

CATALOGADO

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO
SUBCOMITE DE VIVIENDA, EDIFICACION Y
PLANEAMIENTO DEL ISTMO CENTROAMERICANO

CCE/SC.4/II/DI.9
14 de mayo de 1963.

Segunda Reunión,
San Salvador, El Salvador, 13 de mayo de 1963

Párrafos seleccionados del documento de Naciones Unidas:

ASISTENCIA MATERIAL Y FINANCIERA PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS
Y EL MEJORAMIENTO DE LOS SERVICIOS DE LA COMUNIDAD DENTRO DE LA
PLANIFICACION GENERAL DEL DESARROLLO

(E/C.6/6)

Papel de las instituciones nacionales y disposiciones administrativas

11. Los recursos de capital extranjeros sólo pueden contribuir a la solución de los problemas nacionales cuando se cuenta con una estructura administrativa e institucional sólida y eficiente para apoyar y emplear eficazmente la asistencia del exterior. Es posible que en algunos casos el principal objetivo de la asistencia externa y en realidad su justificación resida en crear un nuevo sistema institucional o en consolidar las organizaciones nacionales existentes, tales como las instituciones de crédito para viviendas, los organismos de construcción de viviendas sin fines lucrativos y otras entidades análogas.
12. Para utilizar los recursos externos de un modo estratégico y que movilice los recursos internos inactivos, debe existir en el plano nacional una estructura capaz de encauzar tales recursos. En todo caso, los recursos externos se obtendrían por lo general en forma global y la cuestión de organizar su administración y distribución concreta corresponderá a los organismos nacionales. Finalmente, por muchas razones, parecería esencial lograr que los recursos procedentes del exterior sean utilizados indirectamente y manejados por el sistema nacional de instituciones financieras y organismos de ejecución pertinentes a fin de evitar que surjan problemas respecto de la adquisición directa por entidades extranjeras de terrenos o de hipotecas para la construcción de viviendas baratas.
13. Por lo tanto, en el examen de la cuestión de la asistencia financiera y de otra asistencia material externa que se hace en el presente informe está implícita la necesidad de contar con un sistema administrativo e institucional nacional adecuado para encauzar los recursos externos en forma rápida y eficaz hacia proyectos convenientes. Los distintos tipos de instituciones nacionales y de órganos administrativos que se necesitan en todas las esferas de la vivienda y actividades conexas han sido objeto de muchos estudios e informes preparados por las Naciones Unidas^{12/}. Por lo tanto, no se estima necesario que el Comité examine en detalle en el presente documento las instituciones financieras y administrativas nacionales en esa esfera, pero tal vez el Comité desee considerar, en relación con su futuro programa de trabajo, la conveniencia de preparar nuevos estudios e informes sobre la materia que reflejen la experiencia adquirida recientemente a este respecto en los países industrializados y en los no industrializados.

^{12/} Por ejemplo, Financiamiento de los programas de vivienda y de mejoramiento de la comunidad, Naciones Unidas, No. de venta: 1957.IV.1. The Financing of Housing in Europe, Naciones Unidas, No. de venta: 1958.II.E.3. Informe del Grupo Especial de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano, op. cit., y The Report on the Seminar on Housing Surveys and Programmes with Particular Reference to Problems in the Developing Countries. Naciones Unidas, No. de venta: 62.II.E/MTM 2

Justificación de la financiación externa^{13/}

14. En la actualidad se reconoce de modo general que la financiación externa puede desempeñar un papel decisivo en el desarrollo de la vivienda y de los servicios comunales urbanos en los países insuficientemente desarrollados. Este reconocimiento, bastante reciente, se basa en una serie de consideraciones importantes, algunas relativas a la índole del desarrollo en general y al papel de la financiación externa en dicho proceso; y otras más concretamente, a la construcción de viviendas y a los programas rurales y urbanos conexos como factores del desarrollo.

