



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/CONF.16/L.1

Julio de 1964

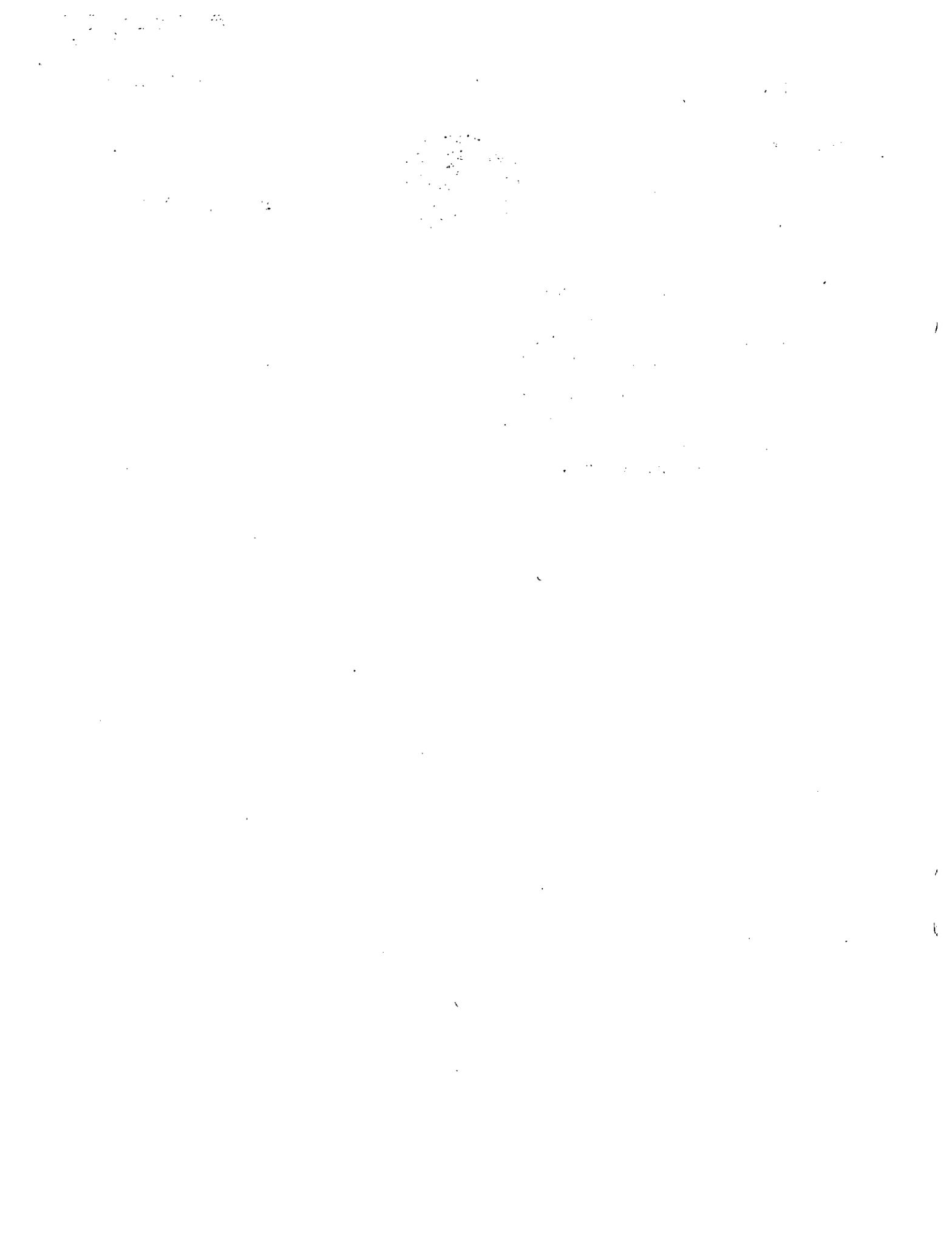
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Gira de estudios y seminario sobre
organización y funciones de los
organismos nacionales encargados de
la ejecución de los programas de
vivienda auspiciado por las Naciones
Unidas y el Gobierno de Dinamarca.

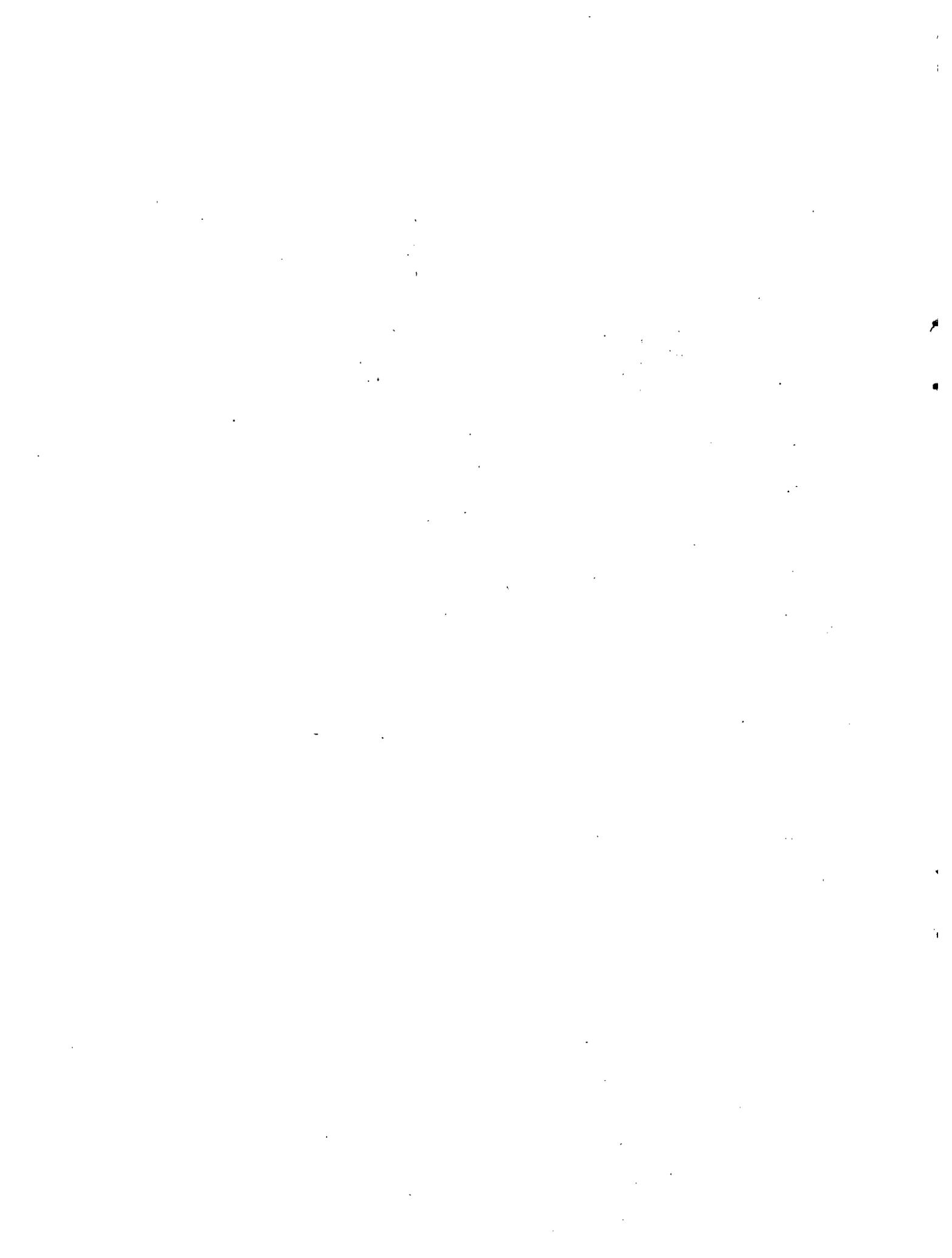
Copenhague, Dinamarca, 30 de agosto
al 19 de septiembre de 1964.

SITUACION HABITACIONAL, POLITICA Y PROGRAMAS DE VIVIENDA
EN AMERICA LATINA, 1960-63



Indice

	<u>Página</u>
<u>Introducción</u>	1
I. <u>Cambios en la situación habitacional en 1960-63</u>	2
1. Cambios en la situación habitacional revelados por los censos de 1950 y 1960.....	2
2. Crecimiento de barrios marginales.....	7
3. Tendencias en el volumen de la construcción residencial, 1950-59 y 1960-63.....	9
4. Estimación de los déficit habitacionales acumulados...	13
5. Conclusiones.....	15
II. <u>Cambios en la política y programas de vivienda en el período 1960-63</u>	16
1. Evolución de conceptos.....	16
2. Actividades internacionales y regionales en materia de vivienda.....	20
3. Programas nacionales de vivienda: planes de inversión, necesidades, objetivos y realizaciones.....	24
III. <u>Financiamiento de la vivienda</u>	41
1. Fuentes internas de financiamiento.....	41
2. Ayuda financiera externa para la vivienda.....	47
3. Conclusiones.....	52
IV. <u>Vivienda rural</u>	54
Anexo.....	63



Introducción

Los cambios en la situación habitacional y en la política y los programas de vivienda en el período 1960-63 se caracterizan por cinco clases de acontecimientos: a) las condiciones habitacionales hacen crisis con el crecimiento acelerado de barrios marginales (barriadas, favelas, callampas, villas miserias o cantigriles) en las capitales latinoamericanas y luego en otras ciudades principales; allí se segregan importantes grupos de población que concentran necesidades de servicios comunitarios en zonas de muy difícil aprovisionamiento y alteran el desarrollo previsto de los centros urbanos; b) en Bogotá y Punta del Este, los gobiernos reconocen la urgencia y complejidad del problema habitacional y la necesidad de abordarlo específicamente a través de programas nacionales de vivienda integrales y sostenidos, en el contexto del desarrollo económico y social; c) se crean fuentes de financiamiento externo que brindan respaldo amplio y oportuno a la formación de fondos nacionales para el financiamiento de la vivienda mediante la captación de ahorros y la movilización de nuevos recursos; d) se estudian y proponen conceptos y principios metodológicos para la formulación de programas nacionales de vivienda (indicadores estadísticos de los niveles de vida en materia de habitación, evaluación del déficit, estimación de necesidades mínimas, evaluación de recursos y fijación de metas), contribuyéndose a la solución de problemas conceptuales que habían dificultado gravemente la preparación de planes nacionales de vivienda; y e) en este período se levantan censos de habitación en 14 países, encuestas nacionales sobre la vivienda en tres países y se acelera la obtención de los resultados censales mediante tabulación anticipada de muestras de cédulas censales en 9 países.

I. CAMBIOS EN LA SITUACION HABITACIONAL EN 1960-63

Los cambios en la situación habitacional ocurridos en el período 1960-63 pueden apreciarse aunque sólo en forma indirecta y parcial, estudiando las siguientes informaciones estadísticas: comparación de resultados censales de 1950 y 1960; estimación del crecimiento de los barrios marginales sobre la base de estudios especiales en los países afectados; tendencias en el volumen de la construcción residencial, y estimación de los déficit acumulados. En este estudio se siguen los cuatro caminos señalados.

1. Cambios en la situación habitacional revelados por los censos de 1950 y 1960

En los últimos años se han levantado censos de vivienda en los siguientes países: Argentina: 1947 y 1960; Brasil: 1950 y 1960; Costa Rica: 1949 y 1963; Chile: 1952 y 1960; El Salvador: 1950 y 1961; Honduras: 1940 y 1961; México: 1950 y 1960; Panamá: 1950 y 1960; Perú: 1940 y 1961; República Dominicana: 1950, 1955 y 1960; y Venezuela: 1950 y 1961. Sin embargo, no ha sido posible elucidar los cambios ocurridos en el período intercensal en varios de estos países, en algunos casos porque no se dispone aún de los resultados del último censo, en otros porque se emplearon conceptos básicos diferentes, y aun en otros porque no se obtuvieron tabulaciones que muestren esos cambios.

Los datos disponibles indican que el número total de viviendas (de todas clases) aumentó en proporción al incremento de la población. Sin embargo, para poder apreciar cambios en materia de habitación es esencial clasificar las unidades de vivienda en grupos que indiquen su calidad estructural. Excepto para unos pocos países, no se dispone de clasificaciones de esta naturaleza. Interesa especialmente conocer el número de "viviendas privadas corrientes (permanentes)",^{1/} es decir, de casas y departamentos cuyas características estructurales se consideran adecuadas, y que se diseñan y construyen para albergar hogares particulares. Interesa asimismo conocer el número de viviendas "improvisadas" (barriadas, favelas, callampas, etc.), pues ellas representan un aspecto específico del

^{1/} Véase la definición recomendada por las Naciones Unidas para esta clase de viviendas en Principios Generales para un Censo de Habitación (número de venta: 58.XVII.8), párrafo 304.

problema habitacional. Infortunadamente, sólo se dispone de información censal sobre estas dos clases de viviendas para muy pocos países (véase el cuadro 1).

La falta de información censal adecuada impide apreciar los cambios en la situación habitacional de toda la región. Sin embargo, las siguientes cifras evocan lo que podría ser el reflejo de situaciones similares en otros países. En Chile, el número de casas y departamentos aumentó de 764 000 unidades en 1952 a 973 000 en 1960, es decir, aproximadamente en 26 000 unidades por año. Las nuevas viviendas absorbieron el 86 por ciento del aumento de la población en el período intercensal; el resto, o sea el 14 por ciento del aumento de población fue a incrementar el número de ocupantes de viviendas "colectivas", "improvisadas" y otras. Es así como los "cuartos de conventillos, ranchos, rucas y chozas" (incluyendo callampas) aumentaron de 130 000 unidades en 1952 a 196 000 en 1960, sus ocupantes pasaron de 645 000 a 1 044 000, y el porcentaje de la población que habita esta clase de vivienda aumentó de 10.9 en 1952 a 14.2 en 1960 (véase cuadro 2).

