COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA (CEPAL)

PROYECTO POBREZA CRITICA
EN AMERICA LATINA

RESTRINGIDO

E/CEPAL/PROY.1/R.37
30 de noviembre de 1979

# NECESIDADES DE VIVIENDA Y DEMANDA EFECTIVA EN AMERICA LATINA

El autor, Guillermo Rosenblüth es funcionario de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de su exclusiva responsabilidad y pueden no coincidir con las de la organización.

79-11-2785

## Indice



/Introducción

## Introducción

Una de las consecuencias visibles del proceso de urbanización ocurrido en los últimos treinta años en los países de la región, es la escasez de viviendas para albergar una población creciente y el reemplazo de unidades deterioradas e insalubres que son ocupadas por proporciones significativas de la población. La preocupación manifestada por los gobiernos y las instituciones de vivienda respecto de esta situación se tradujo en la creación de numerosos programas de vivienda destinados a erradicar o al menos a reducir el fenómeno. Se partió de la base que la provisión de viviendas de bajo costo haría posible la incorporación de los sectores más pobres al mercado habitacional. En ese sentido, fueron propiciadas una serie de medidas destinadas a reducir el costo de las viviendas, tales como el subsidio a las empresas de construcción, hasta la eliminación de impuestos a la importación de maquinarias y equipos destinados a esos fines. Todos estos esfuerzos hacían suponer que la acción desarrollada por el sector vivienda cumpliría el propósito de atender a los más necesitados, sirviendo de ese modo como corrector de las desigualdades originadas por la distribución del ingreso.

Sin embargo, la mayor parte de estos programas ha fracasado debido a que no fueron consideradas las posibilidades reales de ingreso de la población que se intentaba atender. En la perspectiva indicada, frecuentemente se propiciaron soluciones cuyo costo marginó a los sectores que se pretendía favorecer, con lo cual los destinatarios de las viviendas ofrecidas fueron otros grupos sociales, por lo general de mayores ingresos. De esta forma se produjo una desnaturalización de los objetivos perseguidos, al distorsionarse la asignación de recursos, lo cual contribuyó a acentuar aún más la desigualdad social existente.

Desde otro ángulo, se ha justificado la incapacidad del sistema socioeconómico para satisfacer las necesidades de vivienda

/argumentándose que

argumentándose que los recursos necesarios serían de tal magnitud que podrían comprometer parte de la inversión de los países en otras áreas consideradas vitales para el crecimiento económico.

Los aspectos mencionados, que se destacan tanto en el debate como en las decisiones que se adoptan en el ámbito de la política habitacional, plantean las siguientes interrogantes:

a) Los países de la región presentan una estructura socioeconómica caracterizada por una gran desigualdad en la distribución del ingreso, una de cuyas manifestaciones es la situación habitacional. Esta presenta profundos contrastes en cuanto a la calidad de las viviendas de que disponen los diferentes grupos sociales de la población. En este contexto interesa conocer: ¿Cuál ha sido el papel que han cumplido las políticas habitacionales? ¿Han tenido un efecto corrector de las disparidades socioeconómicas de los países, orientando los recursos de modo de atender a los sectores menos favorecidos, o por el contrario, han tendido a acentuar las desigualdades existentes?

b) Dados los niveles de desarrollo socioeconómico logrados por los países y las dimensiones que el problema habitacional tiene en ellos, también surgen otras preguntas: ¿Es posible compatibilizar los recursos con las necesidades? ¿Qué clase de modificaciones deberían introducirse en la asignación de recursos para alcanzar esa finalidad?

c) ¿Puede encontrarse una respuesta al planteamiento anterior dejando operar libremente las fuerzas del mercado habitacional?

d) ¿Cuáles son los principales factores que explican la situación habitacional actual?

El objetivo de este trabajo es responder estos interrogantes para lo cual se presenta en primer lugar una perspectiva global de la situación habitacional en la región, y luego se incluye una estimación de las necesidades habitacionales durante los decenios 1960-1970 y 1970-1980. En seguida, se examinan los costos de

/distintas unidades

distintas unidades habitacionales y se estiman las posibilidades de acceso a la vivienda de las familias de bajos ingresos. Finalmente, y considerando dos soluciones habitacionales alternativas, se calcula la cantidad de recursos que se requerirían para salvar la diferencia entre lo que los hogares pueden destinar al gasto por concepto de vivienda y el costo de la solución habitacional considerada. Se concluye el trabajo con un cálculo de los recursos que hubieran sido necesarios para responder a las necesidades habitacionales en su totalidad (por crecimiento demográfico y la reposición de existencias) en el decenio pasado, si se hubiera proporcionado una vivienda mínima de 40 $m^2$.

Como sucede con todas las estimaciones, los cálculos están sujetos a restricciones importantes, que deben considerarse en la interpretación de los datos.

/1. Visión

## 1. Visión global

Hipotéticamente se estima que de los 40 millones de unidades habitacionales existentes en 1975, la mitad de las viviendas rurales y casi un tercio de las urbanas son marginales o insalubres y deberían ser reemplazadas o mejoradas. Estas estimaciones suponen un grado de ocupación de 1.5 familias por unidad.1/

Según el Estudio Mundial de la Vivienda, una vivienda promedio en un país subdesarrollado dura un período máximo de 30 a 40 años, lo que equivale a una tasa de reemplazo de un 2 por ciento. Sin embargo, es probable que esta tasa sea una meta poco realista, y que, en la práctica, haya que suponer la permanencia prolongada de estructuras ya insalubres.2/

Las mayores necesidades de vivienda se concentran en las grandes ciudades. Según los cálculos, hacia fines de este siglo, por lo menos el 75 por ciento de la población de América Latina habitará en ciudades de más de 20 mil habitantes, lo cual significa que los hogares se triplicarían en las áreas urbanas hasta llegar a poco más de cien millones en el año 2000. (Estos cálculos, basados en proyecciones demográficas de las Naciones Unidas, concluyen que el hogar censal medio se reducirá de 5.3 en 1975 a 4.4 personas para el año 2000.)

Las exigencias planteadas por el crecimiento demográfico imponen la urgente tarea de modificar la situación actual, según la cual el sector organizado de la construcción satisface una pequeña proporción de las necesidades habitacionales de la población.

---

1/ Luis Ratinoff, Población y vivienda en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., versión mimeografiada, 1977.

2/ Naciones Unidas, Estudio mundial de la vivienda, Nueva York, 1967.

/Ello ha

Ello ha dado margen al surgimiento de asentamientos caracterizados por una gran anarquía en la calidad de sus viviendas, predominando estructuras construidas con materiales precarios. Ellos generalmente están situados en áreas desprovistas de servicios básicos, situación que contribuye a aumentar los riesgos de enfermedades de sus habitantes. Otro elemento presente en el surgimiento de estos asentamientos es que han provocado un crecimiento desorganizado de las ciudades, ocasionando mayores costos de obras de infraestructura urbana, así como la ocupación de espacios dedicados a la explotación agrícola. El acceso de las familias pobres a viviendas adecuadas con servicios higiénicos, en áreas planificadas para esos propósitos, ha sido una tarea difícil de lograr en las condiciones vigentes, donde la capacidad de respuesta de los organismos encargados de la tarea habitacional ha sido sobrepasada por la magnitud y dinámica del problema enfrentado.

El escollo principal para solucionar el problema habitacional de los países de la región es la desigual distribución del ingreso, manifestada en los bajos niveles de remuneraciones que perciben los sectores asalariados y en la estructura actual de la asignación de recursos, que beneficia sólo a una minoría de la población latinoamericana. Así, al examinar los costos de viviendas económicas en 1970 (que según los países fluctuaban entre US$ 1 000 y US$ 2 000) y sobre la base de la distribución del ingreso vigente a esa fecha, se pudo calcular que quedaban excluidos del mercado habitacional entre un 15 y un 50 por ciento de la población de los países considerados en este trabajo.

Datos más recientes señalan que la unidad habitacional más barata costaría en la actualidad aproximadamente unos US$ 2 500 en Bogotá y cerca de US$ 5 000 en Ciudad de México, cifras que dejan excluidas del mercado habitacional a un 47 por ciento

/de las

de las familias de Bogotá y un 55 por ciento de las familias de Ciudad de México.3/

Una verificación en el mismo sentido figura en el trabajo de Luis Ratinoff, quien estima que en el año 1976 el precio medio de una vivienda económica en la región habría sido de aproximadamente US$ 4 000, conjeturando que a ese precio más de la mitad de la población latinoamericana quedó excluida del mercado habitacional.4/

Otro elemento adicional que agudiza la situación de las familias pobres es la elevada relación de dependencia que se da en esos estratos, puesto que el hecho de que exista una proporción mayor de menores de edad por cada adulto perceptor de ingresos, afecta la ya limitada capacidad real que tienen estos hogares para destinar recursos a los gastos en vivienda.

Al examinar los criterios en que se basan las políticas habitacionales seguidas por los países del área, es posible apreciar que éstas, en términos generales, han tendido a favorecer la oferta habitacional a través de medidas tales como la exención tributaria, el otorgamiento de créditos, las facilidades de importación de maquinarias y equipos, los estudios técnicos, etc. Mediante estas decisiones de política se ha procurado incentivar la construcción, aumentar su eficiencia y por lo tanto, incrementar el volumen de unidades producidas, junto con rebajar sus costos. Sin embargo, como se demostrará más adelante, durante los últimos años los costos de construcción han aumentado por encima de las tasas de inflación, en tanto que las remuneraciones han ido a la zaga de la espiral inflacionaria.5/

---

3/ Marcelo Selowsky, Hacia la eliminación del déficit de necesidades básicas: implementación, costo fiscal y conflictos con crecimiento, E/CEPAL/Proy.1/17, Santiago de Chile, agosto de 1979.

