNCION DE LA VIVIENDA EN EL MECANISMO DEL DESARROLLO

2.7.1 LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN RELACION A LA
ACUMULACION DE CAPITAL

2.7.2 FUNCION DE LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN RELACION
CON EL AUMENTO DEL "CONSUMO ESENCIAL"

2.7.3 PAPEL DE LA VIVIENDA EN RELACION CON LA PRODUCTIVIDAD

2.7.4 CONCLUSIONES

2.8.0 LA VIVIENDA EN LA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

- 3.0.0 INTEGRACION DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA EN LOS PROGRAMAS GENERALES DE DESARROLLO
 - 3.1.0 PROGRAMACION DE VIVIENDA Y PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
 - 3.2.0 RELACION ENTRE PROGRAMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y DESARROLLO URBANO
 - 3.3.0 CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS GENERALES DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL
 - 3.4.0 OBJETIVOS GENERALES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO
 - 3.5.0 PROGRAMACION GENERAL DEL DESARROLLO ECONOMICO
 - 3.5.1 MODELOS (INCOMPLETO)
 - 3.5.2 CUADRO MAESTRO - O MATRIZ GENERAL - PARA LA PROGRAMACION
 - 3.6.0 PROGRAMACION GENERAL Y PROGRAMACION DE VIVIENDA
 - 3.7.0 PROCESO DE LA PROGRAMACION SECTORIAL DE VIVIENDA
-

- 4.0.0 PROGRAMACION DEL SECTOR VIVIENDA
- 4.1.0 TERMINOLOGIA - DEFINICION DEL "SECTOR"
- 4.2.0 MECANISMO DINAMICO DEL SECTOR (PENDIENTE)
- 4.3.0 OBJETIVOS DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA
- 4.4.0 CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS NACIONALES DE VIVIENDA
- 4.5.0 REQUISITOS ESENCIALES DE LA PROGRAMACION DE VIVIENDA
- 4.6.0 EL DIAGNOSTICO
 - 4.6.1 CONCEPTO
 - 4.6.2 DEFINICION Y MEDICION DEL NIVEL O CONDICION HABITACIONAL
 - 4.6.3 INVENTARIO DE VIVIENDAS (EL ANALISIS DEL CENSO DE HABITACION)
 - 4.6.4 DEFINICION Y MEDICION DEL DEFICIT DE VIVIENDAS
 - 4.6.5 LA CONSTRUCCION RESIDENCIAL
 - 4.6.6 CAPACIDAD DE PAGO DE LAS FAMILIAS
 - 4.6.7 LA PROGNOSIS
 - 4.6.8 RESUMEN
- 4.7.0 PROYECCION DE LAS "NECESIDADES DE VIVIENDAS"
- 4.8.0 ASIGNACION PRELIMINAR DE RECURSOS AL SECTOR
- 4.9.0 EVALUACION DE LOS RECURSOS NECESARIOS PARA SATISFACER LAS NECESIDADES DE NUEVAS VIVIENDAS
 - 4.9.1 DISTRIBUCION DE LA NECESIDAD DE NUEVAS VIVIENDAS SEGUN NIVELES DE INGRESO DE LAS FAMILIAS
 - 4.9.2 VIVIENDAS-TIPO Y ESTUDIOS DE COSTOS
 - 4.9.3 RECURSOS FINANCIEROS (FINANCIAMIENTO)
 - 4.9.4 INSUMOS: MATERIALES, TERRENCOS, MANO DE OBRERA, IMPORTACIONES (ALTERNATIVAS TECNOLOGICAS)
 - 4.9.5 INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION
 - 4.9.6 RECURSOS INSTITUCIONALES

4.10.0 RELACIONES INTER-SECTORIALES

4.10.1 CAPACIDAD DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION
Y MATERIALES

4.10.2 VIVIENDA Y SERVICIOS SANITARIOS (AGUA Y
ALCANTARILLADO)

4.10.3 CONSTRUCCION Y FINANCIAMIENTO PUBLICO Y
PRIVADO - CREDITO A LARGO Y CORTO PLAZO

4.10.4 VIVIENDA Y SERVICIOS MEDICOS

4.10.5 VIVIENDA Y EDUCACION

4.10.6 CONSTRUCCION RESIDENCIAL Y CAPACITACION DE
MANO DE OBRA CALIFICADA

4.10.7 NUEVAS CONSTRUCCIONES Y MEJORAMIENTO, ERRADICACION
O INTEGRACION DE BARRIOS MARGINALES

4.11.0 ADOPCION DE METAS DE CONSTRUCCION E INVEESION

4.11.1 CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS TEORICOS PARA
LA SELECCION DEL PROGRAMA

4.11.2 DISTRIBUCION "SOCIAL" DE LAS METAS

4.11.3 DISTRIBUCION GEOGRAFICA DEL PROGRAMA

4.11.4 "SUB-PROGRAMAS" DE CORTO PLAZO Y SU RELACION
CON EL PROGRAMA NACIONAL

5.0.0 PROGRAMACION DE LA EJECUCION DEL PROGRAMA (PENDIENTE)

6.0.0 CONTROL Y EVALUACION DEL PROGRAMA (PENDIENTE)

7.0.0 PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS DE CONSTRUCCION
DE VIVIENDAS (PENDIENTE)

PROGRAMACION DE VIVIENDA

1.0.0 INTRODUCCION

El problema de la vivienda es más importante, más urgente y más difícil de comprender y encarar de lo que generalmente se reconoce. La dificultad comienza por la definición y medición y se agranda por la falta de experiencia de los gobiernos de la región en este campo. Se comprenderá que es así al recordar que los primeros censos de vivienda se tomaron en la región en 1950 o en 1960; que hasta 1965 ningún país de la región disponía de estadísticas que permitiera conocer cuántas viviendas se habían iniciado o construido en el país en un año determinado (con la sola excepción, quizás, de Chile); que los primeros programas masivos de inversión pública se iniciaron alrededor de 1960; que en 1965 se creó el primer ministerio de la vivienda en la región y que en el país más poblado de la región, Brasil, el Banco Nacional de Habitación fué creado solamente hace un par de años. Pero el problema se ha manifestado en forma de extensas barriadas, favelas, villas miserias y callampas en las ciudades principales que no pueden ser ignoradas.

Frente a esta situación que ha sido caracterizada por el hecho de que en la región habría unos 15-19 millones de ranchos y tugurios de todas formas que es necesario mejorar o substituir por viviendas menos inhumanas, la cuestión que es necesario resolver es ¿cuántas casas habría que hacer para cambiar radicalmente esta situación?, y ¿es posible, en las circunstancias actuales y previstas para los próximos 10-15 años, realizar esta enorme tarea?

Es necesario afirmar de antemano que el conocimiento actual de la situación es tan deficiente y que la complejidad del problema es tal que en el momento actual no es posible adoptar posiciones pesimistas u optimistas con respecto a la posibilidad de mejorar las condiciones habitacionales en los próximos 10-20 años. Para poder contestar esta cuestión básica es necesario obtener información estadística adecuada y estudiar las posibilidades de acción con referencia a un esquema general de proyección económica y social en el cual la construcción de vivienda es sólo un sector que debe ser analizado con relación a todos los demás y al desarrollo global de la economía.

Pero por lo menos es posible reconocer algunos elementos esenciales del problema y anticipar algunos planteamientos que han ganado amplia

/aceptación

aceptación en la región. En primer término, en la mayor parte de los países se reconoce que la situación habitacional en las zonas urbanas ha empeorado en los últimos decenios, especialmente en las ciudades y áreas metropolitanas que han experimentado un rápido crecimiento de su población. El déficit ha alcanzado tal magnitud que quizás si en algún país (con la sola excepción de Uruguay) podría ser absorbido en los próximos 20-30 años. Pero, por otra parte, es incuestionable la necesidad de construir viviendas (casas y departamentos) para hacer frente al rápido crecimiento de la población (o mejor dicho del número de hogares) en las áreas urbanas. La cuestión que es básica y que se suscita entonces es ¿cuántas viviendas y de qué clases habría que construir en las áreas urbanas para evitar que las condiciones habitacionales continúen empeorando? y ¿hasta dónde será posible hacerlas en vista de las dificultades de todo orden que surgen derivadas en parte del insuficiente dinamismo de la economía y de la naturaleza misma del mercado y del producto?.

Es necesario desvirtuar también de antemano un concepto erróneo que sin embargo ha circulado con gran profusión. Así, se ha considerado a veces que la construcción de viviendas es contrapuesta al desarrollo económico. La verdad es que los dos procesos son inseparables: la construcción de viviendas es una actividad económica importante y la alternativa de "construir viviendas o desarrollar la economía" es falsa como se demuestra en la Sección

Se ha visto también que es imprescindible que el estado intervenga en la solución del problema de la vivienda mediante dos instrumentos básicos: 1) la inversión pública y 2) la regularización del crédito hipotecario (especialmente en los países que pasan por períodos de inflación y que requieren medidas de corrección monetaria), y que la intervención estatal sea planificada a fin de lograr una armonía entre los objetivos de la política social y los de la política económica y la compatibilidad de las acciones tanto del sector público como del sector privado en el campo de la vivienda con los recursos económicos de que se dispone.

La posibilidad entonces de abordar el problema de la vivienda y de alcanzar cierto nivel habitacional, o la imposibilidad de hacerlo, sólo podrán ser determinados como resultado de un estudio integral de la situación existente, de los factores que influyen sobre ella y de las posibilidades de abordar el problema dentro de un esquema general de programación. La forma de efectuar este estudio constituye el tema central de este texto que se presenta en forma todavía muy preliminar.

Este trabajo trata de la programación de la producción nacional de viviendas como una de las actividades básicas tendientes a mejorar el "ambiente residencial" y como parte del proceso general de planificación del desarrollo económico y social. Se le aborda como un proceso distinto de la planificación física, urbana y regional, así como de la planificación de los servicios sanitarios (agua y alcantarillado) y de educación y salud, pero íntimamente relacionado con todos ellos tanto en la etapa de la formulación del programa como en la de su ejecución.

La necesidad de programar la construcción de viviendas en escala nacional es una consecuencia de la decisión de los gobiernos de intervenir en la solución del problema habitacional mediante planes de inversión pública en viviendas de interés social, ampliación de diversas formas de crédito hipotecario para la compra de viviendas de interés social y múltiples otras medidas de promoción popular dirigidas hacia la solución del problema habitacional de los sectores de población de bajos ingresos. La programación se hizo necesaria a fin de correlacionar dichas medidas entre sí y para compatibilizar la calidad y cantidad de las viviendas por construir con los recursos económicos del país, del gobierno y de las familias.

Los siguientes objetivos de la programación de vivienda destacan la complejidad de esta operación: a) proporcionar una estructura conceptual que facilite el estudio de la función que corresponde a cada una de las múltiples soluciones técnicas y financieras que se aplican al problema habitacional; b) ofrecer un método de confrontación de las necesidades y requerimientos de nuevas viviendas con los recursos económicos y de otro orden que sería posible destinar en las circunstancias actuales y en el futuro inmediato (próximos diez años) a este fin; y c) permitir la coordinación adecuada de las múltiples medidas tendientes a resolver el problema habitacional entre sí y con medidas que caen fuera del campo de la vivienda propiamente tal. Para poder cumplir dichos objetivos es indispensable que la programación nacional de vivienda se desarrolle como parte de un proceso general de planificación económica y social, una vez que se haya cumplido una serie de requisitos, entre los que se cuenta en primer término la decisión del gobierno de adoptar una política y un programa nacional de vivienda y de ejecutar dicho programa, la existencia de información estadística, que se haya establecido una industria de materiales de construcción y se haya desarrollado el "arte de construir" en un grado que permita enfocar el problema de la construcción de viviendas en escala masiva y que exista o se pueda crear una organización administrativa e institucional capaz de formular y ejecutar el programa.

Hasta alrededor de 1960 los gobiernos no intervinieron en la América Latina en la solución del problema habitacional sino en forma indirecta mediante la adopción de normas y reglamentos de edificación y adoptando criterios para la determinación de las condiciones de higiene de las viviendas. Desde 1925 en adelante se adoptan medidas tendientes a resguardar las condiciones higiénicas de las viviendas derivadas de los trabajos de promoción de la salud que comienzan a tomar auge también en esa época. En la década de 1940 se produce una aceleración en el crecimiento de la población motivado especialmente por la reducción de la mortalidad en toda la región.

Durante las décadas del 40 y 50 en que el problema de la vivienda comenzó a manifestarse con mayor evidencia en la América Latina como resultado de una serie de factores entre los que se pueden apreciar la aceleración del crecimiento de la población, por efecto de la reducción de la mortalidad, la urbanización paralela a la intensificación del proceso de la industrialización provocada en parte por la segunda guerra, la inflación -que vino a destruir el sistema hipotecario- que ha acompañado el proceso de desarrollo y la desocupación visible que se pone de manifiesto en las ciudades paralelamente al mejoramiento de las condiciones de vida de otros grupos de población. Finalmente, el desarrollo de los medios de comunicación de masas que aceleró la toma de conciencia para el grueso de la población de su problema habitacional. Así el "problema" -sin definición precisa aun- creció en la realidad y en la opinión pública hasta llegar a tener proporciones que muchos califican de inabordable.

Las condiciones habitacionales dependen de la abundancia o escasez de viviendas (casas y departamentos), de los servicios sanitarios de que disponen, y de la disponibilidad de servicios de transporte y comunicaciones, de atención médica, comercio, etc. De estos aspectos el primordial es la vivienda misma y sus instalaciones.

Las condiciones prevalecientes en la región se caracterizan por una gran escasez de viviendas: entre 15 y 50% de la población urbana en los diversos países vive en tugurios, y los índices de ocupación (persona por pieza) y hacinamiento (3 ó más personas por pieza) de la población -aun de aquella que es suficientemente afortunada como para vivir en casas o departamentos- son muy elevados. En estas circunstancias y teniendo presente que la población urbana está creciendo en

un 4-5% anual, la preocupación predominante de los gobiernos habrá de ser cómo aumentar el stock de viviendas a fin de hacer frente al rápido aumento del número de hogares (familias) en los centros urbanos, y en especial cómo aumentar el número de viviendas baratas para la población de bajos ingresos.

Estrechamente relacionada con la preocupación anterior está la de dónde ubicar a las nuevas viviendas, a fin de que sea posible dotarlos de los servicios comunales indispensables y facilitar la integración de sus ocupantes al medio. De aquí la urgencia de la planificación física del desarrollo urbano y la planificación regional del desarrollo, actividades que desafortunadamente se encuentran muy retrasadas en la América Latina.

Las acciones tendientes a resolver el problema habitacional deben dirigirse a corregir las deficiencias actuales al mismo tiempo que a evitar que ellas se agranden aun más en el futuro. Existe actualmente un enorme déficit de viviendas, demostrado en forma inequívoca por la gran cantidad de ranchos, callampes y conventillos y por los elevados precios de la vivienda y los alquileres que es importante atender. Los nuevos hogares que se forman anualmente demandan viviendas adicionales y es necesario atender también estas demandas adicionales. Lógicamente se habrá de atender al problema en sus diversos frentes y aspectos, pero la amplitud de las medidas dependerá de los recursos económicos que se puedan destinar a este fin sin perjudicar otras actividades que tengan mayor significación en relación con la estabilidad, bienestar y desarrollo.

La experiencia de los gobiernos ha demostrado que las acciones parciales tendientes a aliviar el problema habitacional, cuando no se atacan simultáneamente las causas profundas del problema y no se relacionan con las necesidades y recursos del país en conjunto y de las familias según su nivel de ingreso, resultan a veces insignificantes frente a las necesidades, otras exageradas en relación a la capacidad de las instituciones locales y nacionales y a menudo desequilibradas y contradictorias entre sí y con los objetivos perseguidos. Las medidas parciales adoptadas hasta fines de la década del 50 en casi todos los países no tuvieron la repercusión sobre las condiciones habitacionales de la población que se esperaba de ellas y la situación habitacional se empeoró apreciablemente en la década del 50.

El examen de posibilidades de acción más eficaz reveló en algunos países que era ciertamente factible obtener mejores resultados ~~-construir viviendas baratas-~~ con los actuales recursos empleándolos más eficientemente. Pero para lograr esto era necesario racionalizar las acciones públicas y privadas mediante un proceso de programación que envuelve las ideas centrales de precisar los objetivos perseguidos, cuantificar las necesidades y evaluar los recursos a fin de optimizar su uso de acuerdo a ciertos criterios adoptados como parte de la política de desarrollo.

Fue sólo a fines de la década del 50 que con la iniciativa de Colombia y Chile se comenzó en la región a adoptar medidas que contemplaban la evaluación de la necesidad de viviendas y el uso de recursos en escala nacional. Tales medidas recibieron un positivo apoyo moral en la Carta de Bogotá 1958 y en la de Punta del Este 1961, que más adelante se transformó en un efectivo apoyo financiero mediante la creación del Fondo Fiduciario de Progreso Social, establecido por el Gobierno de los Estados Unidos y administrado por el BID desde 1961.

La necesidad de programar las actividades públicas y privadas tendientes a afrontar el problema de la vivienda en escala nacional surgió después de prolongada búsqueda de soluciones y de reconocer la poca eficacia de los programas parciales cuando éstos no se ajustan en relación a las necesidades y recursos nacionales. El objeto de tal programación es ofrecer un marco general de referencia en el cual se ubiquen en forma precisa los objetivos perseguidos, la función que corresponde a las diversas soluciones técnicas y que permita confrontar necesidades y recursos. Como mínimo, la programación de vivienda debiera proporcionar un marco apropiado para establecer un diálogo entre los diversos elementos que intervienen en el sector vivienda y entre este sector, los demás y la programación global.

La programación nacional de vivienda no busca encontrar soluciones técnicas para la construcción de viviendas (que corresponda a la arquitectura e ingeniería) sino más bien, orientar dicha búsqueda señalando los campos en que se requieren investigaciones y soluciones urgentes y donde el problema es más agudo e importante desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto. Es pues un problema de ingeniería social más bien que de ingeniería de proyectos.

La programación debiera proporcionar un marco de referencia para las acciones parciales en este campo: la construcción de viviendas de todas clases, el crédito hipotecario, el crédito para la construcción, los diversos sistemas constructivos, el empleo de diversos materiales, el uso de equipos y empleo de mano de obra, la autoconstrucción y la prefabricación, la formación de cooperativas, la canalización de ahorros, las asociaciones mutualistas sin fines de lucro, etc. Mediante la programación se trata de determinar el aprovechamiento óptimo de estas técnicas o procedimientos para los fines perseguidos.