a) El concepto de que la financiación externa puede desempeñar un papel decisivo en el desarrollo se ha generalizado considerablemente. En los últimos años se ha reconocido que los proyectos que suponen una importación apreciable de materiales o los proyectos que pueden redundar en una mejora directa de la situación en materia de divisas merced a la economía de importaciones o al incremento de las exportaciones no son los únicos tipos de proyectos que se prestan para la financiación externa. En la actualidad la financiación externa se justifica también en los casos en que cabe esperar que una inversión externa inicial impulse la acción en otros aspectos de la economía, movilizándolo recursos nacionales de los que de otro modo no se dispondría y promoviendo el crecimiento en otros sectores. Así la financiación externa de programas de construcción de viviendas y programas conexos, que por lo general no entrañan considerables gastos de importación y de los que no puede esperarse en forma directa un mejoramiento de la situación en materia de divisas, pueden justificarse en vista de que moviliza recursos materiales y financieros nacionales y actúa como un estímulo en otros sectores de la economía.

b) Es probable que el efecto estimulante en otros sectores de la economía sea particularmente intenso en el caso de la inversión externa en las industrias de la construcción y de los materiales de construcción puesto que cualquier reducción en los costos respectivos no solo redundará en beneficio de los programas de vivienda, sino de todas las inversiones,

^{13/} La expresión "financiación externa" que se emplea en este informe abarca la asistencia material externa distinta de los fondos.

gran parte de las cuales se hacen en la construcción de viviendas y de otro tipo de edificios en todos los países. Las inversiones en la construcción representan en promedio del 65% al 75% del total de las inversiones en los países insuficientemente desarrollados. Por lo tanto, cabe esperar que el aumento de la capacidad de las industrias de la construcción y de los materiales de construcción y la elevación de sus niveles de productividad y rendimiento representen una contribución importante en la formación de capital nacional y en el empleo. El Grupo Especial de Expertos indicó que en los países adelantados una elevada tasa de construcción de casas de habitación es un factor sumamente importante para mantener la estabilidad del empleo y asegurar un nivel conveniente de actividad económica^{14/}.

c) Hace ya algún tiempo que se reconoce de modo general la relación que existe entre la construcción de viviendas y la mayor productividad en lo que se refiere a ciertos proyectos de desarrollo (como, por ejemplo, viviendas para trabajadores de un establecimiento industrial, proyectos de colonización agrícola), pero es más reciente la comprensión de la importancia que reviste el mejoramiento de la vivienda y de las condiciones de vida urbana y rural como medio de elevar la productividad en todos los sectores de la economía. No solamente la calidad de la vivienda y de los servicios de la comunidad, sino factores tales como los alquileres, el tiempo que se invierte en ir al trabajo y volver y más a menudo la ubicación de las comunidades residenciales en relación con los lugares de trabajo, los centros comerciales y los servicios de recreo pueden influir en la productividad. Además, un plan nacional de asentamiento y de las otras funciones económicas y sociales en determinada región geográfica pueden constituir un medio eficaz para efectuar una mejor distribución de la población. La ayuda externa puede justificarse en caso de programas de viviendas bien concebidos y proyectos conexos que tengan en cuenta esos factores.

^{14/}Naciones Unidas: Informe del Grupo Especial de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano (E/CN.5/367), párr. 26, pág. 43. En los países desarrollados, el empleo en la construcción de todos los tipos representa por lo general del 20% al 30% del empleo total en la industria manufacturera.

d) Se ha demostrado que para mantener una tasa apropiada de construcción de viviendas (por ejemplo 10 viviendas por 1.000 habitantes por año) los países en vías de desarrollo deberían invertir en esta actividad casi todos sus recursos para inversiones^{15/}. En la actualidad, la parte de las inversiones en la construcción que se destina a fines residenciales representa del 15% al 30% (en los países más adelantados el promedio alcanza al 50%) y es evidente que en la mayor parte de los países en vías de desarrollo la tasa de construcción "organizada" de viviendas no puede aumentar apreciablemente con los recursos actualmente disponibles para la inversión. Deben movilizarse otras fuentes de financiación, de materiales y de mano de obra nacionales, proceso en el cual pueden ayudar las inversiones externas.