4/ Luis Ratinoff, op.cit.

5/ En la sección 4 se presenta información estadística de apoyo.

/Sin desconocer

Sin desconocer que tales medidas podrían tener algún éxito - siempre y cuando ellas se apoyen en políticas racionalizadoras de la edificación, de la distribución geográfica de la población, y de la organización comunitaria, el problema de fondo es la desigual distribución del ingreso, factor determinante en la fisonomía y amplitud del problema habitacional.

Por ese motivo, el presente trabajo se centrará en el examen de las derivaciones que tiene la actual distribución del ingreso en la situación habitacional.

## 2. Necesidades habitacionales durante los decenios de 1960 y 1970 6/

No es fácil realizar estimaciones confiables sobre el problema de las necesidades habitacionales. Uno de los principales problemas que se presentan es la comparabilidad de la información entre los países e incluso entre regiones diferentes de un mismo país. Así, el uso vulgar del término "vivienda" denota significados muy diversos, ya sea que se considere la superficie, los materiales de construcción o los costos. A fin de superar este problema, en las Naciones Unidas se utiliza un nuevo concepto para calcular las estimaciones regionales. Esta nueva unidad, denominada "delta", permite calcular el número de soluciones habitacionales necesarias, prescindiendo de sus características físicas y su costo. En su cálculo intervienen las siguientes variables:

$P$ = Población del país o región considerada

$\Delta$ = Una solución habitacional

$h_s$ = Tamaño medio de las unidades familiares $\bar{+}$ promedio de personas por familia

$K$ = Número de familias que ocupan un mismo delta

6/ Las estimaciones de necesidades de vivienda se extractaron de Naciones Unidas, Estudio mundial de la vivienda, 1974, Nueva York, 1977.

/De esta

De esta forma, el número de soluciones habitacionales está dado por la siguiente relación:

$$\Delta = \frac{1}{K} \left(\frac{P}{h_s}\right)$$

Idealmente debería proporcionarse una unidad habitacional (o sea, un delta) a cada familia, como ocurre en los países más desarrollados donde cualquier familia es capaz de adquirir una vivienda. En cambio, en la mayoría de los países en desarrollo, amplios sectores de la población se ven en la necesidad de compartir una vivienda, en cuyo caso K es mayor que 1. Sobre esta base, los cálculos de las Naciones Unidas consideraron dos familias por cada solución habitacional para el decenio de 1960, y 1.5 familias para el decenio de 1970.

En relación con las necesidades de reposición habitacional, se consideró una tasa anual del 2 por ciento que englobaría las unidades que deben ser reemplazadas por ser demasiado antiguas o haber sido demolidas.

En el Cuadro 1 se presentan las estimaciones proyectadas para el período 1960-1970. Los países están ordenados según los servicios básicos de que disponen (abastecimiento de agua, luz, alcantarillado).7

Los países que forman parte de un mismo grupo disponen de servicios básicos semejantes. Los que cuentan con más servicios están incluidos en el grupo 1 y los que disponen de menos, en el grupo 6.

Al observar las estimaciones para los años sesenta, se puede apreciar que a excepción de Argentina y Uruguay, en el resto de los países el incremento demográfico es el factor de mayor incidencia en el número de viviendas que se precisan.

---

7/ CEPAL-PNUD, Proyecto de Pobreza Crítica, Las condiciones de habitación: un análisis de la cobertura de servicios básicos en América Latina, versión mimeografiada, 1979.

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: NECESIDADES DE DELTAS EN EL PERIODO 1960-1970 a/

| Grupo | Total de necesidades vivienda 1960-1970 | Necesidades derivadas de | | Porcentaje de las sustituciones en relación con las necesidades totales |
|---|---|---|---|---|
| | | Crecimiento de la población | Sustitución | |
| | | (miles de deltas) | | |
| Grupo 1 | | | | |
| Uruguay | 134 | 52 | 82 | 61 |
| Panamá b/ | 66 | 39 | 27 | 41 |
| Grupo 2 | | | | |
| Argentina | 994 | 391 | 603 | 61 |
| Venezuela | 460 | 285 | 175 | 38 |
| Chile | 350 | 189 | 161 | 46 |
| Brasil | 4 756 | 3 081 | 1 675 | 35 |
| Costa Rica | 68 | 42 | 26 | 38 |
| Grupo 3 | | | | |
| Colombia | 1 008 | 657 | 351 | 35 |
| Perú | 597 | 357 | 240 | 40 |
| Ecuador | 279 | 176 | 103 | 37 |
| México | 1 776 | 999 | 767 | 43 |
| El Salvador | 138 | 82 | 56 | 41 |
| Grupo 4 | | | | |
| República Dominicana | 199 | 125 | 74 | 37 |
| Honduras | 89 | 50 | 39 | 44 |
| Guatemala | 220 | 133 | 87 | 40 |
| Nicaragua | 64 | 36 | 28 | 44 |
| Grupo 5 | | | | |
| Bolivia | 188 | 109 | 79 | 42 |
| Grupo 6 | | | | |
| Paraguay | 85 | 48 | 37 | 44 |

Fuente: Naciones Unidas, Estudio mundial de la vivienda, 1974, Nueva York, 1977.

a/ Delta es la unidad que permite calcular el número de soluciones habitacionales necesarias, prescindiendo de sus características físicas y su costo.

b/ Excluida la Zona del Canal.

/Los países

Los países agrupados en las últimas categorías tienen una doble tarea, ya que no sólo deben procurar un determinado número de soluciones habitacionales sino también mejorar los bajos niveles de servicios básicos que poseen en la actualidad.

Al comparar las estimaciones normativas de vivienda con las unidades efectivamente producidas, se comprueba que ningún país logró satisfacer los niveles previstos para el término del decenio, a pesar de que éstos consideraban una tasa de ocupación de dos familias por cada unidad habitacional. (Véase el Cuadro 2.)

Esta demanda no satisfecha ha significado un aumento del hacinamiento en las viviendas existentes y la proliferación de unidades carentes además de servicios básicos.

Si las necesidades de alojamiento se duplicaran y en algunos países hasta llegaran a triplicarse en el actual decenio, es evidente la urgencia de buscar soluciones para atenuar al menos las dimensiones del problema, tal como se aprecia en el Cuadro 3, en que se muestra el porcentaje de aumento de las necesidades habitacionales para el decenio actual, a partir de las unidades que se precisaban en el decenio anterior.

El incremento de las necesidades de vivienda es el resultado de las necesidades planteadas por el crecimiento demográfico y el proceso de urbanización. Ambas características se han dado con especial énfasis en los países de la región.

Se estima que aun suponiendo un ritmo más moderado de crecimiento de la población en relación con la tendencia histórica observada, ésta repercutirá sobre la estructura económicosocial planteando nuevos e importantes problemas y agudizando simultáneamente los existentes.

/Cuadro 2

Cuadro 2

AMERICA LATINA: COMPARACION ENTRE ESTIMACIONES NORMATIVAS Y REALIZACIONES EN EL SECTOR VIVIENDA, 1960-1970

(Número de viviendas por cada mil habitantes)

| Grupo | Tasas medias de soluciones habitacionales que deberían construirse | Número medio de permisos para construcciones expedidos | Número medio de viviendas terminadas |
|---|---|---|---|
| Grupo 1 | | | |
| Uruguay | 4.9 | ... | ... |
| Panamá | 5.3 | 0.9 | ... |
| Grupo 2 | | | |
| Argentina | 4.4 | 1.7 | ... |
| Venezuela | 5.0 | 2.2 | 1.9 |
| Chile | 4.0 | 1.8 | 2.4 |
| Brasil | 5.9 | 2.0 | 2.0 |
| Costa Rica | 4.6 | ... | 3.0 |
| Grupo 3 | | | |
| Colombia | 5.6 | 1.1 | 1.2 |
| Perú | 5.1 | | |
| Ecuador | 5.4 | 0.8 | 0.8 |
| México | 4.1 | | 0.1 |
| El Salvador | 4.7 | 0.4 | 0.7 |
| Grupo 4 | | | |
| República Dominicana | 5.5 | 0.4 | 0.5 |
| Honduras | 3.9 | 0.4 | ... |
| Guatemala | 5.0 | 0.3 | ... |
| Nicaragua | 3.7 | | |
| Grupo 5 | | | |
| Bolivia | 4.4 | ... | ... |
| Paraguay | 4.2 | ... | ... |

Fuentes: Naciones Unidas, Estudio mundial de la vivienda, 1974, Nueva York, 1977; Naciones Unidas, Directrices para una política de vivienda en los países en desarrollo, Nueva York, 1977.

