

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO  
E/CN.12/CCE/SC.4/27  
24 de agosto de 1965

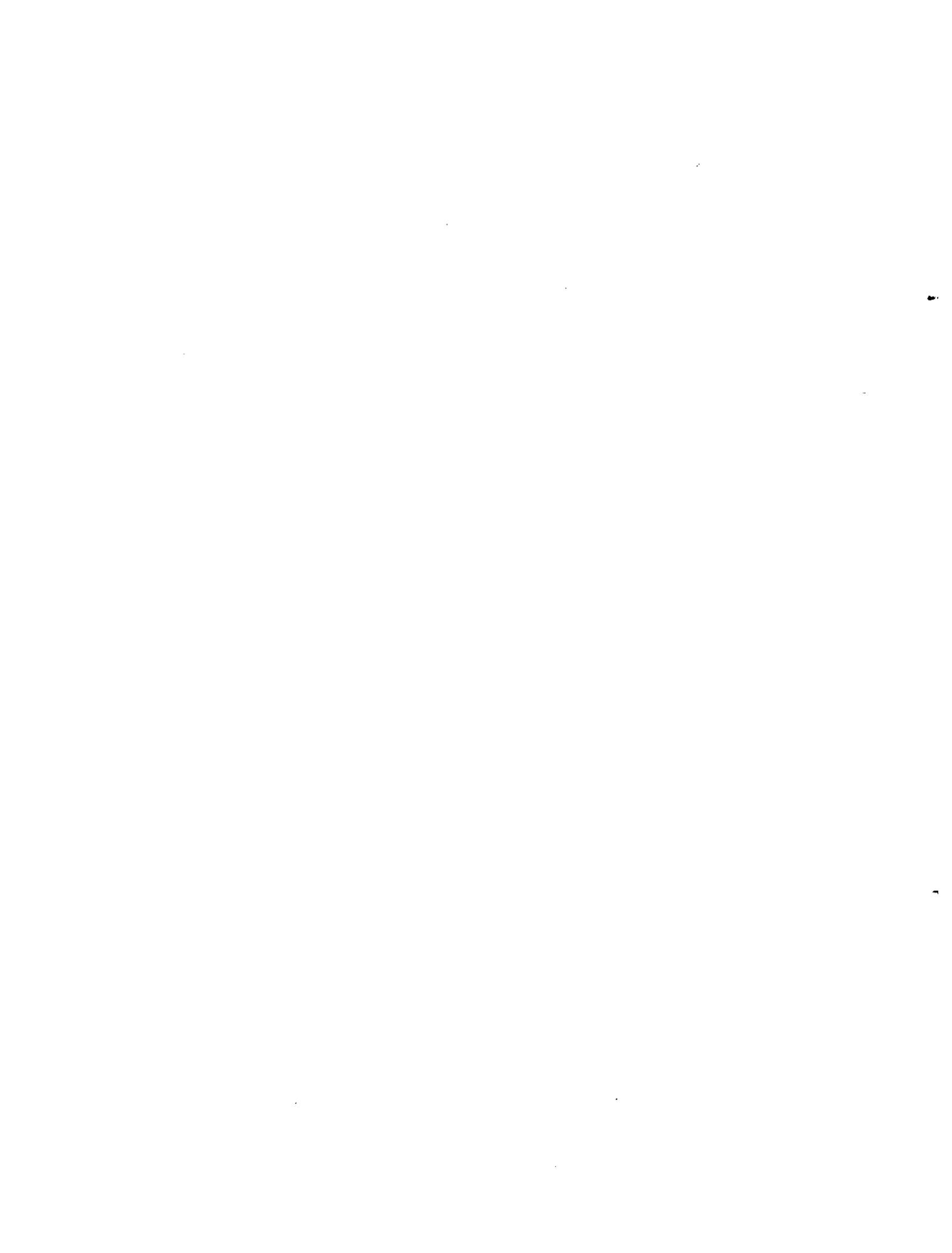
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
SUBCOMITE DE COOPERACION ECONOMICA  
DEL ISTMO CENTROAMERICANO

Tercera Reunión

LA PROGRAMACION DE LA VIVIENDA EN EL ESQUEMA DE LA PROGRAMACION  
GLOBAL DEL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Documento presentado originalmente bajo la sigla ST/ECLA/CONF.9/L.32 al Seminario Latinoamericano sobre Estadística y Programas de la Vivienda celebrado en Copenhague, Dinamarca, entre el 2 y el 25 de septiembre de 1962.



## INDICE

	<u>Página</u>
1. Introducción	1
2. Desarrollo económico y cambio social	1
3. Algunos aspectos del problema en América Latina	4
4. La programación de la vivienda dentro del esquema de la programación global	7
a) Programación general	7
b) Programación de la vivienda	9
5. Distribución geográfica en los programas de vivienda. Planificación al nivel comunal y de proyectos	19
6. Elementos de juicio para una política de vivienda	23



## 1. Introducción

El planteamiento que sigue se ha enfocado en relación a América Latina y se ofrece como un esquema conceptual que comprenda los distintos aspectos de la programación de la vivienda dentro del marco más amplio de la programación global del desarrollo económico. Cabe recordar que todos los países de la región se han comprometido a preparar programas de desarrollo económico y social, y a realizar las reformas básicas necesarias para acelerar la tasa de desenvolvimiento y mejorar el nivel de vida de sus pueblos.

Hay inevitables riesgos en la aspiración de abarcar y esquematizar en forma comprensiva un tema tan vasto como el que se desarrolla en las páginas que siguen. El lector advertirá, seguramente, la mención demasiado somera de tópicos importantes, el planteamiento extremadamente escueto de problemas intrincados o, sencillamente, omisiones.

Estos riesgos han sido debidamente considerados, pero se ha supuesto que se justificaba afrontarlos en un documento que no pretende ser exhaustivo, y que se ofrece sólo en la esperanza de que pueda contribuir a estimular y orientar las deliberaciones del Seminario en relación a la preparación de programas de vivienda y sus relaciones con la programación global.

Muchos de los puntos que se tocan aquí han sido objeto de amplios trabajos presentados al Seminario, de modo que este esquema se verá, sin duda, considerablemente mejorado con las ideas contenidas en dichos trabajos y las deliberaciones de este torneo.

## 2. Desarrollo económico y cambio social

El desarrollo económico que debe entenderse como parte de un proceso más amplio y complejo, es el cambio social, en el que intervienen no sólo elementos económicos, sino también aquellos que dicen relación con problemas de motivaciones y expectativas, patrones de valores, cambios en las formas de convivencia, integración social, toma de conciencia de las realidades socioeconómicas, responsabilidad cívica, desarrollo cultural y otros de similar naturaleza.