15. La planificación a largo plazo de un desarrollo económico y social equilibrado resulta sumamente difícil en condiciones de intranquilidad, tirantez e inestabilidad. Tales factores son inherentes a las condiciones de vida deficientes, cada vez peores, propias de las épocas de rápida evolución económica y social. Por lo tanto, se insiste cada vez más en la necesidad de coordinar los planes de desarrollo económico y social con los de desarrollo físico a fin de extender los beneficios del desarrollo y limitar los efectos perturbadores de los cambios de las modalidades sociales. Es evidente que los programas para el mejoramiento de la vivienda y de las condiciones de vida, sobre todo en los centros industriales y de mano de obra, pueden producir un importante efecto estabilizador. Por este motivo la financiación externa se justifica siempre que existan otras condiciones apropiadas.

16. Al examinar los posibles medios de aumentar el volumen de asistencia en forma de capitales externos para la construcción de viviendas y el desarrollo urbano y rural, parece oportuno tener en cuenta los puntos siguientes:

a) Puesto que en el mejor de los casos los recursos externos constituyen una pequeña parte del total de inversiones necesarias, esos recursos deben utilizarse estratégicamente y sobre todo allí donde pueden movilizar los recursos nacionales inactivos.

15/ Naciones Unidas: Informe del Grupo Especial de Expertos en Vivienda y Desarrollo Urbano (E/CN.5/367), párr.23 pág.40.

- b) La inversión externa debe relacionarse en la forma más directa posible con las posibilidades de aumentar la productividad nacional, así como con la necesidad de incrementar la productividad, el rendimiento y la capacidad de las industrias de la construcción y de los materiales de construcción.
- c) Los recursos externos deben utilizarse solamente para proyectos que forman parte integrante de los programas nacionales de inversión y en conformidad con un orden de prioridades bien fundado de la planificación de la inversión nacional.

19. Se han propuesto diversos tipos de asistencia financiera externa para vivienda y servicios comunitarios conexos en las zonas urbanas, y se han utilizado algunos de ellos. Pueden distinguirse cuatro categorías principales:

- a) Inversiones externas en las industrias de construcción y de materiales de construcción;
 - b) Inversiones externas en adquisición y acondicionamiento controlados de terrenos y en servicios e instalaciones urbanos;
 - c) Inversiones externas en instituciones y otros mecanismos destinados a utilizar y desarrollar los recursos financieros internos;
 - d) Inversiones externas en vivienda y servicios e instalaciones conexos en relación con proyectos concretos de desarrollo;
 - e) Inversiones externas en establecimientos de métodos de esfuerzo propio y de ayuda mutua, por ejemplo, préstamos para materiales y elementos esenciales.
- a) Inversiones externas en las industrias de construcción y de materiales de construcción

20. Toda reducción que pueda obtenerse en los costos de construcción redundará en provecho no sólo de los programas de vivienda y otros programas conexos, sino también de las inversiones en su conjunto, como ya se ha señalado. El desarrollo de una industria adecuada de construcción puede asimismo ser causa de un mejoramiento general de la productividad industrial mediante la introducción de nuevas técnicas y la formación de una mano de obra calificada. Del mismo modo, el desarrollo de las industrias de materiales de construcción puede influir en el crecimiento del sector industrial y facilitar la consecución de considerables disminuciones en los costos de la construcción y de ahorros de divisas.

i) Inversiones en la industria de la construcción. En vista de la pequeña importancia que tienen la mayoría de las empresas de construcción, probablemente no sería factible efectuar los préstamos a las empresas directamente; pero los bancos nacionales de fomento podrían dedicar parte de la asistencia exterior que se les proporciona para préstamos a las empresas constructoras, con inclusión de préstamos para la adquisición de equipo y de préstamos a plazos corto y medio para financiar los contratos en curso. Otra técnica posible que se ha empleado con éxito en los países europeos consistiría en financiar el establecimiento de

una reserva común de material de construcción del que podrían servirse todas las empresas participantes.