/Cuadro 3

Cuadro 3

AMERICA LATINA: NECESIDADES DE DELTAS EN EL PERIODO 1970-1980a/

| País | Total necesidades vivienda 1970-1980 | Necesidades derivadas de | | Aumento necesidades vivienda entre 1960 y 1970 |
|---|---|---|---|---|
| | | Crecimiento de la población | Sustitución | 1960 = 1 |
| | | (miles de deltas) | | |
| Grupo 1 | | | | |
| Uruguay | 350 | 239 | 111 | 2.6 |
| Panamá b/ | 158 | 116 | 42 | 2.4 |
| Grupo 2 | | | | |
| Argentina | 2 625 | 1 803 | 822 | 2.6 |
| Venezuela | 1 118 | 832 | 286 | 2.4 |
| Chile | 788 | 553 | 235 | 2.3 |
| Brasil | 10 795 | 8 011 | 2 784 | 2.3 |
| Costa Rica | 154 | 113 | 41 | 2.3 |
| Grupo 3 | | | | |
| Colombia | 2 387 | 1 791 | 596 | 2.4 |
| Perú | 1 521 | 1 132 | 389 | 2.6 |
| Ecuador | 700 | 527 | 173 | 2.5 |
| México | 4 934 | 3 705 | 1 238 | 2.8 |
| El Salvador | 353 | 263 | 90 | 2.6 |
| Grupo 4 | | | | |
| República Dominicana | 515 | 389 | 126 | 2.6 |
| Honduras | 256 | 193 | 63 | 2.9 |
| Guatemala | 532 | 393 | 139 | 2.4 |
| Nicaragua | 180 | 135 | 45 | 2.8 |
| Grupo 5 | | | | |
| Bolivia | 463 | 339 | 124 | 2.5 |
| Grupo 6 | | | | |
| Paraguay | 240 | 180 | 60 | 2.8 |

Fuente: Naciones Unidas, Estudio mundial de la vivienda, 1974, Nueva York, 1977.

a/ Delta es la unidad que permite calcular el número de soluciones habitacionales, prescindiendo de sus características físicas y de su costo.

b/ Excluida la Zona del Canal.

/Segun la

Según la proyección media de las Naciones Unidas, en el último cuarto de siglo la población latinoamericana aumentará de 320 a más de 600 millones de habitantes. Este fenómeno supone una gradual desaceleración del crecimiento demográfico, y se basa en la hipótesis de que habrá un descenso de la fecundidad del orden del 25 por ciento y un mejoramiento en la esperanza de vida de alrededor de un 17 por ciento. Se estima, además, que el 75 por ciento de la población de la región habitará en ciudades de más de veinte mil habitantes, lo cual significa que los hogares se triplicarán hasta llegar a poco más de cien millones en el año 2000. Se supone que para 1990, ciudades como Sao Paulo y Ciudad de México tendrán aproximadamente veinte millones de habitantes. Además de las mencionadas, Buenos Aires, Río de Janeiro y Lima figurarán también entre las ciudades más grandes del mundo.

Sin pretender analizar las causas de este creciente proceso de urbanización - por no constituir la preocupación central del análisis - se puede señalar que en términos generales, dicho proceso obedece a las políticas públicas destinadas a aumentar las inversiones en la industria y en la provisión de servicios, así como a los más altos ingresos urbanos. De esta manera, la región urbana se transforma en una zona atractiva para los habitantes rurales, situación que sumada a las distorsiones del desarrollo rural, ha fomentado la tendencia a emigrar hacia las ciudades.

La producción de casas de bajo costo, así como el aumento de proyectos de urbanización y servicios han sido insuficientes para responder a las necesidades actuales. Por esta razón, han surgido los ocupantes sin título y han aumentado las tasas de ocupación ilegal de las unidades de vivienda existentes, como únicas opciones para las familias pobres. Algunas estimaciones señalan que los asentamientos precarios crecen a un ritmo del 12 por ciento, o sea, dos veces más que los centros urbanos que crecen en forma más acelerada. Esta situación ha dado origen a un tipo de organización

/de la

de la vida urbana caracterizada por una elevada proporción de viviendas marginales y submarginales. Si se considera que las viviendas son parte de un medio ambiente social, es evidente que la calidad de sus estructuras y dotación de servicios básicos son elementos determinantes del hábitat de las ciudades.

Para tener una idea de la magnitud que reviste el problema de la tugurización en algunos países de la región, véase el Cuadro 4.

### 3. Costo de la vivienda económica

Algunos estudios han señalado que durante los últimos 20 años, los costos de construcción han aumentado por encima de las tasas de inflación, a pesar de los esfuerzos de los países para reducir los altos costos de financiamiento de las viviendas.8/

Ante esta situación y como un medio de conciliar los recursos frente a la magnitud del problema habitacional, los países fueron reduciendo gradualmente el patrón de vivienda para los sectores de menores ingresos, tanto en lo relativo a la superficie edificada como al diseño y la calidad de los materiales utilizados en su construcción.

En el Cuadro 5 se ilustra la clase de unidad habitacional económica proporcionada en algunos países y se muestra además, la composición del costo a fin de identificar la proporción de cada componente en el precio final. Los ejemplos aludidos han sido extractados de estudios realizados en 1968 y 1970. A pesar de la importancia del tema, desafortunadamente, no hay estudios más recientes que permitan evaluar la situación actual.

---

8/ Naciones Unidas, Estudio mundial de la vivienda, Nueva York, 1977; ILPES, Ensayos sobre diagnóstico, explicación y políticas, versión mimeografiada, 1978, pp.446-448; Luis Ratinoff, Población y vivienda en América Latina BID, Washington, junio de 1977, p.11.

/Cuadro 4

Cuadro 4

AMERICA LATINA: PROPORCION DE VIVIENDAS MARGINALES Y SUBMARGINALES EN ALGUNAS CIUDADES PRINCIPALES

| País | Ciudad | Población de la ciudad en 1970 (miles) | Personas en tugurios y asentamientos precarios a/ (porcentajes) | Año |
|---|---|---|---|---|
| Venezuela | Caracas | 2 290 | 40 | 1969 |
| | Maracaibo | 727 | 50 | 1969 |
| | Barquisimeto | 293 | 41 | 1969 |
| | Ciudad Guayana | 133 | 40 | 1969 |
| Panamá | Ciudad Panamá | 418 | 17 | 1970 |
| Chile | Santiago | 2 623 | 25 | 1964 |
| México | Ciudad México | 3 026 | 46 | 1970 |
| Perú | Lima | 2 877 | 40 | 1970 |
| | Arequipa | 195 | 40 | 1970 |
| | Chimbote | 103 | 67 | 1970 |
| Brasil | Río de Janeiro | 4 252 | 30 | 1970 |
| | Belo Horizonte | 1 106 | 14 | 1970 |
| | Recife | 1 046 | 50 | 1970 |
| | Porto Alegre | 870 | 13 | 1970 |
| | Brasilia | 272 | 41 | 1970 |
| Colombia | Bogotá | 2 463 | 60 | 1969 |
| | Cali | 874 | 30 | 1969 |
| | Buenaventura | 119 | 80 | 1969 |
| Ecuador | Guayaquil | 742 | 49 | 1969 |

Fuente: Orville F. Grimes, Jr. Housing for Low Income Urban Families, Banco Mundial, Washington, D.C., 1976, p. 116.

a/ Dada las diferentes definiciones utilizadas por los países para expresar este fenómeno, estas cifras deben interpretarse como un indicador burdo que sólo señala el orden de magnitud en los países.

/Cuadro 5

Cuadro 5

AMERICA LATINA: MONTO Y COMPOSICION DEL COSTO DE LAS VIVIENDAS ECONOMICAS. EN CINCO PAISES, 1967

| Costo y superficie | Nordeste del Brasil | Chile | Colombia | Costa Rica | México |
|---|---|---|---|---|---|
| Costo por unidad de vivienda (en dólares de 1967) | 1 118 | 3 201 | 1 560 | 1 969 | 4 930 |
| Superficie media de cada lote en $m^2$ | 153 | 144 | 157 | 128 | 121 |
| Superficie media edificada en $m^2$ | 27 | 47 | 42 | 52 | 66 |
| Composición porcentual del costo | | | | | |
| Terreno urbanizado | 30.9 | 16.8 | 28.3 | 33.8 | 32.7 |
| Edificación | 62.3 | 77.2 | 56.5 | 54.7 | 59.6 |
| Gastos de administración | 6.0 | 5.7 | 15.2 | 7.7 | 7.7 |
| Gastos del comprador | 0.8 | -0.3 | | 3.8 | |
| Precio final | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |

Fuente: CEPAL-BID, Niveles y composición del costo de la vivienda en América Latina, (ATN/TF-606-SS), vol. I, Santiago de Chile, marzo de 1968.

/En el

En el primero de los trabajos mencionados, efectuado en 1968, se examina la situación en cuatro países de la región - Chile, Colombia, Costa Rica y Brasil - y se analiza para cada uno de ellos el costo de la vivienda mínima, media y superior.9/

El método seguido en este estudio consistió en investigar los proyectos de vivienda urbana realizados por instituciones fiscales, semifiscales o municipales que tuvieran representatividad en América Latina.

En el Cuadro 6 figuran datos relativos al monto y composición del costo de las viviendas económicas. Al examinar las diferencias de costo, se puede apreciar que México y Chile son los países que muestran cifras más elevadas. No existen diferencias significativas en relación con la superficie media de las propiedades adjudicadas, las que fluctúan entre 121 y 157 $m^2$.

En cuanto a la superficie edificada, las diferencias son apreciables. La mayor superficie media construida es la de México, con 66 $m^2$, seguida por Costa Rica con 52 $m^2$. En Chile y Colombia la superficie media construida alcanza a 47 y 42 $m^2$ respectivamente. Los datos respecto a la menor superficie edificada, que es de 27 $m^2$, corresponden al nordeste del Brasil.

Al observar la proporción que tienen los costos en el precio final, se puede comprobar que, con la excepción de Chile, el costo del terreno representa aproximadamente un tercio del total, y el de la edificación, los otros dos tercios. La situación de Chile altera esta relación debido a que en los promedios considerados están comprendidas algunas viviendas en altura.