En Venezuela, el número de casas y departamentos aumentó de 456 000 unidades en 1950 a 804 000 en 1961, es decir, aproximadamente en 32 000 unidades por año. Estas nuevas unidades permitieron dar alojamiento a 1 990 000 habitantes, que representan el 81 por ciento del crecimiento de la población en el período intercensal. El resto del aumento de la población, como en el caso de Chile, fue a incrementar el número de ocupantes de viviendas "colectivas" (hoteles, pensiones, etc.) y marginales. Es así como entre 1950 y 1961 aumentó también el número de "ranchos" (de 409 000 a 478 000) y el de sus ocupantes (de 2 143 000 a 2 488 000). Sin embargo, la situación mejoró, pues el porcentaje de población que vivía en "ranchos" bajó de 45.8 en 1950 a 34.6 en 1961.

El aumento del número de "viviendas corrientes permanentes" en los dos países considerados no ha sido commensurable con el aumento de la población; en ambos, el número de viviendas marginales aumentó considerablemente en cifras absolutas, agravándose así la escasez de viviendas, e incrementándose los déficit acumulados. Sin embargo, debe tenerse en cuenta, que la comparación de los datos censales es ambigua en algunos aspectos (como se indica al pie del cuadro 2), aunque la conclusión de fondo parece efectiva.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL; PORCENTAJE DE LA POBLACION QUE HABITA EN CASAS Y DEPARTAMENTOS; PERSONAS POR VIVIENDA PRIVADA Y PROMEDIO DE PERSONAS POR CUARTO, ALREDEDOR DE 1960. DEFICIT HABITACIONES ESTIMADOS ALREDEDOR DE 1960-63

País	Año	Población						Densidad de ocupación						Déficit habitacionales					
		Miles de personas			Porcentaje en casas y departamentos			Personas por vivienda privada			Personas por cuarto			Fuente	Año	Miles de viviendas privadas			
		Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural			Total	Urbana	Rural	
Argentina	1960	20 956	14 161	6 795	...	...	...	4.4	...	...	2.2	...	...	①	1955	1 200	...	...
Bolivia	1947	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	②	1961	...	1 000	...
	1960	3 696	1 104	2 592	...	...	...	...	...	...	...	...	...	③	1963	400	...	...
Brasil	1950	...	...	...	...	...	...	...	5.0	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1960	70 309	27 702	42 607	...	...	...	5.1	4.9	5.3	1.1	...	...	④	1960	8 000	...	...
Colombia	1960	15 468	7 134	8 334	...	...	...	...	...	...	...	...	...	⑤	1962	...	279a/	...
	1951	...	...	...	...	...	...	5.8	6.4	5.6	2.7	...	...	⑥	1951	800	300	500
Costa Rica	1960	1 206	456	750	...	...	...	...	...	...	...	...	...	⑦	1963	108	35	73
	1949	...	...	...	...	...	...	...	5.0	...	...	...	...	⑧	1961	94	33	61
Cuba	1960	6 797	3 709	3 088	...	...	...	...	...	...	...	...	...	-	...	...	...	...
	1953	...	...	...	...	...	...	4.6	4.2	5.4	...	...	...	...	...	...	...	...
Chile	1960	7 627	4 801	2 826	74	...	...	5.4	...	...	1.7	...	...	⑧	1962	454	304	150
	1952	...	...	...	71	66	77	5.2	4.9	5.8	...	...	...	...	...	...	...	...
Ecuador	1962	...	...	...	48	...	...	5.1	5.5	5.0	...	...	...	⑨	1960	571	203	368
El Salvador	1960	4 317	1 499	2 818	...	...	...	...	...	...	...	...	...	⑩	1950	360	...	...
	1960	2 442	795	1 647	...	...	...	...	5.1	...	...	2.6	...	⑪	1960	...	60	...
Guatemala	1950	...	...	...	34	59	20	...	5.0	...	...	2.9	...	⑫	1950	337	149	188
	1960	3 765	1 167	2 598	...	...	...	...	...	...	...	...	...	⑬	1962	558	108	450
Haití	1949	...	...	...	40	65	20	...	5.4	...	...	3.1	...	⑭	1950	435	35	400
	1960	4 140	523	3 617	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Honduras	1950	...	...	...	...	...	...	4.5	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1961	...	...	...	...	...	...	5.7	...	...	...	...	...	⑮	1961	209	41	168
México	1960	1 950	438	1 512	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1949	...	...	...	68	80	62	5.6	5.6	5.6	3.0	2.0	3.8	...	...	...	...	...
Nicaragua	1960	36 018	19 306	16 712	...	...	...	5.4	5.7	5.2	2.9	2.5	3.3	⑯	...	...	1 100	...
	1950	...	...	...	...	...	...	4.9	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Panamá	1960	1 477	501	976	...	...	...	...	...	...	...	...	...	⑰	1960	157	58	99
	1950	...	...	...	...	...	...	5.9	5.4	6.2	...	...	...	...	...	...	...	...
Paraguay	1960	1 055	433	622	...	...	...	4.9	4.6	5.1	3.2b/	2.9b/	3.4b/	⑱	1960	118	36c/	82
	1950	...	...	...	...	39	...	4.5	4.0	4.8	2.5d/	2.2d/	2.7d/	⑲	1950	...	...	76
Perú	1960	1 768	597	1 171	...	...	...	...	...	...	...	...	...	⑳	1961	160	21e/	139
	1950	...	...	...	...	...	...	5.4	5.4	5.5	...	...	...	...	...	...	...	...
República Dominicana	1961	10 098	3 618	6 480	75	...	...	4.9f/	4.7f/	5.0f/	2.1	1.8	2.5	㉑	1961	825	371	454
	1960	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	㉒	1956	729	327	401
Uruguay	1961	3 030	924	2 106	...	...	...	5.1	4.9	5.2	...	...	...	㉓	1963	206	59	147
	1955	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Venezuela	1963	2 556	92h/	55g/	70h/	3.3	3.7h/	3.7h/	...	1.7	1.3	1.9	㉔	1962	100	40	60
	1960	2 491	1 765	726	...	...	...	...	...	...	...	...	0.8h/	...	...	...	...	...
América Latina	1961	7 331	4 521	2 810	63	...	...	5.3	...	...	1.6	...	...	...	...	...	...	...
	1960	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
	1950	...	...	...	53	76	27	5.3	5.3	5.4	...	...	...	...	...	...	...	...
	1960	205 941	95 154	110 787	...	...	...	...	...	...	...	...	...	㉕	1961	19 449	14 000	15 187
					...	...	...	...	...	...	...	...	...	㉖	1951	4 282	...	...

(Cuadro 1 (conclusión))

Cuadro 1 (conclusión)

Fuentes:

Población: Población total, urbana y rural: estimaciones de CEPAL, División de Asuntos Sociales. Diciembre 1963. Porcentaje en casas y departamentos: ST/ECLA/CONF.9/L.10.

Densidad de ocupación: Personas por vivienda. Personas por cuarto:

- ST/ECLA/CONF.9/L.10.
- Varios informes de censos nacionales de vivienda.
- Naciones Unidas, Statistical Yearbook, 1960-1962.
- IASI, El censo de América. Noticieros N° 1 al 84.

Déficit habitaciones:

- ① CEPAL, Desarrollo Económico de Argentina, 1959. Publicación de Naciones Unidas, N° de venta 59.II.G.3, Vol. 1 página 36.
- ② Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo Fiduciario de Progreso Social. Segundo (1962) y tercer (1963) informe anual.
- ③ Instituto Nacional de Vivienda de Bolivia, Vivienda (Boletín oficial), La Paz, año 1, N° 1, febrero de 1963, página 6.
- ④ CEPAL/BNDE/29-I-1964.
- ⑤ Instituto de Crédito Territorial, 1955. Una Política de Vivienda para Colombia. Primer Seminario Nacional de vivienda.
- ⑥ Informe del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo de Costa Rica. Seminario sobre programación en vivienda. México, 1963.
- ⑦ Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de los Estados Americanos, Desarrollo Económico y Social de Costa Rica, informe presentado por el gobierno de Costa Rica. Parte VII, "Vivienda". OEA/Ser.H/X.4. CIES/313. 26 agosto 1963.
- ⑧ CORVI, 1963. Plan habitacional Chile, página 7.
- ⑨ Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica. Ecuador, Quito.
- ⑩ Naciones Unidas. Programa de Asistencia Técnica. Estudio sobre la vivienda en El Salvador. Documento ST/TAA/K/ El Salvador 9, Nueva York, 1950.
- ⑪ CIES, Organización de los Estados Americanos. Desarrollo Económico y Social de Guatemala. Informe presentado por el gobierno de Guatemala, Parte VII: "Vivienda", OEA/Ser.H/X.4. CIES/318, 5 de septiembre 1963.
- ⑫ Anatole Salow (Unión Panamericana), La vivienda en Guatemala. Washington D.C. octubre 1950.
- ⑬ CIES, Organización de los Estados Americanos. Resúmenes de los Informes Nacionales de los países Latinoamericanos sobre su Desarrollo Económico y Social, 1962. OEA/Ser.H/X.4. CIES/342, 17 septiembre 1963.
- ⑭ IVU, Memoria a la Asamblea Nacional 1962-1963, San Miguelito, 1963. Panamá.
- ⑮ CIES, Organización de los Estados Americanos. Desarrollo Económico y Social del Paraguay. Informe presentado por el gobierno del Paraguay. Parte VII: "Vivienda", OEA/Ser.H/X.4. CIES/324, 13 septiembre 1963.
- ⑯ Banco Central de la Reserva del Perú. Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Perú 1962-1971. Tomo 1.
- ⑰ Comisión para Reforma Agraria y Vivienda. Informe sobre la Vivienda en el Perú, Lima 1958.
- ⑱ CIES, Organización de los Estados Americanos. Desarrollo Económico y Social de la República Dominicana. Informe presentado por el gobierno de la República Dominicana. Parte VII: "Vivienda", OEA/Ser.H/X.4. CIES/326, 9 septiembre 1963.
- ⑲ CIES, Organización de los Estados Americanos. Desarrollo Económico y Social del Uruguay. Informe presentado por el gobierno del Uruguay. Parte VII: "Vivienda", OEA/Ser.H/X.4. CIES/327, 12 septiembre 1963.
- ⑳ BID, El BID y la vivienda. Agosto 1961, página 1.
- ㉑ CIES, Problemas de la Vivienda de interés social. Unión Panamericana, Washington D.C. 1954.

Nota: Algunos totales no coinciden con las sumas parciales por efecto del redondeo de las cifras.

a/ En centros poblados de 1 000 y más habitantes.

b/ Excluye viviendas indígenas.

c/ 53 615 según Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Fiduciario de Progreso Social. Tercer Informe anual 1963.

d/ No se consideran 2 140 viviendas con densidad desconocida, 2 544 sin cuartos y las viviendas indígenas.

e/ Solamente en Asunción.

f/ Incluye viviendas cerradas a la fecha del censo. Estimado sobre la base del número de ocupantes por vivienda.

g/ Corresponde a 1950.

h/ Estimaciones provisionales basadas en los resultados de una muestra nacional de vivienda. Se consideró urbana toda agrupación de 10 casas o más.

Cuadro 2

INCREMENTO DEL NUMERO DE VIVIENDAS Y OCUPANTES (POBLACION) EN EL PERIODO
INTERCENSAL: CHILE 1952-60 Y VENEZUELA 1950-61

ST/ECIA/CONF.16/L.1
Pág. 6

Clase o tipo de vivienda	Viviendas		Ocupantes (población)				Ocupantes por vivienda Unidades	Incremento intercensal a/				
	Miles	Miles	Por- ciento	Miles	Por- ciento	Viviendas		Ocupantes				
						Miles	Por mil habitan- tes (total por año)	Miles	Porciento total población			
	<u>Chile</u>											
	1952	1960	1952	1960	1952	1960	1952	1960	1952-1960			
Total	1 091	1 336	5 933	100.0	7 352	100.0	5.4	5.4b/	245	4.4	1 419	100.0
<u>Viviendas familiares c/</u>												
Grupo I	764	973	4 200	70.8	5 421	73.7	5.5	5.6	209	3.8	1 221	86.1
Grupo II d/	158	156	647	10.9	670	9.1	4.1	4.3	-1	-0.0	23	1.6
Grupo III	130	196	645	10.9	1 044	14.2	5.0	5.3	67	1.2	399	28.1
<u>Viviendas colectivas d/</u>	40	10	441	7.4	217	2.9	10.9	21.2	-30	-0.5	-224	-15.8
	<u>Venezuela</u>											
	1950	1961	1950	1961	1950	1961	1950	1961	1950-1961			
<u>Total viviendas ocupadas</u>	876	1 354	4 674	100.0	7 147	100.0	5.3	5.3	478	6.3	2 472	100.0
Grupo I	456	804	2 482	53.1	4 475	62.6	5.4	5.6	348	4.6	1 993	80.6
Grupo II	...e/	56	...a/	...	184	2.8	...	3.3	56	0.7	184	7.4
Grupo III	409	494	2 143	45.8	2 488	34.6	5.2	5.0	85	1.1	345	14.0
No indicada	11	...a/	50	1.1	...e/	...	4.7	...	-11	-0.1	-50	-2.0

a/ Se refiere a la población del país al 30 de junio de 1956.

b/ Viviendas familiares solamente (excluye viviendas colectivas).

c/ Grupo I: en Chile incluye casas unifamiliares o departamentos; en Venezuela, casas (o quintas) y apartamentos.