Hay cada vez mayor comprensión acerca de esta amplitud con que debe enfocarse el desarrollo económico, y de la necesidad de que en su estudio participen especialistas de las más diversas disciplinas. Estos esfuerzos de integración se advierten en la organización de seminarios interdisciplinarios y en la creación de institutos de estudio como el Centro de Estudios de Desarrollo en Venezuela. Por otra parte, últimamente se ha reconocido explícitamente que habrá financiamiento internacional para inversiones de carácter social, lo que contrasta con la actitud tradicional de dar financiamiento externo sólo para proyectos "económicos".

En cuanto a volumen de inversión y repercusión social, entre los proyectos de carácter social destacan los de vivienda que, en promedio, absorben 25 por ciento de la inversión bruta total, llegando a veces a cifras considerablemente superiores.

El cambio social es, ciertamente, un tema que rebasa los límites de este seminario, pero parece indispensable tenerlo presente y mencionar por lo menos uno de sus aspectos, que incide de manera particular sobre el problema de la vivienda. Este es el proceso de urbanización que caracteriza al desenvolvimiento de los países subdesarrollados y que, unido al crecimiento del ingreso medio por habitante, a una eventual mejor distribución del mismo, a un cambio de la estructura productiva, y otros fenómenos, trae como consecuencia importantes repercusiones socioeconómicas que influyen de manera muy directa en el problema de la vivienda.

En primer término, la migración del campo a la ciudad tiene importante repercusión sobre la proyección de las necesidades de vivienda, tema que será abordado en sesiones especiales de este Seminario. Pero la urbanización influye también en otros aspectos del problema, como los cambios en la conducta económica del consumidor en cuanto al destino que da a su ingreso, y los cambios del patrón de valores, incentivos y motivaciones que informan su conducta social.

Al pasar del campo a la ciudad e incorporarse a nuevas actividades y mejorar su ingreso, la familia cambia la estructura de su consumo y debe en general destinar una mayor parte de su ingreso a la vivienda. La sola necesidad de vivienda, muchas veces acicateada por el "efecto demostración", que

/se origina

se origina en la observación directa de otros patrones de vida, actúa como estímulo para mejorar el nivel habitacional. El esfuerzo de ahorro o de horas de trabajo adicional en proyectos de autoconstrucción que se llega a realizar para alcanzar vivienda propia, aun en muy bajos niveles de ingreso, llega a ser en ocasiones impresionante. Estos esfuerzos, o simplemente la mayor proporción de ingreso que se debe destinar al pago de arriendos, inciden, así, no sólo en la propensión a ahorrar sino en la estructura de la demanda de otros bienes o servicios. Se enlazan así elementos psicológicos, sociológicos y económicos, que no deben soslayarse al abordar programas de vivienda.

El traslado del campo a la ciudad implica entrar en nuevas formas de convivencia, pasando por un proceso de adaptación que puede ser muy importante en la programación de la vivienda.

Así, por ejemplo, no siempre será fácil el paso de la vivienda individual en el área rural --por modesta que sea-- a la vivienda en edificios colectivos de la ciudad. Se suelen registrar resistencias a vivir en edificios colectivos, que deben ser previstas y que pueden influir, por ejemplo, en los problemas de disponibilidad de terrenos, o requerir programas previos de adaptación.

Si no se solucionan adecuadamente los problemas de vivienda que se originan en el proceso de urbanización, se crean, como ha ocurrido, las poblaciones callampas, villas miseria, favelas, etc., que pueden tener importantes consecuencias sobre las posibilidades de desarrollo económico. En efecto, se ha señalado que uno de los requisitos para que tenga lugar tal desarrollo es mejorar la integración social en la comunidad. La vivienda adecuada ayuda a consolidar el núcleo familiar, que a su vez es condición importante de la integración social. Por el contrario, las callampas y similares, constituyen conglomerados separados y segregan en un sistema casi de castas, a importantes grupos de población. Tal segregación inhibe la integración social y las posibilidades de un desarrollo más acelerado, o mejor asentado.

La migración del campo a la ciudad también puede acarrear cambios en la estructura familiar en virtud de factores como

/la legalización

la legalización de matrimonios y la variación del núcleo familiar en cuanto al número de hijos por familia, de los "allegados", de la inclusión de padres de los cónyuges, y similares.

Sería muy importante contar, por ejemplo, con estudios de correlación entre el número de hijos y el ingreso, nivel cultural, ocupación urbana o rural o tipo de actividad. Esto ayudaría a afinar las estimaciones sobre número de viviendas necesarias.

Cabría también tener presente la influencia que podrían tener en el problema de la vivienda reformas agrarias que impliquen subdivisión de las tierras. Los nuevos núcleos de población que eventualmente surgieran de esta división, podrían incidir en el problema del desarrollo de comunidades. Por otra parte, la intensificación en el uso de la tierra puede implicar una menor tasa de urbanización que la que se registraría al mantenerse explotaciones de tipo más extensivo.

Estas breves consideraciones reflejan la interdependencia entre lo económico y social y la conveniencia de enfocar el problema de la vivienda en un amplio marco de referencia, a fin de llegar a proposiciones más ajustadas a la realidad de cada país.

### 3. Algunos aspectos del problema en América Latina

La evolución económica de América Latina se caracterizó en un comienzo por el desarrollo considerable de las actividades vinculadas a la exportación de materias primas provenientes de las industrias extractivas y de la agricultura.

Al debilitarse la demanda externa, se produjo una fuerte caída en la capacidad para importar y surgieron controles de diverso tipo destinados a impedir las pérdidas de las reservas de oro y limitar las importaciones. La demanda interna se comenzó a satisfacer en mayor grado con producción nacional, lo que trajo el consiguiente desarrollo de la industria, acompañado de un proceso más intenso de urbanización, que creó serios problemas de vivienda en las grandes ciudades; éstos se sumaron a los que ya existían en gran parte de las zonas rurales, configurando en conjunto un serio problema habitacional.

/Las primeras

Las primeras etapas del desarrollo industrial fueron, pues, inducidas por los acontecimientos más bien que deliberadamente programados, habiendo sido la caída de la capacidad para importar el principal elemento de inducción.

La actual etapa de desenvolvimiento es más compleja, porque la sustitución relativamente fácil de manufacturas de consumo ya fue realizada en su mayor parte en un buen número de países. Sin que haya desaparecido las limitaciones en la capacidad para importar y las que derivan de la escasez de capitales o de personal calificado, se enfrentan ahora serios problemas de economías de escalas para la producción de bienes intermedios y de capital. De ahí las iniciativas relacionadas con las zonas de libre comercio y el mercado común latinoamericano.

Afortunadamente, se está formando una clara conciencia de que se depende ahora mucho más del incremento de la productividad y de la mayor eficiencia en el uso de todos los recursos disponibles, y ello se ha traducido en el reconocimiento de la necesidad de programar el desarrollo económico y social.