---

9/ CEPAL-BID, Niveles y composición del costo de la vivienda en América Latina, (ATN/TF-606-SS), Santiago de Chile, marzo de 1968.

/Cuadro 6

Cuadro 6

BOGOTA: COSTO Y CARACTERISTICAS DE DIVERSOS TIPOS DE SOLUCIONES HABITACIONALES, 1970

| Características y precio / Tipo de solución habitacional | Sitios y servicios 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|
| I. Características de la solución habitacional | | | | | |
| a) Superficie ($m^2$) | | | | | |
| Edificación | no | no | no | no | no |
| Loteo de terreno | 75 | 75 | 75 | 75 | 75 |
| b) Disponibilidad de servicios | | | | | |
| Agua y alcantarillado | no | sí | sí | sí | sí |
| Electricidad | no | no | sí | sí | sí |
| Calles | no | no | no | sí | sí |
| II. Precio solución habitacional (dólares de 1970) | | | | | |
| a) Por $m^2$ | | | | | |
| Urbanización | 0.4 | 1.04 | 1.7 | 2.0 | 2.4 |
| Edificación | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Terreno | 3.6 | 3.6 | 3.6 | 3.6 | 3.6 |
| b) Por cada solución | | | | | |
| Urbanización | 30 | 75 | 128 | 150 | 180 |
| Edificación | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Terreno | 270 | 270 | 270 | 270 | 270 |
| Precio final | 300 | 345 | 398 | 420 | 450 |
| III. Composición porcentual del costo | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Urbanización | 10 | 22 | 32 | 36 | 40 |
| Terreno | 90 | 78 | 68 | 64 | 60 |
| Edificación | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Fuente: Orville F. Grimes Jr., Housing for Low Income Urban Families, Banco Mundial, Washington, D.C., 1976.

/Cont. Cuadro 6

Cuadro 6

BOGOTA: COSTO Y CARACTERISTICAS DE DIVERSOS TIPOS DE SOLUCIONES HABITACIONALES, 1970 (conclusión)

| Tipo de solución habitacional / Características y precio | Viviendas uni y multifamiliares | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Unifamiliares | | Multifamiliares | |
| | Solución 1 | Solución 2 | Viviendas de hasta 2 pisos | Viviendas de hasta 5 pisos |
| I. Características de la solución habitacional | | | | |
| a) Superficie ($m^2$) | | | | |
| Edificación | 50 | 50 | 50 | 50 |
| Loteo de terreno | 75 | 91 | 91 | 30 |
| b) Disponibilidad de servicios | | | | |
| Agua y alcantarillado | sí | sí | sí | sí |
| Electricidad | sí | sí | sí | sí |
| Calles | sí | sí | sí | sí |
| II. Precio solución habitacional (dólares de 1970) | | | | |
| a) Por $m^2$ | | | | |
| Urbanización | 3.7 | 6.1 | 6.1 | 2.0 |
| Edificación | 20.5 | 31.6 | 33.3 | 49.1 |
| Terreno | 3.6 | 4.2 | 4.2 | 4.2 |
| b) Por cada solución | | | | |
| Urbanización | 180 | 305 | 305 | 101 |
| Edificación | 1 025 | 1 580 | 1 665 | 2 445 |
| Terreno | 270 | 382 | 382 | 126 |
| Precio final | 1 475 | 2 267 | 2 352 | 2 682 |
| III. Composición porcentual del costo | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Terreno | 18 | 17 | 16 | 5 |
| Urbanización | 12 | 13 | 13 | 3 |
| Edificación | 69 | 70 | 71 | 92 |

Fuente: Orville F. Grimes Jr., Housing for Low Income Urban Families, Banco Mundial, Washington, D.C., 1976.

/El gasto

El gasto administrativo más alto lo presenta Colombia, con un 15 por ciento del precio final, que prácticamente duplica la proporción de este gasto en la composición del costo de las viviendas en los otros países.

A continuación se mostrarán los costos de varias soluciones habitacionales económicas alternativas en Bogotá y Ciudad de México.10/

Las soluciones adoptadas en Colombia van desde la sola provisión de un terreno provisto de una dotación mínima de infraestructura, hasta una vivienda de material sólido con total equipamiento de servicios básicos.

Naturalmente a cada una de estas soluciones corresponde un costo que se va elevando en la medida que el tipo de vivienda es más completo.

Los sistemas más simples son los denominados "programas de sitios y servicios", por los cuales los beneficiarios deben levantar sus propias viviendas. La política que impulsa esta clase de solución supone que, gradualmente, puede mejorarse la calidad de la vivienda y la dotación de servicios básicos, recurriendo a la ayuda estatal y al trabajo de los pobladores. La ayuda estatal consiste fundamentalmente en proporcionar a los usuarios los elementos básicos para completar la infraestructura urbana, así como la asesoría técnica para construir las viviendas. La suerte corrida por estos asentamientos ha sido muy variada, aun dentro de un mismo país, ya que algunos han evolucionado favorablemente, en cambio en otros se ha acentuado la tugurización.11/

---

10/ Orville F. Grimes Jr., Housing for Low Income Urban Families, A World Bank Research Publication, Washington, D.C. 1976; Banco Mundial, Housing Sector Policy, Washington D.C., 1975.

11/ Para conocer las características de estos programas así como las ventajas y desventajas de estas soluciones, puede consultarse ILPES, Ensayo sobre diagnóstico, explicación y políticas, versión mimeografiada, Santiago de Chile, 1978.

/Aun considerando

Aun considerando soluciones que no contemplan la edificación de viviendas, existen evidentes diferencias de precios. En el Cuadro 6 se muestran cinco proyectos de esa naturaleza en Bogotá, que proporcionan diferentes servicios y que poseen costos diferentes. El de costo más bajo (US$300 por unidad) sólo proporciona agua, mediante grifos ubicados en el interior del área de asentamiento. Cuando se incluye la dotación completa de servicios básicos el costo de la unidad alcanza a US$ 450.12/ En cada uno de estos proyectos, la superficie de terreno fue del orden de los 75 $m^2$. En el mismo Cuadro 6 se examinan los proyectos que contemplan una superficie edificada para viviendas. Todos estos casos suponen un equipamiento de infraestructura completa, no existiendo diferencias en la superficie construída, que en todos los casos es de 50 $m^2$.

Las viviendas se dividen en unifamiliares (en extensión horizontal) y multifamiliares (viviendas en altura).

Las viviendas unifamiliares son pareadas, lo cual permite disminuir el costo de instalación de los servicios sanitarios. La solución más económica sólo dispone de una superficie de terreno de 75 $m^2$. Las demás son de 91 $m^2$ con excepción de las viviendas en altura que suponen una superficie compartida de 30 $m^2$ por vivienda. Los precios finales fluctúan entre US$ 1 475 y US$ 2 682; estos últimos corresponden a las viviendas multifamiliares.

En todas las soluciones habitacionales que consideran la construcción de una vivienda, con excepción de la vivienda edificada en altura, la incidencia de los componentes del costo en el precio final es semejante. Así, se puede constatar que en las viviendas de hasta dos pisos el costo de la edificación se aproxima al 70 por ciento del costo final, la tierra al 17 por ciento y la urbanización al 13 por ciento. Estas proporciones se alteran en el caso de las viviendas multifamiliares, en las cuales la edificación representa el 92 por ciento del costo final, el terreno el 5 por ciento y la urbanización tan sólo el 2 por ciento.

---

12/ En dólares de 1970.

/Por último

Por último, examinamos la relación entre estas soluciones habitacionales según las diferencias de costo de cada una de ellas. Si se compara la unidad de menor costo entre las que proporcionan una vivienda con la unidad más completa del sistema, consistente en un sitio con sus servicios básicos, esta última representa sólo un tercio de la primera. Es decir, con el costo mínimo de una unidad que contemple edificación pueden atenderse tres soluciones de las más económicas.

Las diferencias entre los sistemas que proporcionan viviendas son también importantes. Así, la unidad multifamiliar prácticamente duplica el costo de la vivienda de menor precio.

En el Cuadro 7 se presentan las características y los costos de tres tipos de unidad habitacional destinadas a sectores de bajos ingresos en Ciudad de México. En todos ellos está comprendida la construcción de una vivienda y el suministro de servicios básicos completos.

La unidad de menor precio tiene un valor de US$ 3 000 y la más cara duplica esa cantidad llegando a US$ 6 300.13/ Esto último no solo se explica por la mayor superficie edificada, sino también por las diferencias cualitativas de los materiales utilizados y de las terminaciones de la construcción, todo lo cual se refleja al observar los precios por $m^2$ de construcción. (Véase nuevamente el Cuadro 7.)

Al examinar la proporción de cada componente en el costo final, se puede constatar que en la solución de menor precio, el valor de la tierra y el de la edificación presentan una ponderación semejante (aproximadamente un 45 por ciento del costo total). En la unidad habitacional de mejor calidad, aumenta en el precio final la importancia del gasto en edificación, que alcanza a un 56 por ciento, en tanto que la tierra representa un 38 por ciento y la urbanización el 6 por ciento restante. En las viviendas de altura, se acentúa

13/ En dólares de 1970.