ii) Inversiones en la industria de materiales de construcción. La deficiencia de los materiales de construcción de fabricación nacional en la mayoría de los países insuficientemente desarrollados impone con frecuencia graves limitaciones a la expansión de los programas de vivienda, puesto que pocos países disponen de divisas para importaciones adicionales. La industria de materiales de construcción es ya un campo reconocido de financiación internacional, tanto por instituciones públicas y privadas en el orden bilateral como por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, quien ha concedido préstamos a los bancos nacionales de fomento para utilizarlos parcialmente en la financiación de fábricas de cemento y demás materiales de construcción.

iii) Prefabricación de viviendas y producción de elementos esenciales. Otra posibilidad consistiría en la creación de fábricas de estructuras prefabricadas^{16/} y de "casas-núcleo" prefabricadas o semiprefabricadas. En las comunidades urbanas de rápido crecimiento las viviendas fundamentales construidas por este método a un ritmo suficientemente rápido pueden ser terminadas progresivamente por sus ocupantes. La prefabricación puede compensar los numerosos inconvenientes graves que presenta el tener que hacer uso exclusivamente de una mano de obra no calificada en los proyectos de autoconstrucción. Asimismo, la producción de elementos esenciales como techos, ventanas, puertas y las instalaciones eléctrica y de agua corriente puede constituir un requisito indispensable para la organización de los programas de autoconstrucción y materias conexas.

b) Inversiones externas en adquisición y acondicionamiento controlados de terrenos y en servicios e instalaciones urbanos

21. El establecimiento de servicios e instalaciones urbanos es el primer paso esencial a fin de mejorar las condiciones de vida y suministrar una infraestructura y el estímulo necesario para nuevos progresos como la construcción de

^{16/} El Banco Interamericano de Fomento ya ha financiado un proyecto de este tipo en la Argentina, en donde ha concedido un préstamo a una empresa privada de construcción para ayudarle en la financiación de una fábrica de casas prefabricadas. Asimismo parece ser que la URSS emprende en el Afganistán la construcción de una fábrica de casas prefabricadas.

viviendas. Disponer de terrenos para casas constituye la base misma de la evolución y crecimiento urbanos en todos los sectores, y de una planificación acertada del desarrollo de la comunidad en el orden nacional. El hecho de no disponer de terrenos a precios razonables para todo uso básico como residencial, industrial, comercial, recreativo y cultural, es un grave obstáculo para el armonioso desarrollo económico y social de las zonas urbanas. Esto tiene una grande importancia, por ejemplo en lo que respecta al establecimiento de conglomeraciones industriales. Además, la escasez de terrenos para construcción representa un importante obstáculo en muchos países en vías de desarrollo para la movilización de otros recursos que intervienen en la construcción. Si se pueden arrendar o poseer terrenos, muchas familias podrían procurarse los demás recursos necesarios para construir sus hogares.

22. Las zonas urbanas en los países en vías de desarrollo sufren de una alarmante deficiencia en servicios e instalaciones urbanos como agua potable, alcantarillado, medios de transporte, etc. Las autoridades municipales y del Estado carecen de los fondos necesarios para emprender las obras en gran escala que harían falta. Por otra parte, esos servicios e instalaciones pueden ser con el tiempo autoamortizables.

i) Preadquisición de terrenos. En algunos países se han establecido bancos municipales encargados de adquirir terrenos anticipadamente a fin de tener la seguridad de que se podrá disponer de ellos cuando se necesiten e impedir la especulación. Podría preverse la creación de entidades semejantes en los programas generales de desarrollo urbano en las principales ciudades de los países en vías de desarrollo. Las inversiones externas en adquisición de terrenos se efectuaría desde luego indirectamente, en forma por ejemplo de préstamos a las autoridades municipales. La operación se efectuaría con las debidas garantías respecto a la utilización de los terrenos, normas de construcción, precios y demás factores^{17/}. Con el tiempo las transacciones en terrenos pueden ser autoamortizables y convertirse en importantes fuentes de entradas en el presupuesto público para desarrollo urbano.