Al enfocar el proceso de desarrollo económico y social de América Latina y los problemas que hoy se confrontan en la zona, conviene no perder de vista algunas importantes diferencias que subsisten en la zona. Ellas se advierten, por ejemplo, en los niveles de ingresos y en la distribución geográfica y ocupacional de la población activa de los distintos países.

Los porcentajes de población rural van, en cifras redondas, desde aproximadamente un 20 por ciento hasta casi 85 por ciento. Ello, a pesar de un proceso de urbanización que entre 1950 y 1960 ha hecho descender la proporción de población rural de la región desde un 61 a un 54 por ciento.

Estas diferencias acusan distintos potenciales en cuanto a futuras tasas de urbanización en los países de la región y ello deberá ser debidamente considerado tanto en los programas generales de desarrollo como en los de vivienda.

Pero, pese a las diferencias, hay un importante elemento común, pues se ha registrado un deterioro de la situación habitacional, no obstante que en algunos casos ha sido elevada la proporción de la inversión bruta interna destinada a la vivienda.

/Entre otras

Entre otras causas, de este fenómeno, conviene tener presente la baja tasa de capitalización global, que es del orden del 15 por ciento para la región; la excesiva concentración de la inversión en viviendas para los sectores de más altos ingresos, y la incidencia del fenómeno inflacionario.

Los procesos inflacionarios, que con mayor o menor intensidad se han registrado en diversos países de América Latina, han tenido una importante repercusión en la actividad de construcción de viviendas. Desde luego, pueden haber inducido a muchos inversionistas a la inversión en vivienda como resguardo contra la desvalorización. Pero además, la inflación puede haber distorsionado el patrón de expectativas en cuanto a tamaño y calidad de vivienda en aquellos casos en que era posible obtener algún tipo de crédito para edificar.

Así, por ejemplo, el falso patrón habitacional que se suele establecer entre los imponentes de los sistemas de previsión, surge del hecho de que el servicio de las deudas hipotecarias a largo plazo se reduce cada vez más con la inflación, permitiendo a los beneficiarios de estas hipotecas aspirar a un tipo de vivienda que no corresponde a su nivel de ingreso. El "efecto demostración" puede haber extendido este falso patrón a círculos crecientes de la población.

Hipotéticamente, habría varias situaciones en que la misma cuantía de inversión destinada a vivienda podría haber alcanzado para atender --aunque a un nivel modesto-- por lo menos las necesidades de vivienda derivadas del crecimiento demográfico. Así, por ejemplo, suponiendo que se construyera a razón de  $10 \text{ m}^2$  por habitante nuevo y por año, ello sería suficiente para dar una vivienda de  $50 \text{ m}^2$  para familias de cinco personas en promedio, atendiendo así, aunque sea modestamente, a las necesidades de vivienda que derivan del crecimiento de la población. Ese tipo de cifra se ha dado en la práctica y, sin embargo, la situación de la vivienda empeoró considerablemente en ese mismo lapso. Si bien es cierto que una distribución tan igualitaria sólo es teórica, no lo es menos que una parte muy importante de la construcción se concentró en viviendas mucho mayores.

La fuerte proporción de inversión en vivienda para los grupos de ingresos más elevados incide en la producción de materiales de construcción para ese tipo de vivienda. Si se pasa a una mayor cuantía de edificación

/de vivienda

de vivienda popular, habrá que confrontar la nueva demanda de materiales de construcción con la capacidad instalada en la industria, y verificar en qué casos será posible adaptar la industria a la nueva estructura de la demanda.

En resumen, la tasa insuficiente de capitalización, el fuerte porcentaje que de esa capitalización es absorbido por la vivienda, y la insuficiente proporción que de esta última se destina a vivienda popular, llevan a la conclusión de que es indispensable aumentar la tasa de capitalización y reorientar la estructura de las inversiones, en general, y de las que se destinan a vivienda en particular, asignando una mayor proporción a la vivienda popular.

Este es precisamente el tipo de problema que sólo se puede abordar en el ámbito de la programación global.

#### 4. La programación de la vivienda dentro del esquema de la programación global

##### a) Programación general

Desde un punto de vista puramente práctico, un programa de desarrollo económico representa un conjunto de proposiciones coherentes relativas a proyectos de inversión, medidas de política económica y organización institucional para realizar esfuerzos concertados destinados al cumplimiento de ciertos objetivos. Estos objetivos se refieren fundamentalmente, a la tasa de crecimiento del ingreso y su distribución, a la ocupación de la fuerza de trabajo disponible, y al mejoramiento de las condiciones de vida expresados en términos de alimentación, salud pública, educación y vivienda.

Los programas se conciben como planteamientos flexibles, que deben adaptarse continuamente a contingencias y situaciones no previstas originalmente; se trata de establecer un proceso continuo de planificación y no de formular un programa rígido e inmutable.

La realización del programa implica la concertación de un esfuerzo en el que debe participar tanto el sector público como el sector privado. Uno de los objetivos de la política económica consiste, justamente, en encauzar las inversiones y la producción del sector privado dentro de los lineamientos

/del programa,

del programa, pues la cooperación estrecha de ambos sectores es indispensable para el cumplimiento de las metas. La programación ayuda así, a delimitar sin ambigüedades los campos de acción de uno y otro sector y hacerlos compatibles y complementarios en el esfuerzo nacional.

En los trabajos de programación realizados por la CEPAL se ha acostumbrado distinguir una etapa de diagnóstico y otra de proyecciones y programación propiamente tal. En la etapa de diagnóstico se hace un examen retrospectivo del desarrollo económico del país, se identifican los principales problemas que lo caracterizan y los obstáculos que se oponen al crecimiento. Esta tarea se realiza para la economía en conjunto y para cada uno de los sectores, entre los cuales, naturalmente está la vivienda. El diagnóstico permite definir algunos objetivos fundamentales y establecer la orientación del programa que se ha de preparar en la segunda etapa.

La técnica de programación empleada descansa en el empleo de modelos econométricos de carácter global y cuadros de insumo-producto para cumplir la tarea de desagregación en sectores de actividad económica y asegurar la compatibilidad interindustrial de las proyecciones. Mediante un proceso de aproximaciones sucesivas se llega a un ajuste entre las estimaciones preliminares obtenidas con el modelo global y las más detalladas a que da lugar el uso de las relaciones interindustriales. Se establecen así metas de producción e inversión sectorial, generalmente para períodos quinquenales y decenales, las cuales deben cotejarse finalmente con los proyectos específicos para cada sector, dando lugar a un nuevo proceso de ajuste. El conocimiento de los proyectos específicos, y de su localización, permite presentar el programa en términos regionales.

Requisitos técnicos fundamentales del programa son la coherencia de fines y medios y de los fines entre sí. Los principales requisitos de coherencia se refieren a la oferta y demanda global, a la cuenta de ahorro e inversión, a la balanza de pagos, a la ocupación de la fuerza de trabajo, a las relaciones interindustriales y a la política monetaria, cambiaria, tributaria y crediticia.