Grupo III: en Chile, incluye departamentos o cuartos en casas en 1952; departamentos o cuartos en casas, casas de ciudad, cuartos en fábricas, escuelas, talleres, etc., en 1960. En Venezuela, incluye apartamentos, cuartos en casas, etc.

Grupo III: en Chile, incluye cuartos de conventillos, ranchos, rucas o chozas, viviendas provisionales ("callampa"); en Venezuela, ranchos y locales.

d/ Aparentemente no existe comparabilidad intercensal entre estos grupos.

e/ Esta categoría no se empleó en el censo de 1961.

En Honduras, el número total de viviendas (de todas clases) aumentó de 213 000 en 1949 a 325 000 en 1961, pero entre éstas, las viviendas "con paredes de caña y palos" aumentaron también de 39 000 a 56 000, lo que revela que en este país la construcción de casas y departamentos también fue insuficiente para albergar el aumento de población.

En lo que respecta a provisión de agua por tubería y a calidad de los materiales de las viviendas existentes se registraron algunos progresos. Por ejemplo, el porcentaje de viviendas que reciben agua por cañería aumentó en Chile de 48.1 en 1952 a 56.1 en 1960; en El Salvador, de 39.8 en 1950 a 76.8 en 1961; en Honduras, de 10.1 en 1949 a 25.1 en 1961; en México, de 17.1 en 1950 a 23.5 en 1960; en Panamá, de 44.4 en 1950 a 46.2 en 1960; y en Venezuela, de 30.2 en 1950 a 47.7 en 1961.^{2/}

Resumiendo, en el período aproximado de 1950-60, los países donde se han podido comparar los resultados de dos censos de habitación han mostrado un aumento de "viviendas corrientes permanentes" inadecuado al aumento de la población, y por consiguiente, un incremento de viviendas improvisadas y rústicas. Sin embargo, los seis países para los cuales se dispone de información al respecto, han registrado progresos apreciables en el suministro de agua por cañerías a las viviendas existentes.

2. Crecimiento de barrios marginales

El aspecto más destacado del problema de la vivienda ha sido la aparición o el crecimiento de vastas zonas de tugurios en las ciudades principales, donde han llegado a ocupar gran parte de la superficie urbana. Algunos estudios^{3/} estiman que la población de las favelas en Río de Janeiro, por ejemplo, creció de algunos 400 000 habitantes en 1947 a 650 000 en 1957, y a 900 000 en 1961, año en que llegó a constituir aproximadamente el 38 por ciento de la población de esa ciudad. Los diversos estudios al respecto,

2/ Las cifras para los diversos países no son comparables por existir variaciones en los conceptos básicos empleados. Mayor información sobre la naturaleza y limitaciones de estas estadísticas aparece en Compendio de Estadísticas Sociales, publicación de las Naciones Unidas (No. de venta 63.XVII.3) págs. 270 y 278-80.

3/ Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) La Urbanización en América Latina, 1962; y Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Fiduciario de Progreso Social, Primer Informe Anual, 1961.

coinciden en señalar el gran crecimiento de las favelas en Río de Janeiro en la década 1950-60. En esa misma época, cerca del 50 por ciento de la población de Recife estaba formado por favelados. Según datos de otra fuente,^{4/} los 159 000 pobladores de 58 favelas del estado de Guanabara se transformaron en 337 000 pobladores de 147 favelas entre 1950 y 1960. Según datos de la misma fuente, en este período el porcentaje de favelados en la población de Guanabara se elevó de 7.1 a 10.2.

En Colombia, las cuatro ciudades más afectadas por la expansión de tugurios serían Barranquilla, Buenaventura, Cali y Cartagena, estimándose que en Buenaventura el 80 por ciento de la población vive en zonas de tugurios.^{5/}

En Chile, la población que ocupa cuartos de conventillos, ranchos, rucas, chozas y otras viviendas semejantes habría aumentado del 10 por ciento en 1952 al 14 por ciento en 1960, según los censos de esos mismos años. (Véase el cuadro 2.)

En Perú, la población de las barriadas de Lima, que en 1940 era aproximadamente el 10 por ciento de la población de la ciudad, habría alcanzado en 1961 al 21 por ciento. En algunas otras ciudades peruanas, la proporción sería aún más alta, alcanzando un máximo de 70 por ciento en Chimbote y 40 por ciento en Arequipa.^{6/}

En México, D.F., el 14 por ciento de la población vivía en colonias proletarias en 1952. En Uruguay, una muestra nacional de viviendas estimó que a comienzos de 1963 había alrededor de 30 000 viviendas urbanas en conventillos, cantegriles y rancheríos que albergaban aproximadamente 100 000 personas.

Finalmente, según el censo de 1950, el 17.4 por ciento de las viviendas de Caracas fueron clasificadas como ranchos, viviendas improvisadas y similares,

4/ Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística, Servicio Nacional de Recenseamento (Estado de Guanabara), Sinopse Preliminar do Censo Demográfico, 1960.

5/ Instituto de Crédito Territorial: Plan de erradicación de tugurios, Bogotá, abril 1963.

6/ Junta Nacional de la Vivienda: Informe de situación sobre vivienda, construcción y desarrollo urbano, Lima, 1963 (versión preliminar).

Estas cifras ilustran la gravedad del problema habitacional, que en la región se caracteriza esencialmente por la falta de viviendas corrientes permanentes (casas y departamentos) para una proporción importante de la población. En América Latina, sectores importantes de la población no disponen siquiera de una vivienda mínima estructuralmente satisfactoria y han debido improvisar refugios y albergues de cualquier clase; en los países industrializados el problema es diferente, pues casi la totalidad de la población dispone de viviendas convencionales (en buenas o malas condiciones de conservación). Para dar solución al problema habitacional de América Latina habrá que asegurar ante todo la provisión de viviendas mínimas adecuadas para los grandes sectores de la población que hoy viven en tugurios.

3. Tendencias en el volumen de la construcción residencial, 1950-59 y 1960-63

Para que la situación habitacional no empeore ante un desenvolvimiento demográfico continuo y generalmente creciente, es preciso que una vez alcanzados niveles mínimos satisfactorios, la construcción residencial aumente progresivamente por lo menos con el mismo ritmo que los hogares particulares, ritmo que es diferente para las zonas urbanas y rurales.

Las estadísticas disponibles sobre la construcción residencial en América Latina indican que ésta no sólo no ha aumentado en igual proporción que los pobladores de las ciudades, sino que en algunos países ha venido disminuyendo persistentemente. (Véase el gráfico I.) Según un estudio preparado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras del CGE, la edificación de viviendas en la Argentina habría disminuido en forma regular de un máximo aproximado de 150 000 unidades alrededor de 1950, a unas 55 000 en 1960. En 1961 se observa un aumento con respecto a 1960, aumento que habría continuado hasta 1962.^{7/}

En las capitales de los estados de Brasil, la construcción total se habría mantenido relativamente estable desde 1953 a 1960. El gran aumento

^{7/} Véase en el gráfico I las fuentes de las estadísticas mencionadas.

de población de las ciudades capitales brasileñas (aproximadamente un 5 por ciento anual entre 1950 y 1960) hace suponer que la situación habitacional ha empeorado considerablemente.

En Colombia, las estadísticas sobre edificación para 18 ciudades y las estadísticas del Instituto de Crédito Territorial muestran un cariz más satisfactorio: la construcción residencial colombiana ha venido aumentando regularmente a partir de 1940 y ha recibido un estímulo notable desde 1960 en adelante. Cabe destacar que las viviendas ("soluciones habitacionales") edificadas por el ICT en Colombia aumentaron de algunas 3 000 en los años inmediatamente anteriores a 1960, a más de 30 000 en 1962. El aumento de la construcción al que ha contribuido el sector público en Colombia ha sido pues excepcional.

En menor escala, Costa Rica presenta una situación semejante a la de Colombia. El número de viviendas construidas por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo se elevó de algunas 300 por año hasta 1960, a 1 500 en 1963.

En Cuba, la construcción urbana privada mantuvo límites muy estables desde 1950 a 1958 y registró una baja apreciable en 1959. A partir de 1960, no se dispone de datos.

La construcción residencial en las 13 comunas principales de Chile se mantuvo prácticamente estacionaria (aumentó alrededor de un 1 por ciento por año) de 1940 a 1958. A partir de 1959 se observa en todo el país un aumento acusado en la edificación total. Según estimaciones oficiales, en 1958 se construyeron algunas 8 000 viviendas, y en los años siguientes, 32 000, 28 000, 39 000 y 35 000 respectivamente.^{8/}

Cabe señalar que el aumento de la construcción en Colombia y Chile coincide con la puesta en marcha de programas nacionales de construcción de viviendas.

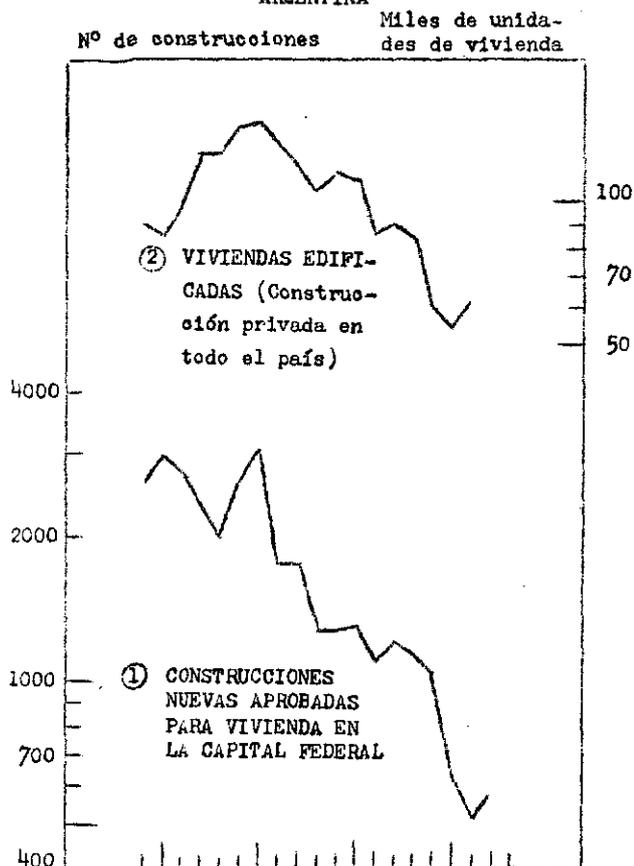
En los demás países con estadísticas sobre la construcción residencial, ésta ha mantenido niveles relativamente estables, o ha disminuido. En

^{8/} Corporación de la Vivienda, Plan Habitacional Chile, Santiago de Chile, 1963, pág. 100.

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN 1944-63, PAISES LATINOAMERICANOS