Mediante la programación se persigue también determinar la ubicación de la construcción de viviendas en el contexto del desarrollo desde numerosos puntos de vista. Así la primera relación es una de capacidad pues no es posible producir más viviendas ni mejores viviendas, así como tampoco es necesario que se las haga peores y en menor cantidad que las que el estado de desarrollo de la región o país y la capacidad de pago de las familias permitan. Como ha dicho Lewis, "la programación debe señalar por lo menos que $2 + 2$ es mayor que 3 y menor que 5". La programación debe señalar entonces en forma positiva cuánto es posible hacer en las condiciones actuales de desarrollo y con los recursos disponibles. Esta no es en modo alguno una posición conformista; ésta es una posición realista.

Para los fines de la programación es necesario determinar la función del "sector vivienda" en el desarrollo, considerando tanto el servicio que prestan las viviendas al satisfacer una necesidad esencial de vida: el alojamiento familiar, como la incidencia de la construcción residencial sobre la economía general como parte del aparato productivo, como industria que genera demandas en una amplia gama de sectores productivos, y como consumidora de recursos escasos.

La tarea del programador es pues la de producir el marco de referencia para la ubicación de las diversas variables que intervienen en el problema, relacionándolas entre sí y con el marco de fondo determinado por la economía, la estructura social y la demografía, del cual se puedan elegir las variables estratégicas e instrumentos de acción. La programación de vivienda es, pues, una labor de síntesis e interpretación de los factores dinámicos que intervienen más decisivamente sobre el problema habitacional.

El problema de la vivienda afecta con manifestaciones diferentes a todos los países cualquiera que sea su estado de desarrollo. En él intervienen tantos factores que es imposible comprenderlo si no se le enfoca en forma integral y en escala nacional. Si bien, a medida que aumenta el ingreso nacional se facilitan las soluciones, ello no implica que se pueda o deba esperar alcanzar un cierto nivel de ingresos antes de abordarlo.

La confrontación de las necesidades en materia de vivienda con las posibilidades económicas es una tarea multidisciplinaria que parte por reconocer que los edificios residenciales -las viviendas- no son solamente objetos de inversión sino que desempeñan también funciones muy importantes tanto en relación con la satisfacción de una necesidad esencial de vida, como la utilización efectiva de los medios de producción, de materiales y otros elementos para la construcción.

Aquí se trata de encuadrar el problema micro-social en el contexto de la estructura social y de la economía en general. Se trata pues de ubicar el problema de cada familia en relación a ciertas medidas o variables que afectan a grandes grupos de ellos.

No se puede pensar en soluciones simples ni en estrategias prodigiosas que permitan abordar con éxito el complejo problema de la vivienda. Lo más que se puede aspirar es a englobar todas las medidas posibles en un marco común de referencia que permita evaluar la potencialidad de cada una de las múltiples soluciones parciales, su interdependencia mutua y su complementación. Esto es lo que se pretende lograr mediante la programación de la construcción nacional de viviendas, o más brevemente, la programación de la vivienda.

El enfoque de la programación de vivienda en la situación actual no puede ser sino esencialmente pragmático. Es preciso considerar principios y procedimientos suficientemente concretos que estén de acuerdo con la situación política, la idiosincracia y las necesidades de los países en el momento de partida y plazo del programa. De acuerdo con esta consideración será preciso poner especial interés en el estudio y discusión de métodos, procedimientos y soluciones cuya aplicación sea factible en las circunstancias de la América Latina.

La idea de abordar el problema habitacional en escala nacional mediante la programación ha sido respaldada por numerosas recomendaciones internacionales, pero no ha sido seguida de acciones efectivas tendientes a indicar cómo proceder, es decir, cómo efectuar esta programación.

/Correspondió

Correspondió a las Naciones Unidas tomar iniciativa en esta materia. El primer intento fue naturalmente empírico. Consistió en resumir y analizar la experiencia de todos los países que habían formulado políticas y programas nacionales de vivienda. Se trataba principalmente de países europeos que enfocaron el problema con amplitud y profundidad después de la última guerra con miras a producir la reconstrucción tan acelerada y eficazmente como posible. Predominó, aparentemente, en este primer intento la experiencia de los países Bajos y de los países socialistas, en donde la programación de vivienda forma parte del esquema general de la programación económica. Se discutió la experiencia internacional en este materia en un primer seminario auspiciado por la Comisión Económica Europea sobre políticas y programas de vivienda, en Zagreb, en 1961.

A este primer intento siguió otro más elaborado, el Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda efectuado en Copenhague, Dinamarca, en 1962, también bajo el auspicio de las Naciones Unidas (CEPAL), en el cual se trató de precisar principios y normas básicas de programación y las estadísticas que se requirieran para este fin, con miras a su aplicación en la América Latina. Igual esfuerzo se repitió en Copenhague en 1963 (bajo el auspicio de ECAFE) con la intención de establecer una guía general para programación aplicable en los países de Asia y el Lejano Oriente. Pero en ninguno de estos seminarios se logró lo que se pretendía en forma completa. No surgió de ellos un método de programación, aun cuando su organización y la discusión de los temas estuvo condicionada a la adopción implícita de un cierto proceso de programación sectorial, como parte de la planificación general económica.

En este marco de preocupaciones surgió la necesidad de desarrollar un método -un conjunto coherente de conceptos, principios y procedimientos- para la programación de la construcción de vivienda en escala nacional. En este estudio se propone un enfoque al problema de la programación de vivienda cuyos principios esenciales y algunos de sus elementos han merecido aceptación por parte de algunos gobiernos de la región. Muchos de los principios descritos aquí fueron puestos en práctica en relación con la preparación de los programas de vivienda de Uruguay y Chile, pero en ningún caso se ha cumplido todas las etapas que comprende el proceso completo de la programación sectorial. Es preciso reconocer así que no se dispone aun de un método de programación que haya sido elaborado en

todos sus aspectos, puesto en práctica en varios países y aceptado por la mayoría no sólo de las oficinas sectoriales sino que también de las oficinas nacionales de planificación. El método que se propone aquí sigue un esquema general que fue aceptado en el Seminario de Copenhague y que ha sido elaborado considerablemente para los fines de este curso, pero que debe ser sometido aun a prueba en muchos aspectos.

Concretamente, la programación persigue en primer término establecer cuál es la magnitud de la tarea por realizar, que en términos simples podría expresarse como: cuál es el número de viviendas que habría que construir por año, de distintos niveles de precios y tamaños y su distribución geográfica para atender a las necesidades de la población originadas por el incremento del número de hogares y la reposición de las viviendas existentes; establecer el costo de dicha necesidad, en base a estimaciones medias calculadas sobre la base de viviendas típicas; esbozar las diversas alternativas tecnológicas y de financiamiento de las viviendas requeridas; evaluar los posibles recursos destinables a dicho fin; y establecer criterios para la asignación de prioridades y de recursos económicos que permitan elegir metas factibles para la producción anual de viviendas.

La necesidad de abordar el problema en escala nacional con medidas de gran amplitud que inciden significativamente sobre la economía ha hecho necesario encuadrar las actividades dentro de la programación nacional que, como parte de la planificación económica, posibilite la adopción de metas nacionales que guarden adecuada relación con las necesidades y requerimientos de la población, con las prioridades del desarrollo económico y social y con los recursos económicos del país y de las familias. Una de las finalidades esenciales de la programación de vivienda ha de ser el estudio del financiamiento global de la inversión en viviendas y de la construcción de éstas; admitiéndose que en la región el crédito hipotecario a largo plazo es la variable determinante de la demanda de viviendas. La programación persigue proporcionar un marco adecuado para la determinación de la función que corresponde a las muy diversas alternativas tecnológicas (construcción tradicional, autoconstrucción, prefabricación, etc.) y subprogramas (vivienda rural, ahorros y préstamos, inversión pública, "tres partes", renovación urbana, etc.); así como a las diversas posibilidades de participación popular en los programas (autoconstrucción,

/cooperativas

cooperativas, asociaciones mutualistas de ahorros y préstamos, etc.).

Un problema central de la programación es la compatibilización de ingresos familiares y costes de viviendas (precios de venta). Alrededor de este tema central gira la consideración de múltiples factores que intervienen en la ecuación en una forma u otra: la distribución de familias según niveles de ingreso; el crédito hipotecario; la cuota al contado o el ahorro previo; el coste de edificación; los estándares de densidad, calidad y equipamiento de las viviendas y de urbanización; los subsidios, la inflación y muchos otros. En relación con este tema central es necesario reconocer de antemano que aun en los barrios más pobres de los grandes centros urbanos (barriadas, callampas, favelas) hay familias que con sus actuales niveles de ingreso podrían pagar las cuotas o el arriendo de viviendas adecuadas a sus necesidades si éstas se produjeran en las condiciones que la tecnología actual hace posible y siempre que se pudiera establecer ciertas condiciones institucionales indispensables. Así, aun con los actuales niveles y distribución de ingresos debiera ser posible resolver el problema habitacional a muchas familias que actualmente viven en condiciones miserables por escasez de viviendas baratas, originadas por la falta de interés del sector privado en invertir en viviendas de esta clase y por los costos excesivamente altos originados en parte por la inestabilidad del mercado y la misma escasez de viviendas.

El enfoque integral del problema de la vivienda y sus soluciones es una tarea sumamente compleja. En el esfuerzo por integrar y sintetizar se corre el riesgo de sobre-simplificar o agregar excesivamente los diversos componentes que intervienen, perdiéndose en el cuadro general la identificación del efecto de algunos elementos importantes. Sin embargo, el resultado obtenido debiera permitir por lo menos ofrecer una forma objetiva de verificar cuánto es posible hacer -e n las circunstancias actuales- por mantener o mejorar las condiciones habitacionales teniendo en cuenta las necesidades y los recursos, y cuantificar aproximadamente las posibilidades de acción del gobierno y del sector privado en este campo.

La solución del problema habitacional depende de acciones exógenas al sector, tales como: el crecimiento de la población, la industrialización y la urbanización, la desocupación, la asignación de recursos públicos,

la distribución de ingresos, la migración interna, el desarrollo urbano y regional; así como de acciones endógenas o directas. Mediante la programación sectorial se trata de racionalizar las medidas endógenas o directas dentro de un marco operativo que asegure la adecuación efectiva con relación a los aspectos extra-sectoriales. A este respecto debe tenerse presente que en la formulación de programas de vivienda, es conveniente distinguir la programación en cuatro niveles: a) un nivel muy amplio en el que se trata la asignación preliminar de recursos a la construcción de viviendas, que se expresa en forma sintética en el porcentaje del producto nacional y el porcentaje de la inversión total que sería conveniente -desde el punto de vista de la política de desarrollo económico- destinar a la construcción de viviendas, esto es típicamente un problema de planificación económica; b) otro nivel de programación trata de la confrontación de esta asignación preliminar de recursos con las necesidades de nuevas viviendas y los ingresos familiares a fin de determinar su aprovechamiento óptimo en función de ciertos criterios determinados como materia de política económica y social. En esta etapa predomina la consideración de los aspectos tecnológicos y del financiamiento y se la podría considerar como una tarea de ingeniería o arquitectura social; c) la programación de la inversión pública en viviendas, es decir, de la acción del gobierno actuando como inversionista: tarea de administración pública e ingeniería social; y d) la programación de la construcción de conjuntos de viviendas -sea como parte de unidades vecinales integrales o separadamente. Esta última forma de programación es una tarea típica del arquitecto e ingeniero. Este estudio se refiere especialmente a la programación al nivel b) que se le identifica como la programación sectorial de vivienda. Toca también, en forma relativamente extensa, a la programación en los niveles a) y c).

Es preciso reconocer de antemano que no todos los países de la región han alcanzado aquella etapa del desarrollo en que se hace posible y quizás indispensable, programar la construcción de viviendas en escala nacional. La programación implica incorporar en una estructura analítica la discusión de muy diversas técnicas que se suponen ya desarrolladas y en aplicación en el país o la posibilidad de su empleo en el plazo del plan. Implica también que exista la posibilidad de establecer los

organismos que se ocuparán de la conducción del plan por parte del sector público.

De importancia son también las limitaciones derivadas de la falta de información estadística. La planificación persigue medir el problema y sus causas y cuantificar las posibilidades de acción, lo cual da a la información estadística y a su análisis carácter de indispensables. No se concibe que se pueda formular un programa y menos ejecutarlo si no se cuenta con la información estadística esencial para estos propósitos, y con el personal que pueda analizarla e interpretarla en función del método de programación adoptado.

La ejecución de programas nacionales de construcción de viviendas supone que ya se ha superado la etapa primaria del establecimiento de la industria de materiales básicos de construcción. Los programas de vivienda podrán estimular la utilización cabal de la capacidad de producción de materiales y elementos para la construcción, así como orientar la expansión futura o la instalación de nuevas fábricas que vengán a sustituir la importación de materiales y otros elementos, si las condiciones del desarrollo económico y las perspectivas de la integración económica regional lo aconsejan.

En el esfuerzo por enfocar el problema de la vivienda en forma integral y por comprender su relación con las grandes corrientes del desarrollo no debe perderse de vista que el objetivo primordial de la programación es determinar hasta qué punto puede reducirse el problema de la gente que actualmente sufre la miseria de una casa de lata, de la inmundicia, del hacinamiento, reconociendo que con mucha frecuencia el problema no se debe ni siquiera a falta de ingresos sino a verdadera escasez de viviendas y a falta de crédito para comprarlas.

Las encuestas efectuadas hasta la fecha, sea de poblaciones callampas, de barriadas, o favelas han revelado que en cada uno de estos barrios marginales hay un número apreciable de familias en esta situación. Estas familias claman medidas directas e inmediatas de acción que son enteramente posibles; tales como: inversión pública en viviendas baratas, subsidios, ayuda para autoconstrucción y crédito hipotecario, etc. La falta de viviendas no se explica solamente por efecto del bajo nivel de ingresos y la mala distribución de éstos, por el subdesarrollo y la corriente escasez de recursos, ni por el crecimiento explosivo de la población. En efecto, el problema habitacional se ha manifestado con mayor

/intensidad

intensidad en los países que ha experimentado un rápido desarrollo en las últimas décadas. Además de los factores mencionados, influye en forma primordial la falta de una organización gubernamental adecuada para afrontar este problema, para atender a esta necesidad esencial de vida mediante medidas directas e indirectas.

Tradicionalmente el desarrollo industrial ha ido emparejado con urbanización acelerada, disparidad en los niveles de ingreso, concentración excesiva de recursos en la acumulación de capital productivo y subutilización del mismo, y abandono o negligencia del problema habitacional. El pago de la industrialización ha sido tradicionalmente el empeoramiento de las condiciones habitacionales. Así ocurrió en los países de Europa Occidental durante la revolución industrial, en los países socialistas en el segundo cuarto de este siglo y en la América Latina en las últimas décadas. Cabe preguntarse sin embargo si es posible hacer menos oneroso este pago; ¿cómo afectaría al proceso de desarrollo la construcción de un mayor número de viviendas? e, inversamente, ¿en cuánto se aceleraría el desarrollo si se construyeran más viviendas?; si existe una solución más justa que la empleada en el pasado en el este y el oeste, en el norte y en el sur, de concentrar recursos en el desarrollo económico ahora, para hacer llegar sus beneficios al grueso de la población más tarde, en alguna generación próxima. La programación de la vivienda persigue proporcionar un marco de referencia para el estudio de este problema y para informar la búsqueda de soluciones que habrán de ser elegidas en último término por la población de los propios países, a través de la decisión de sus gobiernos.

Mediante la ejecución de programas de vivienda se plantea la posibilidad de mejorar el aspecto de las ciudades creando un ambiente más eficiente y por ello más hermoso en el curso de la generación actual. Al ejecutar un programa nacional de vivienda, en las condiciones de la América Latina, las viviendas existentes al final de un plazo de 10 años representarían alrededor del 40% del patrimonio total; en veinte años el 75% de las viviendas serán el producto de esa generación. La programación pretende establecer si es posible contar con la base financiera y económica para la realización de esa gran concepción de ingeniería y arquitectura social que debiera ser el programa de vivienda y desarrollo urbano. Ofrece perspectivas insospechadas de acción, presenta problemas

muy difíciles de resolver y dificultades aun mayores de realización, pero ¿qué otra alternativa hay para afrontar ahora el problema de la vivienda?.

Es necesario señalar un gran peligro y una limitación importante que afectan a la programación nacional de vivienda. La complejidad del problema de la vivienda exige tratar conjuntamente factores culturales, sociales y económicos que reciben distinto énfasis según el ángulo desde el cual se le estudia, originando apreciaciones a veces excesivamente abstractas, y otras en las que se pierde de vista la temática central, cual es la necesidad de que cada familia cuente con una vivienda adecuada a sus necesidades. Es así como no sólo se cae frecuentemente en el exceso de atribuir importancia primordial en la solución del problema habitacional a medida que tienen escasa influencia sobre la construcción de viviendas, sino que se llega a criticar los esfuerzos que se hacen resolver el problema mediante medidas directas como son aquéllas que implican construir viviendas.

Aunque el problema de la vivienda ha afectado a todos los países con mayor o menor intensidad en diversas épocas de su historia, su reconocimiento, definición y medición es reciente. Tan recientemente que en 1953 el Comité de Expertos convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas para proponer una medición y definición internacional del nivel de vida se vio forzado a llegar a la ~~conclusión~~ que no era posible entonces proponer indicadores internacionales de las condiciones de vida en materia de habitación aun cuando el mismo Comité señaló que la vivienda constituye un componente esencial del nivel de vida. Un gran obstáculo para la proposición de indicadores de las condiciones habitacionales fue la falta de una definición uniforme de vivienda. Fue solamente en 1958 que se acuñó la expresión "unidad de vivienda" para los fines de los censos de habitación, que tuvo aceptación universal (la nueva expresión vino a reemplazar otras ya tradicionales aún en los países más desarrollados tales como "dwelling unit" en los Estados Unidos o "household" en el Reino Unido).

Si hasta los términos que se emplean en el estudio del problema son recientes, la intervención del estado en su solución y la organización de las acciones gubernamentales son aun más. Este texto sobre programación ha sido preparado con carácter de ensayo ~~-de tesis si se quiere-~~ y

no podría ser de otro modo en vista que la experiencia internacional sobre esta materia no ha podido ser suficientemente amplia como para dar origen a un método que pueda ser útil en todos los casos. Se espera sin embargo, que los criterios que aquí se proponen tengan una utilidad muy general, pero se anticipa que los conceptos, estimaciones y procedimientos que aquí se proponen tendrán que ser modificados substancialmente a fin de posibilitar su aplicación en los diversos países.