La puesta en marcha exige ajustar el presupuesto de gastos e inversiones públicas del primer año siguiente a la formulación del programa, estrictamente de acuerdo a sus proposiciones. Exige, además, adoptar las medidas de política económica contenidas en el programa.

b) Programación de la vivienda

De acuerdo con lo ya expuesto, en el estudio de la vivienda se precisa comenzar por un diagnóstico que muestre el desarrollo histórico y los problemas fundamentales que caracterizan al sector. Para realizar este diagnóstico se requieren, en primer término, censos de vivienda y series de edificación que comprendan número de viviendas, superficie edificada, valor de la edificación, tipos de vivienda, distribución por ciudades y similares.

Aparte de las estadísticas relativas a vivienda propiamente tal, se requieren datos demográficos, niveles y distribuciones de ingreso, y presupuestos de consumidores que muestren el porcentaje de ingresos que se destinan a vivienda y ayuden a estimar la capacidad de ahorro potencial o simplemente la capacidad de pago máximo de servicios de vivienda en distintos tramos de ingreso. Estos puntos serán materia de sesiones especiales de este seminario.

Estas estadísticas permitirán llegar a conclusiones muy importantes en cuanto a hacinamiento, grado de salubridad, calidad de las viviendas y otros aspectos del problema, que ayudan a configurar un cuadro acerca de la situación.

El diagnóstico presentará, además, conclusiones respecto a cuestiones como ¿qué porcentaje de la inversión total del país se ha destinado a vivienda? ¿cómo se ha distribuido esa inversión en los diversos tipos de vivienda que caracterizan a los grupos de población según tramos de ingreso? ¿cuántos metros cuadrados por habitante nuevo se construyen por año? ¿cuántos metros cuadrados se podrían construir con la misma cuantía de inversión si el grueso de la edificación fuera de tipo popular? ¿cuántas viviendas deben ser reemplazadas definitivamente por su mala calidad? ¿cuántas habría que construir para disminuir el grado de hacinamiento? ¿cuál es el gasto máximo en vivienda que pueden hacer las familias de diversos niveles de ingreso?

Documentos especiales han sido presentados a este seminario relacionados con la estimación de las necesidades de vivienda y con el concepto de déficit de vivienda. En esencia dichas necesidades están representadas por la suma de las viviendas que se requieren para:

a) Atender

a) Atender al crecimiento de la población y a la formación de nuevos núcleos familiares;

b) Mejorar el patrón habitacional medio (disminución de los índices de hacinamiento, reemplazo de viviendas insalubres, etc.);

c) Reemplazar a las que desaparecen por diversas causas.

En un enfoque puramente económico, una proyección de las necesidades de vivienda se podría plantear en términos de demanda efectiva, empleando coeficientes de elasticidad ingreso de la demanda de la vivienda. En el caso de los países subdesarrollados este tratamiento implicaría desconocer las características sociales del problema, que en ciertos casos alcanza caracteres muy serios.

Parece preferible, por lo menos para los sectores de más bajos ingresos, plantear el problema de la vivienda en términos de objetivos sociales mínimos, antes que de demanda efectiva. Esto quiere decir que, una vez establecido un patrón mínimo de vivienda para los grupos de ingreso más bajos, este patrón sería mantenido aun cuando quedara por encima de las posibilidades financieras de esos grupos.

La creación, en diversos países, de instituciones dedicadas a la vivienda popular implica un reconocimiento, por lo menos en principio, de la conveniencia de abordar el problema con un criterio primordialmente social.

Naturalmente, habrá que encontrar algún punto de transacción en que se cumpla un mínimo de objetivos sociales, sin sacrificar las perspectivas de desarrollo económico. Más adelante se harán consideraciones adicionales sobre este particular.

En todo caso, habrá que considerar metas alternativas en cuanto al patrón habitacional que se desee establecer.

El concepto de déficit de vivienda se relaciona estrechamente con este patrón, y no se refiere tanto a la carencia absoluta de vivienda como al nivel mínimo de satisfacción de esa necesidad, expresado en términos de nuevas unidades habitacionales.

El llamado "déficit" de vivienda puede variar según cual sea dicho patrón, y puede darse el caso de que haya buenos argumentos para defender muy diversas alternativas. La apreciación subjetiva parece por ello ser inevitable, pero se verá considerablemente ayudada si las alternativas se plantean dentro del marco de las necesidades globales de inversión de un programa general.

La experiencia en América Latina indica que se encontrarán circunstancias en que aún las viviendas mínimas no podrán ser sufragadas por las familias pertenecientes a los niveles más bajos de ingresos, sea que se les arriende o que se les venda en las mejores condiciones de plazo o interés (por ejemplo 40 años y 4 por ciento de interés anual). Si, pese a esta circunstancia, se deseara cumplir objetivos sociales mínimos, habría que subvencionar a esas familias en una cuantía igual a la diferencia entre lo que pueden pagar y lo que cuesta realmente el uso de la vivienda. Los documentos presentados a esta conferencia en relación a la experiencia europea muestran que, aún en regiones de alto nivel de ingreso comparadas con América Latina, se mantienen ciertos tipos de subsidios a la vivienda.

La existencia de subsidios puede implicar un desaliento para que el empresario privado considere interesante la inversión en vivienda de interés social para fines comerciales, y ello hace ver, una vez más, la necesidad de que participe el sector público en este campo.

El problema adquiere por cierto relieves especiales cuando se trata de zonas rurales, las que deben ser tomadas en cuenta en la programación de las necesidades.

Establécido el mínimo patrón habitacional que se desea, y el plazo en que se alcanzará, se puede hacer una proyección de las necesidades, problema que será tratado en sesiones especiales del Seminario. Sólo se desea señalar aquí que el problema se puede abordar considerando elementos de flexibilidad, que derivan del hecho de que, para un mismo valor de vivienda, se pueden encontrar diferentes combinaciones de superficie y calidad. En algunos casos, puede dar un mayor nivel de satisfacción una

/vivienda más

vivienda más amplia, aunque menos "terminada"; en otros, se puede planear un núcleo mínimo inicial con posibilidades de expansión, o considerar proyectos de autoconstrucción y ayuda mutua. Habrá, en fin, combinaciones entre estas alternativas.

Estimadas las necesidades totales de vivienda, se puede hacer una estimación de las inversiones necesarias para satisfacerlas. De acuerdo con lo expresado ya, es aconsejable en la práctica calcular las inversiones correspondientes a varias alternativas a fin de verificar las posibilidades de satisfacer uno u otro nivel, habida consideración de los objetivos generales del programa.