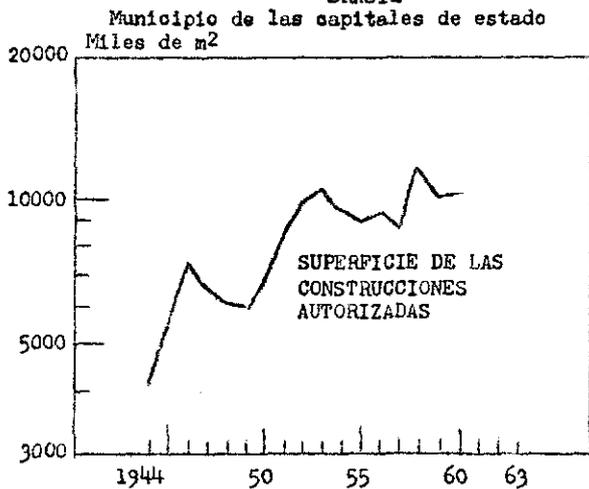
Escala semilogarítmica

ARGENTINA



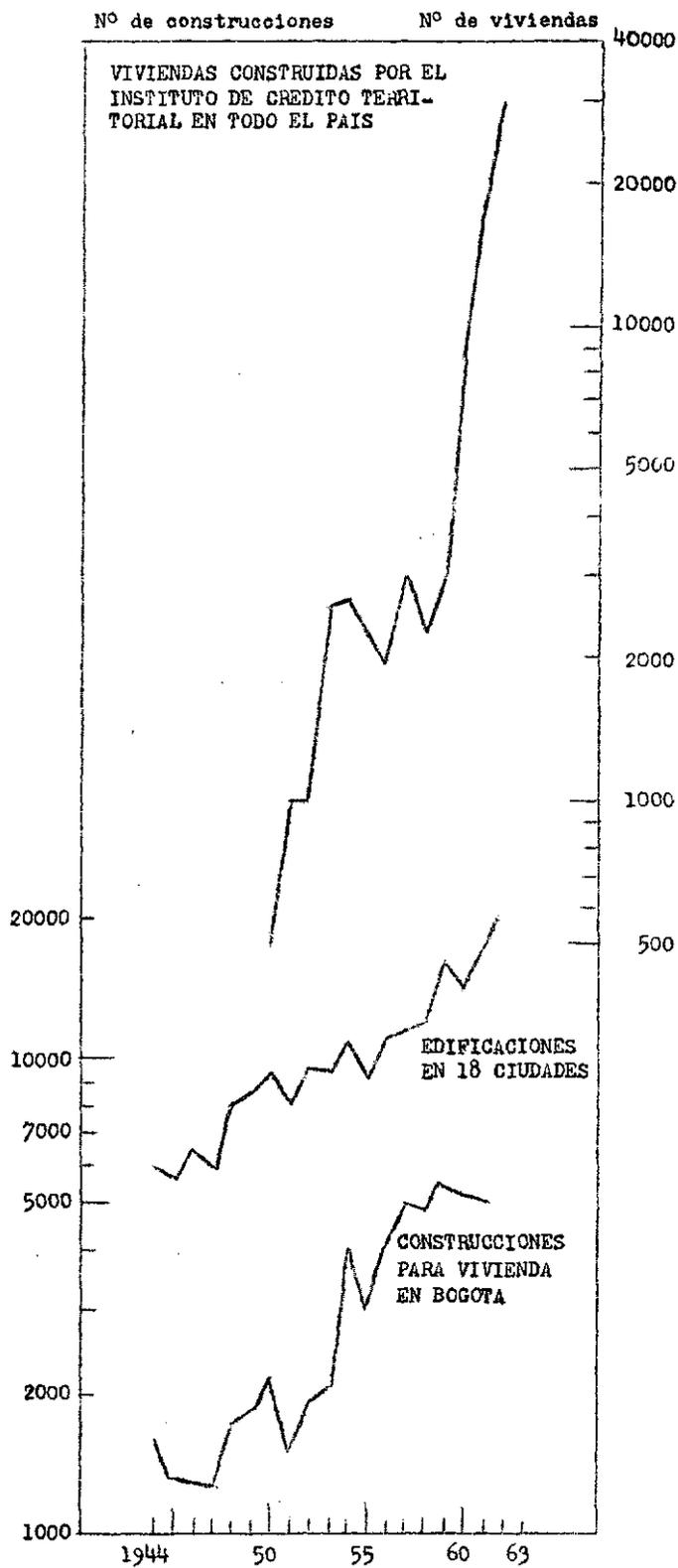
Fuente: ① Dirección Nacional de Estadística y Censos. Anuario estadístico de la República Argentina. Boletín de Estadística.
 ② Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE, Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial, Tomo IV, Noviembre 1962.

BRASIL



Fuente: Naciones Unidas Statistical Yearbook.

COLOMBIA



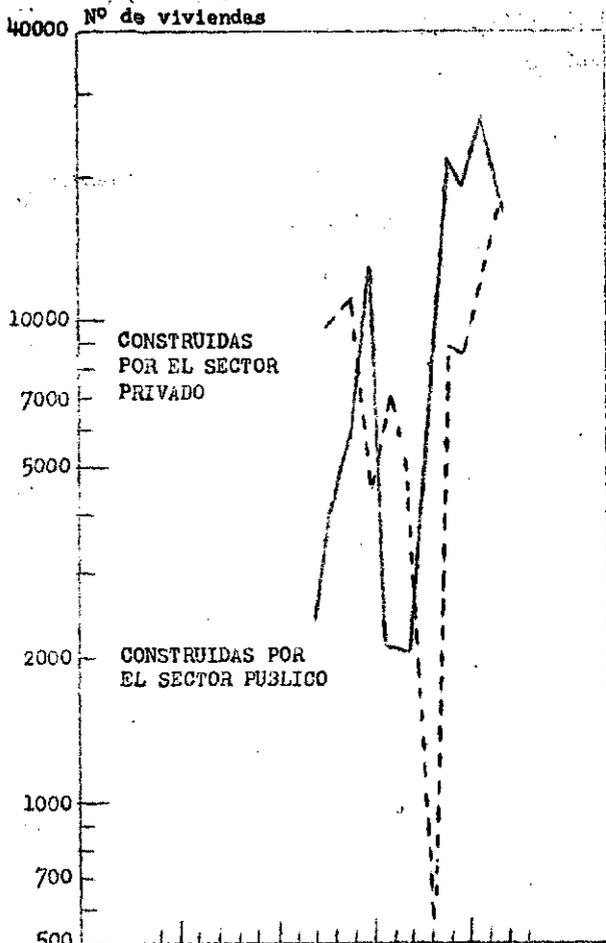
Fuentes: Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Anuario Estadístico de Bogotá, y Anuario Estadístico de Colombia; Instituto de Crédito Territorial, Informe al Ministro de Fomento; Revista del Banco de la República.

CONSTRUCCION DE VIVIENDA EN 1944-63, PAISES LATINOAMERICANOS

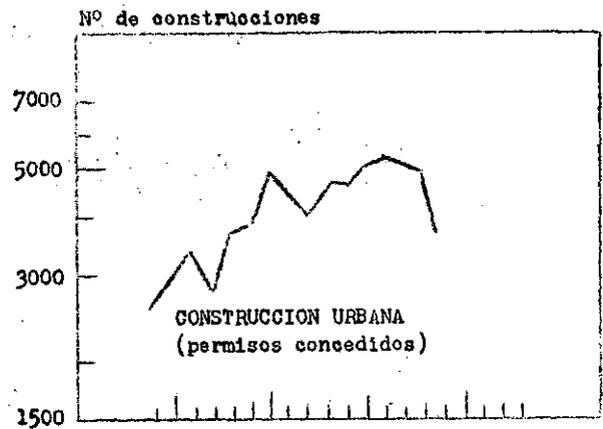
Escala semilogarítmica

CHILE

CUBA

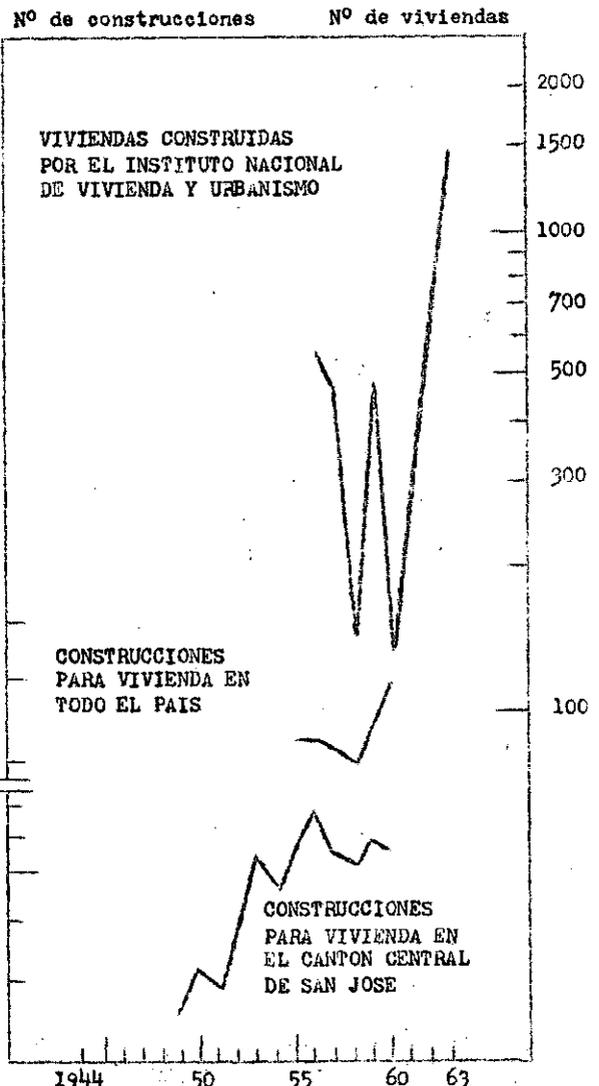


Fuente: CORVI, Plan Habitacional Chile.



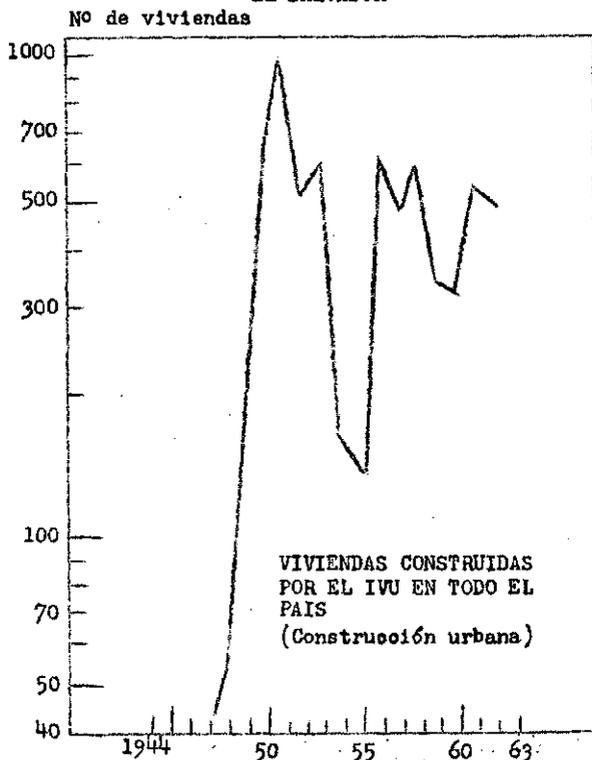
Fuente: Dirección General de Estadística, Anuario Estadístico de Cuba.

COSTA RICA



Fuente: Informe del INVU al Seminario de Programación en Vivienda. México, 2-8 diciembre 1963.

EL SALVADOR



Fuente: Memoria del IVU, 1959-1960.

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN 1944-63, PAISES LATINOAMERICANOS

Escala semilogarítmica

GUATEMALA

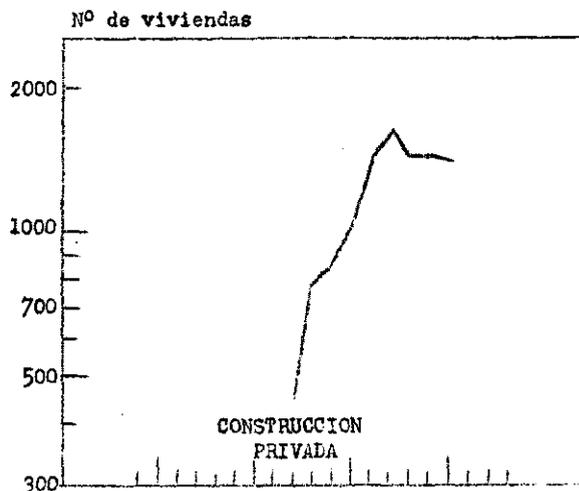
Ciudad de Guatemala (construcción privada)



Fuente: Dirección General de Estadística. Guatemala en Cifras. Banco de Guatemala, Boletín Estadístico.

PANAMA

Distrito de Panamá y Colón



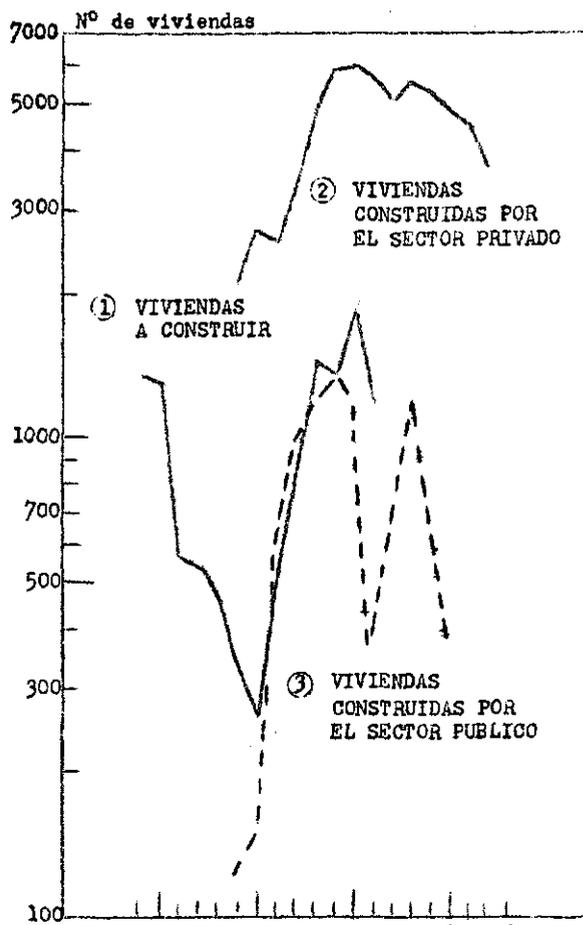
Fuente: Naciones Unidas, Statistical Yearbook.

HONDURAS



Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, Anuario Estadístico 1960

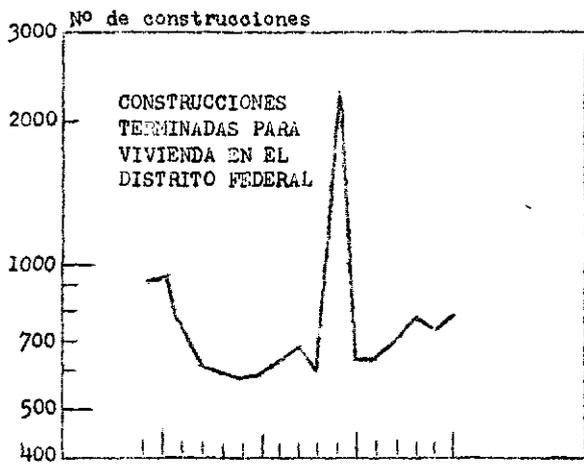
PERU - LIMA



Fuente: ① Naciones Unidas, Statistical Yearbook; Dirección Nacional de Estadísticas y Censos, Anuario Estadístico del Perú.

②-③ Junta Nacional de la Vivienda, Informe de la situación sobre vivienda, construcción y desarrollo urbano 1963.