En este texto se trata de la programación de la construcción de viviendas en escala nacional reconociendo que ésta constituye un poderoso instrumento para la orientación y racionalización de todas las medidas tendientes a mejorar las condiciones habitacionales no sólo de las familias con ingresos bajos sino de toda la población. Es necesario señalar, aunque pueda ser obvio, que además de la construcción de viviendas las siguientes medidas juegan un papel también muy importante en el mejoramiento de las condiciones habitacionales: planificación urbana y regional, políticas de tierras urbanas, administración y conservación de viviendas, equipamiento comunitario, extensión de servicios sanitarios, renovación urbana, y otros; y que los programas de vivienda deberían ser ejecutados en estrecha relación con todas estas actividades.

1.1.0 DEFINICION DE LA "VIVIENDA" Y LAS "CONDICIONES HABITACIONALES" EN RELACION CON EL MEJORAMIENTO DEL "AMBIENTE RESIDENCIAL".

1.1.1 EL "AMBIENTE RESIDENCIAL" Y LA "VIVIENDA"

En los últimos años ha ganado aceptación la idea de englobar bajo el concepto "vivienda" a todos los servicios, instalaciones y equipos necesarios para el alojamiento y el bienestar de las familias y su convivencia en el medio del que forman parte. Este es el concepto que se ha utilizado bajo diversas denominaciones en publicaciones especializadas de la Oficina Internacional del Trabajo, la Organización Mundial de la Salud y las Naciones Unidas, así como en las tareas de planificación de la vivienda y el desarrollo urbano en varios países latinoamericanos. Así por ejemplo, la Conferencia Internacional del Trabajo en su 45a. sesión celebrada en 1961 aprobó una recomendación sobre la vivienda de los trabajadores, según la cual el objetivo de la política nacional de vivienda deberá ser "el fomento ... de la construcción de viviendas e instalaciones colectivas conexas, a fin de garantizar que se pongan al alcance de todos los trabajadores y de sus familias un alojamiento adecuado y decoroso y un medio ambiente apropiado.^{1/}"

En el mismo año un Comité de Expertos en higiene de la vivienda convocado por la OMS definió el "cobijo" [vivienda] como un espacio cerrado en el que el hombre encuentra protección contra los elementos, está a cubierto de fuerzas hostiles, puede trabajar con más vigor y eficacia, vivir con mayor comodidad y satisfacción, guardar sus bienes personales y preservar su intimidad y la de su familia. Reconoció que una de las aspiraciones primordiales del hombre ha sido siempre la de encontrar ese "cobijo". Sin embargo, consideró que el término "vivienda" debiera aplicarse a un concepto más amplio que abarcara además de la estructura material que el hombre emplea para cobijarse, sus dependencias, es decir, todos los servicios, instalaciones y dispositivos necesarios o convenientes para el bienestar social y la salud física y mental del individuo y de la familia. El Comité de Expertos propuso que en el concepto "vivienda" se

^{1/} Conferencia de la OIT, Recomendación N° 115 (45a. Reunión, 1961).

incluyera también el barrio o microdistrito aun cuando el informe no es muy preciso en este respecto; dice así: "las inmediaciones de los edificios de habitación constituyen lo que suele llamarse el barrio o microdistrito, a fin de distinguirlo de la vivienda propiamente dicha. Es evidente que su inclusión en los estudios y análisis relativos a la vivienda aumente la complejidad de éstos; ello, no obstante, un estudio de vivienda que prescindiera de sus factores no se ajustaría a la definición de salud que ha adoptado la OMS (... estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades). En efecto, el Comité dio forma integral al concepto de "ambiente residencial" que incluye tanto a la vivienda propiamente tal como al "barrio" o "microdistrito".^{1/}

Por su parte el Grupo Especial de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano, convocado por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1962, definió la vivienda y el desarrollo urbano en los siguientes términos: "Las expresiones "vivienda", "servicios comunales", "desarrollo urbano" usadas por el Grupo de Expertos denotan al medio ambiente material de la sociedad contemporánea. Este medio ambiente comprende todos los elementos de una comunidad residencial y su ubicación dentro de una zona geográfica dada: los caminos, servicios públicos e instalaciones que sirven a la comunidad; los medios de transporte que la unen con otras estructuras, escenas y actividades de la sociedad contemporánea; y el esquema físico general al cual todos estos elementos se conforman. La "vivienda" constituye así el medio ambiente material en que debe desarrollarse la familia, unidad básica de la sociedad. Su mejoramiento constituye una manifestación tangible y visible de una elevación en el nivel general de vida. Sin embargo, desde el punto de vista familiar la vivienda no es solamente un "cobije", ni es tampoco un simple conjunto de instalaciones domésticas, sino que incluye un número de servicios e instalaciones que vinculan al individuo y a su familia con la comunidad con la región en la que se desarrolla y progresa.

"La vivienda y el desarrollo urbano son, en realidad, elementos en que se unen el progreso económico y el progreso social. Por lo tanto,

^{1/} OMS, Comité de Expertos en Higiene de la Vivienda, Primer Informe, Serie de Informes Técnicos, N° 225 (Ginebra 1961).

estos programas son esenciales para ambos, y en la práctica pueden resultar factores trascendentales para lograr un desarrollo equilibrado en las zonas de urbanización acelerada. El suministro de vivienda y el fomento de un desarrollo urbano y regional adecuado tienen entonces importancia fundamental, puesto que significan proporcionar el medio ambiente físico dentro del cual se exteriorizan, se enriquecen e integran los recursos humanos, sociales, económicos y culturales del individuo".^{1/}

En la región se han empleado diversas expresiones para referirse al concepto de "medio residencial" descrito anteriormente. En Chile se ha hablado de vivienda y desarrollo urbano, y el Ministerio del ramo creado en 1965 para ocuparse en efecto de todas las tareas que tienen relación con el mejoramiento del ambiente residencial fue denominado "Ministerio de la Vivienda y Urbanismo". Mas, en este mismo país, sin embargo, en círculos profesionales se usa con frecuencia la expresión "equipamiento comunitario" para referirse a todos los elementos que inciden sobre la bondad del "ambiente residencial", incluyendo entre éstos por cierto a la vivienda propiamente tal.

En Uruguay se emplearon en relación con la planificación de la vivienda y el desarrollo urbano las expresiones "vivienda" y "equipamiento territorial".

El concepto de "ambiente residencial" es muy conveniente para los fines de la programación, por cuanto llama la atención hacia la necesidad de preocuparse simultánea y coordinadamente de los diversos elementos que lo componen. Esta necesidad toma mayor vigor si se recuerda que uno de los defectos más graves de los planes parciales de vivienda que se han estado ejecutando en la región ha sido la falta de paralelismo y coordinación entre la construcción de viviendas propiamente tales y la ampliación o instalación de servicios comunales, en particular: agua, alcantarillado, electricidad y transporte colectivo. Se comprende que tanto la "vivienda" como los "servicios comunales", es decir, el "ambiente residencial" determinan en alto grado el nivel de vida de la población. Sin embargo, es preciso reconocer que las acciones/a mejorar el ambiente destinadas

1/ Informe del Grupo Especial de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano, Naciones Unidas, Nueva York, 1963.

residencial no pueden ser concebidas en forma global o unitaria, y que será preciso preocuparse ~~separadamente~~ de la construcción de viviendas, la instalación y ampliación de servicios de agua y alcantarillado, la dotación de medios de transporte colectivo, la construcción de escuelas, la organización de servicios médicos, etc., y que se deberá asegurar además una coordinación adecuada entre estos diversos planes de acción tanto al nivel nacional (cuando se trate de medidas que pueden ser programadas en escala nacional) como al nivel regional (en particular en el sentido de región metropolitana) y local.

No será posible abordar el problema del mejoramiento del "ambiente residencial" en forma unificada debido a la muy diversa naturaleza de los factores que lo componen y a la variedad de agentes económicos (inversionistas) que deberán tomar decisiones en relación a cada uno de ellos. Así por ejemplo en la situación actual de la América Latina la instalación de sistemas de agua potable debiera corresponder no solamente a las nuevas viviendas que se construyen sino a los múltiples centros poblados que actualmente no disponen de tales servicios o que disponen parcialmente de ellos. Ciudades tan importantes como Sao Paulo tienen una red de agua potable que sólo se extiende a la mitad del área de la metrópolis^{1/}. Además, los servicios de agua potable deben ser planeados de modo que se pueda atender tanto las necesidades del consumo residencial como a las necesidades de la industria. Sólo excepcionalmente se construirán unidades vecinales completas con todos sus servicios y, en tal caso, sería posible y conveniente efectuar todas las inversiones de acuerdo a un calendario preestablecido. Pero aún en estos casos, puede resultar inconveniente invertir simultáneamente en escuelas, clínicas y viviendas, lo que no quiere decir que sea inconveniente hacer las provisiones necesarias para la dotación de escuelas a los nuevos barrios residenciales.

En la Unión Soviética en donde, como se sabe, el Estado es el único inversionista para todos los elementos que componen el "ambiente residencial", la construcción de viviendas puede ser encarada como parte de la construcción conjunta de una zona residencial, así las escuelas,

^{1/} Prefectura de Municipio de Sao Paulo. Planejamento, Departamento de Urbanismo. Sao Paulo, Março, 1961.

jardines de párvulos, guarderías infantiles, tiendas de comestibles y artículos de consumo, centros sanitarios, terreno para cultura física y otros servicios sociales para la población, forman parte integral de la zona residencial o microzona. También ocurre así en los Estados Unidos bajo la influencia de la empresa privada que desarrolla complejos conjuntos residenciales dotados de todas clases de servicios. Esto requiere por cierto disponer de enormes capitales y monopolizar en gran medida las decisiones con respecto al desarrollo de una zona determinada.

La aplicación del desarrollo integral de microzonas o unidades vecinales en la América Latina habrá de tener ciertamente un lugar en los planes de desarrollo. Sin embargo, la necesidad de seguir una cierta política tecnológica, la conveniencia de facilitar a las pequeñas empresas e inversionistas la participación en los planes de vivienda, a fin de evitar las bien conocidas tendencias monopolistas en este campo, pone en duda la factibilidad y conveniencia de preparar planes integrales en los cuales la decisión de invertir tanto en vivienda como en los servicios comunales correspondientes es entregada a un solo agente, salvo circunstancias excepcionales. Aun en el caso en que el Estado es el principal inversionista, las diversas tecnologías y las formas diferentes de financiar las inversiones para vivienda y para servicios comunales, así como la situación existente (que aconseja construir viviendas en zonas que ya tienen algunos servicios comunales y en otras, o equipar localidades ya muy pobladas que no cuenten con servicios esenciales) hacen necesario considerar separadamente el mejoramiento de los diversos elementos que componen el "ambiente residencial", incluyendo, entre otros, por cierto y en primer término, a la vivienda propiamente tal, pero asegurando sí la coordinación efectiva entre todos ellos.

Desde un punto de vista operacional es muy conveniente retener el concepto global de "ambiente residencial", llamándolo así, y conservar también las expresiones "vivienda" y "servicios comunales", usadas por el Grupo de Expertos de las Naciones Unidas que se ajustan más al uso común y a las necesidades prácticas de la acción pública y privada en este campo.

Para los fines de este texto, se considerará como "unidad de vivienda" a la unidad estructural separada e independiente que fue

/construida

construida/
/para los propósitos de servir de alojamiento de un "hogar particular",
o que es de hecho usada para este propósito aun cuando no fue construida
para tal fin.

Las unidades de vivienda se clasificarán en varias categorías,
siendo la principal la denominada "viviendas privadas de tipo corriente
(permanentes)" [casas o departamentos]. Las metas de los programas de
vivienda serán expresadas en términos del número de "viviendas privadas
de tipo corriente (permanentes)" que podrán ser construidas en el plano
del programa. A fin de no repetir reiteradamente esta expresión, con
frecuencia en el texto se hablará solamente de viviendas, pero se indicará
en cada caso a qué clase de viviendas se está haciendo referencia, a menos
que esto sea obvio. Las estimaciones de las necesidades de viviendas
se refieren tanto a las "unidades de vivienda" de todas clases como a las
necesidades de "viviendas privadas de tipo corriente (permanentes)". Los
déficits de viviendas abarcan en gran parte a las categorías que no son
consideradas como viviendas privadas de tipo corriente (permanentes);
sin embargo, el déficit incluye también algunas viviendas privadas de
tipo corriente (permanentes) que se han hecho deficitarias por alguna
razón o por otra.

Por condiciones habitacionales se entenderá el nivel alcanzado
por una determinada población en la satisfacción de sus necesidades
esenciales de vida en lo que respecta a "vivienda", agua y servicios
sanitarios en la "vivienda". Este es el concepto adoptado por un comité
interagencial en el que estuvieron representados las Naciones Unidas, la
OMS, la OIT, la UNESCO y la FAO.^{1/} Este nivel ofrece la posibilidad de
ser medido por una serie de indicadores estadísticos -propuestos
internacionalmente- derivados de los censos de población y vivienda y
de encuestas familiares.^{2/}

Se considerará como "problema de vivienda" la insatisfacción que
ciertos grupos de población sienten con respecto a su vivienda. Se define
así el problema en relación con las necesidades sentidas de la población,
motivadas principalmente por el estado de su desarrollo cultural. En

1/ Definición y Medición Internacional del Nivel de Vida. Guía Provi-
sional. (E/CN.3/270/Rev.1 - E/CN.5/353), Naciones Unidas, Nueva York,
1961.

2/ Indicadores estadísticos de las condiciones habitacionales.
ST/STAT/SER.M/37, Naciones Unidas, Nueva York, 1962.

cambio, se definen las "condiciones habitacionales" con relación a ciertos patrones o normas adoptadas por los gobiernos, o recomendadas internacionalmente para que sirvan de base para juzgar la situación existente, teniendo en cuenta lo que las autoridades consideran como estándares adecuados. Se comprenderá que "el problema" queda así definido en una forma subjetiva en tanto que las "condiciones habitacionales" se podrán juzgar en base a criterios objetivos, con relación a patrones que han sido fijados en forma explícita. El concepto de problema y la posibilidad de apreciarlo a través de algunas de sus manifestaciones sólo permitirá valorar la importancia que la población afectada atribuye a la vivienda pero no será útil para los fines de la programación, por cuanto esta valoración subjetiva no se presta a ser cuantificada. Las condiciones habitacionales, en cambio, son objetivas y cuantificables, pero no coinciden a veces con la urgencia y prioridad que la población atribuye a la vivienda.

En general las viviendas duran en promedio más que las familias. La vida promedio útil de una vivienda puede ser de unos 50 años, en cambio, la vida promedio de una familia puede ser del orden de 20 a 30 años. Debido a la diferente duración de viviendas y familias ocurre que las familias de la generación actual en una alta proporción ocupan viviendas que fueron construidas por la generación anterior; y, a su vez, las familias actuales construyen las viviendas para las generaciones próximas. Por esto, es posible afirmar que las viviendas reflejan el panorama cultural de la generación pasada -el paisaje cultural, como lo ha llamado en forma muy descriptiva Eduardo Neira^{1/}- pero no refleja adecuadamente el paisaje cultural de la generación actual, excepto cuando no ha habido cambio social, es decir, cuando no ha habido progreso cultural. El "problema", en cambio, surge cuando se ha producido algún desarrollo, cuando se han elevado los requerimientos de la población con respecto a su vivienda, y se ha despertado la conciencia de la necesidad de proteger la salud de los familiares y de disponer de una habitación que permita el desarrollo de la vida familiar y la convivencia en la comunidad de la cual forman parte. El problema habitacional surge entonces como resultado del proceso de desarrollo cultural de la población, como parte de la

^{1/} Eduardo Neira.....

revolución de expectativas surgentes, y no existe solamente cuando hay estagnamiento o estabilización social que es una situación posible solamente en teoría pero que no se da en la realidad. En la América Latina esta situación existiría solamente en relación a algunos grupos de población primitiva excepcionales. Podría quizás afirmarse que una situación así existe entre algunos grupos indígenas y en ciertos sectores de los barrios marginales. Por el contrario, en los países en que se ha producido un rápido desarrollo cultural y económico el problema habitacional se ha hecho presente en forma tanto más aguda cuanto más rápido ha sido el proceso de cambio social y económico. Esta es la situación que predomina en la mayor parte de los países de la región en la actualidad. Se observará que generalmente habrá correlación entre el problema y las condiciones, pero que es perfectamente posible y se encuentra con frecuencia en la práctica grupos de población que viven en condiciones habitacionales muy precarias y que, sin embargo, no tienen problema de vivienda, es decir, no sienten la necesidad de mejores viviendas y servicios.

La diferenciación es importante para los fines de la programación pues la cuantificación de la necesidad de viviendas y de la situación existente en un momento dado (condiciones habitacionales) sólo puede hacerse con relación a estándares, normas y niveles adoptados con criterios objetivos. La apreciación sobre la intensidad del problema sólo podrá servir para valorizar la urgencia del problema y sus repercusiones políticas.

El problema de vivienda estará influido primordialmente por los cambios en los requerimientos de la población con respecto a sus viviendas, cambios culturales que llevan cambios en las formas de vida. En una economía teóricamente estagnada o estabilizada no debiera haber problema de vivienda, pero esta situación es imposible en la práctica, y en consecuencia el "problema" existirá en cualquier nivel de desarrollo y cualquiera que sean las condiciones habitacionales alcanzadas, y será tanto más agudo cuanto más rápido haya sido el desarrollo cultural de la población.

Las normas y estándares que se adoptan para juzgar las condiciones habitacionales, dependerán de la mayor o menor ambición de los gobiernos con respecto al nivel habitacional que estime que la población debiera

tener en una época determinada. Para que dichas normas y estándares tengan valor práctico es preciso que sean susceptibles de ser alcanzados en un plazo razonable, y no pueden por lo tanto ser fijados a priori. Ellos sólo pueden ser el resultado de un proceso de programación en el cual se consideren diversas alternativas hasta encontrar aquella que sea óptima.

1.1.2 ACCIONES ESENCIALES PARA MEJORAR LAS CONDICIONES HABITACIONALES

Las condiciones de vida en materia de habitación constituyen uno de los componentes esenciales del nivel de vida. A su vez, las condiciones habitacionales sólo pueden ser juzgadas con relación a diversos aspectos. Definen las condiciones habitacionales los siguientes elementos: la vivienda propiamente tal, la densidad de ocupación y los servicios con que cuenta la vivienda^{1/}, en particular, agua y alcantarillado. Es necesario entonces analizar las condiciones habitacionales con relación a estos tres aspectos básicos: vivienda, densidad y servicios comunales.

Es preciso además aceptar como principio básico que en todas las sociedades y culturas se admite la necesidad de que cada "hogar" debe contar con una vivienda para su uso exclusivo.