El cálculo puede hacerse tomando como unidad una vivienda-tipo, característica para el núcleo familiar estadístico medio en diferentes niveles de ingreso. Se puede afinar la estimación, considerando una vivienda tipo para cada nivel de ingreso y para cada zona o región. Esta vivienda media tipo representa sólo una abstracción, que permite llegar a una estimación global de las inversiones y de los materiales de construcción necesarios.

Es muy importante hacer las estimaciones de inversión tanto en términos financieros como de los factores de producción que se requieren para el cumplimiento del programa. En el corto plazo (por ejemplo un año) puede haber un límite a las posibilidades habitacionales, derivado del problema de abastecimiento de materiales de construcción de origen nacional, especialmente si hay estrechez en el balance de pagos. En el largo plazo, el balance de materiales de construcción necesarios proporciona pautas muy importantes para la programación del sector industrial.

El problema de selección entre metas alternativas de vivienda puede plantearse sobre la base de los conceptos empleados en las cuentas nacionales. Convencionalmente, la vivienda se incluye en la categoría de bienes de capital, y todos los desembolsos en construcción de viviendas se incluyen en la capitalización nacional.

La existencia de viviendas forma parte de los activos fijos tangibles y renovables; los servicios de vivienda (rentas devengadas o imputadas) representan la contribución de la vivienda al producto bruto interno.

El cociente entre este producto y el valor de la existencia de viviendas es la relación producto-capital del sector vivienda, y resulta ser muy bajo. Así, por ejemplo, suponiendo que la renta media sea del 12 por ciento al año sobre la inversión total, y que de esta última un 20 por ciento represente el valor del terreno, cuya compra no implica formación de capital, la relación producto-capital sería sólo 0.15 comparada con el promedio nacional que podría ser 0.4 o 0.5.

Sobre la base de este razonamiento, se plantea la posibilidad de restringir en lo posible la inversión en vivienda a fin de destinar los recursos a fines más reproductivos. Esto implicaría reducir, en primera instancia, el patrón habitacional con el objeto de buscar una tasa más elevada de desarrollo que permita, más adelante, elevar el nivel de satisfacción de las necesidades de vivienda. Pero no se puede extremar esta disminución del patrón habitacional, pues hay un límite inferior señalado por consideraciones de orden social.

El problema está, como se ha dicho antes, en encontrar aquella solución de compromiso que satisfaga el mínimo socialmente aceptable de necesidades de vivienda y que sea compatible con las expectativas y posibilidades de crecimiento del país.

Por otra parte, al evaluar las repercusiones económicas de programas alternativos de vivienda, hay que considerar también los efectos directos e indirectos sobre toda la actividad económica.

Dichos efectos derivan fundamentalmente de:

- a) La demanda directa e indirecta relacionada con los materiales de construcción para la vivienda, la urbanización y los servicios básicos, incluyendo todas las instalaciones de agua, alcantarillado, pavimentación, alumbrado y similares;
- b) La demanda directa e indirecta relacionada con la necesidad de muebles y artefactos;
- c) La demanda de equipos de construcción;
- d) La demanda directa e indirecta de importaciones;
- e) La demanda de mano de obra calificada y no calificada

/Estas estimaciones

Estas estimaciones pueden hacerse utilizando el cuadro de relaciones interindustriales, si se cuenta con él, o mediante una aproximación directa al problema. El primer procedimiento representa una vía más rigurosa, si bien menos detallada, ya que difícilmente se contará con cuadros de insumo producto que lleguen a la singularización de cada industria proveedora de materiales de construcción (por ejemplo: vidrios planos, cemento, tejas, pinturas, puertas y ventanas, pavimentos, acero en barras, etc.).

El método directo individualizará cada uno de los materiales necesarios, pero será menos riguroso en la apreciación de los efectos indirectos, es decir, de la demanda derivada de la producción de los materiales de construcción, de la demanda derivada de esta última y así sucesivamente.

Dada la rápida convergencia de las series de demanda derivada, se puede llegar a aproximaciones directas que pueden ser suficientes para una evaluación razonable de la repercusión económica del programa de construcción, especialmente en términos de estímulo a industrias específicas. El método directo, tiene, además, la ventaja de efectuar el cálculo sobre la base de los planos y sistemas de construcción que realmente se piensa adoptar, y no de los coeficientes técnicos y los registrados en años anteriores. Esta observación es válida aun cuando las estimaciones se fundamentan en planos tipo que representen sólo promedios en cada tipo de vivienda según tramos de ingreso, si estos planos tipo se han concebido teniendo en cuenta los métodos y materiales de construcción que realmente se van a emplear. La sola discriminación en tres o cuatro tramos de ingreso dará mejores coeficientes técnicos para las actividades de construcción de vivienda, que las que se obtendrán con un sector global de vivienda en un cuadro de insumo producto.

En términos generales, el método de insumo producto será un valioso instrumento para asegurar la compatibilidad intersectorial del programa; la aproximación directa puede ser de especial interés para ayudar a identificar los proyectos industriales específicos que habrá que preparar para atender a la demanda de materiales derivada de un programa de construcción.

/Es necesario,

Es necesario, también, hacer las estimaciones de mano de obra calificada que requiere el programa; ello permitirá prever programas de entrenamiento a fin de no encontrar limitaciones en ese sentido.

Para evaluar la actividad económica relacionada con la vivienda es necesario distinguir entre los efectos sobre el producto bruto interno que se origina en la actividad misma de la construcción y las que resultan de la disponibilidad de la vivienda terminada, de acuerdo con las normas metodológicas que se emplean en la contabilidad del ingreso nacional.

La contribución de la actividad de la construcción al producto interno bruto, está representada por el valor agregado en dicha actividad, es decir, por la suma de sueldos, salarios, honorarios profesionales, intereses, utilidades y rentas de arrendamiento pagadas en el desarrollo de dicha actividad.

Es también la diferencia entre el valor bruto de la vivienda y las compras de materiales hechas a otras empresas. La contribución de la inversión en vivienda al producto bruto interno está representada, como se ha dicho, por el valor del servicio de vivienda que proporciona dicha inversión, y se mide a través de las rentas de arrendamiento o de las rentas imputadas cuando las viviendas son ocupadas por sus dueños.

El símil en la industria podría ser comparar la contribución al producto que resulta de la construcción de una máquina y la que resulta de la operación de la máquina.

La distinción conceptual es importante, entre otras razones, porque las relaciones producto capital son muy diferentes si se considera la inversión en la actividad de la construcción, y si se considera la inversión en la vivienda. La primera es naturalmente más elevada, pero de mucho menor ponderación en el total de la inversión bruta nacional.

Quando se habla de entonar la actividad económica mediante programas de inversión en vivienda, se piensa fundamentalmente en la repercusión industrial inmediata de la inversión, y en la alta relación producto capital de la actividad constructiva. Pero es importante considerar que estos efectos duran sólo mientras se construye, y que dependen en gran medida de la capacidad ociosa disponible de la industria de materiales de construcción.