MEXICO



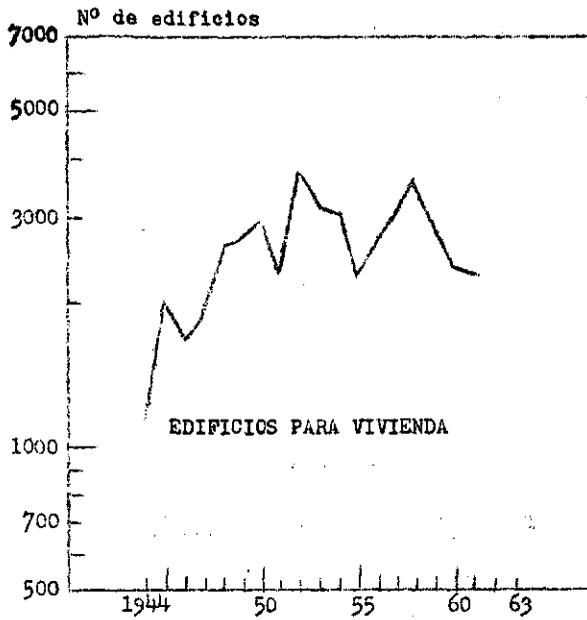
Fuente: Dirección General de Estadística, Anuario Estadístico de los Estados Unidos de México.

Gráfico I-D

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS EN 1944-63, PAISES LATINOAMERICANOS

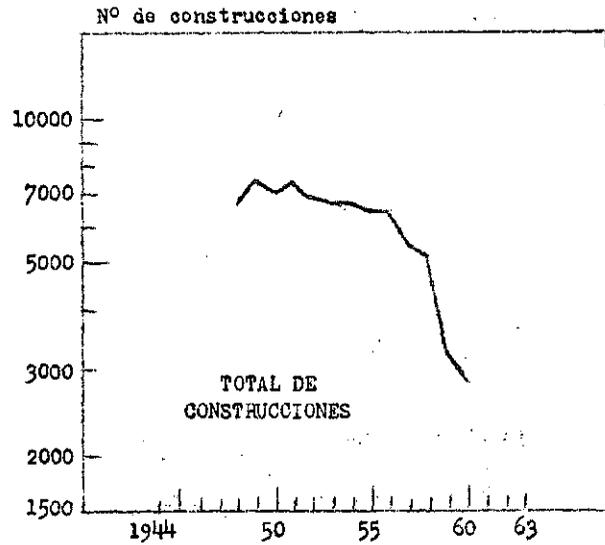
Escala semilogarítmica

REPUBLICA DOMINICANA



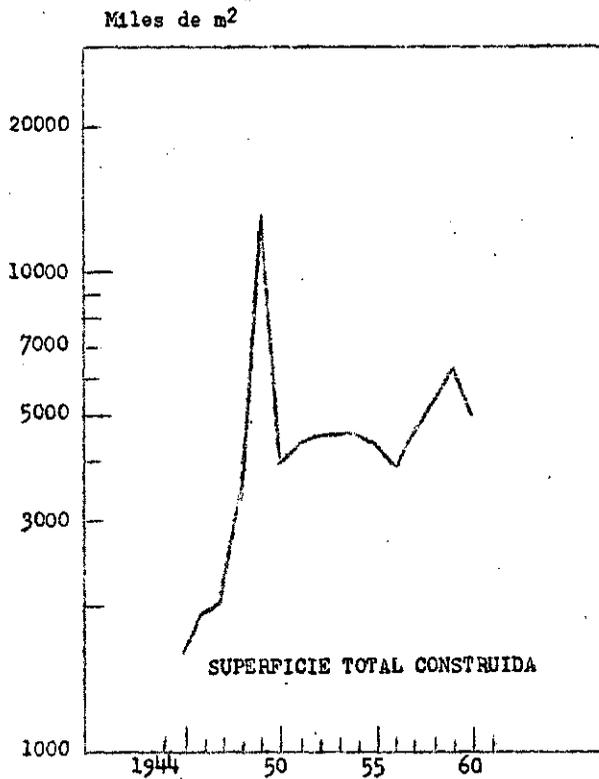
Fuente: Naciones Unidas, Statistical Yearbook.

URUGUAY
MONTEVIDEO



Fuente: Naciones Unidas, Statistical Yearbook.

VENEZUELA



Fuente: Naciones Unidas, Statistical Yearbook.

/Montevideo, el

Montevideo, el promedio de 7 000 "construcciones" por año registradas alrededor de 1950 disminuyó marcadamente a un mínimo de 2 800 en 1960. En las áreas urbanas de Uruguay, el promedio anual de vivienda construida habría bajado de 23 000 en 1955-59, a 18 000 en 1960-62, según estimaciones derivadas de una muestra nacional.

En un estudio preparado por la subsección de la CEPAL en México para la tercera reunión del Sub-Comité de Vivienda, Edificación y Planeamiento del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, se concluyó que en el período 1950-59 la población de las ciudades capitales del Istmo Centroamericano y Panamá había crecido con una tasa de 5.8 por ciento anual, en tanto que el número de "construcciones residenciales" había aumentado solamente en un 1.7 por ciento anual, hecho que ha debido incrementar los déficits (véase cuadro N° 3).

A pesar de las grandes limitaciones de las escasas estadísticas disponibles, los datos presentados se basan hasta donde es posible en series comparables y reflejan situaciones que las autoridades pertinentes consideran efectivas.

El gráfico I muestra grandes fluctuaciones de año en año para la construcción residencial y por consiguiente, para la construcción total, en todos los países. Algunas de esas fluctuaciones podrían atribuirse a los métodos de registro de las estadísticas, pero en muchos casos las variaciones son reales, especialmente en lo que se refiere a viviendas construidas por institutos de la vivienda. Las variaciones tradicionales en el volumen de la construcción residencial adquieren enormes proporciones en los países latinoamericanos, donde constituyen un obstáculo evidente al desarrollo de la industria de la construcción y de todas las actividades económicas subsidiarias. Las fluctuaciones en esta industria afectan a la gran masa de obreros que emplea, de aquí que los gobiernos traten de estabilizar el volumen de la construcción realizando programas de vivienda a largo plazo.

Del estudio de las estadísticas continuas sobre la construcción de viviendas se desprenden las siguientes conclusiones: a) la construcción residencial en el período 1960-63 se mantuvo estacionaria o disminuyó con respecto a los 10 años anteriores, excepto en Colombia, Costa Rica, y Chile.

Cuadro 3

ISTMO CENTROAMERICANO: POBLACION Y CONSTRUCCIONES RESIDENCIALES EN LAS
 CIUDADES CAPITALES DEL ISTMO CENTROAMERICANO, 1950-1959

	1950		1959		Aumento 1950-59		Tasas anuales de aumento	
	Población (miles de habitantes)	Construcciones residenciales (miles)	Población (miles de habitantes)	Construcciones residenciales (miles)	Población (miles)	Construcciones (miles)	Población (porcentaje)	Construcciones (porcentaje)
Guatemala	284.3	91.7	400.0	34.2	116	2.5	3.9	0.8
San Salvador	162.0	20.9	268.0	21.8	106	0.9	5.7	0.5
Tegucigalpa	72.4	7.6	137.0	9.7	65	2.1	7.3	2.7
Managua	109.4	11.1	167.0	16.3	58	5.2	4.8	4.4
San José	109.7	12.1	200.0	17.2	90	5.1	6.9	4.0
Panamá	127.9	18.9	269.0	19.4	141	0.5	8.6	0.3
Total	865.7	102.3	1 441.0	118.6	576	16.3	5.8	1.7

Fuentes: Direcciones de Estadística de los países centroamericanos.

Notas: Población: En ciertos casos la población puede no coincidir precisamente con la estimación oficial debido a la inclusión o exclusión de ciertos distritos aledaños a las ciudades capitales.

Construcción residencial. Se define así las edificaciones utilizadas principalmente como vivienda, por una o más familias. Cada construcción residencial puede contener uno o más viviendas, tal como las definen los censos nacionales. No se distingue, sin embargo, entre edificios permanentes y aquellos de naturaleza temporal como "ranchos" (Guatemala) "ranchos colgados" (Panamá), etc.

La información para 1959 ha sido calculada suponiendo una renovación total de las construcciones cada 60 años, tasa muy conservadora, sobre todo por la presencia de las edificaciones temporales mencionadas en el párrafo anterior. A la existencia depreciada de construcciones se han agregado las levantadas en el mismo año.

Tasas: Han sido calculadas con datos aún no reducidos a millares y, por lo tanto, no tienen necesariamente que coincidir con las que pudieran derivarse de las cifras del cuadro.

/b) las

b) las estadísticas sobre la construcción en las ciudades argentinas y en Montevideo, muestran un descenso muy considerable, c) si las estadísticas reflejan una realidad, la situación habitacional debe haber empeorado gravemente, pues el aumento de la población, o mejor dicho, del número de hogares particulares, ha sido mayor que el aumento de las construcciones; d) es probable que la disminución en el volumen de la construcción residencial haya contribuido a agravar el desempleo, y e) las variaciones violentas en la construcción de viviendas de un año a otro deben haber influido sobre el ingreso y el producto brutos en el sentido de imprimirles oscilaciones cuya magnitud había dependido de la amortiguación que las otras fuerzas dinámicas de la economía hayan determinado.

Sin embargo, debe tenerse presente que las estadísticas en que se basa este análisis son muy inseguras: se refieren generalmente a la ciudad capital o a las ciudades principales y en muchos casos el último dato disponible corresponde a 1960. Sólo se ha podido obtener información de un país para 1963.

4. Estimación de los déficit habitacionales acumulados

La expresión déficit habitacional o déficit de viviendas ha sido empleada en muy diversos sentidos por los organismos regionales y nacionales interesados en el problema de la vivienda en América Latina. Así, por ejemplo, un estudio muy completo publicado por la Unión Panamericana en 1954^{2/} define "el déficit latente", "el déficit de desgaste" y "el déficit demográfico" de viviendas. Para la Unión Panamericana, "déficit latente" es el número de viviendas del patrimonio nacional que será necesario remplazar porque sus condiciones estructurales o de conservación las hacen inaceptables como habitación. El "déficit de desgaste" indica el número de viviendas que será necesario remplazar en el futuro por desgaste natural o cambio de destino, o por demolición, catástrofes u otras causas. El "déficit demográfico" representa el número de viviendas que será necesario construir para alojar a las nuevas familias que se formen.

2/ Unión Panamericana, Problemas de la Vivienda de Interés Social, Washington, D.C., 1954.

En la terminología empleada por la Oficina de Estadística de las Naciones Unidas, el "déficit de desgaste" y el "déficit demográfico" se incluyen en la denominación "necesidad futura de nuevas viviendas" y el "déficit latente" se denomina déficit o escasez actual de viviendas.^{10/}

En el Seminario Latinoamericano sobre Estadística y Programas de Vivienda, realizado en Copenhague, Dinamarca, en Septiembre de 1962,^{11/} se acordó definir como déficit habitacional el número de "viviendas privadas corrientes" necesarias para remplazar a las viviendas "improvisadas" (favelas, etc.), "multifamiliares" (conventillos, etc.), "rústicas" (chozas, etc.) y otras, consideradas como inaceptables de acuerdo a las normas establecidas en cada país, y además, para dotar de vivienda a las familias secundarias y a otros grupos que viven involuntariamente como allegados (douled-up).

En las estimaciones efectuadas en América Latina, el cálculo de los déficit se ha limitado generalmente a la necesidad de reponer las viviendas consideradas como inaceptables por su conformación estructural y los materiales empleados en la construcción. El cuadro I muestra las estimaciones de los déficit habitacionales para varias fechas en 18 países. No se han empleado criterios uniformes para obtener estas estimaciones, que generalmente reflejan sólo el número de viviendas existentes en la fecha del último censo que habría que remplazar. Así por ejemplo, en la estimación para 1951 hecha por la Unión Panamericana, el déficit de 19 millones de unidades estaba constituido por aquellas "construcciones que no están a la altura de la dignidad humana y que es obligante demoler". En 1962, el déficit global de vivienda urbana en la región fue estimado en cerca de 14 millones de unidades por el Banco Interamericano de Desarrollo.^{12/} A pesar de las limitaciones anotadas, las estimaciones concuerdan en señalar que los déficit habitacionales existentes son cuantiosos, que habían aumentado en el último decenio, y que su absorción en breve plazo está fuera de las posibilidades

^{10/} Métodos propuestos para calcular las necesidades en materia de habitación, E/CN.3/274.

^{11/} Seminario Latinoamericano sobre Programas y Estadísticas de Vivienda, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 63.II.G.14.

^{12/} Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Fiduciario de Progreso Social, Segundo Informe Anual, 1962, p. 148.

económicas de todos los países. En consecuencia, la política habitacional deberá tender ante todo a evitar que los déficit aumenten (mediante la construcción anual de un número mínimo de casas y departamentos), más que a eliminarlos en pocos años, lo cual sería impracticable.

5. Conclusiones

La escasez de viviendas adecuadas ha venido aumentando en todos los países de la América Latina desde 1950 en adelante. El estímulo de la ayuda externa en el período 1960-64 probablemente aminoró la tendencia descendente de los niveles habitacionales, pero las deficiencias de las estadísticas oficiales y el retraso en su publicación no permiten valorar en forma concluyente el efecto de esta ayuda sobre la tendencia general observada hasta 1960. Sin embargo, en Colombia, Costa Rica y Chile se ha observado un aumento notable de viviendas construidas con intervención del sector público en el período 1960-63 (en Chile desde 1959).