Se define "hogar" como el grupo de personas que con o sin vínculos familiares se asocian para llevar una vida en común compartiendo su alojamiento y haciendo arreglos para llevar un régimen de vida familiar, sea este mediante la formación de un presupuesto familiar o de aportes para la alimentación y otras necesidades de vida del grupo. En los países latinoamericanos el hogar está formado principalmente por núcleos familiares compuestos de padres e hijos y un número limitado de familiares, sirvientes y allegados; pero en menor proporción, hay también hogares formados por personas sin vínculos familiares que se asocian para llevar un régimen familiar de vida. Una importante característica de los hogares es que su tamaño medio varía relativamente muy poco a lo largo del tiempo con tendencia a disminuir. Se estima que el tamaño medio del hogar particular en América Latina es de 5,5 personas por hogar, registrándose variaciones de país a país y dentro de cada país entre las zonas rurales y urbanas.

1/ Para una descripción detallada de las condiciones que se requiere para disponer de condiciones habitacionales adecuadas, véase: WHO Expert Committee on Public Health Aspects of Housing Techn. Reports, Series N° 225 (1961).

En las circunstancias actuales, las condiciones habitacionales de la región se caracterizan por una gran escasez de viviendas adecuadas y de bajo precio, especialmente en los centros urbanos: entre el 15 y 50% de la población de diversos países viven en tugurios de distintas clases y los índices de ocupación (persona por pieza) y de hacinamiento (viviendas con tres o más personas por pieza, o dos o más familias por vivienda) son muy elevados. Además, como la población urbana está creciendo en un 4% anual y la población total en un 2,9%, la preocupación predominante de los gobiernos en relación con el problema habitacional reside en cómo aumentar el acervo de viviendas a fin de hacer frente al rápido aumento de familias y teniendo en cuenta que la escasez manifiesta de viviendas -reflejada en los elevados déficits habitacionales existentes- no da margen a un mayor hacinamiento o mayor densificación de las viviendas que el que ya existe.

Aceptado el concepto de condición habitacional descrito anteriormente y el principio básico de que debiera haber una vivienda por hogar, surgen como consecuencia los siguientes requisitos esenciales para asegurar que las condiciones habitacionales se mantengan en el nivel alcanzado:

i. Que se habrá de construir tantas nuevas viviendas, de calidad semejante a las existentes, como hogares se formen y tantas nuevas viviendas como sean necesarias para reemplazar a las que se destruyan o caigan en desuso en un período determinado de tiempo. Este es un requisito absolutamente indispensable. Si no se cumple, es decir, si se construyen menos viviendas que la suma de los componentes mencionados, los nuevos hogares deberán hacinarse en las viviendas existentes aumentando su densidad de ocupación y el número de hogares por vivienda. Es posible que existan zonas o países en los cuales el acervo de viviendas sea muy considerable y que permita tolerar por un cierto plazo determinado un aumento de la densidad de ocupación y de la promiscuidad. Pero ésta no es aparentemente la situación existente en los países americanos, con la única excepción quizás de Uruguay.

ii. Se requiere asimismo mantener y mejorar la calidad de las viviendas existentes. Conviene tener presente que la mantención y mejoramiento de las viviendas es responsabilidad de los propietarios. En la América Latina las viviendas muy precarias y las muy buenas son ocupadas en una elevada

/proporción

proporción por sus propios dueños. Las de clase intermedia son ocupadas en alrededor de 20% por sus propietarios. REVISAR CIFRAS. En conjunto, alrededor de un 35% de las viviendas son ocupadas por sus propietarios.

iii. Se requerirá también aumentar la dotación de servicios de agua y alcantarillado. Esto no sólo se refiere a la ampliación de las redes y al aumento de conexiones domiciliarias donde ellas existan, sino que también al aumento de la capacidad de elevación y tratamiento de aguas. En las condiciones actuales de la América Latina hay una proporción muy elevada de viviendas que son consideradas como satisfactorias desde un punto de vista estructural pero que no cuentan con servicios de agua, red pública y alcantarillado. En general la ampliación de redes debiera hacerse mucho más rápidamente que la ampliación del stock de viviendas. Esta función corresponde en la América Latina a servicios especializados de ingeniería sanitaria, que generalmente están localizados en los ministerios de obras públicas, o es atendida por entes autárquicos, con financiamiento propio, distinto del financiamiento para la adquisición y construcción de viviendas. A este respecto también es necesario notar que el consumo privado es sólo una parte del consumo total de agua potable y que la ampliación de las instalaciones y redes debe tomar en cuenta las demandas de la expansión industrial y de otro orden.

iv. El último aspecto del nivel habitacional se refiere a las instalaciones sanitarias de las viviendas y a los servicios con que se cuenta en la comunidad en que están ubicadas las viviendas.

El problema predominante que se presenta en América Latina es el de incrementar el número de viviendas urbanas existentes en la proporción tan elevada que el acelerado crecimiento demográfico de las zonas urbanas determina. Este factor influye para que otras necesidades, tales como el mejoramiento de las viviendas, pase a segundo término frente a la enorme afluencia de inmigrantes urbanos. Si a lo anterior se agrega el hecho que, junto con el crecimiento urbano se produce también un acelerado cambio en las formas de vida dentro de los propios centros urbanos, que trae consigo una elevación de los requerimientos de la población en relación con su vivienda, es necesario reconocer que muchas de las viviendas existentes van a pasar a ser consideradas como inadecuadas, irrecuperables o insatisfactorias, por efecto de esta elevación progresiva de las exigencias de la población.

/Volviendo

Volviendo al primer requisito indispensable para el mantenimiento de las condiciones de vida en materia de habitación, es decir, el incremento del número de viviendas, es necesario considerar también la calidad. "Unidad de vivienda" puede ser cualquier recinto independiente que un "hogar" haya escogido como alojamiento y centro de la vida familiar del grupo. Puede ser una casa, un departamento, una choza, una cueva o una vivienda improvisada en una población callampa. De esta gran variedad de "unidades de vivienda", como se las ha llamado en las recomendaciones censales de las Naciones Unidas, hay algunas que son consideradas adecuadas por haber sido diseñadas y construidas para servir como morada de una familia. Otras son consideradas insatisfactorias o sub-estándar por no cumplir esta condición o por haber sido construidas en forma notoriamente deficiente (chozas, cuevas, etc.). Entre las adecuadas figuran típicamente las casas y los departamentos, y entre las otras los ranchos, las viviendas improvisadas, y todos aquellos recintos que, sin haber sido construidos para los fines de habitación son destinadas a este uso, tales como graneros, fábricas, etc. Entre las viviendas que fueron construidas para servir como moradas a hogares particulares existen, sin embargo, algunas que se han deteriorado a tal punto que se han hecho insalubres o peligrosas.

En un momento dado, determinado por el censo, habrá un cierto número de viviendas satisfactorias y el resto serán subestándar o deficitarias. Estas últimas forman parte de lo que comúnmente se denomina el déficit cualitativo de viviendas.

Hay un componente adicional del déficit total determinado por los hogares que no tienen viviendas propias y que viven en consecuencia como allegados a otras familias en casas o departamentos y puede existir todavía otro componente del déficit habitacional determinado por la falta de concordancia entre el tamaño de las viviendas y el tamaño de los hogares particulares, es decir, por el hecho de que existan "hogares" muy grandes (no de personas) y viviendas muy pequeñas, lo que determina una excesiva densidad media de ocupación.

Para que las condiciones habitacionales se mantengan -y hay que admitir que este es un concepto relativo- es preciso que se mantenga la proporción de hogares que actualmente ocupan viviendas adecuadas, la proporción de los que viven allegados y la densidad media de ocupación. La condición matemática para que esto ocurra, es que el número de nuevas viviendas que se construyan por año sea igual a $N^v = \frac{P_0 f_0}{s}$ ($p \neq r$). Esta relación es válida para un plazo corto, para el cual se supone que se mantendrá constante la proporción de hogares que ocupan casas y departamentos (f), el tamaño medio de los hogares (s), la tasa de crecimiento de la población (p) y la tasa de reposición de
/viviendas

viviendas (r). Se supone además que el tamaño medio de las viviendas construidas (N^v) guarde la misma relación con el tamaño medio de los futuros hogares que la relación actualmente existente, es decir, mantiene la densidad media.^{1/}

Las condiciones expresadas anteriormente son de tipo matemático, o mecánico si se quiere, y por lo tanto no están sujetas a controversia. El valor que tiene el haber establecido la relación anterior reside en que señala un nivel crítico, por encima del cual las condiciones habitacionales mejorarían y por debajo del cual las condiciones habitacionales inevitablemente empeorarían.

Cabe por cierto señalar algunas salvedades y reiterar algunas de las hipótesis que se han tenido en cuenta. Primeramente es necesario repetir que el número de viviendas a que se hace referencia en la fórmula anterior, es de calidad semejante a las viviendas existentes. Es posible que frente a un aumento considerable de la población y a fin de mantener el equilibrio entre viviendas y población se requiera reducir la calidad de las viviendas en comparación con las que ya existen; o hacerlas de acuerdo a normas y estándares que puedan implicar mejor calidad en algunos aspectos, por ejemplo: instalaciones, materiales y diseños, etc. En general, la construcción de viviendas nuevas, que en parte vienen a reemplazar otras muy malas que han sido demolidas o que han cambiado de uso, vienen a mejorar la calidad media del stock.

La relación anterior admite que al mismo tiempo que se mantiene constante la proporción de población que vive en casas y departamentos, aumente el número de callampas y ranchos en igual proporción que la población. Huelga señalar que esta última implicación puede ser inaceptable desde un punto de vista político y social pero puede ser inevitable en vista de las posibilidades económicas.

Determinado un nivel crítico para la producción de viviendas en escala nacional, o regional, es necesario establecer bajo qué condiciones sería factible alcanzar este nivel, lo cual requiere confrontar las necesidades establecidas en la fórmula anterior con los recursos de todo tipo con que sería necesario contar, para atender a estas necesidades. Esta es una de las funciones típicas de la programación. Precisamente lo que se trata de obtener mediante la programación general del desarrollo y mediante la programación sectorial es la compatibilidad de necesidades y de recursos, la coherencia de los diversos sectores del desarrollo, y el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles, teniendo en cuenta los

^{1/} En el Anexo 1 se indica cómo se ha establecido esta relación.

objetivos perseguidos por el Gobierno en relación con el desarrollo de la economía y el bienestar de la población.

En síntesis, se ha visto que el mejoramiento de las condiciones habitacionales requiere actividades de diversa índole que no puedan ser abordadas en conjunto y simultáneamente; se requiere construir nuevas viviendas, mejorar las existentes, ampliar las redes de servicios urbanos y coordinar medidas en el marco del planeamiento urbano y del desarrollo regional. Pero todas estas medidas deben ser planteadas separada y paralelamente.

La producción de viviendas en cantidad suficiente y de características compatibles con las condiciones económicas y culturales es en consecuencia la actividad más específica y de mayor amplitud en relación con el mejoramiento de las condiciones habitacionales y del "ambiente residencial".

Establecida la condición esencial para mantener o mejorar las condiciones habitacionales en términos mecanicistas y, por lo tanto, no sujeta a objeciones, es necesario analizar los agentes que intervienen tanto en el lado de la oferta (de viviendas para la venta y arriendo), como en el lado de la demanda (de compra y arriendo de viviendas) y los factores primordiales que determinan sus decisiones relacionadas con la producción del número de viviendas que se requiere construir anualmente.

En el lado de la demanda intervienen primordialmente los nuevos hogares que se forman anualmente; y el cambio en los ingresos, que no sólo contribuye a que los hogares antiguos aspiren a ocupar viviendas más amplias o de mejor calidad sino que condiciona además la formación de nuevos hogares. En la formación de nuevos hogares influyen a su vez el crecimiento de la población de 20 y más años de edad, la migración interna, la falta de espacio y factores culturales muy variados. Es necesario distinguir la demanda de "espacio habitacional" y la demanda de compra de viviendas. Influyen sobre la demanda de compra de viviendas, además de los factores mencionados, los siguientes: el hecho de que las familias sean o no propietarias de las casas que ocupan, sensación de seguridad con respecto a su trabajo, situación familiar e ingreso futuro, preocupación por adquirir la seguridad que implica la propiedad privada; que exista conveniencia económica de comprar vs. arrendar viviendas; la conveniencia de invertir en la compra de una vivienda vs. en otros fines; la posibilidad de hacer el pago al contado utilizando para este propósito bienes acumulados por la familia (que depende de la corriente de ingresos en el pasado); y, por último, el factor tal vez más decisivo de todos, la posibilidad de obtener

crédito hipotecario a largo plazo, o la posibilidad de obtener ayuda para la construcción por esfuerzo propio según el caso.

Es preciso reconocer que si bien es cierto todos los factores enumerados anteriormente pesan en las decisiones de los hogares con respecto a su demanda de viviendas, hay un hecho psicológico que hace que las familias aspiren intuitivamente y sin pesar todas las alternativas posibles, a comprar una vivienda para su uso privado. Esta es una actitud muy generalizada en la América latina. La resultante de todos estos factores es una demanda sostenida de viviendas para el uso propio o para el arriendo, sobre todo en los niveles medios de ingreso. De esta consideración, se desprende que en una economía en desarrollo -y siempre que se prepara un plan de desarrollo se trata por cierto de lograr un aumento del ingreso y una distribución más equitativa- deberá esperarse que la demanda aumente paralelamente con el desarrollo de la economía, pero a distinto ritmo en las diversas localidades y para los diversos sectores sociales.

En el lado de la oferta intervienen primordialmente los inversionistas y los constructores. Entre los inversionistas el gobierno es actualmente sin duda el principal en este campo. Las decisiones del gobierno en lo que respecta a inversión pública en viviendas influyen naturalmente en forma muy apreciable sobre las decisiones de las empresas y los particulares que invierten en la construcción de casas o departamentos. Las decisiones de los inversionistas están condicionados también por numerosos factores -entre ellos y en primer lugar, la disponibilidad de recursos financieros provenientes en el caso del gobierno de muy diversas fuentes, y en el caso de los particulares de las posibilidades de ahorro, es decir, de la diferencia entre sus ingresos y gastos corrientes. En líneas generales, la posibilidad de ahorro determina en alto grado la posibilidad de invertir en vivienda. Por otra parte, en el caso del gobierno, la decisión de hacer inversión pública en determinado monto en viviendas, estará sujeta a las decisiones adoptadas sobre política habitacional y política de desarrollo, y condicionada por las posibilidades de efectuarla a través de los órganos del gobierno existentes. En el caso de los particulares intervienen por cierto múltiples factores que tienen que ver con los incentivos de invertir o no invertir en la construcción de vivienda. (Nótese que en este texto se restringe la acepción de "inversionista" a aquéllos que deciden destinar fondos a la construcción de nuevas viviendas y no se aplica el mismo término a los compradores de viviendas hechas, aun cuando

desde otro punto de vista pueden ser considerados legítimamente como inversionistas).

Intervienen, además, en la oferta los constructores, es decir, las empresas que se dedican a construir viviendas por encargo de los inversionistas (o actuando al mismo tiempo como inversionistas), y los particulares y otras entidades que construyen viviendas por cuenta propia. Las posibilidades de acción de los constructores también están determinadas por múltiples factores: entre otros, su capacidad de operación determinada por el capital con que cuentan, su equipamiento, las posibilidades de crédito a corto plazo para la construcción, y la oferta en el mercado de materiales y elementos de toda clase para la construcción.

De la enumeración suscita e incompleta de los principales agentes que intervienen en el sector se desprende la complejidad de su operación y el necesario desfase entre las acciones de unos y otros. En la Figura N° . . . se ha representado esquemáticamente la sucesión de acciones y reacciones determinada por las decisiones de los hogares, los inversionistas y los constructores. Allí se puede observar que el desfase entre la decisión de las familias de comprar casa y la de los inversionistas de ordenar la construcción de éstas es considerable. Además, el tiempo que se tarda en producir estas viviendas una vez hecha la decisión de inversión es también muy apreciable. En suma, el ciclo entre el origen de la demanda y la producción de vivienda puede fácilmente ser de 3-5 años. En estas condiciones la operación del mercado es muy ineficiente y se observan continuamente períodos de subinversión en determinadas viviendas y lugares, o de sobreinversión. Uno de los propósitos de la programación es tratar de compensar la ineficiencia del mercado mediante la proyección de la demanda calculada en base a criterios normativos, proyecciones que deberán ser ajustados a las necesidades reales del mercado en la etapa de ejecución del programa, y de orientar las necesidades de oferta, es decir, de producción de viviendas, a fin de que los inversionistas y constructores puedan orientar sus acciones en función de las necesidades sociales de vivienda, en particular de las necesidades para la población de bajos ingresos, y contribuir así a que organicen sus operaciones en forma más eficaz y productiva para la comunidad.

La necesidad de construir viviendas para alojar a las nuevas familias y hogares que se forman día a día es pues inescapable. De otro modo los

nuevos hogares deberán acumularse en las viviendas existentes (creando condiciones de hacinamiento), ocupar locales no destinados a habitación, o construir albergues transitorios. Desafortunadamente el número de viviendas que se ha estado construyendo últimamente en la mayor parte de los países subdesarrollados no ha guardado relación con el crecimiento de la población y como consecuencia existe en la actualidad una escasez de viviendas tan aguda que ha llegado a crear tensiones sociales y a obstaculizar el desarrollo económico.

La Unión Panamericana ha estimado que ya en 1951 el déficit de viviendas ascendía en la América Latina a unos 19 millones de unidades. La CEPAL por su parte ha estimado que a fin de mantener esta precaria situación debiera haberse construido en el período 1950-60 en promedio alrededor de 1 millón de viviendas anuales, como mínimo, 700.000 en las áreas urbanas y 300.000 en las rurales, pero, según lo que indican las estadísticas existentes el volumen de la construcción residencial no ha alcanzado ni siquiera estos niveles mínimos y el déficit de viviendas que había en 1951 debe haber aumentado considerablemente.

A pesar del hecho de destinarse ingentes sumas a la construcción de viviendas el problema parece agravarse día por día. En muchos países la causa del mal no reside tanto en la capacidad limitada de construcción como en la falta de aprovechamiento de la capacidad existente debido a las grandes variaciones cíclicas y estacionales de la actividad económica. Es así como la industria de la construcción en Chile ha sufrido grandes fluctuaciones como lo revela el gráfico 1, que describe la tendencia del número de permisos de edificación solicitadas en 13 comunas, las 13 más importantes del país, en el período 1940-60. El gráfico indica que, medida en términos de metros cuadrados de edificación proyectada, la construcción residencial en las 13 comunas muestra una tendencia secular de aumento medio de 1,4% anual con fluctuaciones enormes. En efecto, la cifra de edificación proyectada varía desde un mínimo de 351.000 m² en 1958 a un máximo de 980.000 m² en el año siguiente. Es evidente que esta variación tan considerable en dos años consecutivos no puede reflejar el volumen real de la actividad de la industria de la construcción, pero sí refleja la

/anormalidad

anormalidad con que se desarrolló esta industria en ese período.