/Para evaluar

Para evaluar un programa de vivienda a más largo plazo, es preciso considerar la inversión tanto en las actividades constructoras, como en la vivienda misma, recordando que, en términos puramente económicos, esta última es de baja productividad.

Así pues, la estimación de las repercusiones interindustriales del programa de vivienda permitirá evaluar mejor el programa desde el punto de vista económico y configurar con bastante precisión un cuadro ilustrativo del mercado de mano de obra calificada, materiales y artefactos de construcción. Ello dará elementos de juicio para adoptar medidas a fin de que dicho mercado no sufra oscilaciones bruscas, y prever con tiempo los embotellamientos que podrán producirse por escasez de alguno de sus ingredientes. Pero, en definitiva, la evaluación de los programas habitacionales no se debe hacer sólo en términos económicos, sino también sociales y, desde ese punto de vista, la vivienda puede considerarse en una situación intermedia entre un bien de capital y un bien de consumo duradero, que desempeña una importante función social.

El financiamiento del programa dependerá en buena medida de una decisión de política económica en cuanto a la proporción que será llevada a cabo por el sector público y la que quedará a cargo del sector privado. Incidirá también en esta decisión, por lo menos a corto plazo, la capacidad efectiva de ejecución del sector público.

En general, será inevitable la intervención estatal en lo que se refiere al financiamiento de las viviendas de interés social, aunque la ejecución misma de estas viviendas quede librada al sector privado.

Es indispensable, para fines de programación, considerar los problemas financieros en relación con un cuadro que muestre el origen y la aplicación de los fondos que fluirán en torno a un programa de vivienda.

Fuentes típicas de fondos del sector público para vivienda son aportes del presupuesto general, aportes del sistema provisional controlado por el Estado, bonos emitidos por bancos hipotecarios estatales u otras instituciones especiales y ahorros para vivienda constituidos

en bancos estatales. A ellos hay que sumar, naturalmente, eventuales créditos externos y la recuperación de las inversiones, una vez entregadas las viviendas. Esta última fuente de fondos se ve con frecuencia muy castigada por procesos inflacionarios, y de ahí que se haya pensado en mecanismos reajustables, de acuerdo con algunos índices. Sobre esta materia hay interesantes trabajos presentados a este seminario, que seguramente darán origen a consideraciones más extensas que las que se dan en este esquema.

En la cuantía anual de fondos que proviene de la recuperación de la inversión influirán marcadamente las decisiones de carácter social. En primer lugar, habrá que optar por arrendar o vender las viviendas de interés social. Si se venden, habrá que establecer plazos y tasas de interés, instrumentos mediante los cuales se pueden otorgar subsidios, cuando se estime conveniente por la limitada capacidad de pago de algunos sectores de la población.

Es de todas maneras importante establecer, como principio de política de la habitación, que el cobro estipulado, cualquiera que sea su monto, se haga efectivo. De lo contrario, se corre el riesgo de comprometer todo el sistema de recuperación y, por ende, la prosecución del programa en toda su integridad.

En cuanto al sector privado, aparte de los mecanismos tradicionales de financiamiento, cabe mencionar en especial las Asociaciones de Ahorro y Préstamo sobre las cuales hay también interesantes experiencias que se espera serán presentadas al Seminario.

Naturalmente, los cuadros de fuentes y usos de fondos relativos al sector vivienda serán integrados con cuadros similares para los demás sectores de la economía, a fin de presentar un cuadro de financiamiento del programa general, asegurando así la compatibilidad financiera del mismo.

La política monetaria y crediticia habrá de guardar armonía con estos elementos financieros a fin de obtener la coherencia de todo el modelo de desarrollo concebido y explícito en el programa.

Un problema importante que se suele encontrar al estudiar el financiamiento de los programas de vivienda con cargo al sector público, proviene de las llamadas rigideces institucionales. Por ejemplo, puede ocurrir que la cuantía total de fondos disponibles para el financiamiento público sea suficiente, pero que no se puedan distribuir estos fondos conforme a los objetivos del programa por contravenir disposiciones legales y autonomías institucionales (en cuanto a tipo de vivienda, distribución geográfica de ellas, o simplemente dando otro destino a los fondos).

Naturalmente, este tipo de problema sólo se puede resolver adoptando las reformas institucionales necesarias, pero es necesario tenerlo presente, pues muchas veces el problema financiero parece quedar resuelto con el cuadro formal de fuentes y usos de fondos, y se encuentra más adelante un obstáculo, no previsto, en la rigidez institucional.

Un último punto que se desea presentar en cuanto a programación global del sector vivienda se refiere a la organización del sector público para el cumplimiento del programa.

En materia de vivienda popular, el problema debe atenderse a varios niveles, desde la centralización de las decisiones relacionadas con la política de vivienda, hasta el manejo de los proyectos específicos.

El tema está cubierto en un documento especialmente preparado para este Seminario, pero para mantener la continuidad del presente esquema conviene destacar que en materia de programas de vivienda parece particularmente útil aplicar el principio de centralizar las decisiones generales y descentralizar la ejecución de los proyectos.

Conviene, por ello, concentrar en un solo organismo central las tareas de programación de vivienda; los problemas de coordinación que surgen de las interrelaciones del programa de vivienda con los demás sectores económicos, especialmente en cuanto a abastecimiento de materiales y disponibilidad de mano de obra calificada; la investigación tecnológica de materiales y métodos; las reglamentaciones y ordenanzas de construcción; el establecimiento de normas y especificaciones; la

política de subsidios y de financiamiento y en general todas las cuestiones que dicen relación con la política de vivienda, a las que se hará mención con mayor detalle al final.

En cambio, conviene descentralizar las tareas de ejecución de los programas, tanto en un sentido geográfico como institucional. La aprobación de planos de vivienda, llamados a concurso de contratistas, adjudicación y administración de los contratos y similares, no tienen por qué concentrarse en un solo organismo, y por lo general se operará con mayor eficiencia si están repartidos, por lo menos geográficamente.

También parece preferible encargar a organismos especiales aquellos problemas relacionados con la asignación de vivienda a las familias, y aun de administración del sistema hipotecario o de arrendamiento, según sea el caso.

##### 5. Distribución geográfica en los programas de vivienda. Planificación al nivel comunal y de proyectos

En la distribución geográfica del número total de viviendas previstas en el programa deberán considerarse, naturalmente, los tres componentes básicos de la proyección de las necesidades habitacionales: a) crecimiento demográfico, b) mejoramiento de la deficiencia y c) reposición.

El repartimiento de los ítems b) y c) en las distintas zonas o ciudades del país derivará de los propios antecedentes recopilados para hacer la estimación global. Si la deficiencia se ha estimado sobre la base de datos censales, estos mismos antecedentes servirán para conocer las necesidades en cada localidad geográfica.