Los pocos datos disponibles permiten señalar que en la década de 1950, el problema habitacional se agravó sostenidamente en cifras absolutas y proporcionales. En el período 1960-63 se ha logrado atenuar el ritmo de descenso del nivel habitacional, pero no se ha logrado detener la tendencia negativa que predominó en la década.

II. CAMBIOS EN LA POLÍTICA Y PROGRAMAS DE VIVIENDA EN EL PERIODO 1960-63

1. Evolución de conceptos

El hecho más sorprendente que surge del análisis de las estadísticas sobre la situación habitacional y de las tendencias en la década del 50 es la enorme desproporción entre la magnitud y gravedad crecientes del problema habitacional y la modestia y timidez de los esfuerzos realizados para resolverlo. Si bien es cierto que pocos problemas sociales han sido motivo de mayor atención que el problema de la vivienda y que todos los gobiernos adoptaron medidas para resolverlo desde comienzos de siglo y aún antes, tales medidas no fueron capaces de detener el deterioro de las condiciones habitacionales que se observó durante toda la década. Algunas disposiciones, como los créditos hipotecarios y determinados beneficios de los sistemas de seguridad social perdieron su eficacia por las tendencias inflacionistas que prevalecieron en la región durante la década. Otras fueron parciales y en pequeña escala y no produjeron los resultados esperados. Solamente a mediados de la década se comenzó a estudiar el problema en escala nacional y a fines de ella, algunos gobiernos comenzaron a esbozar programas nacionales de vivienda para encontrar una solución integral y continua al problema, teniendo en cuenta en forma taxativa las necesidades de la población en su conjunto y las posibilidades económicas globales del país.

Es interesante en este aspecto la experiencia de Colombia y Chile, dos países que se pueden considerar precursores regionales en la búsqueda de una solución integral al problema de la vivienda. En Colombia, los legisladores se ocuparon por primera vez del problema en 1918. En ese año se aprobó la Ley 46, por la cual se fomentaban las habitaciones higiénicas para la clase proletaria y se obligaba a los municipios de más de 15 000 habitantes a destinar el dos por ciento del producto de sus impuestos, contribuciones y rentas a esa finalidad. Esta ley no llegó a aplicarse. En 1921, la ley 4 impuso a las empresas petroleras la obligación de construir viviendas para sus empleados, lo que fue sin duda un progreso, pero en escala muy pequeña dentro del ámbito nacional.

/En 1931

En 1931 se creó el Banco Central Hipotecario, que ha tenido una influencia considerable en el financiamiento de la vivienda, llegando en 1962 a financiar un 15 por ciento de la inversión en vivienda urbana. En 1936, la Ley 61 obligó a los municipios cuyo presupuesto fluctuara entre 25 y 50 millones de pesos a destinar el tres por ciento a "la construcción de viviendas adecuadas para los trabajadores, las cuales deben llenar las condiciones que determine el Departamento Nacional de Higiene". A éstas siguieron una serie de disposiciones de carácter cada vez más amplio. En 1954 se inició el estudio de las necesidades y déficits de vivienda en todo el territorio nacional. En 1957 reaparece como entidad independiente el Instituto de Crédito Territorial (que había sido creado en 1939) uno de cuyos propósitos específicos era "adelantar los planes oficiales de vivienda urbana dirigidos a beneficiar especialmente a aquellos grupos sociales que carecen de recursos suficientes para proporcionarse por su propia cuenta una vivienda ...". ^{13/} Finalmente, en 1961 se adoptó un plan nacional de vivienda como parte del Plan General de Desarrollo Económico y Social 1961-65, ^{14/} cuya ejecución ha incrementado apreciablemente el número de viviendas construidas para los diversos sectores sociales.

En Chile, una de las primeras medidas en favor de la vivienda fue con la creación en 1906 de los Consejos de Habitación, cuya misión era "construir, higienizar y normalizar" la vivienda popular, para lo cual la ley destinaba fondos y concedía exenciones tributarias. En 1925 se creó el Tribunal de la Vivienda y se establecieron sanciones para los dueños de habitaciones insalubres. Posteriormente se crearon y reorganizaron diversas instituciones con el propósito de impulsar la construcción de habitaciones populares, para lo cual se destinaron mayores recursos y se ampliaron las concesiones tributarias. En 1953 se creó la actual Corporación de la Vivienda. En 1959 se dictó el Decreto Supremo con Fuerza de Ley N° 2 que puso en vigencia un plan nacional de vivienda "destinado

^{13/} Instituto de Crédito Territorial. Informe al señor Ministro de Fomento para su memoria al Congreso Nacional. Bogotá, 1962. Páginas 1-3.

^{14/} Consejo Nacional de Política Económica y Planeación. Plan General de Desarrollo Económico y Social (1961-5). Bogotá, diciembre de 1961.

a movilizar, encauzar y fomentar los recursos estatales e institucionales, el ahorro y el crédito público y privado en favor de la vivienda popular". ^{15/} El plan habitacional forma parte integral del Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-70. ^{16/}

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

^{15/} Corporación de la Vivienda. Plan habitacional de Chile. Santiago de Chile, 1963, página 3.

^{16/} Corporación de Fomento de la Producción. Programa Nacional de Desarrollo Económico 1961-70. Santiago de Chile, 1961.

importancia que le atribuyen poblaciones más evolucionadas, ni disponía de ingresos suficientes para resolverlo por su propia iniciativa.

Todos estos factores han sufrido grandes modificaciones. Si bien persiste la preocupación básica por acelerar el crecimiento económico concentrando de inversiones en las actividades más productivas, se estima ahora imprescindible destinar también recursos adecuados a los programas sociales, de educación, salud y vivienda, para posibilitar un desarrollo equilibrado y el propio desarrollo económico. Se reconoce asimismo que la construcción de viviendas no sólo contribuye al crecimiento económico con el producto de la actividad constructora y el valor de los servicios prestados por las nuevas viviendas, sino que además éstas estimulan significativamente la productividad de sus ocupantes, lo que influye en forma especial sobre las industrias que dependen en gran medida del empleo de mano de obra calificada. Se admite también que es posible captar ahorros y aprovechar en la construcción de viviendas económicas recursos potenciales de mano de obra que no podrían utilizarse para otros fines. Finalmente, la construcción de viviendas permite a veces utilizar instalaciones parcialmente desaprovechadas hasta ese momento.

La actitud derrotista ante el problema de la vivienda ha sido remplazado por otra más optimista, surgida de experiencias recientes en algunos países de la región. Es posible que la desesperanza que prevalecía en la década del 50 haya sido modificada profundamente por un cambio de enfoque. En vez de considerar como objetivo de la política habitacional la absorción de los déficits existentes en breve plazo, lo cual era evidentemente impracticable, se tiende ahora a considerar como meta la construcción de cierto número mínimo de viviendas que sea commensurable con las necesidades determinadas por la formación de nuevos hogares particulares y la reposición gradual de las viviendas existentes. El cambio de objetivo permite ahora encarar metas factibles.

El desplazamiento acelerado de población desde el medio rural a las ciudades habría provocado un gran cambio en los hábitos de vida de la población y, por consiguiente, mayores exigencias respecto al nivel de habitación. En efecto, la formación de algunos barrios marginales por

/invasión de

invasión de terrenos ha sido provocada por la aspiración consciente de los pobladores de mejorar sus condiciones de vida. Es evidente que el despertar de la población a sus necesidades esenciales de vivienda ha contribuido a agudizar el problema, dándole mayor urgencia. ^{17/}

Otro cambio conceptual importante ha sido la reafirmación de la capacidad de la población latinoamericana para producir ahorros destinados a la vivienda. La experiencia de varios países en el período 1960-63 demuestra que aún en las circunstancias actuales, las poblaciones pueden destinar a viviendas sumas inesperadamente cuantiosas ante el incentivo de préstamos para comprarlas. De aquí que sea posible captar para la vivienda ahorros que no habrían podido aprovecharse para otros fines, creando así nuevos recursos.

En el período 1960-63 se ha reafirmado también la posibilidad de aprovechar la mano de obra subutilizada en sistemas eficaces de auto-construcción y ayuda mutua, estimándose actualmente que tales sistemas ofrecen grandes perspectivas para la solución del problema habitacional en el futuro.

2. Actividades internacionales y regionales en materia de vivienda

En Bogotá (1960) ^{18/}, los gobiernos de los Estados Americanos tuvieron en cuenta las circunstancias anotadas al recomendar el establecimiento de un programa interamericano de desarrollo social orientado específicamente, entre otros objetivos, a lograr el mejoramiento de la vivienda y los servicios comunitarios. El Acta de Bogotá fue respaldada y ampliada en Punta del Este ^{19/}, comprometiéndose los gobiernos a preparar planes inmediatos y a largo plazo que consideren el mejoramiento de las condiciones de vivienda y sus servicios complementarios.

^{17/} John Charlewood Turner, artículo aparecido en Architectural Design, agosto de 1963.

^{18/} Acta de Bogotá, 12 de septiembre de 1960.

^{19/} Carta de Punta del Este, documento de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social al nivel ministerial (Uruguay, agosto de 1961).

Quedó así firmemente establecida la necesidad de formular programas nacionales de vivienda, lo cual originó una serie de acciones de los organismos nacionales, regionales e internacionales.

En junio de 1961, el Presidente de los Estados Unidos y el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) firmaron un convenio por el cual se entregó al BID la administración del "Fondo Fiduciario de Progreso Social" (de 394 millones de dólares),^{20/} destinado a respaldar la ejecución de programas sociales que incluían "la vivienda para los grupos de bajos ingresos", estableciéndose una fuente de financiamiento externo para los programas de vivienda en la región. Se recordará que antes de 1960 no existía la posibilidad de financiamiento externo para los programas de vivienda, de modo que la situación en este respecto cambió así radicalmente.

En septiembre de 1961, la Organización de Estados Americanos, (OEA) convoca en Bogotá a una reunión de expertos con el propósito de determinar las informaciones cualitativas y estadísticas requeridas para evaluar la situación habitacional existente, y preparar planes nacionales de vivienda.^{21/} A continuación la OEA comienza a preparar un estudio sobre la situación.

En mayo de 1962 se efectúa en Los Angeles, California, una reunión técnica sobre formación de capitales para la vivienda en América Latina, auspiciada por la OEA y la Universidad de California.^{22/}

En septiembre de 1962 se celebra en Copenhague, Dinamarca, un seminario latinoamericano sobre estadísticas y programas de vivienda, organizado por las Naciones Unidas y el Gobierno de Dinamarca.

^{20/} Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo Fiduciario de Progreso Social. Primer Informe Anual 1961. Washington, D.C., 1962, página 3.

^{21/} Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento, Informe de la reunión del Comité Asesor de la OEA sobre vivienda en América Latina, 4 al 9 de septiembre de 1961, Bogotá, Colombia; Unión Panamericana. Gufa de investigación para el planeamiento de la vivienda dentro de la Alianza para el Progreso; Washington, D.C., diciembre de 1961.

^{22/} Unión Panamericana. La formación de capitales para la vivienda en América Latina, Washington, D.C., 1963.

Colaboraron en la realización del mismo la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Comisión Económica para Europa (CEE) y la Subdirección de la Vivienda, Planificación y Construcción de las Naciones Unidas. En el seminario se estudiaron métodos y conceptos empleados por los diversos países, en particular europeos y americanos, para la preparación de programas de vivienda, y se analizaron las estadísticas requeridas para este fin. El informe del seminario ^{23/} vino a constituir una guía general para la programación de vivienda, que la región necesitaba: proponía conceptos para la medición de los niveles habitacionales, para la estimación de las necesidades de viviendas (déficits acumulados y necesidades futuras), recomendaba estudios especiales sobre costos y relaciones intersectoriales y proponía criterios para la fijación de metas.

Desde 1957, la CEPAL se había venido interesando por los problemas de vivienda, edificación y planeamiento en los países del Istmo Centroamericano y Panamá. En 1958 se creó el Subcomité de Vivienda, Edificación y Planeamiento dependiente del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano. El Subcomité, con la colaboración inicial de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, y más tarde con la participación del Banco Interamericano de Desarrollo, la Organización de Estados Americanos y la Oficina Internacional del Trabajo, el Subcomité ha realizado diversos estudios y promovido reuniones ocasionales.

En 1961 se hizo un estudio sobre los recursos naturales centroamericanos que podrían utilizarse en la manufactura de materiales de construcción para viviendas económicas. En 1962 se preparó un inventario de las industrias productoras de materiales de construcción y se convocó a un grupo de trabajo que formuló recomendaciones sobre coordinación modular, que fueron aprobadas por el Subcomité. En 1963 se efectuó un estudio sobre las actividades de la construcción en 1962-63 y se organizó un seminario sobre programación de la vivienda, que tuvo lugar en la Subselección de la CEPAL en México, en diciembre de ese año.

23/ Naciones Unidas. Informe del Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda, Copenhague, septiembre de 1962.
Nº de venta: 63.II.G.14.

En octubre de 1963, el Consejo Interamericano Económico y Social, en su primera reunión anual, creó una Comisión Especial de Salud, Vivienda y Desarrollo de la Comunidad, compuesta por representantes técnicos de los siguientes países: El Salvador, Guatemala, Haití, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En 1963, el Grupo Vivienda de la Comisión Especial celebró dos reuniones en las cuales se examinaron los progresos alcanzados en la preparación y ejecución de programas de vivienda. ^{24/} A este Grupo le ha correspondido analizar los progresos alcanzados, las dificultades de la preparación y ejecución de programas nacionales de vivienda en la región y proponer recomendaciones al CIES tendientes a estimular y acelerar el desarrollo de los programas de vivienda.