^{17/} Algunos de los préstamos que el Banco Interamericano de Fomento ha concedido a las instituciones nacionales encargadas de la vivienda, como por ejemplo en el Perú, se han utilizado entre otras cosas para la adquisición de terrenos.

ii) Establecimiento de servicios e instalaciones urbanos. Las inversiones externas pueden utilizarse para la creación de servicios e instalaciones en la ciudad en general y para la ampliación de los que ya existen, en particular barrios residenciales, industriales y otras necesidades urbanas. De este modo los terrenos podrían asimismo acondicionarse a fin de proporcionar parcelas dispuestas para los programas de vivienda de todo género, con inclusión de los de autoconstrucción. Las colonias de ocupantes sin título y otras zonas empobrecidas podrían mejorarse, con marcada influencia sobre el progreso y el bienestar sociales^{18/}.

c) Inversiones externas en instituciones destinadas a utilizar y desarrollar los recursos financieros internos.

23. Muchas familias cuyos ingresos les permitirían adquirir sin subvenciones una casa recurriendo a una hipoteca, no pueden obrar de este modo por no existir instituciones apropiadas que acepten depósitos de ahorros y efectúen préstamos para la construcción y adquisición de casas tales como las instituciones de ahorros y préstamos, las sociedades de construcción y las cooperativas de crédito que se encuentran en América del Norte y en Europa. En los países en vías de desarrollo el principal problema lo constituye la falta de una reserva de capital acumulado que pueda utilizarse para iniciar las operaciones de semejantes entidades.

24. En América Latina la financiación externa ya participa en la creación de establecimientos de ahorros y préstamos. El Banco Interamericano de Fomento, por mediación del Social Progress Trust Fund, y el Development Loan Fund de los Estados Unidos han concedido préstamos a diversos países con ese objeto. La Colonial Development Corporation del Reino Unido ha proporcionado medios financieros semejantes a los países recientemente independizados de Africa, Asia y el Caribe. Los préstamos de este tipo se efectúan sobre la base de la aportación paralela, en que intervienen fondos internos en gran proporción, subrayándose de este modo el principio primordial de estos préstamos que consiste en actuar de capital inicial para la movilización de los recursos financieros internos en estado latente.

^{18/} El Fondo Europeo de Fomento, creado por los países del Mercado Común, concede subvenciones para el acondicionamiento de terrenos mediante el suministro de servicios y carreteras y la parcelación. Actualmente se están preparando varios grandes proyectos de este tipo. La Asociación Internacional de Fomento ya ha concedido préstamos para el desarrollo de los servicios de abastecimiento de aguas.

25. El desarrollo de las entidades financieras y la movilización del ahorro personal para viviendas puede ser facilitado también si se prevén seguros, garantías o reservas para proteger los depósitos contra las pérdidas^{19/}. De este modo se puede fomentar el hábito del ahorro en los países en vías de desarrollo. Los fondos externos pueden ayudar suministrando las reservas necesarias o participando en la protección del seguro.

26. En relación con las instituciones para la financiación de la vivienda en los países en vías de desarrollo, un aspecto especial del procedimiento de proporcionar capital inicial consiste en que promueve y facilita la creación en los países adelantados de un sistema adecuado, tal como un fondo o banco de préstamos para viviendas, por medio del cual las asociaciones de ahorros y préstamos, las sociedades de construcción, los bancos hipotecarios, las cooperativas de crédito podrían efectuar inversiones en las instituciones semejantes de los países menos desarrollados. A las inversiones de este tipo podrían agregarse el asesoramiento y los conocimientos técnicos con miras a reforzar y desarrollar las instituciones del país beneficiario.

d) Inversiones externas en vivienda y servicios comunitarios conexos en relación con proyectos concretos de desarrollo.