En cuanto a reposición, habrá que considerar, aparte de la eliminación de la vivienda definitivamente deficiente, la pérdida de edificios por remodelación de ciudades, valorización de terrenos que inducen a demoler viviendas de buenas condiciones físicas para reemplazarlas por edificios de departamentos, cambio de uso de los edificios (de vivienda a comerciales, por ejemplo), incendios, etc.

La distribución geográfica de este componente hace inevitable alguna arbitrariedad en la decisión.

La primera gran distribución geográfica de la vivienda se refiere, por cierto, a las zonas urbanas y rurales. Elementos de juicios fundamentales para esta separación pueden derivarse del programa general de desarrollo y de la tasa histórica del proceso de urbanización. En efecto, dado un cierto crecimiento de la producción agropecuaria y de la productividad de la fuerza de trabajo en esta actividad, se podrá deducir la cuantía de población activa que quedará en el campo. Por diferencia con la que estará disponible en virtud del crecimiento demográfico, se obtendrá la que migrará a la ciudad, en el supuesto de que el programa previera el desarrollo de actividades urbanas capaces de absorberla.

En caso de que no se cuente con un programa que proporcione estos elementos de juicio, la alternativa es hacer una proyección de la población rural y urbana basada en los antecedentes históricos relativos a la tasa de urbanización y algunas apreciaciones de carácter general.

Un segundo nivel de distribución geográfica puede realizarse estimando los incrementos de población urbana que se producirán en las distintas ciudades atendiendo a elementos de juicio como: antecedentes históricos del crecimiento y diagnóstico de la situación habitacional en cada una de ellas; localización de los proyectos concretos de inversión ya previstos en el programa; política que se desea seguir en materia de descentralización administrativa y de las actividades económicas en general; programas especiales de desarrollo regional; conocimiento de disposiciones que establezcan límites anticipados al crecimiento de las ciudades, y antecedentes similares.

Por otra parte, habrá que considerar, según ya se hizo ver, la cuantía de viviendas que será necesario construir en cada ciudad, por concepto de reposición y de mejoramiento del patrón habitacional, especialmente para reemplazar las viviendas socialmente inaceptables y disminuir el grado de hacinamiento.

En el caso de la vivienda rural, aparte de las necesidades de reposición o mejoramiento de viviendas que quedarán en el lugar en que se encuentran, habrá que examinar la posible creación de aldeas campesinas o pesqueras u otros núcleos de población de acuerdo con la política

/que se

que se adopte en función de planteamientos que digan relación con la tenencia de tierras, aumentos de ingresos y situación social en el sector.

Un tercer nivel de desagregación de los programas generales de vivienda, desde un punto de vista geográfico, se relaciona con los planos reguladores y remodeladores, que señalen en cada ciudad los barrios residenciales y los terrenos disponibles. Este es ya el nivel de planificación del proyecto concreto de vivienda, en que se preparan planos definitivos y se consultan específicamente las necesidades de coordinación y complementación con los demás servicios urbanos (agua, alcantarillado, alumbrado, pavimentación, escuelas, hospitales, correos, telégrafo, teléfonos, servicios administrativos y de policía, recreación, movilización, etc.).

Habida consideración de las limitaciones y condiciones establecidas al adoptar un determinado patrón habitacional, el problema al nivel del proyecto es esencialmente de eficiencia en el empleo de los recursos, incluyendo dentro del concepto de eficiencia, la calidad arquitectónica. En otras palabras, se trata de proyectar la mejor vivienda posible para las condiciones locales, para un costo máximo de la vivienda o supuesto un cierto costo por m<sup>2</sup> de edificación y una superficie construida por habitante. A este nivel importa la consideración de los materiales locales de construcción, clima, ocupación y hábitos de la población, y la adaptación de los planos-tipo y tecnologías, supuestas en la estimación global, a la situación concreta del proyecto. Se trata, primordialmente, de una tarea de urbanistas, arquitectos, ingenieros y contratistas.

Se comprenderá fácilmente, y algunos de los documentos presentados en esta conferencia lo han destacado con gran énfasis, que el problema no sólo depende del diseño arquitectónico del proyecto, sino también de cuestiones como la adecuada planificación de la ejecución; la buena sincronización de las obras de edificación con las obras de urbanización; el desarrollo de técnicas de construcción apropiadas a la región y a sus materiales; el empleo de sistemas modulares; la buena organización y

/administración

administración de las faenas; el grado de mecanización más apropiado y las eventuales ventajas de las economías de escala en la actividad constructora; la racionalización y simplificación de las ordenanzas y trámites legales relacionados con la construcción.

De especial importancia son los problemas de asignación, formalización y control de los contratos de edificación. Desde este punto de vista puede ser conveniente evitar la centralización excesiva de las actividades que dicen relación con la ejecución del programa.

Finalmente, al nivel de proyectos específicos se pueden concretar las posibilidades de autoconstrucción y ayuda mutua.

Las breves consideraciones anteriores contribuyen a definir la interrelación entre programas globales y proyectos específicos de vivienda. El programa ayuda a dimensionar el problema en sus grandes agregados, a situarlo en el marco de la programación global, a verificar la coherencia y compatibilidad de las metas, y a disponer de elementos de juicios en relación con las alternativas sobre patrón mínimo de vivienda.

Por su parte, los proyectos concretos, estudiados para distintas regiones, costos, materiales y técnicas de construcción, proporcionarán elementos de juicio útiles para estimar el costo de la unidad-tipo de vivienda para distintos niveles de ingreso y otros antecedentes que faciliten la estimación de la inversión global.

Las investigaciones relativas a perfeccionamientos tecnológicos, simplificación de ordenanzas y trámites burocráticos relacionados con la construcción, mecanización de las faenas, adopción de normas para los materiales y sistemas de coordinación modular en los diseños, expedición administrativa de los contratos de vivienda en sus diferentes etapas, y en fin, otros detalles, deben, evidentemente, realizarse en función de los problemas que plantean las tareas concretas de edificación. Pero de allí derivarán elementos importantes de juicio que se pueden trasladar al nivel de programación más general del sector y a las recomendaciones de política económica.

No se puede llevar el proceso de aproximaciones sucesivas hasta un punto en que la unidad-tipo de vivienda, empleada en la programación global del sector, corresponda exactamente a un promedio ponderado de los proyectos específicos que efectivamente se construirán. Ello implicaría postergar la programación del sector hasta contar con todos los proyectos específicos; esto último es muy difícil, especialmente por razones de tiempo, ya que el número, calidad y distribución geográfica de los proyectos específicos dependerán del programa general de vivienda, que formará parte, a su vez, del programa general de desarrollo. Unos pocos proyectos clave bien estudiados pueden ser suficientemente representativos como base para estimaciones globales que, en la práctica, no se apartarán en forma significativa de la realidad.