El aumento medio anual de 1,4% en las 13 comunas es muy significativo en sí mismo, pues revela que el volumen de la construcción se mantuvo prácticamente estacionario frente al aumento de la población que en las mismas 13 comunas y en igual período fue del 2,1% anual. Se explica así la aparición y extensión de poblaciones callampas y de toda clase de ranchos y viviendas improvisadas en vista de la insuficiencia de las viviendas producidas. En el mismo gráfico se ha indicado el valor del m² de construcción deducido de los presupuestos incluidos en los permisos de edificación, y el índice de los precios de los materiales de construcción y del costo de la vida. La comparación de las tendencias indica que hasta el año 1955 guardaban cierto paralelismo, pero a partir de este año la correspondencia se interrumpió, los precios de los materiales continuaron subiendo y el número de m² proyectado disminuyó, y la tendencia descendente de esta cifra se mantuvo en los años 1956-57 y 1958. Se observa una violenta recuperación en el año 1959 y una nueva caída en el año 1961. La interpretación del gráfico ofrece varias posibilidades: ¿Es posible que el alza desmesurada de los precios de los materiales haya provocado a partir del año 1955 una baja en el volumen de la actividad constructora? Esto es perfectamente posible, pero lo que es más importante de notar es la irregularidad en el volumen de la construcción residencial, lo cual siendo reflejo de la situación económica en general debe, a su vez, influir también sobre la economía al desperdiciarse parte de la capacidad constructora en los años de baja y en producirse seguramente inflación de precios y escasez artificial de materiales de construcción y mano de obra cuando se producen alzas tan bruscas como la observada entre los años 1958-59. Es evidente entonces la conveniencia que existe que los gobiernos tomen las medidas que sean necesarias para dar estabilidad al mercado de la vivienda. La formulación de programas nacionales a largo plazo puede producir este efecto, al fijar metas para la construcción anual de viviendas con intervención del sector público y al adoptar medidas tendientes a estimular y orientar la iniciativa privada en lo que respecta a inversión en nuevas viviendas.

En el proceso de desarrollo económico el problema de la vivienda ha pasado por diversas etapas en cuanto a jerarquía, importancia y rol. A riesgo de simplificar la historia excesivamente, puede afirmarse en líneas

que en el período inicial de industrialización la inversión en construcción de viviendas ha sido mínima, habiendo sido preocupación primordial la inversión en bienes que habrían de contribuir a incrementar la producción en breve plazo. La preocupación por el bienestar de los trabajadores en esta etapa ha ocupado el segundo lugar en relación con el interés de acelerar el aumento de la producción. El ejemplo más reciente de esta tendencia es de la Unión Soviética, en donde hasta 1952 se construía normalmente menos de 1 millón de viviendas. A partir del año 1953, sin embargo, este número ha aumentado rápidamente, como lo indica el cuadro 2, llegando en 1959 a superar los 3 millones de unidades. La tendencia ha sido semejante en países capitalistas y socialistas, pero más acentuada en los últimos: en un primer período se han construido solamente las viviendas que eran indispensables para permitir la explotación de los recursos naturales y el desarrollo del proceso de industrialización mismo; más adelante en los países capitalistas la construcción de viviendas adquiere importancia como actividad económica lucrativa y es financiada fundamentalmente por los particulares, llegando a constituir un importante sector de la economía, y posteriormente se ha observado, por razones muy diversas, un empeoramiento de las condiciones habitacionales que afecta en especial a las clases económicamente más débiles, provocando la intervención de los gobiernos.

El problema se puso en evidencia en los Estados Unidos en la década de 1930 y en Europa especialmente después de la última guerra. En los países socialistas de Europa Oriental la vivienda constituye uno de los sectores económicos cuya orientación y conducción está entregada a la responsabilidad de los gobiernos nacionales en sus aspectos de programación y a las autoridades locales en lo que respecta a su ejecución. Tanto en los países capitalistas como en los socialistas los gobiernos intervienen directamente en la solución del problema de vivienda ya sea destinando recursos para el financiamiento de parte importante de la construcción residencial en sus respectivos países o adoptando medidas de carácter político que incidan sobre el problema. El aceleramiento del crecimiento de la población, como consecuencia de la reducción de la mortalidad, y la afluencia de la población a los centros industriales con posterioridad a la última guerra, han contribuido a agravar la situación habitacional en casi todos los países.

En América Latina la población creció en la década del 50 en un 2,6% anual, la población urbana en un 4% y la rural en un 1,4%. La diferencia en las tasas de crecimiento urbano y rural se explica como efecto de la migración interna motivada no sólo por el atractivo de mayores salarios en las ciudades, sino que además por el interés de las gentes de habitar mejores casas, disponer de más comodidades y disfrutar de un ambiente social más rico en incentivos y perspectivas de perfeccionamiento personal. El fenómeno es universal e incontrastable y sólo cabe anticipar preparativos para evitar que en el futuro la continua afluencia de pobladores a las ciudades empeore aún más las precarias condiciones existentes. Conviene señalar que tales preparativos deberán incluir no sólo la construcción de un número adecuado de viviendas, sino que además la extensión de los servicios comunales de agua, energía, transportes y otros servicios públicos tales como escuelas, hospitales, etc. La alternativa de no hacer frente con previsión a esta transformación profunda de la vida rural a la vida urbana puede tener como resultado degenerar las ciudades, segregar grandes sectores de la población en inmensas poblaciones callampas, y empeorar la estructura y características de la sociedad actual. Por otra parte en el terreno positivo debe señalarse la interesantísima oportunidad que se presenta de producir una renovación y mejoramiento substancial en las condiciones de vida en las ciudades mediante programas de acción de gran amplitud tendientes a producir un pronto mejoramiento en las condiciones habitacionales existentes. Se reconoce que en un plazo de unos 10 años se podría modificar substancialmente la situación urbana mediante programas de vivienda de gran amplitud.

La situación habitacional es muy deficiente en casi todos los países latinoamericanos, como puede apreciarse en el Cuadro, en el que se consignan los déficits habitacionales estimados por las autoridades nacionales de los . . . países a que se refieren las cifras. Pero el problema existe no sólo en esta región; ha existido también en Europa, agudizada por efecto de la última guerra, y en Asia y Africa. En el mundo entero, considerando estándares variables para las diversas regiones faltarían entre 100 y 600 millones de viviendas y haría falta construir unos 300 millones de viviendas por año, es decir, aproximadamente 10 viviendas por cada mil habitantes,

/para

para albergar a los nuevos habitantes que se suman año a año y para reemplazar las viviendas que caen en desuso. La magnitud de la tarea es enorme y en la mayor parte de los países excede en las condiciones actuales en mucho al volumen normal de la actividad constructora. Para atender a su solución, será necesario no sólo aumentar los recursos que se destinan actualmente a la construcción de viviendas, sino que además canalizarlos de modo que la inversión sea muchísimo más eficaz que lo que ha sido en el pasado. En los países que están en la etapa de desarrollo entre el 12 y 25% de la inversión total se destinan a la construcción residencial y sin embargo esta elevada proporción no es suficiente para atender a la necesidad de viviendas debido a que se destina gran parte a la construcción de lujo o por lo menos de niveles tales de arrendamiento que no son alcanzables para los grupos de más bajos recursos.

Existe en general una desproporción muy grande entre el costo de producción y mantenimiento de viviendas aceptables y la capacidad de pago de las familias obreras. Es importante señalar que el problema de la vivienda no puede ser resuelto exclusivamente mediante la construcción de viviendas. Hay múltiples factores que pueden contribuir a agravar o disminuir su intensidad y que son independientes del número de viviendas que se construyan. El crecimiento de la población, cambios en la edad de matrimonio, variaciones en las tasas de natalidad, cambios en la tasa de migración interna, cambios en los niveles y distribución de ingresos son factores que pueden contribuir en forma muy significativa a agravar o a aliviar el problema habitacional y que no dependen del número de viviendas que se construya.

En suma el problema de la vivienda no puede resolverse exclusivamente construyendo viviendas, pero la construcción de viviendas constituye el mecanismo esencial de acción directa para su solución y, en consecuencia, los programas de vivienda tienen como objetivo específico asegurar la construcción de un número suficiente de viviendas en los lugares que hagan falta a niveles adecuados a los ingresos de la población.

El problema habitacional es extremadamente complejo; no podrá resolverse por efecto -no cabría esperar alcanzar ningún nivel de ingreso para que el problema se resuelva automáticamente- de las fuerzas espontáneas del progreso, y, en consecuencia, los gobiernos deberán asumir cada vez más responsabilidad en su solución. Esto está ocurriendo y ya hay algunos países

de la región en los cuales los gobiernos han adoptado una política clara y específica respecto de la vivienda. Pero las actividades del sector público en este campo deberán ser racionalizadas mediante la programación a fin de asegurar su factibilidad y eficacia.

1.3.0 POLITICAS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA EN LA REGION

1.3.1 TENDENCIAS

Se reconoce como instrumentos directos para provocar un mejoramiento de las condiciones habitacionales y el desarrollo sostenido de la industria de la construcción residencial la adopción de una política de vivienda claramente establecida; la formulación de programas nacionales de construcción de vivienda y la implementación de tales programas teniendo en cuenta los principios básicos de la planificación económica y la eficiente preparación y ejecución de los proyectos de vivienda y desarrollo urbano.

Se entiende por política de vivienda la orientación general que fija los objetivos específicos y determina los instrumentos de acción que se habrán de emplear en la acción tendiente a afrontar el problema habitacional, y se admite en la actualidad que es una función de los gobiernos adoptar tal política nacional de vivienda. Cabe señalar sin embargo que la adopción de una política de vivienda expresada en términos objetivos y claramente establecida es un acontecimiento reciente. Como un antecedente histórico de importancia puede mencionarse la aprobación del Acta de la Vivienda en los Países Bajos en 1902. Políticas de vivienda fueron adoptadas en forma explícita en la década de 1930 en los Estados Unidos y en los países escandinavos, pero con posterioridad a la segunda guerra mundial la mayor parte de los gobiernos han reconocido la necesidad de adoptar tales políticas nacionales de vivienda.

La adopción de programas comprensivos de vivienda en los países escandinavos es un acontecimiento más reciente. Es cierto que en forma esporádica se adoptó antes de la primera guerra mundial una legislación relacionada con la construcción de viviendas y la salud pública y que los gobiernos participaron en el establecimiento de asociaciones de crédito hipotecario, dieron ayuda financiera para la construcción de viviendas pequeñas, especialmente en los distritos rurales, y adoptaron medidas de carácter filantrópico relacionadas con la construcción de viviendas para obreros; pero estas medidas no fueron suficientes para influenciar el desarrollo de la producción de viviendas ni tampoco se caracterizaron por estar dirigidas al mejoramiento de las condiciones habitacionales de la gran masa de la población. Los déficits de viviendas acumulados con posterioridad a la primera guerra provocaron algunas medidas de los gobiernos y de las autoridades locales para mejorar la situación en

Dinamarca y Noruega; pero estas medidas no fueron comparables en modo alguno con lo que se logró a través de programas amplios de vivienda en otros países europeos, especialmente en Inglaterra.

Durante la década de 1930 la idea de entregar a los gobiernos la responsabilidad de proporcionar viviendas adecuadas a la gran masa de la población ganó más y más terreno. Se dejó sentir entonces la necesidad de que se establecieran programas a largo plazo, más bien que medidas de emergencia en tiempos de crisis, con el propósito bien establecido de mejorar las condiciones de la vivienda y los niveles de ocupación así como de modernizar o reemplazar las viviendas deficientes. Las condiciones del mercado de trabajo en ese período jugaron un papel importante en la definición de las políticas de vivienda. Aunque la depresión económica ocurrida al comienzo de la década no afectó tan seriamente a los países nórdicos como a las grandes naciones industriales, creó sin embargo un serio problema de cesantía lo cual provocó la adopción de medidas tendientes a estimular la construcción de viviendas con el propósito de aumentar las oportunidades de trabajo. Es así como la política de vivienda de postguerra en esos países se vinculó con el propósito de coordinar y acelerar la producción de viviendas a fin de compensar los agudos déficits acumulados y de elevar en general los niveles de vida en materia de habitación.

La base de la acción de los gobiernos en la construcción de viviendas ha consistido, en los países escandinavos, en proporcionar ayuda financiera en términos fáciles, es decir a largo plazo, mediante préstamos directos de fondos públicos. En Noruega, por ejemplo, los préstamos del gobierno se han hecho en forma de segundas o terceras hipotecas que a veces cubren el 85 y aun el 95% del valor comercial. En Dinamarca, desde 1958, la ayuda del gobierno ha consistido en garantizar préstamos y en proporcionar subsidios en distintas formas, de modo que los arriendos de las viviendas aceptables se mantengan en niveles que no excedan los límites soportables por la mayoría de la población.

En los países escandinavos la ayuda del estado se extiende a prácticamente toda la producción de las viviendas exceptuando por supuesto la vivienda de lujo. En años recientes el 95% de las viviendas construidas en Suecia y alrededor del 70% de las construidas en Finlandia han sido financiadas por lo menos en parte con ayuda estatal.^{1/}

^{1/} Housing in the Northern Countries, Ministry of Housing, Copenhagen, 1960.

En los países socialistas la participación del estado en la solución del problema de la vivienda es aun más directa. En la Unión Soviética, por ejemplo, el 45% de las nuevas viviendas han sido construidas en época reciente directamente por el estado, el 29% por particulares, los cuales han recibido en alta proporción ayuda estatal y el 27% han sido construidas por las granjas colectivas. En Hungría se espera que de acuerdo con el plan de 15 años (que terminará en el año 1975) el 60% de las nuevas viviendas sean construidas por el estado y el 40% por particulares, controlados y dirigidos por el estado y ayudados mediante créditos, provisión de materiales y asistencia técnica.

En Francia los planes de vivienda son esencialmente planes de inversión. El estado no construye pero determina metas de construcción física con indicación en gran detalle de su distribución por regiones, por grupos de inversionistas y de acuerdo a las clases de vivienda que deben construirse. El plan incluye además provisión para la reparación y modernización de las viviendas existentes.

En el Reino Unido los programas de vivienda desde 1956 en adelante tienen una característica muy especial, pues más bien que planes de estímulo son planes de restricción del número de construcciones, determinados por la necesidad de evitar escasez de materiales de construcción en determinadas áreas.

La participación del Gobierno Federal de los Estados Unidos en la solución del problema de la vivienda en ese país se inició también en la década 1930 y ha sido reglamentada por numerosas disposiciones legales. La "Housing Act" de 1949 establece como una de las metas principales de la política nacional de vivienda de los Estados Unidos: "un hogar decente y un ambiente de vida adecuado para todas las familias norteamericanas" y contiene la declaración explícita de que "la ayuda del gobierno deberá utilizarse cuando sea factible para permitir que la iniciativa privada atienda una mayor proporción de dicha necesidad. "En ese país la ayuda del Gobierno Federal al financiamiento de la construcción de nuevas viviendas ha significado en años recientes que entre el 50% y el 30% de las viviendas nuevas han sido financiadas por hipotecas aseguradas por la "Federal Housing Administration" (Administración Federal de la Vivienda) o garantizadas por la

1/ Report on the Seminar on Housing Surveys and Programmes with Particular Reference to Programmes in the Developing Countries, Held at Zagreb, Yugoslavia, in October 1961. ST/ECE/HOU/5. U.N. Geneva, 1962.

"Veteran's Administration" (Oficina para Asuntos de Veteranos de Guerra). Además, diversas estimaciones indican que en los Estados Unidos habría necesidad de ayuda federal para la construcción de unas 300 000 viviendas anuales destinadas a las familias de más bajos recursos y se han adoptado las medidas necesarias para atender a esta necesidad.^{1/}

En los países europeos el objetivo primordial de la política de vivienda después de la última guerra ha sido:

- a) Obtener que se construyan tantas viviendas como sea posible dentro de las limitaciones impuestas por la necesidad ineludible de asegurar la inversión necesaria para mantener una tasa adecuada de crecimiento económico.
- b) Tratar de asegurar que en el mayor grado posible las nuevas viviendas estén al alcance de los grupos económicos más débiles; y
- e) Reducir o limitar las alzas de costos de edificación.^{2/}

^{1/} Fondos destinados a la vivienda en los Estados Unidos de América, Housing and Home Finance Agency, 1961. The Housing Situation, The Factual Background and Home Finance Agency, Washington DC. June 1949

^{2/} HOU/WP/133

1.3.2 PLANES DE VIVIENDA EN LA REGION

Si bien es cierto que pocos problemas sociales han sido motivo de mayor atención que el problema de la vivienda y que todos los gobiernos adoptaron medidas para resolverlo desde comienzos de siglo y aún antes, tales medidas no fueron capaces de detener el deterioro de las condiciones habitacionales que se observó durante la década. Algunas disposiciones, como los créditos hipotecarios y determinados beneficios de los sistemas de seguridad social perdieron su eficacia por las tendencias inflacionistas que prevalecieron en la región durante la década. Otras fueron parciales y en pequeña escala y no produjeron los resultados esperados. Solamente a mediados de la década se comenzó a estudiar el problema en escala nacional y a fines de ella, algunos gobiernos comenzaron a esbozar programas nacionales de vivienda para encontrar una solución integral y continua al problema, teniendo en cuenta en forma taxativa las necesidades de la población en su conjunto y las posibilidades económicas globales del país.