27. Teniendo en cuenta el vínculo que existe entre el mejoramiento de las condiciones en materia de vivienda y el incremento de la productividad, se justifica ampliamente la financiación externa de la vivienda y los servicios conexos en relación con proyectos concretos de desarrollo, particularmente centros, parques o conglomeraciones industriales, que probablemente se establecerán en la periferia o en los alrededores de los centros urbanos existentes, y en relación con todos los grandes planes de colonización rural, como los de Gezira, Thal, Mekong. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento reconoce que la relación que existe entre el desarrollo de la vivienda y el incremento de la productividad es más evidente cuando aquél forma parte integrante de un proyecto directamente productivo; pero expuso al Grupo especial de expertos que sus préstamos están directamente relacionados

^{19/} A este respecto se recordará que diversos gobiernos han establecido sistemas de ahorro que tienen por objeto estimular la acumulación de fondos para vivienda, con arreglo a los cuales se garantizan los depósitos en función del costo de la vida o del índice del costo de la construcción.

con los gastos en divisas y que por lo tanto esos préstamos, suponiendo que se solicitan y se conceden, no representarán probablemente sino una pequeña parte de los costos totales de los proyectos de construcción de viviendas.

28. En la misma declaración se señaló en nombre de la Asociación Internacional de Fomento que ésta puede examinar proyectos de alta prioridad que hasta el presente no se consideran dentro del campo de acción del Banco. Por lo tanto la Asociación puede estudiar proyectos que se refieran, por ejemplo, a la educación, abastecimiento de agua y programas experimentales de construcción de viviendas, siempre que estos proyectos se consideren de carácter urgente en los planes de desarrollo de un país determinado^{20/}.

e) Inversiones externas en establecimiento de métodos de esfuerzo propio y ayuda mutua

29. El mejoramiento de la vivienda es una de las aspiraciones sociales más extendidas, y la gente está dispuesta a destinar a la vivienda parte considerable de sus recursos en mano de obra y en dinero, con tal de que se le aconseje, se le aliente y se le proporcione cierta asistencia financiera. La realización de gastos relativamente modestos para la compra de terreno, acondicionamiento de lotes y establecimiento de servicios o suministro de materiales de construcción y elementos esenciales, con inclusión de "casas-núcleos", contribuye considerablemente a aumentar la corriente de recursos no monetizados, basados en el esfuerzo propio, destinados al desarrollo de la vivienda.

30. A las dos formas de ayuda financiera para la construcción, como son el suministro de terrenos y el acondicionamiento de los lotes para arriendo o venta, puede agregarse una tercera modalidad de asistencia financiera para las pequeñas construcciones individuales, o sea la venta a plazos para familias con limitados recursos de componentes esenciales como techos, puertas y ventanas o "casas-núcleos", bien sean terminadas o sin terminar pero susceptibles de ampliación. Los programas de "préstamos para techado" de diversos países ya han mostrado la eficacia de este tipo de asistencia, que hace poner en movimiento los recursos internos de mano de obra y materia-

^{20/} Declaración del Representante del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de la Asociación Internacional de Fomento ante el Grupo especial de expertos en vivienda y desarrollo urbano, E/CN.5/367, anexo IV.

lea, como adobe o bambú, para construir el resto de la casa, y reduce así la pérdida de recursos que supone el que un gran número de casas queden sin terminar por falta de dinero para comprar inmediatamente el techo.

31. Este tipo de asistencia material ha mostrado ser aplicable en las zonas rurales lo mismo que en las urbanas. La financiación externa de tales programas se justifica especialmente en los casos en que hay que importar los componentes esenciales o las "casas-núcleos" prefabricadas^{21/}. Muchos de los préstamos para vivienda concedidos por el Banco Interamericano de Fomento se destinaron a programas de vivienda y desarrollo de la comunidad en que parcial o totalmente se recurría a métodos de esfuerzo propio y ayuda mutua.

^{21/} En Birmania, por ejemplo, fue necesario importar techos de aluminio porque el armazón de bambú de las casas no era bastante fuerte para soportar el techo relativamente pesado de tejas de fabricación local.