/Cuadro 7

Cuadro 7

CIUDAD DE MEXICO: COSTO Y CARACTERISTICAS DE DIVERSOS TIPOS DE VIVIENDAS, 1970

| Características y precio / Tipo de solución habitacional | Viviendas unifamiliares de 1 y 2 pisos | Viviendas unifamiliares de bajo costo de 1 y 2 pisos | Viviendas multifamiliares de hasta 4 ó 5 pisos |
|---|---|---|---|
| I. Características de la solución habitacional | | | |
| a) Superficie ($m^2$) | | | |
| Edificación | 47 | 72 | 67 |
| Loteo de terreno | 186 | 183 | 41 |
| b) Disponibilidad de servicios | | | |
| Agua y alcantarillado | sí | sí | sí |
| Electricidad | sí | sí | sí |
| Calles | sí | sí | sí |
| II. Precio solución habitacional (dólares de 1970) | | | |
| a) Por $m^2$ | | | |
| Urbanización | 5.9 | 4.9 | 3.9 |
| Edificación | 28.5 | 49.3 | 49.6 |
| Terreno | 7.4 | 13.1 | 14.1 |
| b) Por cada solución | | | |
| Urbanización | 280 | 351 | 263 |
| Edificación | 1 349 | 3 530 | 3 338 |
| Terreno | 1 376 | 2 398 | 578 |
| Precio final | 3 005 | 6 279 | 4 179 |
| III. Composición porcentual del costo | | | |
| Terreno | 46 | 38 | 14 |
| Urbanización | 9 | 6 | 6 |
| Edificación | 45 | 56 | 80 |

Fuente: Orville F. Grimes Jr., Housing for Low Income Urban Families, Banco Mundial, Washington, D.C., 1976.

/la importancia

la importancia del gasto en edificación y disminuye la proporción correspondiente al terreno. Como ha podido apreciarse, existen grandes diferencias en las denominadas "soluciones habitacionales para los sectores de bajos ingresos".

Determinar las necesidades mínimas de vivienda es más controvertible que establecer necesidades mínimas de alimentación, puesto que las primeras están sujetas a considerables variaciones derivadas del medio físico, del tamaño de las ciudades, de la disponibilidad local de materiales y de las características culturales de los hogares. Las unidades establecidas en los programas habitacionales sólo nominalmente se han basado en esta clase de consideraciones. En la práctica, su adopción ha sido la resultante de la presión de fuerzas económicas, sociales y políticas. En lo económico, ha intervenido el estado de desarrollo, la distribución del ingreso, los niveles de ocupación y el salario real y en lo social, ha influido la capacidad organizativa de los sectores más postergados y la existencia o ausencia de canales apropiados para que estos grupos puedan expresar sus demandas. Según la correlación de fuerzas políticas dominantes, éstas han adoptado un cierto estilo de desarrollo y, a través de las políticas económicas implantadas no sólo han afectado la asignación de recursos, sino que también han determinado el grado de apertura social.14/

---

14/ Para una referencia a las diferentes configuraciones políticas y sus derivaciones en el estilo asumido, véase J. Graciarena, Las estrategias de las necesidades básicas como estilo de desarrollo nacional e internacional, versión preliminar, Santiago, octubre de 1978.
Una explicación sobre la asociación entre estilo de desarrollo y políticas de vivienda figura en el documento ILPES, op.cit. pp. 363-365.

/4. Acceso

## 4. Acceso al mercado habitacional

Uno de los objetivos perseguidos por las políticas habitacionales en la región ha sido crear condiciones favorables para abaratar el costo de la construcción. En este sentido, se han activado medidas orientadas a favorecer la oferta habitacional a través de exenciones tributarias, créditos, facilidades de importación de maquinarias y equipos, estudios técnicos, etc. Se pensaba que una reducción en el costo de la edificación serviría para disminuir el precio de las viviendas y ampliar el número de personas que podrían incorporarse al mercado. Sin embargo, la mayoría de estos esfuerzos no tuvieron el éxito previsto y la evolución desfavorable de precios y salarios (aspectos que se analizarán más adelante) acentuaron las características marginalizadoras del mercado habitacional, haciendo así cada vez menor la proporción de población que puede solucionar sus problemas de vivienda a través de los mecanismos convencionales del mercado.

Aunque no se dispone de información reciente, los datos de 1970 ya utilizados permiten caracterizar la situación que, a este respecto, presentan algunos países de la región.

El acceso al mercado habitacional puede calcularse a base de: el precio de la vivienda, la distribución del ingreso de los hogares, el porcentaje del ingreso familiar destinado a vivienda, el plazo de amortización y la tasa de interés del crédito.15/

---

15/ Los precios de una vivienda de interés social se obtuvieron del BID, Costos comparativos en América Latina, Washington D.C., 1970; The Agency for International Development, (AID), Departamento de Estado, Cooperative and the Minimum Shelter Approach in Latin America, Washington D.C., 1972; Banco Mundial, Background Paper on Housing, Washington D.C., 1975.
La distribución del ingreso de los hogares se obtuvo de la División de Estadísticas de la CEPAL. La proporción del ingreso familiar gastado en vivienda se obtuvo de CEPAL, División de Estadísticas, Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingresos, Santiago, noviembre de 1977, y de Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, Serie Cuadernos de la CEPAL, Santiago, 1979; y Orville F. Grimes, Housing... op.cit.

/En esta

En esta sección se analizan dos clases de solución habitacional económica: a) una vivienda de 20 $m^2$ de superficie con tasas de interés de un 10 o 15 por ciento anual, y suponiendo un porcentaje de ingreso familiar de 15 por ciento destinado a vivienda, y b) una vivienda de 40 $m^2$, con una tasa de interés del 10 por ciento anual y un porcentaje del ingreso familiar destinado a vivienda que varía de acuerdo al país analizado.

En ambos casos, el plazo de amortización fue de 25 años. La magnitud de superficie utilizada se aproxima a muchas de las soluciones propiciadas en los planes habitacionales para los sectores de bajos ingresos.16/

La información sobre el primer caso analizado (la vivienda de 20 $m^2$) se presenta en el Cuadro 9, 17/ en el cual se puede apreciar que el porcentaje de hogares que no tienen acceso a esa

---

16/ No existe consenso acerca del espacio edificado de que deberían disponer las personas. En el informe final de la Conferencia Mundial del Empleo realizada en junio de 1976 por la OIT, se consideraron 5.3 metros por persona en Africa, Asia y 7.5 para América Latina. El documento Meeting Basic Human Needs: Some Global Estimates, de la OIT, de julio de 1978, consigna 8 m2 por persona para esta región. El modelo de Bariloche sugiere a su vez una solución que fluctúa entre 7.5 y 10 m2 por persona. El Banco Mundial, en algunos estudios, presenta soluciones alternativas que van desde los 4 a los 14 m2 por persona.

17/ El procedimiento seguido para el cálculo fue el siguiente:

a) Se determinó el monto de amortización aplicando la fórmula:

$$R = P \frac{(1 + i)^n i}{(1 + i)^n - 1}$$

en la que R = monto de amortización
$P_1$ = precio de la vivienda
n = plazo
i = tasa de interés

b) Luego se calculó el monto de ingreso que deberían ganar los hogares para que el monto de amortización calculado represente el porcentaje del ingreso invertido en vivienda.

c) A continuación se buscó el tramo de la distribución del ingreso de los hogares que correspondiera al monto de ingreso calculado. Para dar mayor precisión al cálculo se interpoló la distancia entre los tramos. En el Cuadro 8 figuran los datos sobre distribución del ingreso de los hogares.

/Cuadro 8

Cuadro 8

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE HOGARES POR TRAMO DE INGRESO, EN OCHO PAISES, 1970[a]

| Tramos de ingreso mensual, en dólares de 1970 | Costa Rica | Perú | Brasil | Honduras | Argentina | Venezuela | México | Chile |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 - 17 | 1.9 | 16.4 | 13.0 | 15 | 0.2 | 1.2 | 1.3 | 1.4 |
| 18 - 43 | 8.1 | 14.5 | 28.0 | 33 | 2.7 | 8.0 | 8.3 | 8.6 |
| 44 - 48 | 1.0 | 2.6 | 3.0 | 2 | 0.9 | 0.9 | 0.4 | - |
| 49 - 65 | 4.4 | 6.6 | 10.0 | 11 | 3.6 | 6.2 | 10.0 | 1.1 |
| 66 - 101 | 11.2 | 13.4 | 15.0 | 10 | 8.2 | 10.4 | 10.0 | 15.3 |
| 102 - 130 | 7.4 | 6.4 | 5.0 | 6 | 3.9 | 3.4 | 10.0 | 9.5 |
| 131 - 187 | 20.4 | 11.5 | 9.0 | 5 | 15.9 | 15.4 | 18.7 | 17.1 |
| 188 - 265 | 16.2 | 8.7 | 5.0 | 8 | 15.3 | 14.5 | 11.3 | 17.3 |
| 266 - 459 | 17.8 | 12.6 | 7.0 | 6 | 29.2 | 16.6 | 10.0 | 15.9 |
| 460 y más | 11.6 | 7.2 | 6.0 | 4 | 20.0 | 23.4 | 20.0 | 13.9 |

Fuente: CEPAL, División de Estadística.

a/ No figura Colombia porque la distribución está expresada en deciles.