Es interesante anotar que además de los gobiernos, diversas universidades e instituciones y organismos no gubernamentales han desplegado esfuerzos por contribuir al estudio de diversos aspectos del problema habitacional y a la búsqueda de soluciones. En julio de 1962 el Chase Manhattan Bank de Nueva York auspició un simposio sobre el problema de la vivienda en América Latina. ^{25/} En el Segundo y Tercer Congreso Interamericano de la Industria de la Construcción, efectuados en México en 1960 ^{26/} y en Caracas en 1961, se prestó gran atención al estudio de medidas tendientes a aliviar el problema habitacional. Asimismo, en la Primera Reunión Interamericana sobre Ahorros y Préstamos, celebrada en Lima en 1963 ^{27/} se discutieron experiencias y medidas para la captación de ahorros destinados a la vivienda. Dentro de su Programa Interamericano de Ingeniería Civil, el Massachusetts Institute

^{24/} Organización de los Estados Americanos, Informe del primer período de sesiones de la Comisión Especial VI. Tema - Vivienda. OEA/Ser. H/XIII, 3 abril 1963; e Informe del segundo período de reuniones de la Comisión Especial VI al CIES. Grupo Vivienda. OEA/Ser. H/X.4, 9 septiembre 1963.

^{25/} The Chase Manhattan Bank, Housing in Latin America, Nueva York, julio de 1962.

^{26/} Memoria del II Congreso Interamericano de la industria de la Construcción, 31 de octubre al 6 noviembre 1960, Ciudad de México.

^{27/} Banco Interamericano de Desarrollo, 1º Reunión Interamericana sobre Ahorros y Préstamos, Lima, 20-25 enero 1963,

of Technology inició por su parte una investigación sobre materiales y métodos de construcción en la América Latina, con referencia especial al problema de la vivienda económica.

Además en varios países, las cámaras de la construcción y otras entidades privadas han auspiciado numerosos estudios que han contribuido al mejor conocimiento del problema de la vivienda y sus múltiples factores.

Las actividades mencionadas atestiguan el interés creciente por estudiar y resolver el problema de la vivienda en la región, y los esfuerzos realizados en 1960-63, en el nivel regional e internacional, por contribuir a su solución.

3. Programas nacionales de vivienda: planes de inversión, necesidades, objetivos y realizaciones ^{28/}

En conformidad con la Carta de Punta del Este, durante el período 1960-63 los gobiernos de la región han dedicado atención preferente a la formulación de planes generales de desarrollo y, como parte de éstos, programas nacionales de construcción de viviendas. Esta tarea ha presentado grandes dificultades, que sólo han podido superarse parcialmente.

Los programas de vivienda deben ser preparados por una autoridad central, y su finalidad es la fijación de metas para la construcción de viviendas en plazos determinados. Con estos programas se persigue determinar y estabilizar la inversión en este rubro (que en la región ha oscilado tradicionalmente entre 2 y 6 por ciento del producto bruto interno) y asegurar como mínimo la conservación de los niveles habitacionales, orientando una proporción adecuada de las inversiones a satisfacer la demanda de vivienda de los sectores de bajos ingresos, y promoviendo

^{28/} Esta parte del estudio se basa en informes del Fondo Fiduciario de Progreso Social de 1961, 1962 y 1963; en informes de los gobiernos al Consejo Interamericano Económico y Social y en informaciones proporcionadas directamente a la Comisión Económica para América Latina por los institutos y bancos de la vivienda.

el desarrollo de la industria de la construcción y de las industrias subsidiarias. Se recurre generalmente a los siguientes instrumentos de acción: captación de ahorros para la vivienda; formación de un fondo nacional; incentivos tributarios; fomento de la reducción de costos; movilización de recursos humanos; distribución geográfica de recursos y otros.

La formulación de programas nacionales de vivienda exige: evaluar la situación habitacional existente, los déficits acumulados y las necesidades futuras de nuevas viviendas, de acuerdo con algunas normas de política social; estimar los recursos necesarios para satisfacer esas necesidades; establecer la compatibilidad de dichos recursos con las posibilidades de la economía en general, la capacidad de pago de las familias, la capacidad de la industria de la construcción, la producción de materiales, y la disponibilidad de mano de obra calificada, considerando al mismo tiempo los requerimientos de los otros sectores.

En la formulación de programas de vivienda debe tenerse en cuenta que el crecimiento natural de la población (en América Latina alcanzó a 2.8 por ciento anual en el período 1950-60), la migración interna, la mayor propensión a formar "hogares particulares", los ingresos más elevados y el progreso cultural habrán de generar una demanda creciente de mejores viviendas; cabe recordar también que al mejorar las condiciones habitacionales, se requieren mayores recursos para conservar y reponer gradualmente el patrimonio creciente de viviendas. Al fijar metas para los programas de vivienda deben tenerse presentes los cambios esperados en la distribución de inversiones y la mayor productividad prevista para la industria de la construcción. En consecuencia, es esencial que los programas nacionales de vivienda se formulen dentro del contexto de los planes de desarrollo económico general, como medio de lograr la utilización más efectiva de los recursos y de coordinar a corto y largo plazos el mejoramiento de las condiciones de vida y las exigencias del desarrollo económico.

/La dificultad

La dificultad de superar los problemas inherentes a la preparación de programas de viviendas en la región es muy comprensible. Antes de 1960, eran pocos los países que contaban con instituciones nacionales encargadas de centralizar la política de vivienda y coordinar las decisiones relacionadas con los diversos factores que intervienen en el problema; de aquí que fuera necesario establecer, ampliar o fusionar numerosas instituciones. En el período 1960-63 se crearon instituciones de vivienda de alcance nacional destinadas a elaborar y operar mecanismos de financiamiento de la vivienda económica; y también deberían promover el perfeccionamiento tecnológico en las diversas etapas del diseño y la ejecución de proyectos a fin de reducir los costos, mejorar la calidad de las edificaciones y estimular la industria de la construcción. Es así como en varios países se establecieron corporaciones de la vivienda, bancos de la vivienda, institutos de la vivienda, juntas de vivienda y organismos similares. En el Segundo Informe Anual del Fondo Fiduciario de Progreso Social, correspondiente al año 1962, se indican los progresos institucionales en el campo de la vivienda desde septiembre de 1960 al 31 de diciembre de 1962.^{29/} El Anexo a este estudio contiene una lista de los principales organismos nacionales de vivienda en los países de la América Latina al 31 de diciembre de 1963.

El movimiento regional tendiente a establecer o perfeccionar estructuras administrativas eficaces para la formulación y ejecución de programas de vivienda adquirió, pues gran auge durante el período 1960-63. Al respecto, los participantes en el Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda, efectuado en Copenhague en 1962, estuvieron de acuerdo en reconocer que ... "Para ejecutar estos programas (nacionales de vivienda a largo plazo) se necesita un organismo nacional exclusivamente encargado de formular la política nacional en materia de vivienda y que tenga la autoridad y los medios necesarios para aplicar los programas nacionales que se adopten de conformidad con una política

^{29/} Op. cit., páginas 152-161.

establecida en materia de habitación".^{30/} En su X período de sesiones la CEPAL respaldó este acuerdo mediante su resolución 224 (X).^{31/} A fines de 1963 había proyectos avanzados de creación, reestructuración o modificación de instituciones nacionales de vivienda por lo menos en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Nicaragua, Paraguay y Venezuela.^{32/}

Otra dificultad grave en la preparación de planes de vivienda ha sido la falta de estadísticas básicas. Los censos levantados alrededor de 1950 emplearon criterios muy diversos y en muchos casos inadecuados para la evaluación del problema de la vivienda. Entre 1950 y 1960 se avanzó mucho en el desarrollo de conceptos básicos para los censos de habitación^{33/} y para la medición de las condiciones habitacionales sobre la base de indicadores estadísticos;^{34/} pero aún así, los censos de vivienda levantados en 14 países de la región emplearon conceptos muy variados y, en algunos casos, será muy difícil aprovechar sus resultados para evaluar la situación existente.

El gran interés de los gobiernos por evaluar el problema de la vivienda ha inducido a perfeccionar los datos censales (estimando sus errores y tratando de ajustar las tabulaciones a las necesidades de la programación) y a levantar encuestas por muestreo de carácter nacional.

^{30/} Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: 63.II.G.14, párrafo 581.

^{31/} Comisión Económica para América Latina, décimo período de sesiones. Informe anual al Consejo Económico y Social, correspondiente al período comprendido entre el 17 de febrero 1962 y 17 de mayo 1963, "Programación de la Vivienda", pág.119. (E/CN.12/690/Rev.2)

^{32/} En vista de la preocupación existente por reestructurar las instituciones nacionales de vivienda centralizando la política habitacional, las Naciones Unidas, en colaboración con el Gobierno de Dinamarca, están organizando una gira de estudios a los países escandinavos y un seminario para directores de instituciones de vivienda, con el propósito primordial de estudiar la estructura y funciones de los ministerios de la vivienda en esos países y relacionar esta experiencia con las situaciones y circunstancias actuales en los países latinoamericanos. La gira se efectuará en setiembre de 1964.

^{33/} Véase Principios Generales para un Censo de Habitación. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: 58.XVII.8.

^{34/} Véase Indicadores Estadísticos de las Condiciones de Habitación. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: 62.XVII.7.

Por primera vez se han obtenido tabulaciones anticipadas de los censos de habitación de 1960 en Argentina, Chile, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, basándose en muestras.

La situación es más precaria en relación con las estadísticas de construcción de viviendas. Los datos de que se dispone obedecen a conceptos muy heterogéneos (véanse por ejemplo, las unidades empleadas en el Gráfico I), su ámbito geográfico es muy variado, y en la mayor parte de los casos se desconoce el verdadero significado de las estadísticas sobre el número de viviendas construidas. Subsiste el hecho de que las estadísticas de construcción de viviendas son a menudo incongruentes, aún dentro del mismo país; se basan en criterios múltiples, no siempre claramente establecidos, y se publican con gran atraso, de modo que los programas de vivienda y la evaluación de los cambios en la situación habitacional tienen que basarse forzosamente en apreciaciones un tanto subjetivas. Sin embargo, las instituciones de vivienda han perfeccionado considerablemente las estadísticas internas sobre sus actividades, lo que ha permitido conocer en forma más precisa la contribución del sector público a la solución del problema.

Otra dificultad grave ha sido la falta de bases metodológicas ampliamente aceptadas para la programación del sector vivienda; es decir, la falta de conceptos y métodos uniformes para la asignación de recursos al sector, la evaluación de la demanda normativa de viviendas y, de los recursos necesarios para satisfacerlas, y la verificación de la compatibilidad de los programas de vivienda con el resto de la economía nacional. Solamente en 1962 se dio un paso significativo en el desarrollo de bases metodológicas uniformes de programación en el Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda, efectuado en Copenhague en septiembre de ese año. Sin embargo, los principios expuestos en el Seminario no se han divulgado aún suficientemente.

A pesar de las dificultades anotadas, en el período 1960-63 se adoptaron programas nacionales de construcción de vivienda como parte de planes nacionales de desarrollo en los siguientes países: Bolivia, 1962-71; Colombia 1961-65; Chile 1961-70; Ecuador 1964-73; Perú 1962-71;

/y Venezuela

y Venezuela 1963-66. Además, se financiaron planes de inversión en viviendas a corto plazo, en todos los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba, Haití y Paraguay (véase cuadro N° 4). En este estudio se han considerado programas nacionales aquellos que se basan en la evaluación de las necesidades totales del país, cuyas metas físicas son commensurables con dichas necesidades y que incluyen la construcción de viviendas con intervención directa e indirecta del sector público, y las que se espera que efectúe el sector privado sin ayuda estatal.

Cabe señalar que los programas nacionales mencionados tienen muy diversas formas y se encuentran en etapas muy diferentes de desarrollo; los primeros programas nacionales que se realizaron fueron los de Colombia y Chile, y el último, el de Ecuador, que está previsto para 1964-73.

El programa de Bolivia sólo se ha ejecutado parcialmente, en parte porque no se han hecho efectivos en su totalidad los aportes previstos para la construcción de viviendas con la intervención del Instituto Nacional de Vivienda. Esta institución presupuestó para 1960 Bs 12 000 millones y recaudó Bs 3 500 millones; y para 1961 consideró Bs 9 252 millones y recaudó Bs 3 267 millones. ^{35/} En este último año sólo se pudo disponer entonces del 35 por ciento de los recursos previstos.

En Colombia, el plan 1961-65 adoptó la siguiente "alternativa media" para la zona urbana: ^{36/}

^{35/} Instituto Nacional de Vivienda de Bolivia: Boletín Oficial VIVIENDA, Año I, N° 1, Febrero 1963, página 2.