Cabe recordar aquí que los programas se conciben como destinados a servir de elementos de juicio para tomar decisiones coordinadas de política económica, en un medio esencialmente dinámico. Esta concepción les impone una exigencia de flexibilidad y los exige de cumplir requisitos demasiado rigurosos en cuanto a precisión. El grado de precisión exigible aumentará, por cierto, con la proximidad del plazo. Así, el programa que se ha de cumplir, por ejemplo, el año próximo, contendrá proyectos concretos (una buena parte de los cuales corresponden a la terminación de obras iniciadas), que permitirán una afinación mucho mayor de las estimaciones. Evidentemente, no se requiere el mismo orden de precisión para el quinto o décimo año del programa.

#### 6. Elementos de juicio para una política de vivienda

En las diversas consideraciones que se han hecho en páginas anteriores, hay siempre un ingrediente implícito o explícito de política socioeconómica relacionada con la vivienda. De ahí que haya parecido conveniente resumir, en esta última parte del esquema, aquellos elementos de política de vivienda que parecen tener significación más destacada.

La enumeración no pretende ser exhaustiva y el énfasis en los distintos puntos que siguen variará según las condiciones de cada país.

/En todo

En todo caso, se espera que ella pueda ser útil para mostrar, una vez más, la amplitud y heterogeneidad de las decisiones que requiere la atención del problema habitacional y, por ende, la conveniencia de que ellas sean adoptadas en un organismo central que asegure su efectividad y su coherencia.

1. Un primer planteamiento fundamental deriva de la decisión de emplear la programación como elemento básico de juicio para coordinar y orientar la política de vivienda, dentro de la política general de desarrollo económico y social.
2. Otro planteamiento fundamental de política es reconocer la responsabilidad gubernamental en asegurar un nivel habitacional mínimo para la población de más bajos ingresos; ello implica la participación activa y directa del sector público en este campo, y la decisión de otorgar subsidios para vivienda si ello fuera necesario.
3. De los puntos 1 y 2 surge como conclusión importante de política la necesidad de establecer un mecanismo de planificación de vivienda y una autoridad central que tome decisiones y coordine la acción en esta materia.
4. La decisión es de naturaleza institucional y debe enfocarse dentro del marco administrativo general. De ahí que, además de la creación de las entidades centrales en materia de programación y coordinación de decisiones relativas a la vivienda, serán importantes decisiones de política: la creación del aparato institucional que cumpla y facilite las funciones de financiamiento, ejecución y administración de programas; el perfeccionamiento del sistema estadístico relacionado con la vivienda; arreglos legales y administrativos necesarios para coordinar la ejecución de los proyectos de vivienda con las obras complementarias de urbanización y con los planos reguladores y remodeladores.
5. En relación con estos mecanismos institucionales, y supuesto que se admita la premisa de programación y participación del sector público en el problema de la vivienda, será importante la definición del tipo y forma de intervención. En determinadas circunstancias dicha intervención

/podría

podría, por ejemplo, concentrarse en la programación general, en las directivas de política económica y en el financiamiento de vivienda de interés social con fondos públicos, pero a través del sistema bancario general. En otras podría preferirse ampliar la órbita de intervención hasta cubrir tareas de financiamiento, ejecución y administración directa de programas de vivienda. Este tipo de decisiones es, por cierto, de gran trascendencia, pues implica una definición de los campos de acción del sector público y privado en materia habitacional.

6. En relación con el financiamiento público y los aspectos sociales del problema de la vivienda, habrá importantes elementos de decisión política en la fijación de los patrones mínimos; en el establecimiento de la cuantía, tipo y mecanismo de los subsidios que se otorgarán; en la fijación de los plazos y tasas de interés que se adoptarán, y en la estrictez con que se exigirá el pago de los arrendamientos o servicios de deuda.

7. Con el fin de asegurar la disponibilidad de los fondos públicos habrá que adoptar una serie de decisiones en materia institucional y financiera, de acuerdo con el esquema de origen y aplicación de fondos preparados en el programa. Estas decisiones pueden referirse a tributos especiales, a emisión de bonos, a política crediticia, a creación de organismos financieros *ad hoc* a la negociación de créditos externos y similares.

8. Se desean destacar aquí, especialmente, las decisiones de política que dicen relación con la facilidad de transferencia de fondos públicos de una entidad a otra, o de un tipo de aplicación a otro. Estas rigideces de carácter financiero e institucional, que ya fueron mencionadas, suelen constituir uno de los grandes obstáculos al cumplimiento de metas habitacionales. Su solución requiere, casi siempre, encarar difíciles problemas de política.

9. En relación con el sector privado hay importantes decisiones relativas a política de arrendamiento, tributación y estímulos para la creación de organismos financieros *ad hoc* tales como las asociaciones de ahorro y

préstamo. Pueden ser de interés especial las decisiones que se adopten en materia de vivienda para los sectores de población de más elevados ingresos, en el sentido de inhibir la construcción de viviendas que sobrepasan cierto patrón habitacional, o mantener prescindencia sobre la materia.

10. La investigación tecnológica en materia de vivienda es un campo que requiere también la participación del sector público, tanto por su trascendencia como por la cuantía de los recursos que compromete. Esta investigación debe referirse tanto a métodos y materiales de construcción, como a sistemas de coordinación modular y establecimiento de normas y especificaciones. Ello implica la correspondiente decisión de política, sea para crear organismos encargados de esta tarea, establecer un sistema legal de normas y control de las mismas, o simplemente para financiar y orientar las investigaciones a través de universidades u otros centros apropiados.

Este campo ha sido en general notablemente descuidado en América Latina y, de atendersele, podría seguramente obtenerse un gran mejoramiento en la eficiencia con que se emplean los recursos.

11. Estrechamente vinculado al punto anterior está el problema de contar con planos reguladores y remodeladores apropiados para las ciudades, que estén aprobados y en vigencia, y lograr el perfeccionamiento de las ordenanzas de construcción y de todas las normas administrativas relacionadas con permisos, tributaciones y control técnico de la edificación por las autoridades gubernamentales.

Según se ha hecho ver en páginas anteriores, el entorpecimiento burocrático es también causa de ineficiencia en el uso de los recursos y de encarecimiento de las obras.

12. Finalmente, pero no de menor importancia, está el problema de manejar la política habitacional de manera de asegurar la máxima estabilidad posible a la actividad de la edificación. Todo el perfeccionamiento

técnico se verá entorpecido si hay oscilaciones bruscas en esta actividad que desalienten a los contratistas e industriales a emplear nuevos métodos o materiales o a racionalizar y estandarizar la producción.

Es obvio que sólo un cuerpo centralizador de decisiones, al más alto nivel, puede manejar con éxito el problema de la continuidad de la política de vivienda y la estabilidad de la actividad constructora. Igualmente obvio parece ser el hecho de que tales decisiones se facilitarían enormemente al contar con programas de vivienda que abarquen el problema en su integridad y con la debida perspectiva en el tiempo.