Es interesante en este aspecto la experiencia de Colombia y Chile, dos países que se pueden considerar precursores regionales en la búsqueda de una solución integral al problema de la vivienda. En Colombia, los legisladores se ocuparon por primera vez del problema en 1918. En ese año se aprobó la Ley 46, por la cual se fomentaban las habitaciones higiénicas para la clase proletaria y se obligaba a los municipios de más de 15 000 habitantes a destinar el dos por ciento del producto de sus impuestos, contribuciones y rentas a esa finalidad. Esta ley no llegó a aplicarse. En 1921, la Ley 4 impuso a las empresas petroleras la obligación de construir viviendas para sus empleados, lo que fue sin duda un progreso, pero en escala muy pequeña dentro del ámbito nacional. En 1931 se creó el Banco Central Hipotecario, que ha tenido una influencia considerable en el financiamiento de la vivienda, llegando en 1962 a financiar un 15 por ciento de la inversión en vivienda urbana. En 1936, la Ley 61 obligó a los municipios cuyo presupuesto fluctuara entre 25 y 50 millones de pesos a destinar el tres por ciento a "la construcción de viviendas adecuadas para los trabajadores, las cuales deben llenar las condiciones que determine el Departamento Nacional de Higiene." A éstas siguieron una serie de disposiciones de carácter cada vez más amplio. En 1954 se inició el estudio de las necesidades y déficits de vivienda en todo el territorio nacional. En 1957 reaparece como entidad independiente

el Instituto de Crédito Territorial (que había sido creado en 1939) uno de cuyos propósitos específicos era "adelantar los planes oficiales de vivienda urbana dirigidos a beneficiar especialmente a aquellos grupos sociales que carecen de recursos suficientes para proporcionarse por su propia cuenta una vivienda...".^{1/} Finalmente, en 1967 se adoptó un plan nacional de vivienda como parte del Plan General de Desarrollo Económico y Social 1961-65,^{2/} cuya ejecución ha incrementado apreciablemente el número de viviendas construidas para los diversos sectores sociales.

En Chile, una de las primeras medidas en favor de la vivienda fue la creación en 1906 de los Consejos de Habitación, cuya misión era "construir, higienizar y normalizar" la vivienda popular, para lo cual la ley destinaba fondos y concedía exenciones tributarias. En 1925 se creó el Tribunal de la Vivienda y se establecieron sanciones para los dueños de habitaciones insalubres. Posteriormente se crearon y reorganizaron diversas instituciones con el propósito de impulsar la construcción de habitaciones populares, para lo cual se destinaron mayores recursos y se ampliaron las concesiones tributarias. En 1953 se creó la actual Corporación de la Vivienda. En 1959 se dictó el Decreto Supremo con Fuerza de Ley N° 2 que puso en vigencia un plan nacional de vivienda "destinado a movilizar, encauzar y fomentar los recursos estatales e institucionales, el ahorro y el crédito público y privado en favor de la vivienda popular".^{3/} El plan habitacional forma parte integral del Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-70.^{4/}

La experiencia de Colombia y Chile ilustra la orientación general de la política de vivienda en América Latina: la acción pública en materia de vivienda se inicia con débiles intentos de favorecer a determinados grupos de la población, creando sistemas de crédito hipotecario y concediendo franquicias tributarias. Posteriormente se amplían las líneas de crédito, pero los recursos destinados al problema son proporcionalmente

-
- ^{1/} Instituto de Crédito Territorial. Informe al señor Ministro de Fomento para su memoria al Congreso Nacional. Bogotá, 1962. Páginas 1-3.
 - ^{2/} Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Plan General de Desarrollo Económico y Social (1961-5). Bogotá, diciembre de 1961.
 - ^{3/} Corporación de la Vivienda. Plan habitacional de Chile. Santiago de Chile, 1963, página 3.
 - ^{4/} Corporación de Fomento de la Producción. Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-70. Santiago de Chile, 1961.

escasos ante la magnitud de las necesidades. Solamente a fines de la década, 1950-60, e indudablemente bajo el influjo de acuerdos internacionales, que comienza a destinar recursos adecuados a vivienda, y a asignarle importancia primordial en la política de desarrollo. Los factores que han hecho postergar soluciones integrales son múltiples, pero los determinantes han sido: i) la preocupación primordial de los gobiernos por concentrar recursos en las actividades económicas más productivas; ii) la aparición de nuevas oportunidades de inversión en el campo de la industria, lo que distrajo inversiones que tradicionalmente se habrían hecho en viviendas, iii) la impresión generalizada de que los déficits habitacionales existentes eran enormes, y la incertidumbre sobre la magnitud de los recursos necesarios para eliminarlos y la posibilidad de conseguir esos recursos; iv) la incertidumbre sobre la naturaleza y eficacia de los nuevos instrumentos de política económica y social que habría que emplear para abordar el problema habitacional; y v) el estado de atraso cultural y económico de la población, que a comienzos de la década era todavía predominantemente rural, y que no asignaba al problema habitacional la importancia que le atribuyen poblaciones más evolucionadas, ni disponía de ingresos suficientes para resolverlo por su propia iniciativa.

En la América Latina los gobiernos en general han asignado baja prioridad a la inversión en viviendas, sea porque se le ha asignado en el pasado mayor importancia a la inversión en otros campos o porque se desconocía la magnitud del problema debido a la carencia absoluta o insuficiencia de las estadísticas necesarias. Sólo con posterioridad a la adopción del Acta de Bogotá (1960) y de la Carta de Punta del Este (1961) se ha comenzado a prestar mayor atención a las posibilidades de acción directa en este campo.

Los objetivos de la política de vivienda en la América Latina son muy modestos en casi todos los países en los cuales tal política ha sido establecida y son muy pocos los gobiernos que efectivamente están desarrollando un programa nacional de construcción de viviendas.

El Plan General de Desarrollo Económico y Social de Colombia 1961-70 se declara que "en la búsqueda de correctivos eficaces para las condiciones habitacionales precarias imperantes en el país... los esfuerzos deben concentrarse simultáneamente tanto en las causas como en los efectos del problema."^{1/}

^{1/} Plan General de Desarrollo Económico y Social, Primera Parte, Colombia, Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, Bogotá, 1961, página 398.

En el informe de la Comisión Especial designada por el Banco Obrero de Venezuela para estudiar bases para una política de vivienda en ese país se declara lo siguiente: "El problema es álgido en extremo, no sólo por el orden colosal de las inversiones necesarias; en realidad la cuestión de la vivienda es una complicada problemática que va más allá de lo puramente material. La vivienda es una de las manifestaciones más importantes de la cultura de un pueblo y representa la síntesis final de un complejo de factores sociales y económicos tan importantes como la educación, las formas de trabajo, la estabilidad emocional, los hábitos y costumbres de vida, las aspiraciones colectivas, la tecnología, el nivel de ingresos. Esta naturaleza compleja y delicada constituye sin lugar a dudas la característica más notable de la cuestión. Efectivamente, la experiencia ha demostrado de manera concluyente que el problema de la vivienda no puede ser encarado en forma parcial y que más que los factores en sí, son sus intrincadas relaciones las que determinarán sus características y que para resolverlo es preciso tener en cuenta en forma simultánea todas las variadas circunstancias que lo determinan. Siguiendo este raciocinio es fácil llegar a la comprobación de que el problema de la vivienda no es otra cosa que una de las expresiones de la crisis socio-económica por la que el país atraviesa y que el Gobierno se esfuerza por resolver".

"En consecuencia, el problema de la habitación debe ser enfocado dentro del contexto de la situación general del país y en íntima relación con los demás aspectos de esta realidad. Ha de ser pues visto objetivamente y en relación con el desarrollo social y económico."

"En este sentido hay que aceptar que su solución no es independiente del crecimiento económico y de una efectiva superación de los niveles de ingresos y de vida de la población. Más aún, es posible afirmar que más se hará por resolver el problema de habitación de los venezolanos si se estimula el desarrollo económico y si ese desarrollo se realiza en términos de lograr una justa distribución de la riqueza, que si se invierten recursos considerables en la construcción de nuevas unidades de habitación. Lo cual tampoco quiere decir que el problema de la vivienda debe ser menospreciado sino que, en orden de prioridades, no es el de mayor urgencia y que por tanto los recursos que se dediquen a su solución, no han de reducir aquellos destinados a sectores de mayor importancia como la reforma agraria y la industrialización. Nada se haría con construir viviendas si quienes las van a habitar no cuentan con fuentes de trabajo estable e ingresos adecuados. Son justamente estas circunstancias que exigen la correcta valorización de las demandas

competitivas de los recursos nacionales, las que imponen la más racional actitud en las decisiones del gobierno. En esta circunstancia la que habrá que tener en cuenta la población para aceptar los sacrificios que podía imponerle las necesidades de desarrollo del país."

"Estas son las razones fundamentales que explican la necesidad de la enunciación de una política nacional de vivienda. Dentro de ella cada quien, el hombre que sufre la necesidad de alojamiento y no puede resolverlo por sí mismo, el funcionario responsable, el empresario, el hombre de finanzas y el trabajador, el hombre común y la opinión pública, han de encontrar la expresión del pensamiento oficial en relación al problema de la vivienda y la orientación del Gobierno para resolverlo. Dentro de ella todos encontrarán una manera de participar dentro de esa empresa nacional que no sólo es responsabilidad del Estado, sino de todos y cada uno de los habitantes de Venezuela."

Es evidente que en la América Latina ha prevalecido en época reciente la opinión de que la vivienda como problema social no es el más importante y que es más bien un efecto del subdesarrollo, de la falta de industrialización en general, que un problema con características propias. Es perfectamente posible que esta opinión bastante generalizada haya contribuido a agravar el problema postergando su estudio y en consecuencia la adopción de programas de acción directa tendiente a mejorar las condiciones habitacionales.

Desde 1960 en adelante los gobiernos de la región han dedicado atención preferente a la formulación de planes de desarrollo y en los siguientes casos el plan general contiene un plan sectorial de construcción de viviendas: Bolivia 1962-71; Colombia 1961-65; Chile 1961-70; Ecuador 1964-75; Perú 1962-71; Uruguay 1965-74 y Venezuela 1963-66. Además se establecieron planes parciales de corto plazo, en todos los países latinoamericanos, con la excepción de Haití y Paraguay. En este estudio se han considerado como programas nacionales aquellos que se basan en la evaluación de las necesidades totales del país, cuyas metas físicas son commensurables con dichas necesidades y que incluyen la construcción de viviendas con intervención directa e indirecta del sector público, así como las que se espera que efectúe el sector privado sin ayuda estatal.

Cabe señalar que los programas nacionales mencionados tienen muy diversas formas y se encuentran en etapas muy diferentes de desarrollo; los primeros programas nacionales que se realizaron fueron los de Colombia y Chile, y el último, el de Uruguay.

Los programas nacionales de vivienda tienen como objetivo incrementar la construcción de viviendas adecuadas en grado commensurable con la demanda global de la población, y que abarcan las actividades del sector público y privado en materia de vivienda. Si bien en 1965 ningún país había alcanzado este objetivo básico todavía, los programas de Colombia y Chile, habían logrado aumentar notablemente el número de viviendas construidas por año en esos países.

Los planes de inversión a corto plazo, o de emergencia, como se les ha llamado en algunos casos, persiguen metas más modestas. Sus realizaciones satisfacen una proporción relativamente pequeña de la demanda nacional, como puede apreciarse en el cuadro ____ y el gráfico ____, y por lo general, se refieren exclusivamente a la construcción por intermedio de los organismos que financian el plan. Sin embargo, en algunos países esos planes han excedido sus fines inmediatos y han servido como punto de partida para la formación de un fondo nacional, han permitido el adiestramiento de personal y han proporcionado informaciones muy útiles en la preparación de programas nacionales.

En el cuadro ____ se comparan las necesidades mínimas de nuevas viviendas por año (estimadas para 1960 por la secretaría de la CEPAL empleando un método uniforme), con las metas de los programas nacionales y los planes de inversión para el período 1960-63, y con el promedio anual de viviendas construidas en años recientes. El gráfico ____ ilustra esta comparación con respecto al medio urbano, y en él puede apreciarse que en Bolivia, Chile, Perú y Venezuela los objetivos de los programas exceden a las necesidades mínimas, lo que indica que su logro permitirá mejorar la situación habitacional, reduciendo gradualmente los déficits acumulados. En Colombia y Ecuador, las metas de los programas son inferiores a las necesidades mínimas estimadas por la CEPAL, de modo que aún alcanzándolas, no se habrá logrado estabilizar las condiciones habitacionales.

Los planes de inversión de Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá y Uruguay consideran la intervención directa del sector público para satisfacer 25 a 35 por ciento de la demanda de nuevas viviendas en las áreas urbanas. En México, el plan sólo encara 7.5 por ciento de esas necesidades.

Se ha observado que al encargar la ejecución de grandes proyectos de vivienda a instituciones diversas se descuida a veces la coordinación entre los diversos proyectos, creándose en algunos casos competencia y antagonismos

entre las instituciones nacionales participantes. Además, el deseo de ejecutar a breve plazo los proyectos financiados con ayuda externa ha dificultado la elección de emplazamientos congruentes con los planes regionales y de desarrollo urbano, cuya preparación se halla muy retrasada en todos los países. Con alguna frecuencia, surgen problemas porque no se coordina la construcción de viviendas con la instalación de servicios comunitarios de agua y alcantarillado, y la creación de servicios médicos, escolares y comerciales. Se ha podido observar también, que la excesiva concentración de viviendas en zonas antes despobladas o escasamente pobladas ha creado serios problemas de organización comunitaria, establecimientos locales, transportes, y otros.

Se espera que la integración efectiva de los diversos proyectos de vivienda en programas nacionales y la creación de instituciones de vivienda que centralicen y coordinen en cada país la preparación y ejecución de tales programas, permita evitar y corregir muchas de las deficiencias observadas: falta de coordinación entre los diversos organismos participantes, emplazamientos inconvenientes, exceso de trámites, deficiente selección de aspirantes, etc.

1.3.3 AYUDA FINANCIERA EXTERNA PARA LA VIVIENDA

Un cambio fundamental que ha activado la construcción de viviendas en América Latina ha sido ^{la disponibilidad de} los recursos especiales externos para el financiamiento de programas de vivienda. Se recordará que hasta el año 1960 la única fuente de financiamiento externo de programas de vivienda era el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (desarrollo de industrias de materiales de construcción) y el Fondo de Préstamos para el Desarrollo, establecido por el Gobierno de los Estados Unidos. En 1961, el Gobierno de este país creó además el Fondo Fiduciario de Progreso Social, de cuya administración se hizo cargo el BID; el Fondo de Préstamos para el Desarrollo pasó a integrar los recursos de la AID, que a su vez recibió nuevos aportes destinados a vivienda. Se formó así un capital de 250 millones de dólares para préstamos de vivienda, que ha venido a estimular sustancialmente la construcción residencial.

Más recientemente, el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas ha creado una nueva fuente de financiamiento externo para la vivienda, que los países latinoamericanos no han utilizado aún. Hasta fines de 1963, sólo Colombia había solicitado ayuda financiera al Programa Mundial de Alimentos para un proyecto de vivienda.

Resultados efectivos y directos de la ayuda financiera externa han sido el aumento notable del número de viviendas construidas en Colombia, Costa Rica y Chile, y el establecimiento de sistemas de ahorros privados y préstamos para la vivienda mediante la formación de asociaciones de ahorros y préstamos o mutualistas, en Chile, la República Dominicana, Ecuador, Perú y Venezuela. En el período que consideramos, los préstamos de la AID han estado dirigidos en gran parte a dar respaldo a la formación de sistemas nacionales de ahorros y préstamos constituidos por asociaciones de ahorros y préstamos, o mutualistas, controlados y respaldados por una caja o banco de la vivienda en cada país.

Los préstamos del BID en los años 1961 a 1962 han estado orientados principalmente al financiamiento de grandes proyectos de construcción de viviendas económicas para las familias de ingreso medio.

Se estima que los fondos comprometidos en convenios de préstamos por el BID permitirán construir unas 190 000 viviendas en toda la región en un plazo aproximado de 2 o 3 años. (Véase cuadro) Si se compara este número con la necesidad mínima anual aproximada de 1 140 000 nuevas viviendas en la

/región

región que expone el cuadro ___ (785 000 en las zonas urbanas y 355 000 en las rurales), las viviendas financiadas con ayuda externa son pocas frente a la demanda; pero si se tiene en cuenta que el objetivo de estos préstamos ha sido crear un fondo inicial para el financiamiento de la vivienda en cada país, el monto de los préstamos puede estimarse considerable. Por lo demás, en algunos casos ha superado la capacidad de utilización de las instituciones respectivas en los plazos previstos, como se desprende de las estadísticas sobre el progreso en la ejecución de los programas. (Véase cuadro).

En su informe al CIES sobre el segundo período de reuniones, el Grupo Vivienda de la Comisión Especial VI hizo el siguiente comentario refiriéndose a la ayuda externa para la vivienda: ^{1/} "A pesar que el monto total de estos préstamos, o sea US\$ 247 750 000 representan un progreso considerable en la ayuda externa para la vivienda, el desembolso ha sido sumamente lento. De los préstamos otorgados por la AID se había desembolsado el 10 por ciento; de los del BID, solamente el 9 por ciento.^{2/} Esta situación ha retrasado en gran parte al desarrollo de los programas en la mayoría de los países".

A continuación, el grupo formuló al CIES la recomendación siguiente:
"CONSIDERANDO:

1. Que en algunos casos tanto los organismos internacionales de financiamiento como los gobiernos no han respondido con la agilidad requerida por los programas de vivienda de interés social debido a diversos factores, entre los cuales está el de la rigidez de sus sistemas de operación;
2. Que aunque se han modificado parcialmente esas políticas, no se ha hecho con la celeridad exigida por los programas en marcha;
3. Que es necesario asegurar el cumplimiento de las metas del Acta de Bogotá y la Carta de Punta del Este, en materia de vivienda de interés social.

RECOMIENDA

1. Que el CIES recomiende a los organismos internacionales de crédito la pronta revisión de sus sistemas de operación con la asesoría de un grupo de trabajo integrado por funcionarios especializados de los países prestatarios, debiendo los países interesados remitir previamente documentación específica sobre los puntos que deben considerarse;

^{1/} CEA/Ser.H/X.4, 9 Sep. 1963, pág. 24

^{2/} "Hasta el 30 de junio de 1963 el BID había otorgado US\$ 159.9 millones en préstamos para la vivienda y había desembolsado el 20 por ciento, o sea US\$ 31.9 millones, lo cual refleja una mejora en esta situación. Asimismo se nota una mejoría similar por parte de la AID". (Informe sobre el segundo período de reuniones del Grupo Vivienda de la Comisión Especial VI al CIES)

2. Que el CIES encargue a la Secretaría General de la OEA que promueva la coordinación con las instituciones internacionales de crédito especialmente la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)."