/Cuadro 9

Cuadro 9

AMERICA LATINA: PORCENTAJE DE HOGARES MARGINADOS DEL MERCADO HABITACIONAL EN 1970a/

| Grupo | Con una tasa de 10% anual | | | | Con una tasa de 15% anual | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Precio de una vivienda de 20 m2 (dólares de 1970) | Pago mensual (dólares de 1970) | Ingreso mensual (dólares de 1970)b/ | Porcentaje de hogares marginados del mercado | Pago mensual (dólares de 1970) | Ingreso mensual (dólares de 1970)b/ | Porcentaje de hogares marginados del mercado |
| Grupo 2 | | | | | | | |
| Argentina | 2 083 | 18.9 | 126 | 18.9 | 26.7 | 178 | 32.8 |
| Venezuela | 1 100 | 10.0 | 67 | 16.6 | 14.1 | 94 | 24.6 |
| Chile | 1 367 | 12.4 | 82 | 18.1 | 17.5 | 117 | 31.5 |
| Costa Rica | 1 000 | 9.1 | 61 | 14.5 | 12.8 | 85 | 21.5 |
| Brasil | 1 167 | 10.6 | 71 | 56.1 | 14.9 | 100 | 68.6 |
| Grupo 3 | | | | | | | |
| México | 1 333 | 12.1 | 81 | 24.5 | 17.1 | 114 | 34.3 |
| Colombia | 800 | 7.3 | 49 | 30.0 | 10.2 | 68 | 40.6 |
| Perú | 1 533 | 14.0 | 93 | 50.4 | 19.6 | 131 | 59.9 |
| Grupo 4 | | | | | | | |
| Honduras | 767 | 7.0 | 47 | 51.5 | 9.8 | 66 | 63.0 |

Fuentes: Sobre costo de las viviendas: BID, Costos comparativos en América Latina, diciembre de 1970; Banco Mundial. Housing Sector Policy, Washington, D.C., 1975; Orville F. Grimes Jr. Housing for Low Income Urban Families. Washington, D.C., 1975.

a/ Con una solución habitacional de 20 m2, dos tasas alternativas de interés y suponiendo un plazo de 25 años para amortizar la deuda.

b/ Suponiendo que destinan un 15% de su ingreso al gasto en vivienda.

/solución habitacional

solución habitacional fluctúa entre un 15 por ciento en Costa Rica, hasta un 56 por ciento en Brasil. Además, se puede verificar que en la medida que se desciende en la clasificación - con la excepción de Brasil - aumenta la proporción de hogares que quedan fuera del mercado. Lo anterior indica que en los países donde los servicios básicos son insuficientes es mayor el número de hogares que no tienen acceso al mercado.

Cuando estos cálculos se realizan sobre la base de un interés del 0.15 anual, los porcentajes de los hogares marginados del mercado habitacional se elevan rápidamente. Las situaciones más extremas se presentan en Brasil, Perú y Honduras, donde más de la mitad de la población queda excluida del mercado.

Con nuevos antecedentes y otra metodología se puede postular otro esquema, cambiando dos de los supuestos: duplicando la superficie del ejemplo anterior y variando el porcentaje del ingreso familiar según el país analizado. El resultado presentado en el Cuadro 10 confirma, una vez más, la importante magnitud de población que queda fuera del mercado,18/ pese a que los precios considerados son los más bajos. De esta forma se observa una vez más que el principal obstáculo para conseguir una vivienda no es el precio, sino los bajos ingresos de la mayor parte de la población.

Las cifras de población presentadas encuentran apoyo en otros estudios. Así, por ejemplo, en un trabajo realizado por el Centro Brasileño de Análisis y Estudios de Planificación (CEBRAP), se señala que la comparación de la distribución de la renta con los requisitos mínimos de los diversos programas de vivienda muestran que

---

18/ Es preciso recordar que los porcentajes calculados no reflejan necesidades de vivienda, sino las posibilidades que tiene la población de adquirir una vivienda dentro de condiciones determinadas.

/Cuadro 10

Cuadro 10

AMERICA LATINA: PORCENTAJES DE HOGARES MARGINADOS DEL MERCADO HABITACIONAL EN 1970a/

| Grupo | Precio de una vivienda de 40 m² (dólares de 1970) | Monto de amortización mensual (dólares de 1970) | Porcentaje del ingreso destinado a vivienda b/ | Monto mensual de ingreso que deberían percibir los hogares (dólares de 1970) | Porcentaje de hogares marginados del mercado habitacional |
|---|---|---|---|---|---|
| Grupo 2 | | | | | |
| Argentina | 4 166 | 38 | 21 | 181 | 34 |
| Venezuela | 2 200 | 20 | 24 | 83 | 21 |
| Chile | 2 734 | 25 | 24 | 104 | 27 |
| Costa Rica | 2 000 | 18 | 20 | 90 | 23 |
| Brasil | 2 334 | 21 | 24 | 88 | 64 |
| Grupo 3 | | | | | |
| México | 2 666 | 24 | 15 | 160 | 50 |
| Colombia | 1 600 | 15 | 22 | 63 | 41 |
| Perú | 3 066 | 28 | 15 | 187 | 71 |
| Grupo 4 | | | | | |
| Honduras | 1 534 | 14 | 16 | 88 | 67 |

a/ Con una solución habitacional de 40 m², una tasa de interés del 10% anual sin pago inicial, y suponiendo un plazo de 25 años para amortizar la deuda.

b/ La información de Brasil se obtuvo de CEPAL, Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto por grupos de ingreso, Santiago de Chile, 1977. El gasto de Costa Rica fue estimado. El resto proviene de Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en en América Latina, Serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 27, Santiago de Chile, 1979.

/éstas excluyen

éstas excluyen a un 60 por ciento de la población del país.19/ En otra publicación del mismo organismo en que se analiza la situación de los eventuales deudores hipotecarios del Banco Nacional de Habitación en Río de Janeiro, se constató que los dividendos exigidos por el Banco representaban más de un 24 por ciento del ingreso de los hogares para un 75 por ciento de quienes solicitaban los créditos. En el primer tramo de la distribución del ingreso, que representaba el 9 por ciento del total, el dividendo que los usuarios debían pagar significaba un 60 a un 80 por ciento de sus ingresos.20/

En un estudio realizado por PREALC, se estimó que en el Perú el porcentaje de hogares que no satisfacen sus necesidades básicas se aproxima al 50 por ciento de la población.21/

En otro trabajo se señala que en Bolivia, el promedio mensual de ingreso de los trabajadores en 1975 fluctuaba alrededor de $b 1 000 (mil pesos bolivianos). Estos grupos destinaban aproximadamente el 16 por ciento del ingreso para amortizar las viviendas. Sin embargo, para considerar una solicitud, las entidades públicas exigían un promedio de amortización que oscilaba entre los $b 600 y los $b 1 500, por lo cual quedaba prácticamente fuera de la posibilidad de obtener una vivienda la población de ingresos medios

---

19/ Luis Arellano Gome de Andrade, "La urbanización en el Brasil: aspectos demográficos, sociales, económicos y políticos", Política urbana en el Brasil, CEBRAP, Sao Paulo, junio de 1976, pp.151-153.

20/ Gabriel Boheffi, "A casa das ilusoes perdidas", "Aspectos socioeconómicos y políticos do plano nacional de habitaçao", Cuaderno Nº 22, CEBRAP, Sao Paulo, 1977.

21/ Alberto Curiel, Perú: estrategia de desarrollo y grado de satisfacción de las necesidades básicas, Programa Regional del Empleo para América Latina (PREALC), Santiago de Chile, 1978.

/y bajos.

y bajos. Lo anterior se refleja en el hecho de que de los 215 000 afiliados a las instituciones públicas de vivienda, sólo 8 000 presentaron solicitudes, de las cuales fueron atendidas 503, cifra que corresponde al total de las construcciones realizadas por todos los consejos de vivienda en 1975.22/

En un estudio sobre Chile se señala que el 85 por ciento de las viviendas deficitarias (570 000 hacia fines de 1976) son habitadas por familias cuyos ingresos están bajo los 100 dólares mensuales.23/ Por este motivo, el Gobierno otorgó un subsidio habitacional cuya finalidad sería prestar ayuda financiera a las personas cuya capacidad de ahorro no les permitía la adquisición o construcción de una vivienda en el mercado. A estos efectos, el artículo 6 del Decreto Supremo 188 de marzo de 1978 dictaminó: "No se pagará el subsidio a las personas que comprometan más del 20 por ciento de la renta familiar para servir el o los créditos que soliciten para completar, junto con el ahorro previo y el subsidio, el precio de la vivienda a adquirir o a construir. Este requisito se comprobará cada vez que el SERVIU lo estime necesario, en la forma que lo determine el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo". Prácticamente, este plan sólo contemplaba la incorporación de aquellas familias con un ingreso mínimo de aquellas familias con un ingreso mínimo de alrededor de $ 2 200 (cerca de 70 dólares de 1978), calculándose que más de un 30 por ciento de los hogares pobres no podrían optar al sistema.24/

---

22/ ILPES, Dirección de Servicios de Asesoría, Diagnóstico del subsector construcción de viviendas en Bolivia, versión preliminar, abril de 1976.

23/ José Pablo Arellano, "Elementos para una política de vivienda social", Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales (EURE), vol. V, noviembre de 1977.

24/ Julio Stragier s.j., "El mercado de la vivienda en la economía social de mercado", Revista Mensaje vol. XII, Nº25, 1978, Santiago de Chile.