Como se indica en el cuadro , se prevé que los préstamos para vivienda concedidos por el Banco Interamericano de Desarrollo en el período 1961-63, que ascienden aproximadamente a 170 millones de dólares, permitirán la construcción de unas 190 000 viviendas. Sin embargo, el aprovechamiento de estos recursos ha sido lento, como lo ha hecho notar la Comisión Especial VI. Hasta el 31 de diciembre de 1963 se habían hecho desembolsos con cargo a dichos préstamos por unos 49 millones de dólares, es decir, 28.9 por ciento en un plazo medio de 1.5 años. Los indicadores estadísticos incluidos en columnas 7, 12 y 13 señalan el porcentaje de aprovechamiento de los recursos externos en un plazo de dos años, considerando las operaciones al 31 de diciembre de 1963. Esas operaciones difieren mucho de un país a otro, y aún de un convenio a otro dentro del mismo país. El aprovechamiento previsto de los recursos que suministran algunos convenios con Argentina, Chile (CORA y COFO), Ecuador, Guatemala, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Banco Obrero, 8 de junio de 1962) es inferior al 20 por ciento en dos años. En otros casos, el aprovechamiento esperado de convenios con Costa Rica, Chile (Caja Central de Ahorros y Préstamos), Nicaragua, y Perú (Asociación Mutual de Crédito para la Vivienda "El Pueblo") es superior al 80 por ciento. El cumplimiento de las metas físicas establecidas en los convenios (cuadro , columnas 12 a 14) también revela grandes fluctuaciones. Si bien es cierto que la programación ha sido suficiente en la mayoría de los casos, su aplicación, medida por las viviendas terminadas ha sido inesperadamente lenta.

Las cifras disponibles permiten concluir que no se están aprovechando cabalmente los recursos externos aplicables a la vivienda; de aquí que exista la posibilidad inmediata de acelerar el desarrollo de los planes de inversión en vivienda, empleando los recursos de que se dispone actualmente. Durante el período 1960-63 se estimuló efectivamente la construcción de viviendas en quince países latinoamericanos mediante programas y planes de inversión para cuyo cumplimiento se dispuso de ayuda externa. Por conducto del Banco Interamericano de Desarrollo el Fondo Fiduciario de Progreso Social otorgó préstamos por un total de 170 millones de dólares, que ayudarán a construir algunas 190 000

/viviendas

viviendas. La AID, por su parte, otorgó préstamos e hizo donaciones por algunos 102 millones de dólares. Los primeros efectos de estos programas son ya visibles en los países beneficiarios, pero aún no es posible apreciar sus verdaderas repercusiones. En los países de la región, el lapso entre la asignación de fondos para construir y el término de las obras excede al año; y como la mayoría de los préstamos externos fueron concedidos en 1962, al 31 de diciembre de 1963, no era posible aún apreciar el desarrollo de tales programas, algunos de los cuales apenas se iniciaban. Sin embargo, la situación de los programas y planes de vivienda en América Latina al 31 de diciembre de 1963 puede resumirse así:

- a) Solamente seis países de la región habían formulado programas nacionales de construcción de viviendas dentro de sus programas nacionales de desarrollo económico. De estos programas, sólo dos se encontraban en pleno desarrollo, y en ningún caso se había logrado construir el mínimo de viviendas necesarias para albergar a los nuevos hogares formados por año y para reemplazar en forma gradual las viviendas existentes. Sin embargo, el volumen de la construcción residencial en esos dos países se ha más que duplicado en comparación con el período anterior al programa.
- b) En otros once países se habían preparado proyectos de inversión a corto plazo, que se encontraban en diversas etapas de desarrollo. Estos proyectos implicaban la construcción de un cierto número de viviendas urbanas para satisfacer aproximadamente 25 a 35 por ciento de las necesidades mínimas, con la excepción del plan de México, que satisfaría 7.5 por ciento de las necesidades nacionales.
- c) En las primeras etapas de la ejecución de esos planes se han observado algunas deficiencias que es importante corregir: excesiva lentitud en la preparación y ejecución de proyectos; costos excesivos para los niveles medios de ingreso de la población y superiores a los previstos inicialmente; falta de coordinación con el desarrollo paralelo de servicios comunales; retraso en el planeamiento físico y regional, por lo que el emplazamiento de las nuevas viviendas a menudo se escoge arbitrariamente y no favorece la integración económica y social de los futuros pobladores ni guarda relación con el desarrollo de servicios comunales; e incertidumbre sobre la continuidad de los planes.
- d) El aprovechamiento de la ayuda externa ha sido muy lento en la mayoría de los países. Debiera ser posible intensificar a corto plazo la construcción de viviendas mediante un aprovechamiento más eficaz de los recursos provenientes de la ayuda externa de que se dispone en la actualidad.

1.3.4 OBSERVACIONES GENERALES SOBRE LOS PLANES DE VIVIENDA EN LA REGION.

Los cambios en la situación habitacional y en la política y los planes de vivienda en los últimos años se caracterizan en la región por los siguientes acontecimientos: a) las condiciones habitacionales hacen crisis con el crecimiento acelerado de barrios marginales (barriadas, favelas, callampas, villas miserias o cantigriles) en las capitales latinoamericanas, y luego en otras ciudades principales; b) en Bogotá y Punta del Este, los gobiernos reconocen la urgencia y complejidad del problema habitacional y la necesidad de abordarlo específicamente a través de programas nacionales de vivienda integrales y sostenidos, en el contexto del desarrollo económico y social; c) se crean fuentes de financiamiento externo que brindan respaldo amplio y oportuno a la formación de fondos nacionales para el financiamiento de la vivienda mediante la captación de ahorros y la movilización de nuevos recursos; d) se estudian y proponen conceptos y principios metodológicos para la formulación de programas nacionales de vivienda (indicadores estadísticos de los niveles de vida en materia de habitación, evaluación del déficit, estimación de necesidades mínimas, evaluación de recursos y fijación de metas) que han tenido amplia aceptación en la región, contribuyéndose a la solución de problemas conceptuales que han dificultado gravemente la preparación de planes nacionales de vivienda; e) después de 1960 se levantan censos de habitación en 14 países, encuestas nacionales sobre la vivienda y tres países, se acelera la obtención de los resultados censales mediante tabulación anticipada de muestras de cédulas censales en 9 países, y se hacen investigaciones nacionales sobre la distribución de familias según niveles de ingreso en México, Uruguay y Venezuela. No obstante, el análisis de las estadísticas precarias disponibles sobre la situación habitacional y las tendencias en las últimas décadas pone de manifiesto la enorme desproporción entre la magnitud y gravedad creciente del problema habitacional y la parcialidad e irregularidad de los planes de vivienda que se han puesto en ejecución para resolverlos, así como su descoordinación con otros aspectos del desarrollo urbano y de la economía.

Si bien es cierto que pocos problemas sociales han sido motivo de mayor atención que el problema de la vivienda y que todos los gobiernos adoptaron medidas para resolverlo desde comienzos de siglo y aún antes, tales medidas no fueron capaces de detener el deterioro de las condiciones habitacionales que se observó durante las últimas décadas. Algunas disposiciones,

como los créditos hipotecarios y determinados beneficios de los sistemas de seguridad social perdieron su eficacia como resultado de la inflación que se acentuó en muchos países de la región. Otras fueron parciales y en pequeña escala y no produjeron los resultados esperados. Solamente a mediados de la década del 50 se comenzó a estudiar el problema en escala nacional y a fines de ella, algunos gobiernos comenzaron a esbozar programas nacionales de vivienda para encontrar una solución integral y continua al problema, teniendo en cuenta en forma taxativa las necesidades de la población en su conjunto y las posibilidades económicas globales del país.

La acción pública en materia de vivienda se inicia con débiles intentos de favorecer a determinados grupos de la población, creando líneas especiales de crédito y concediendo franquicias tributarias. Posteriormente se amplían los créditos, pero los recursos destinados al problema siguen siendo proporcionalmente escasos ante la magnitud de las necesidades. Solamente a fines de la década, 1950-60, e indudablemente bajo el influjo de acuerdos internacionales, se comienza a destinar recursos más adecuados a vivienda, y a asignarle importancia primordial en la política de desarrollo. Los factores que han hecho postergar soluciones integrales son múltiples, pero los determinantes parecen haber sido: i) la preocupación primordial de los gobiernos por concentrar recursos en las actividades económicas más productivas; ii) la aparición de nuevas oportunidades de inversión en el campo de la industria, lo que distrajo inversiones que tradicionalmente se habrían hecho en viviendas, iii) la impresión generalizada de que los déficits habitacionales existentes eran enormes, y la incertidumbre sobre la magnitud de los recursos necesarios para eliminarlos y la posibilidad de conseguir esos recursos; iv) la incertidumbre sobre la naturaleza y eficacia de los nuevos instrumentos de política económica y social que habría que emplear para abordar el problema habitacional; y v) el estado de atraso cultural y económico de la población, que a comienzos de la década era todavía predominantemente rural, y que no asignaba al problema habitacional la importancia que le atribuyen poblaciones más evolucionadas, ni disponía de ingresos suficientes para resolverlo por su propia iniciativa.

Todos estos factores han sufrido grandes modificaciones. Si bien persiste la preocupación básica por acelerar el crecimiento económico concentrado las inversiones en las actividades más productivas, se estima ahora imprescindible destinar también recursos adecuados a los programas sociales, de educación,

salud y vivienda, para posibilitar el propio desarrollo económico. Se reconoce asimismo que la construcción de viviendas no sólo contribuye al crecimiento económico con el producto de la actividad constructiva y el valor de los servicios prestados por las nuevas viviendas, sino que además la construcción residencial promueve la producción e inversión en una vasta gama de actividades de la economía, lo cual influye a su vez significativamente sobre el desarrollo global de la economía. Por otra parte, las mejores viviendas contribuyen considerablemente a mejorar la productividad de sus ocupantes, lo que tiene gran importancia para las industrias que dependen en gran medida del empleo de mano de obra calificada. Se admite también que es posible captar ahorros y aprovechar en la construcción de viviendas económicas recursos potenciales de mano de obra que no podrían utilizarse para otros fines. Finalmente, que en las circunstancias actuales de la América Latina, la construcción de viviendas generalmente permite utilizar capacidad productora desaprovechada hasta el momento.

La actitud derrotista ante el problema de la vivienda había sido reemplazada por otra más optimista, surgida de las experiencias de los primeros años de la década del 60. Como resultado de un cambio de enfoque: en vez de considerar como objetivo de la política habitacional la absorción de los déficits existentes en breve plazo, lo cual era evidentemente impracticable, se tendía a considerar como meta la construcción de cierto número mínimo de viviendas commensurable con la formación de nuevos hogares particulares y la reposición gradual de las viviendas existentes. El cambio de objetivo ofrece perspectivas más realistas, aunque su factibilidad sólo puede ser establecida mediante la planificación. Sin embargo ha vuelto a tomar cuerpo conceptos derrotistas que se estimaban superados.

El desplazamiento acelerado de población desde el medio rural a las ciudades ha provocado un cambio en los hábitos de vida de la población, y por consiguiente, mayores exigencias respecto al nivel de habitación. En efecto, la formación de algunos barrios marginales por invasión de terrenos ha sido provocada por la aspiración consciente de los pobladores de mejorar sus condiciones de vida. Es evidente que el despertar de la población a sus necesidades esenciales de vivienda ha contribuido a agudizar el problema dándole mayor urgencia.

Otro cambio conceptual importante ha sido la reafirmación de la capacidad de la población latinoamericana para producir ahorros destinados a la

vivienda. La experiencia de varios países en el período 1960-65 demuestra que aún en las circunstancias actuales de pobreza y de desigual distribución de ingresos, las poblaciones populares pueden ahorrar sumas inesperadas cuantiosas ante el incentivo de préstamos para compra viviendas. De aquí que sea posible captar para la vivienda ahorros que no habrían podido aprovecharse para otros fines, creando así nuevos recursos.

En el período 1960-65 se ha reafirmado también la posibilidad de aprovechar la mano de obra subutilizada en sistemas eficaces de auto-construcción y ayuda mutua, estimándose actualmente que tales sistemas que no han sido aprovechados en forma intensiva en el pasado ofrecen grandes perspectivas para la solución del problema habitacional en el futuro.

Los programas de vivienda deben ser preparados por una autoridad central, y su finalidad es la fijación de metas para la construcción de viviendas en plazos determinados. Con estos programas se persigue estabilizar la inversión en este rubro (que en la región ha oscilado tradicionalmente entre 2 y 6 por ciento del producto bruto interno) y asegurar como mínimo la conservación de los niveles habitacionales, orientando una proporción adecuada de las inversiones a satisfacer la demanda de viviendas de los sectores de bajos ingresos, y promoviendo el desarrollo de la industria de la construcción y de las industrias subsidiarias. Con este fin se puede recurrir a los siguientes instrumentos de acción: inversión pública en viviendas baratas, captación de ahorros para la vivienda; formación de un fondo nacional para el crédito hipotecario; establecer líneas de crédito para la construcción correlacionadas con la disponibilidad de crédito hipotecario; modificar las modalidades tradicionales del crédito hipotecario a fin de que sirva a las familias de bajos ingresos; establecer subsidios directos; incentivos tributarios; fomentar la reducción de costos; movilizar recursos humanos; distribución geográfica de recursos, etc. La formulación de programas nacionales de vivienda exige evaluar la situación habitacional existente, los déficits acumulados y las necesidades futuras de nuevas viviendas, de acuerdo con algunas normas de política social; estimar los recursos necesarios para satisfacer esas necesidades; establecer la compatibilidad de dichos recursos con las posibilidades de la economía en general, la capacidad de pago de las familias, la capacidad de la industria de la construcción, la producción de materiales, y la disponibilidad de mano de obra calificada,

/considerando

considerando al mismo tiempo los requerimientos de los otros sectores. En la formulación de programas de vivienda debe tenerse presente que el crecimiento natural de la población (en América Latina alcanzó a 2,8 por ciento anual en el período 1950-60), la migración interna, la mayor propensión a formar "hogares particulares", los ingresos más elevados (el ingreso per cápita en la América Latina se elevó en 1 a 2,5% en los últimos años) y del progreso cultural habrán de generar una demanda creciente de mejores viviendas; cabe recordar también que al mejorar las condiciones habitacionales, se requieren mayores recursos para conservar y reponer gradualmente el patrimonio creciente de viviendas. Al fijar metas para los programas de vivienda deben tenerse presente los cambios esperados en la distribución de inversiones, la urbanización, y la política tecnológica y la mayor productividad prevista para la industria de la construcción. En consecuencia, es esencial que los programas nacionales de vivienda se formulen dentro del contexto de los planes de desarrollo económico general, como medio de lograr la utilización más efectiva de los recursos y de coordinar a corto y largo plazos el mejoramiento de las condiciones de vida y las exigencias del desarrollo económico. Pero estos requisitos no se han cumplido sino muy parcialmente en la formulación y ejecución de los planes de vivienda en la región.

La dificultad de superar los problemas inherentes a la preparación de programas de vivienda en la región es muy comprensible. Antes de 1960, eran pocos los países que contaban con instituciones nacionales encargadas de centralizar la política de vivienda y coordinar las decisiones relacionadas con los diversos factores que intervienen en el problema; de aquí que fuera necesario establecer, ampliar o fusionar, numerosas instituciones. En el período 1960-65 se crearon instituciones de vivienda de alcance nacional destinadas a elaborar y operar mecanismos de financiamiento de la vivienda económica; que deberían también promover el perfeccionamiento tecnológico en las diversas etapas del diseño y la ejecución de proyectos a fin de reducir los costos, mejorar la calidad de las edificaciones y estimular la industria de la construcción. Es así como en varios países se establecieron corporaciones de la vivienda, bancos de la vivienda, institutos de la vivienda, juntas de vivienda y en uno un ministerio de la vivienda y desarrollo urbano.

El movimiento regional tendiente a establecer o perfeccionar estructuras administrativas eficaces para la formulación y ejecución de programas de vivienda adquirió gran auge durante el período 1960-65. Al respecto, los participantes en el Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda, efectuado en Copenhague en 1962, estuvieron de acuerdo en reconocer que... "Para ejecutar estos programas (nacionales de vivienda a largo plazo) se necesita un organismo nacional exclusivamente encargado de formular la política nacional en materia de vivienda y que tenga la autoridad y los medios necesarios para aplicar los programas que se adopten de conformidad con una política establecida en materia de habitación". En su X período de sesiones la CEPAL respaldó este acuerdo mediante su resolución 224 (X).

Otra dificultad grave en la preparación de planes de vivienda ha sido la falta de estadísticas básicas. Los censos levantados alrededor de 1950 emplearon criterios muy diversos y en muchos casos inadecuados para la evaluación del problema de la vivienda. Entre 1950 y 1960 se avanzó mucho en el desarrollo de conceptos básicos para los censos de habitación y para la medición de las condiciones habitacionales sobre la base de indicadores estadísticos, pero aún así, los censos de vivienda levantados en 14 países de la región emplearon conceptos muy variados y, en algunos casos, será muy difícil aprovechar sus resultados para evaluar la situación existente.

En lo que respecta al financiamiento de la vivienda, el período 1950-60 se caracteriza por tres fenómenos: declinación o suspensión de los sistemas tradicionales de crédito hipotecario basado en la colocación de cédulas, bonos u obligaciones en los mercados nacionales de capital como fuente de financiamiento para la vivienda en varios países; creación y ampliación de sistemas de ahorro y préstamo basados en asociaciones mutualistas y creación de fuentes de préstamos exteriores destinados a fomentar el establecimiento de fondos nacionales para la vivienda en los países latinoamericanos.

Como se destacó en otra sección de este estudio, en varios países se ha venido experimentando un aumento de la inflación que ha afectado especialmente al crédito hipotecario; es bien sabido que el proceso inflacionario favorece al deudor hipotecario de altos ingresos, desalienta el ahorro y dificulta las inversiones, en particular aquellas que se materializan en un plazo relativamente largo como ocurre con la vivienda. Por otra parte, los gobiernos

han encauzado fondos hacia los sectores más dinámicos de la economía y la inversión en viviendas evidentemente no ha resultado favorecida en el proceso. Se comprende así que en América Latina, como ocurrió anteriormente en Europa y los Estados Unidos, se haya visto la necesidad de crear nuevos mecanismos para la concesión de préstamos para la compra de viviendas. Con ese fin se establecieron sistemas de captación de ahorros privados voluntarios, se legisló sobre el ahorro institucional y obligado y se fijaron aportes fiscales para dichos fondos. Además, se emplearon préstamos externos como un elemento esencial de estos fondos nacionales para la vivienda, es decir, como capital semilla.

Dos son los alicientes en la formación de fondos nacionales para la vivienda y dos los obstáculos principales. El aliciente mayor ha sido el interés indudable y vehemente por adquirir casa propia del sector de la población que ha alcanzado determinados niveles culturales y de ingreso y su aceptación de toda clase de sacrificios para ese fin. Otro aliciente ha sido la convicción de los gobiernos de que es necesario promover hábitos de ahorro entre la población.