/En América

En América Latina en general, las situaciones descritas se ven agudizadas por las condiciones económicas existentes 25/: desempleo creciente y deterioro de los salarios reales, factores que han contribuido a aumentar más la distancia entre la capacidad de pago de los hogares y el precio de las viviendas. Por otra parte, el precio de la construcción ha crecido más rápidamente que el aumento de las remuneraciones. Así, por ejemplo, en dos de las ciudades más importantes de Brasil las variaciones de precio ocurridas entre 1972 y 1973 señalan que en Río de Janeiro los salarios experimentaron un alza del 16 por ciento frente a una variación del costo de la construcción del 21 por ciento. En Sao Paulo, las diferencias fueron mayores, acusando los salarios un aumento del 16 por ciento en relación a un aumento del 38 por ciento del costo de la construcción. En Chile, al comparar la evolución de algunos índices de precios entre 1968 y 1973, se pudo constatar que el precio por $m^2$ de edificación subió 25 veces, mientras que los sueldos y salarios tan solo aumentaron 13 veces y el costo de vida se multiplicó por 17 veces. Esta tendencia continuó hasta 1976. En 1978 hubo una pequeña mejoría en la relación, ya que el costo de edificación subió en un 78 por ciento con respecto al año anterior, mientras el índice de precios al consumidor experimentó un alza del 63.5 por ciento.

Por otra parte, al elaborar los programas habitacionales se consideran como elementos básicos los salarios mínimos establecidos legalmente, y a partir de ellos, se estiman las soluciones habitacionales compatibles con la renta familiar. Sin embargo, es sabido que una gran parte de la población que trabaja por una remuneración inferior al mínimo legal está excluida de los sistemas de seguridad social o de otro tipo de beneficios legales, tales como servicios médicos, pensión a la vejez, jubilación, vacaciones, etc. Este cuadro se agrava por la inestabilidad de sus trabajos, lo que determina que estos grupos se vean afectados por largos períodos de desempleo, que contribuyen a agudizar el deterioro de su situación y a marginarlos totalmente de los beneficios eventuales de los programas de vivienda.

25/ Las cifras utilizadas están basadas en estimaciones del ILPES; véase al respecto O.Altimir, La pobreza crítica en América Latina, op.cit.

/5. Estimación

## 5. Estimación de los recursos necesarios para solucionar el problema habitacional

En las páginas siguientes, se presentan los cálculos sobre las magnitudes de recursos que habría sido necesario movilizar para incorporar la totalidad de los hogares al mercado habitacional. Con el objeto de mostrar la dimensión de los planteamientos, se practicarán dos tipos de ejercicios:

En el primer ejercicio se calcula el monto de recursos que habrían sido necesario transferir a los hogares para lograr la incorporación al mercado de los hogares que estaban excluidos, debido a las diferencias entre el precio de las viviendas y el monto de los ingresos.

En el segundo ejercicio se calcula el monto de los recursos que deberían haberse destinado a la construcción residencial para satisfacer la totalidad de las necesidades habitacionales estimadas para el decenio anterior.

Recordemos la forma en que se abordó el primer ejercicio. Los cálculos realizados se basan en dos clases de unidades habitacionales consideradas en la sección anterior, es decir, una vivienda de 20 m2 y otra de 40 m2. Anteriormente se señaló el problema que representa para un hogar la diferencia entre el pago por concepto de una vivienda y lo que éstos pueden destinar a dicho rubro. La primera tarea consistió en calcular esa diferencia, que denominaremos "déficit de poder de compra".

El procedimiento seguido fue el siguiente:

a) Denominado "t" los tramos de la distribución de los hogares,

$Y_t$ = es el ingreso en el tramo t

$P_t$ = es el número de hogares comprendidos en el tramo t.

Por lo tanto, el ingreso medio de los hogares en el tramo t es:

$$\bar{Y}_t = \frac{Y_t}{P_t}$$

/b) Si

b) Si "d" es el dividendo requerido para amortizar la deuda, y $aY$ es el porcentaje del ingreso del hogar que se gasta en vivienda, la línea divisoria entre los que pueden costear su vivienda se produce cuando $a\bar{Y} \geqslant d$.

c) En los casos en que $a\bar{Y} < d$, se produce el déficit. Cuando ello ocurre, el déficit por hogar en el tramo t, es $d - a\bar{Y}t$. El déficit del total de hogares del tramo t es $(d - aYt)\ P_t$. Luego el déficit de poder de compra $= \sum (d - a\bar{Y}t)\ P_t$

d) Dado el bajo nivel de ingreso de los hogares comprendidos en el primer tramo de la distribución, se consideró que éstos no podían aportar ninguna suma para los gastos en vivienda, o sea, que $aY1 = 0$, donde el déficit en el primer tramo sería $d \times P_1$. El resultado de estos cálculos se presentan en el cuadro 11. Analicemos primero la solución de 20 m2.

En términos generales, se puede apreciar que la incidencia del déficit de poder de compra en el producto interno bruto es relativamente baja. Los países que aparecen con porcentajes más elevados son Perú y Brasil. En ellos, la incidencia del déficit alcanzó el 2% del producto interno bruto. Con esa magnitud de recursos se podría haber incorporado al 50% de los hogares que estaban excluidos del mercado habitacional.

Al agregar un nuevo elemento al análisis, es decir, las estimaciones de lo gastado por los países en construcción residencial y, al comparar estas cifras con lo que se necesitaría para resolver el problema habitacional, se puede constatar que, para la mayor parte de los países, el volumen de recursos necesarios habría representado una fracción relativamente moderada de los fondos que corrientemente se movilizan hacia la construcción residencial. Así, por ejemplo, Venezuela habría incorporado un 17% de los hogares, con un gasto del 0.1 de su producto interno bruto, tomando en

/Cuadro 11

Cuadro 11

AMERICA LATINA: CALCULOS DEL DEFICIT DE VIVIENDAS CONSIDERANDO DOS ALTERNATIVAS DE VIVIENDA MINIMA, 1970

| Grupo | Considerando una solución habitacional de 20 m² a/ | | | | Considerando una solución habitacional de 40 m² b/ | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Hogares marginados del mercado habitacional (porcentajes) | Déficit (millones de dólares de 1970) | PIB (millones de dólares de 1970) | Incidencia del déficit en el PIB (porcentajes) | Hogares marginados del mercado habitacional (porcentajes) | Déficit (millones de dólares de 1970) | Incidencia del déficit en el PIB (porcentajes) | Proporción de la construcción residencial en el PIB (porcentajes) |
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) | (7) | (8) |
| Grupo 2 | | | | | | | | |
| Argentina | 19 | 112.9 | 28 686 | 0.4 | 34 | 370.3 | 1.3 | |
| Venezuela | 17 | 15.0 | 12 457 | 0.1 | 21 | 44.7 | 0.4 | 4.4 |
| Chile | 18 | 20.5 | 7 961 | 0.3 | 27 | 63.5 | 0.8 | 2.8 |
| Costa Rica | 14 | 2.3 | 1 139 | 0.2 | 23 | 7.0 | 0.6 | |
| Brasil | 56 | 811.9 | 42 885 | 1.9 | 64 | 1.832.6 | 4.2 | |
| Grupo 3 | | | | | | | | |
| México | 25 | 139.2 | 44 934 | 0.3 | 50 | 671.8 | 1.5 | |
| Colombia | 30 | 46.1 | 11 216 | 0.4 | 41 | 133.4 | 1.2 | 3.6 |
| Perú | 50 | 151.2 | 7 115 | 2.1 | 71 | 439.9 | 6.2 | |
| Grupo 4 | | | | | | | | |
| Honduras | 51 | 97.9 | 733 | 1.3 | 67 | 30.9 | 4.2 | 3.9 |

Fuentes: Los datos sobre el Producto Interno Bruto fueron proporcionados por la División de Estadísticas de la CEPAL. La inversión en vivienda fue extractada de Naciones Unidas, Directrices para una política de vivienda en los países en desarrollo, Nueva York, 1977; Oscar Altimir, La dimensión de la pobreza en América Latina, Serie Cuadernos de la CEPAL, Nº 27, Santiago de Chile, 1979.

a/ Se supuso que el gasto en vivienda correspondía al 15% del ingreso del hogar.

b/ Se utilizan diferentes porcentajes de gasto en vivienda en cada país.

/cuenta que

cuenta que su inversión en vivienda durante ese año fue de más de un 4%. En Chile, se habría incorporado un 18% de los hogares, sobre la base de un 0.3 del producto interno bruto ya que en el transcurso de ese año su inversión real en vivienda fue de cerca del 3% del producto interno bruto. Otro tanto ocurrió en Colombia, que con un 0.4% del producto interno bruto habría incorporado un 30% de los hogares, pues ese año el gasto en vivienda alcanzó a un 3.6% del producto interno bruto. En Honduras, con poco más del 1% del producto interno bruto, se habría logrado la incorporación del 51% de los hogares, ya que su inversión real en vivienda en ese año fue del orden del 4%.

Al examinar la segunda unidad habitacional, que contempla una superficie de 40 m2, se puede constatar que, pese su mayor costo, tampoco habría alterado significativamente la cantidad de recursos de los países destinados a sus gastos en vivienda, salvo en Perú, Brasil y Honduras en los que, este gasto habría representado entre un 4 y un 6% del producto interno bruto, durante el período en estudio.

De ser efectivas estas cifras, en la mayor parte de los países habría sido factible incorporar la población marginal al mercado habitacional, invirtiendo una fracción moderada del producto interno bruto que, como se constató en los ejemplos señalados, es incluso bastante menor que el volumen de recursos destinados habitualmente a la construcción residencial.

En el segundo ejercicio, se calcula el monto de recursos que habrían necesitado disponer los países para responder a la totalidad de las necesidades habitacionales del decenio pasado, sobre la base de una vivienda de 40 m2.

Los resultados de este ejercicio se presentan en el cuadro 12, en el que además, figuran los datos relativos a la proporción de viviendas efectivamente construidas en relación con el número de viviendas estimadas como necesidades para el decenio.