Se han encarado dos grandes dificultades, la inflación y los bajos ingresos de la mayor parte de la población. Para compensar la primera, se han establecido sistemas de reajustes de los ahorros; para hacer frente a la segunda, se ha tratado de adecuar los precios de las viviendas construidas a la capacidad de pago de las familias interesadas. Sin embargo, en este último aspecto evidentemente que no se han logrado los fines perseguidos. Es fácil comprender, y lo demuestra la experiencia de muchos países, que cuando existe inflación en alto grado, cualquier fondo monetario nacional para la vivienda tendrá que desvalorizarse a menos que se establezca en "valores constantes". Así se hizo en Chile al organizar un sistema de ahorros y préstamos para la vivienda en "cuotas reajustables", modalidad que se basa esencialmente en las fluctuaciones del índice de sueldos y salarios industriales y tiene como límite las fluctuaciones del índice de precios al consumidor. Sistemas semejantes de reajustes han sido incorporados en la legislación de varios países latinoamericanos, y se está aplicando en escala nacional en Brasil.

Las bases teóricas y las dificultades de orden práctico para el establecimiento de sistemas de ahorros y préstamos reajustables han sido motivo de discusión en diversas reuniones nacionales y regionales, en particular en la primera y segunda reuniones latinoamericanas sobre ahorros y préstamos

/celebradas

celebradas en Lima en 1962, y en Santiago en enero de 1964, y en el V Congreso Argentina de la Vivienda, efectuado en Buenos Aires en noviembre de 1963.

En la Segunda Reunión Interamericana de Ahorros y Préstamos se adoptó un acuerdo que señala la necesidad de compensar al alza de los costos de edificación mediante un sistema de reajuste, o por otros mecanismos financieros: "En los países donde la tasa de inflación alcance cifras significativas, que alteran el proceso de desarrollo, es necesario introducir en las operaciones de ahorro y préstamo, mecanismos financieros de reajuste que corrijan el impacto de la desvalorización". En esa oportunidad se destacó el grave peligro de subsidiar indirectamente a los deudores de estos sistemas, especialmente cuando se trata de préstamos a largo plazo que han sido financiados con moneda dura. El efecto de no establecer la corrección monetaria es contribuir a la redistribución regresiva del ingreso a través del crédito hipotecario.

Se ha observado que si bien los sistemas de ahorros y préstamos han captado sumas considerables de ahorros para la vivienda y han dado impulso efectivo a la construcción residencial, gran parte de los ahorradores pertenecen a sectores con ingresos relativamente elevados; de aquí que esos sistemas hayan permitido la construcción o compra de nuevas viviendas de precios también elevados. Este hecho evidente en los diversos países ha originado esfuerzos por reorientar los préstamos hacia los sectores de ingresos medios y bajos, y en este sí se están consiguiendo resultados útiles.^{1/} Por lo demás, en un comienzo los sistemas de ahorros y préstamos no se han coordinado cabalmente con los servicios de arquitectura e ingeniería de los institutos de vivienda, existiendo en algunos casos despreocupación o inhabilidad para promover la reducción de costos de edificación. Falta aún mucho por hacer en lo que respecta a coordinación de los servicios financieros y técnicos de la vivienda en los diversos países. En algunos se ha llegado al extremo de contar con sistemas paralelos y autónomos dentro de una misma organización.

El esfuerzo por formar fondos nacionales para la adquisición de viviendas mediante préstamos a largo plazo es muy reciente y no ha sido posible evaluar los resultados obtenidos hasta la fecha. Sin embargo, en algunos países se ha observado cierta desaprensión ante la necesidad de recuperar totalmente los capitales y de reinvertirlos, lo que entraña el grave peligro de interrupción de los programas por descapitalización.

^{1/} Véase por ejemplo la tendencia en la distribución de las viviendas, según tamaño e ingreso del prestatario, financiadas por el sistemas de ahorros y préstamos de Chile.

Cabe señalar finalmente que los sistemas de financiamiento de la vivienda sirven al sector de la población cuyos ingresos superan determinados niveles mínimos; es decir, al sector de la población que puede pagar la deuda correspondiente a la compra de una vivienda mínima. Para atender a la población cuyos ingresos caen bajo ese límite, se han establecido diversos sistemas de subsidios directos e indirectos y algunos servicios de beneficencia que no han operado en la escala necesaria y que solo recientemente han comenzado a tomar impulso.

En lo que respecta al esfuerzo por orientar los recursos hacia la construcción de viviendas económicas, la experiencia de los diversos países ha sido muy variada. En todos se ha tratado de imponer límites a los metros cuadrados por vivienda y al precio medio de construcción por metro cuadrado para las viviendas construidas dentro de los programas nacionales. El cuadro _____ indica que en los proyectos habitacionales que se financiarán con cargo a préstamos del Fondo Fiduciario de Progreso Social, los precios medios de las viviendas fluctúan entre 830 dólares en Brasil y 3 950 en la Argentina; las viviendas están destinadas a grupos familiares con niveles de ingreso que fluctúan entre 30 y 215 dólares por mes. Si se evocan las características de las viviendas construidas en las ciudades hasta fines de 1950, estos límites constituyen un progreso evidente en lo que respecta a orientación hacia la vivienda económica. Sin embargo, son aún excesivamente elevados en relación con los niveles medios de ingresos prevalecientes en las ciudades capitales.

1.3.5 EVALUACION PRELIMINAR DE LOS PLANES DE VIVIENDA DE LA REGION, FORMULADOS O EN EJECUCION HASTA 1965.

Si se analizan los siete programas sectoriales de vivienda que se han formulado en la región como parte de los planes generales de desarrollo, y los planes parciales de corto plazo adoptados en 15 países surgen algunas conclusiones de carácter general bien evidentes.

Los planes y programas de la región no han sido formulados, excepto en dos países con referencia a un esquema de trabajo amplio y completo que contemple por los menos su relación con la economía en su totalidad, su factibilidad práctica -determinada en buena parte por las tendencias históricas y las posibilidades de financiamiento interno- la situación habitacional existente, la necesidad nacional de viviendas, la capacidad económica de las familias, la continuidad de las operaciones más allá del plazo previsto, y la coordinación con otros sectores que comprenden el "desarrollo urbano". En unos casos se han cumplido unas condiciones y en otros otras, pero en ninguno se han cumplido todas eficazmente. Como resultado se encuentra que de los siete países que han formulado programas nacionales, en un caso el plan sectorial no pudo ser ejecutado; en otro la institución nacional encargada de su ejecución no dio su aprobación al plan sectorial preparado por un comité ad-hoc; en otro el plan sectorial se ejecutó en muy buena forma, pero el plan general de que formaba parte no se implementó; en otro caso fue necesario modificar el plan sectorial drásticamente cuando se intentó ejecutarlo por cuanto los datos básicos empleados en su formulación resultaron seriamente errados; en otro caso el plan fue preparado siguiendo un esquema rigurosamente científico, pero aún no se puede iniciar su ejecución; y en otro el plan sectorial no ha podido ser correlacionado en su desarrollo con el desarrollo económico porque no se han podido obtener oportunamente la información estadística y de otro orden que se requiere para este fin. Finalmente, en otro caso, tanto el plan sectorial como general debieron ser modificados antes de su ejecución y el nuevo plan sectorial se está ejecutando solo parcialmente.

Los planes parciales adolecen por lo menos de cinco grandes deficiencias:

- 1) como resultado de la poca experiencia de los organismos de esta región en este campo y de la urgencia con que fueron preparados, varios de los planes parciales de corto plazo resultaron muy ambiciosos en comparación con las

/tendencias

tendencias tradicionales en los respectivos países. Así, por ejemplo en un caso se trataba de producir por el sector público unas dos mil viviendas por año en un país en que sólo se habían estado construyendo anualmente entre 20 y 200 viviendas y las actividades en este campo estaban paralizadas desde hacía algún tiempo. Las dificultades administrativas de todo orden demoraron la iniciación del plan más allá de lo previsto. Sin embargo, eventualmente entró en ejecución y se está desarrollando en buena forma.

2) Casi todos los planes parciales están destinados a familias de ingresos medios y altos y no contemplan subsidios. No sirven entonces a las familias más necesitadas. Sin embargo, hay también programas parciales -o sub-programas- destinados específicamente a estos grupos (siempre por encima de un cierto mínimo nivel de ingresos), pero no tienen la amplitud que se requeriría ni se han desarrollado en las zonas en que más se necesitan.

3) Los planes parciales nacieron como "planes de emergencia" destinados principalmente a capacitar los organismos locales para la ejecución de programas nacionales de gran envergadura. No se pretendía resolver el problema nacional de la vivienda, sino estimular un enfoque frontal. Se perseguía además propiciar la formación de fondos nacionales para la vivienda. No han cumplido estas finalidades cabalmente, pero ha contribuido evidentemente a lograr progresos significativos en estos campos. Probablemente la deficiencia principal es este respecto reside en que los ejecutores de los programas parciales han perdido de vista las finalidades esenciales con que nacieron y su carácter de "planes de emergencia".

4) Se han construido viviendas, pero no se las ha dotado oportunamente de los servicios más indispensables de agua y alcantarillado. Las causas de esta deficiencia son múltiples: falta de financiamiento paralelo para "vivienda" y "servicios comunales", falta de coordinación entre los organismos que se ocupan de una y otra materia, falta de estudio completo de los "proyectos", deficiencias de arrastre en el abastecimiento de agua de casi toda las ciudades, que hacen difícil justificar la dotación de agua a un nuevo barrio aún inhabitado en circunstancias que hay grandes zonas completamente edificadas que no cuentan con este servicio, etc. y 5) La incertidumbre sobre la continuidad de estos planes que resulta principalmente de su desconexión con la planificación del desarrollo.

Es necesario comentar que las críticas que es preciso hacer ahora a los planes de vivienda de la región no podrían haber sido hechas hace diez años atrás porque se estaba haciendo muy poco, prácticamente nada, en este campo. El problema principal que se ha tenido que superar en los últimos cinco años ha sido cómo poner en marcha los nuevos mecanismos destinados a afrontar en forma masiva el problema habitacional. Ahora que existen varios programas en marcha es posible y necesario estudiar formas de perfeccionarlos y orientar su desarrollo hacia su gran finalidad inmediata: detener el empeoramiento de las condiciones habitacionales. Más adelante esta finalidad pasará también a ser pretérita.

Es interesante señalar que los planes de vivienda de todo el mundo son criticables y de hecho están siendo modificados y reorientados continuamente, pero a nadie se le ocurriría pensar que por ser imperfectos, o notoriamente erróneos, deben ser suprimidos. En el Reino Unido, por ejemplo, se critica que el plan de vivienda -sea del gobierno conservador o laborista- es excesivamente limitado (350 000 viviendas por año) y que las viviendas son de calidad muy precaria. "The Economist" y "Punch" se refieren a este asunto con frecuencia (Véase por ejemplo: "No Master Builders" en The Economist del 1° de junio de 1963). En Suecia, en donde el gobierno financia la construcción de alrededor del 90% de las viviendas producidas, se critica la limitación del programa que no resuelve la enorme escasez existente de viviendas provocadas por los elevados ingresos (2 000 dólares per capita) de la población. Los holandeses critican a los suecos por la forma en que éstos calculan sus necesidades de vivienda, y éstos a aquellos. La prensa rusa comenta sin embages las deficiencias de los departamentos construidos por el gobierno . (Véase Figura).

También se ha criticado duramente lo que pudiera llamarse plan de vivienda de los Estados Unidos. Así el Secretario Ejecutivo del Comité Económico Nacional para la Concentración del Potencial Económico de los Estados Unidos señaló en 1938 que menos de la quinta parte de las viviendas construidas en el país anualmente se encontraban al alcance de la población con ingresos inferiores a 2 000 dólares anuales, sector que, sin embargo, constituiría las tres cuartas partes de la población total. En cuanto al sector con ingresos inferiores a 1 000 dólares anuales, que constituiría la tercera parte del grupo de bajo ingreso, apenas si el 1% de las casas construidas anualmente estaban a su alcance. El grupo con ingresos entre 1 000 y 1 500 dólares, que formaban

el 24% de las familias urbanas, sólo podía aspirar a disponer del 3,7% de las casas anualmente edificado. El resto de las casas edificadas anualmente, o sea el 81% del total, sólo estaba al alcance de las familias con ingresos superiores a los 2 000 dólares anuales, sector que incluía sólo el 24% de la población nacional.^{1/} El resto de las familias de bajos ingresos debían ocupar entonces casas viejas. En la América Latina hay una situación semejante, pero con el agravante de no haber suficiente casas viejas para las nuevas familias de bajos ingresos que se forman año a año. Se justifica plenamente, más aún que en el caso de los Estados Unidos, la crítica que se ha venido haciendo en todas las seminarios y reuniones internacionales a los planes latinoamericanos de inversión pública en viviendas en el sentido de estar produciendo viviendas excesivamente amplias y costosas. Lo que interesa ahora es encontrar soluciones que permitan producir las viviendas que la población necesita en la circunstancias actuales y previstas, pero tales soluciones no pueden ser simplistas ni derrotistas ni conservadoras. Deben ser positivas, progresivas y realistas. No se puede recomendar la construcción de viviendas precarias para toda la población porque lo que se requiere es una distribución de viviendas que guarde relación con la distribución prevista del ingreso dentro de 10 o 20 años. Probablemente viviendas de transición tales como las que fueron recomendadas en Inglaterra en 1851:

"But we shall live to see the day when no man shall build his house for posterity. Why should he? He might just as reasonably order a durable suit of clothes, - leather, or gutta-percha, or whatever else lasts longest - so that his great grandchildren should have the benefit of them, and cut precisely the same figure in the world that he himself does.

If each generation were allowed and expected to build its own houses, that single change - comparatively unimportant in itself - would imply almost every reform which society is now suffering for. I doubt whether even our public edifices - our capitals, state houses, court houses, city halls, and churches - ought to be build of such permanent materials as stone or brick, It were better that

^{1/} Arthur B. Gallion, Urbanismo, Compafia Editorial Continental S.A. México 22 D.F., página 193.

they should crumble to ruin, once in twenty years - or thereabouts, - as a hint to the people to examine into and reform the institutions which they symbolize...^{1/}

Las viviendas que se requieren no deberán estar determinadas por el ingreso actual de la población (esta sería una posición exclusivamente conservadora) sino que se debe tomar en cuenta el mejoramiento previsto en el plan de desarrollo. Esto es posible siempre que se modifiquen las modalidades tradicionales del crédito hipotecario y que se pueda formar un fondo nacional para la vivienda en cada país. Sin embargo, la medida en que unas soluciones u otras puedan tener validez sólo podrá ser establecida mediante la programación.

No obstante las notorias e importantes deficiencias anotadas, los planes de vivienda de la región han estimulado efectivamente la construcción de viviendas y el desarrollo de los sectores subsidiarios de la economía, y ha contribuido a frenar -aunque no a detener- el empeoramiento de las condiciones habitacionales. Más positivo aún ha sido el hecho de haber motivado la organización de nuevos sistemas de crédito hipotecario y medidas compensatorias de la inflación que han impedido en algunos casos crisis aún más graves que las registradas hasta 1960, y haber demostrado que los diversos instrumentos de acción sectorial son eficaces para provocar los cambios deseados en la inversión nacional de viviendas.

En síntesis, la evaluación preliminar de los planes de vivienda en ejecución en la región permite afirmar que tales planes han estimulado efectivamente la construcción de viviendas en muchos países. Pero como el lapso entre la asignación de fondos para construir y el término de las obras es muy prolongado en la región, considerando que en algunos casos el ciclo llega a los cinco años, no es posible hacer apreciaciones generales sobre las verdaderas características de los planes parciales que están siendo ejecutados. Pero se pueden arriesgar algunas conclusiones de carácter general: a) en 7 países de la región se han formulado programas de vivienda integrados en sus programas nacionales de desarrollo económico, pero la ejecución de dichos programas no ha estado vinculada en forma efectiva al desarrollo del programa nacional como se previó en su formulación. En otros ocho países sólo se han preparado

^{1/} De "The House of the Seven Gables", escrito en 1851 por Nathaniel Hawthorne.

planes parciales y su amplitud varía mucho con relación a las necesidades globales nacionales y a las tendencias observadas en el período anterior al plan, siendo en algunos casos muy reducida y en otros aparentemente excesiva con relación a las posibilidades económicas;

b) en las primeras etapas de ejecución de todos los planes se han observado deficiencias que es importante corregir tales como excesiva lentitud en las operaciones de puesta en marcha, falta de vinculación entre el programa sectorial y los programas de otros sectores (en particular agua y alcantarillado); inversión pública en viviendas excesivamente caras tanto en relación a los niveles de ingreso de la población como a los costos de edificación; falta de coordinación con el desarrollo paralelo de servicios comunales; retraso en el planeamiento físico y regional, lo cual ha exigido emplazamientos arbitrarios a los nuevos proyectos de vivienda; grandes oscilaciones en la inversión pública y privada tanto por razones políticas como económicas como por programación ineficaz de la ejecución de los planes; y finalmente, la deficiencia que parece ser más perturbadora es la proveniente de la incertidumbre sobre la continuidad de los planes.

c) Algunos órganos han sido más severos en su crítica sobre algunos planes parciales de vivienda, calificándolos de simples ejercicios apresurados para justificar préstamos externos, preparados realmente sin consideración específica de su factibilidad ni de la forma en que será puestos en práctica.

d) En lo que respecta a la amplitud de los planes de vivienda se observa la notable omisión de la acción pública en el campo de la vivienda rural. Excepto en el caso de Venezuela, que tiene un plan de vivienda rural de cierta envergadura; de Chile, que recientemente ha puesto en ejecución un plan relativamente ambicioso urbano y rural, y Ecuador, a través del plan de desarrollo que está ejecutando la Misión Andina, en los otros países en este campo de acción ha sido muy descuidado.

La finalidad que se persigue mediante la programación sectorial de vivienda en escala nacional es corregir las deficiencias enumeradas anteriormente y posibilitar una apreciación objetiva sobre las metas que sería posible alcanzar en este campo en los diversos países de la región.

En el desarrollo de una técnica de programación sectorial, a la cual se refiere este texto, se han aprovechado las experiencias de los diversos países para formar un cuadro general, pero sería un error interpretar el método o los criterios que aquí se proponen como coincidentes o divergentes con relación a los que se están empleando en los diversos países de la región. La situación es en realidad muy variada y no es posible hacer generalizaciones. Aparte del objetivo esencial de proporcionar una vivienda decente para cada hogar, que es aceptada unánimemente por todos los países, y de la circunstancia de reconocerse un empeoramiento de la situación habitacional en los centros urbanos principales, casi no se puede hablar de otros elementos que sean comunes a todos los casos. El tratamiento que se da aquí al problema de la formulación del programa sectorial de vivienda es por lo tanto teórico y se propone más como una guía para la discusión sistemática de esta materia que como una solución de carácter general para todos los países.