/Cuadro 12

Cuadro 12

AMERICA LATINA: COSTO QUE REPRESENTO SATISFACER LAS NECESIDADES DE VIVIENDA DURANTE EL DECENIO DE 1960

| Grupo | Promedio anual del PIB (millones de dólares de 1970) | Gasto medio anual en vivienda (millones de dólares de 1970) | Incidencia del gasto en el PIB (porcentajes) | Grado de cumplimiento de planes en relación con las necesidades del decenio de 1960 a/ (porcentajes) |
|---|---|---|---|---|
| Grupo 1 | | | | |
| Uruguay | 2 423 | 29 | 1.2 | ... |
| Panamá | 941 | 22 | 2.3 | 17 |
| Grupo 2 | | | | |
| Argentina | 23 233 | 414 | 1.8 | 39 |
| Venezuela | 9 915 | 101 | 1.0 | 44 |
| Chile | 6 734 | 96 | 1.4 | 45 |
| Brasil | 32 148 | 1 110 | 3.5 | 34 |
| Costa Rica | 858 | 14 | 1.6 | 65 |
| Grupo 3 | | | | |
| Colombia | 8 890 | 161 | 1.8 | 20 |
| Perú | 5 817 | 183 | 3.1 | ... |
| Ecuador | 1 722 | 60 | 3.5 | 15 |
| México | 35 582 | 474 | 1.3 | ... |
| El Salvador | 1 148 | 26 | 2.3 | 9 |
| Grupo 4 | | | | |
| República Dominicana | 1 195 | 54 | 4.5 | 7 |
| Honduras | 611 | 14 | 2.3 | 10 |
| Guatemala | 1 733 | 37 | 2.1 | 6 |
| Nicaragua | 6 305 | 15 | 2.4 | ... |
| Grupo 5 | | | | |
| Bolivia | 972 | 34 | 3.5 | ... |
| Paraguay | 671 | 18 | 2.7 | ... |

Fuentes: El nivel de realizaciones se obtuvo del trabajo de Naciones Unidas, Directrices para una política de vivienda en los países en desarrollo, Nueva York, 1977. Las cifras sobre el Producto Interno Bruto fueron proporcionadas por la División de Estadísticas de la CEPAL. Los precios de la vivienda se calcularon considerando como base la información del BID, Costos comparativos. Las necesidades de vivienda se extractaron de Naciones Unidas, Estudio mundial de la vivienda, 1974, Nueva York, 1977.

a/ Basada en permisos de edificación (estas cifras sólo reflejan muy parcialmente la actividad real de construcción, ya que se construyen numerosas viviendas que no están registradas en estos permisos municipales, y por otra parte, no todos los permisos de construcción indican viviendas terminadas.

/En este

En este cuadro, se mantiene la clasificación de países agrupados de acuerdo con la cobertura de servicios básicos. En los primeros lugares aparecen los países que poseen mayores porcentajes de población que gozan de estos servicios. A través de las cifras presentadas se puede constatar lo siguiente:

a) En términos generales, es posible apreciar que el monto de recursos necesarios para solucionar las necesidades habitacionales del decenio representa una fracción moderada del producto interno bruto.

b) Ningún país pudo cumplir con los objetivos habitacionales previstos, más que en proporciones que oscilaron entre un 6 % (Guatemala) y un 65% (Costa Rica). Estas cifras, que son extremadamente bajas, pueden explicarse debido a que las estadísticas oficiales sólo incluyen la producción de viviendas sujetas a reglamentación de construcción estipuladas por los organismos de los países.

c) Existe una cierta correspondencia entre la posición que ocupan los países en la clasificación que los agrupa según la extensión de servicios básicos, y construcción de viviendas. Así, por ejemplo, al examinar los países agrupados en los primeros lugares de la clasificación, se constata que en éstos, los porcentajes de construcción de viviendas son más elevados que en los países que figuran en los últimos lugares. También se verifica que los primeros habrían solucionado las necesidades habitacionales del decenio ocupando una fracción menor del producto interno bruto que los restantes.

d) A pesar de que existen diferencias importantes entre los países, se puede concluir que muchos de ellos habrían podido solucionar las necesidades habitacionales del decenio, si hubieran centrado sus esfuerzos a proveer una unidad habitacional mínima. Sin embargo, las bajas cifras de producción de viviendas indican la distorsión en el desplazamiento de recursos originada por una demanda altamente estratificada, que se concentra en viviendas de alto costo.

/Conclusiones

## Conclusiones

La situación habitacional en los países de la región es grave. Se estima que la mitad de las viviendas rurales y casi un tercio de las urbanas son marginales o insalubres. Los niveles actuales de construcción sólo responden de manera muy parcial a las necesidades exigidas por el crecimiento de la población. Los esfuerzos de las políticas habitacionales por alterar esta situación están llegando a su punto más crítico, pues cada día es mayor el número de familias que no tienen acceso al mercado habitacional. Esta circunstancia ha provocado el surgimiento de un tipo de organización de la vida urbana caracterizada por una elevada proporción de viviendas marginales y submarginales que afectan profundamente las perspectivas del desarrollo de las ciudades, su cultura y la calidad de la vida.

Las conclusiones de este trabajo - aun con las reservas que puedan merecer los datos estadísticos utilizados - permiten señalar algunas de las causas y consecuencias de esta situación:

1. La desigual distribución del ingreso ha determinado una demanda altamente estratificada, haciendo que una parte importante de los recursos movilizados hacia la construcción residencial se destinen a viviendas de gran superficie y alto costo. Sin embargo, ésta no es la única distorsión. En las denominadas soluciones habitacionales económicas o viviendas de interés social, existen diferencias importantes, aun dentro de un mismo país, las que se reflejan en los costos. Los países podrían duplicar o triplicar el número actual de la oferta habitacional si adoptaran un criterio unificado y prestaran una solución homogénea destinada a los sectores más pobres de la población. Las distorsiones así producidas en la asignación de los recursos han sido una de las causas principales de la baja producción de unidades habitacionales para los sectores de bajos ingresos.

/2. Los

2. Los altos costos de la construcción constituyen otro factor agravante, que viene a sumarse a la desigual distribución del ingreso en los últimos años. Estos se han elevado por encima de las tasas de inflación, mientras que el incremento de las remuneraciones ha ido a la zaga, contribuyendo a aumentar, aún más, la distancia existente entre la capacidad de pago de muchos de los hogares y el precio de las viviendas. Ello ha determinado que con frecuencia las viviendas mínimas propiciadas en los programas habitacionales resulten inalcanzables para los sectores de bajos ingresos, si bien este sistema es el más ventajoso en términos de precio y plazo de financiamiento, dadas las actuales circunstancias.

El número de hogares que se encuentran en esa situación alcanza a amplios sectores de la población, llegando en algunos países, a afectar a más de la mitad de sus habitantes. El éxito que en estas condiciones podrían tener las políticas "focales", específicas es dudoso, ya que la situación habitacional sería tan sólo una manifestación más de las peculiaridades concentradoras de las estrategias actuales de desarrollo de muchos países de la región que se caracterizan por ser poco equitativas para la gran mayoría del conjunto societal.

3. En algunos países, la cantidad estimada de recursos para atenuar las dimensiones del problema habitacional podrían ocupar una fracción del producto interno bruto igual o inferior a lo que corrientemente destinan los países a la construcción residencial. De ser efectivos dichos cálculos, ellos sugieren que el problema más grave no es la falta de recursos, sino las distorsiones que se producen en su asignación, principalmente en sociedades donde persisten considerables desigualdades económicas entre los estratos sociales.

4. Los factores económicos y sociales mencionados se verán agudizados si se consideran las exigencias planteadas por el crecimiento demográfico y el proceso de urbanización. La proyección media calculada por las Naciones Unidas, estima que en el último cuarto de siglo la población de la región aumentaría de unos 320 millones a más

/de 600

de 600 millones. Esta impresionante magnitud refleja una perspectiva moderada que supone una gradual desaceleración del crecimiento demográfico basada en la hipótesis de un descenso de la fecundidad del orden del 25% y un mejoramiento en la esperanza de vida de alrededor de un 17%. Por lo tanto, las necesidades de vivienda se verán multiplicadas, y de no modificarse sustancialmente las condiciones prevalecientes, se agudizarán aún más las diferencias actuales de habitación, especialmente en el medio urbano.

5. Hasta el presente, la producción de casas de bajo costo y el aumento en la provisión de servicios no han logrado satisfacer las necesidades mínimas de viviendas. Por esta razón, las invasiones de terreno y el aumento del hacinamiento continúan siendo las únicas opciones que tienen a su alcance las familias pobres. Considerando que las viviendas son parte de un ambiente, la calidad de sus estructuras, como asimismo el abastecimiento de servicios de que dispongan contribuyen a moldear el hábitat de las ciudades. Las consecuencias que se derivan de esta situación trascienden el límite de los grupos afectados, comprometiendo las perspectivas de desarrollo de las ciudades y por lo tanto de sus habitantes.

6. Frente a las consecuencias de la situación vigente, es evidente la necesidad de buscar fórmulas para viabilizar una acción racional. Por otra parte, en las condiciones actuales, es improbable suponer que los ritmos de crecimiento económico serán tan elevados y sostenidos como para permitir solucionar las necesidades básicas de la población. Estas sólo podrán ser satisfechas recurriendo a un conjunto de políticas de crecimiento orientadas a una distribución de ingresos más igualitaria que considere una reestructuración de la asignación de recursos en favor de los sectores más rezagados de la población.