^{36/} Instituto de Crédito Territorial. Informe al señor Ministro de Fomento para su Memoria al Congreso Nacional, Bogotá, D.E., 1962, página 46, Cuadro N° 14.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: PROGRAMAS NACIONALES DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y
PLANES DE INVERSION PUBLICA EN VIVIENDAS, ADOPTADOS EN 1960-63

País	Programas nacionales (período)	Planes de Inversión Pública	
		Período	Ayuda externa
Argentina	{ En estudio }	1963-65	BID/AID
Bolivia	1962-71	1963-65	BID/AID
Brasil	-	1962...	BID
Colombia	1961-65	1961-65	BID/AID
Costa Rica	-	1963...	BID/AID
Cuba	...	...	...
Chile	1961-70	1962-64	BID/AID
Ecuador	1964-73	1962...	BID/AID
El Salvador	-	1962-64	BID
Guatemala	-	1962...	BID/AID
Haití	-	...	-
Honduras	-	1962	BID/AID
México	-	1962-64	BID/AID
Nicaragua	{ En estudio }	1961-64	BID/AID
Panamá	-	1961-65	BID/AID
Paraguay	-	-	-
Perú	{ 1962-71 En revisión }	1962-63	BID/AID
República Dominicana	-	1963...	BID/AID
Uruguay	{ En preparación }	1963-64	BID/AID
Venezuela	1963-66	1963-66	BID/AID

/Años

Años	"Soluciones"	[viviendas]	[proyecciones]	Número de nuevas familias [hogares]
	Actividad Privada	ICT	TOTAL	
1961	19 000	18 793	37 793	45 000
1962	21 700	31 200	52 900	48 884
1963	23 500	28 083	51 583	51 086
1964	25 700	25 134	50 834	53 288
1965	28 400	28 088	56 488	55 490

Se observará que la "alternativa media" del programa colombiano perseguía construir un número de viviendas urbanas equivalente al número estimado de nuevas familias que se formarán año a año. En 1961 se construyeron aproximadamente 38 000 viviendas ("soluciones") y se formaron 45 000 familias. En el año siguiente, 1962, la meta de construcción del ICT era de 31 200 viviendas y se construyeron 31 900,^{37/} es decir, se superó levemente la alternativa media. No se dispone de datos para 1963.

El programa chileno entró en su segundo período trienal de ejecución, correspondiente a 1962-64; su aplicación más prolongada permite un análisis detallado, que es difícil efectuar en otros casos. En efecto, el programa chileno se inicia en 1960 y antecede al plan nacional de desarrollo del que pasó a ser parte integral.^{38/} Uno de los objetivos del Plan ha sido el de contribuir a incrementar la construcción residencial hasta satisfacer la necesidad mínima de nuevas

^{37/} Instituto de Crédito Territorial, Informe al señor Ministro de Fomento para su Memoria al Congreso Nacional, 1962, (publicación 1963).

^{38/} El Plan Habitacional fue establecido por el Decreto Supremo con Fuerza de Ley Nº 2, de fecha 31 de julio de 1959.

viviendas, estimada aproximadamente en 54 000 unidades anuales, (44 500 urbanas y 9 400 rurales) en el período 1961-70, ^{39/} En el Segundo Plan Trienal se fijó como meta para la acción directa de la Corporación de la Vivienda la construcción de 28 150 viviendas urbanas por año en el período 1962-64, ^{40/} y se asignó al sector privado la construcción de las 16 000 restantes para cubrir la necesidad mínima de viviendas urbanas. El cuadro 5 describe la relación entre las metas y lo ejecutado por los sectores público y privado. (Se han incluido datos desde 1952 para facilitar la comparación.)

El cuadro 5 indica que la construcción de viviendas aumentó notablemente en los años de vigencia del programa (1960-62) en comparación con los años anteriores; sin embargo, la cantidad de viviendas edificadas no logró alcanzar la meta mínima prevista de 44 000 viviendas urbanas. En 1962, la construcción por el sector público fue bastante inferior a la proyectada, pero el sector privado superó la meta provisional que se le había asignado. El programa ha logrado elevar el volumen de la construcción residencial a dos o tres veces el nivel que alcanzaba en los 10 años anteriores a su iniciación, pero no ha logrado alcanzar los niveles mínimos necesarios para estabilizar la situación habitacional. En otras palabras, el programa ha logrado aminorar el deterioro de las condiciones habitacionales, pero no detenerlo.

Si bien es cierto que no se alcanzó a construir el número de viviendas que el programa preveía para 1961-1962, cabe señalar que la inversión total y la superficie construida (m²) excedieron las metas. Esto indica que se construyeron menos viviendas que las programadas, pero más amplias y, por lo tanto, más caras. El programa habría cumplido su meta de inversión económica, pero no así la meta social expresada en número de viviendas construidas. El cuadro 6 ilustra la discrepancia entre lo programado y lo construido en 1962, por sector social.

^{39/} Corporación de la Vivienda. Plan Habitacional Chile. Santiago, 1963, página 8.

^{40/} Corporación de la Vivienda. 2º Plan Trienal 1962-64. Santiago, 1961.

Cuadro 5

CHILE - ZONA URBANA: ESTIMACION DE LAS NECESIDADES DE VIVIENDAS EN LOS AÑOS 1961-63
 Y DE LAS VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR EL SECTOR PUBLICO Y POR
 EL SECTOR PRIVADO EN LOS AÑOS 1952-1963 a/

Años	Necesidad de viviendas urbanas: número de unidades b/	Viviendas construidas		
		Total	Sector público c/	Sector privado d/
1952		11 108	2 360	8 748
1953		14 286	4 279	10 007
1954		15 970	5 866	10 104
1955		18 253	13 828	4 425
1956	35 500 e/	9 117	2 178	6 939
1957		6 902	2 095	4 807
1958		7 974	7 450	524
1959		31 840	22 731	9 109
1960		27 861	19 244	8 617
1961	42 100	38 887	26 552	12 335
1962	44 400	35 413	17 387	18 026
1963	48 000	-	-	-

a/ Datos tomados de: Corporación de la Vivienda. Plan Habitacional Chile. Santiago, 1963, pág. 100.

b/ Necesidad determinada por el incremento del número de hogares, la reposición de viviendas que caen en desuso y la reconstrucción de las 58 700 destruidas por los sismos en 1960.

c/ Comprende: labor directa de la Corporación de la Vivienda, Instituto de Vivienda Rural, y obras directas de institutos de previsión social.

d/ Comprende: labor indirecta de la Corporación de la Vivienda, asociaciones de ahorros y préstamos, préstamos bancarios, préstamos hipotecarios, construcción con financiamiento propio y otros.

e/ Estimación de la Comisión Económica para América Latina.

Cuadro 6

METAS PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS Y VIVIENDAS CONSTRUIDAS POR LA
CORPORACION DE LA VIVIENDA EN 1962, SEGUN SECTOR SOCIAL a/

Sector social	Número de viviendas, 1962 b/		Por- ciento
	Meta	Construidas	
Total	23 329	8 463	36.3
Bajo	11 544	2 794	24.2
Medio	8 384	2 491	29.7
Superior	3 401	3 178	93.4

a/ James W. Mc Greary (consultor en materia de vivienda de la Agencia para el Desarrollo Internacional) Housing Project Programming by the Chilean Housing Corporation, 1964.

b/ En ambas columnas se excluyen las "casetas sanitarias" programadas y construidas principalmente en lotes de erradicación. La Corporación de la Vivienda construyó unas 9 000 unidades de esta clase en 1962.

/Las estadísticas

Las estadísticas disponibles indican que en 1962 el programa chileno se cumplió en mayor proporción en lo que respecta a vivienda superior (93.4 por ciento) que a vivienda mínima (24.2 por ciento) y media (29.7 por ciento). Se estima, además, que el valor promedio por vivienda construida en el período 1959-62 ha sido superior en 18 por ciento a lo programado, y se atribuye esta diferencia a que los patrones habitacionales ejecutados han sido superiores a los programados.

En la reunión de Punta del Este, el Gobierno del Perú presentó un Plan Decenal de Vivienda 1962-71 basado en una extensa investigación efectuada en 1956 por la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda de ese país. ^{41/} La creación del Instituto Nacional de Planificación en 1962, los resultados del primer censo de vivienda peruano de julio de 1961 (obtenidos por muestreo en 1963) ^{42/} y la creación de la Junta Nacional de la Vivienda, también en 1963, ^{43/} exigieron revisar nuevamente el plan, tarea que no había sido terminada a fines de 1963. ^{44/} Entretanto se seguía cumpliendo el programa de acción inmediata bienal que estipulaba para 1962-63 la construcción de 35 000 viviendas, ^{45/} financiadas con un préstamo del BID y una donación de la AID. No se dispone de información sobre el desarrollo de este programa.

-
- ^{41/} Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda: Informe sobre la Vivienda en el Perú, Imprenta Casa de la Moneda, Lima, 1958.
- ^{42/} Instituto Nacional de Planificación, Dirección Nacional de Estadística y Censos, Sexto Censo Nacional de Población y Primero de Vivienda, 2 de julio de 1961. Principales Resultados obtenidos por muestreo. Mimeógrafo, Lima, 1963.
- ^{43/} Decreto ley N° 14390 del 31 de enero de 1963.
- ^{44/} Junta Nacional de la Vivienda. Asesoría de Planificación. Informe de situación sobre vivienda, construcción y desarrollo urbano - 1963. (En revisión). Mimeógrafo, INF. PL-037a/24.6.63, Lima.
- ^{45/} 40 000 viviendas, según el Informe del Primer Período de Sesiones de la Comisión Especial VI al CIES. OEA/Ser.H/XIII - CIES/Com.VI/13, Rev; Vivienda, 3 abril 1963, página 15.

El Programa de Vivienda de Venezuela 1963-66, que forma parte del Plan de la Nación para el mismo período, está orientado a incrementar la construcción de viviendas para encarar el crecimiento vegetativo y eliminar en 20 años el déficit acumulado; persigue asimismo aumentar el empleo en la industria de la construcción, con la consiguiente reducción del desempleo global. En el Plan, la inversión en viviendas representa 18.9 por ciento de la inversión total (pública y privada). El programa de vivienda tiende a satisfacer de preferencia las necesidades de los sectores de ingresos bajos. En concordancia con esta política, se espera que 74 por ciento (143 000 unidades) de las viviendas financiadas con fondos públicos en el período 1963-66 estén destinadas al sector de ingresos bajos; 19.8 por ciento (38 000) al de ingresos medios bajos, y 6.1 por ciento (11 800 viviendas) al de ingresos medios altos.

El programa de Venezuela considera la construcción en 1963-66 de 193 500 viviendas con intervención del sector público, y de 61 500 por el sector privado, es decir unas 253 500 viviendas en cuatro años. Esta actividad sería suficiente para satisfacer las necesidades mínimas y absorber el déficit acumulado en 20 años. El programa ha sido iniciado muy recientemente, por lo que no es posible apreciar su desarrollo.

Los planes a corto plazo de inversión en viviendas que se han adoptado en los otros países (cuadro 4), son de mucho menor alcance. Incluyen solamente la construcción de viviendas con intervención directa del sector público, y salvo unas pocas excepciones no prevén una acción continuada que rebase el período del plan; excepto en Brasil y México, se refieren específicamente a la construcción de un número determinado de viviendas para el que se dispone de financiamiento externo.

En Brasil, la acción pública en favor de la vivienda está en manos de la administración pública de algunos estados. Se destacan en este respecto el Serviço Social contra o mocambo, en Pernambuco, y la Companhia de Habitação en el Estado de Guanabara. El primero de estos organismos ha puesto en marcha un proyecto experimental que consiste en el reasentamiento de unas dos mil familias que actualmente viven en la periferia

/de Recife.

de Recife. En el Estado de Guanabara se ha preparado un Plan de Habitación Popular con el fin de atender a un millón de favelados, es decir, al 25 por ciento de la población del Estado. Ambos proyectos dedican especial atención a la organización comunitaria.

El programa de trabajo para 1963 del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) de Costa Rica incluye la construcción directa de 3 430 viviendas y el otorgamiento de 244 préstamos. La construcción directa será financiada por los programas INVU-BID (1 307 viviendas) e INVU-AID (2 123 viviendas).

En El Salvador se está aplicando un plan bienal 1962-64 para la construcción de 2 500 viviendas anuales, financiado con préstamos del BID. Paralelamente se efectúan estudios preliminares con miras a la formulación de un programa nacional de largo plazo.

En Honduras se encuentra en vigencia el Plan Bienal de Construcción de Vivienda Popular 1962-64, que tiene como meta la construcción de 1 416 unidades.

El Plan de Acción Inmediata 1962-64 de México prevé la construcción de unas 12 000 viviendas populares por año. La construcción pública ascendió a 8 132 viviendas en el período 1960/61 y a 9 833 en 1961/1962. De éstas, el Instituto Nacional de la Vivienda construyó 1 602 unidades.

El Instituto Nicaragüense de la Vivienda inició en 1962 un plan de construcción de 2 850 viviendas en un plazo de dos años, plan que se financia con un préstamo del BID. Se proyecta preparar un programa cuando se disponga de los resultados del censo de habitación levantado en 1963.

No se dispone de información detallada sobre el desarrollo del programa nacional de Panamá 1963-70. Se ha informado, sin embargo, que el número de construcciones con intervención del sector público ha aumentado considerablemente por la utilización de créditos externos.

El Instituto Nacional de la Vivienda (INVI) de la República Dominicana puso en marcha dos grandes proyectos financiados con préstamos de la AID, mientras se trazan programas a mediano y largo plazo. El primero incluye la construcción de 1 160 viviendas en 24 municipalidades, y el segundo es un proyecto experimental (70 viviendas) destinado a

/capacitar personal

capacitar personal en los sistemas de ayuda mutua y esfuerzo propio. En 1962, el Instituto Agrario Dominicano comenzó a construir 3 000 viviendas en comunidades rurales, con la cooperación del INVI, y financiamiento del BID.

A comienzos de 1962, el Instituto Nacional de Vivienda Económica y el Banco Hipotecario de Uruguay elaboraron su plan de emergencia a corto plazo que coordina proyectos existentes en distintas entidades públicas. El plan consiste en la construcción de 4 100 viviendas en dos años, tiene carácter experimental, está dirigido a los grupos medios y bajos y se financia con un préstamo del BID. El plan comenzó a aplicarse a mediados de 1963, pero ha tenido un desarrollo lento.

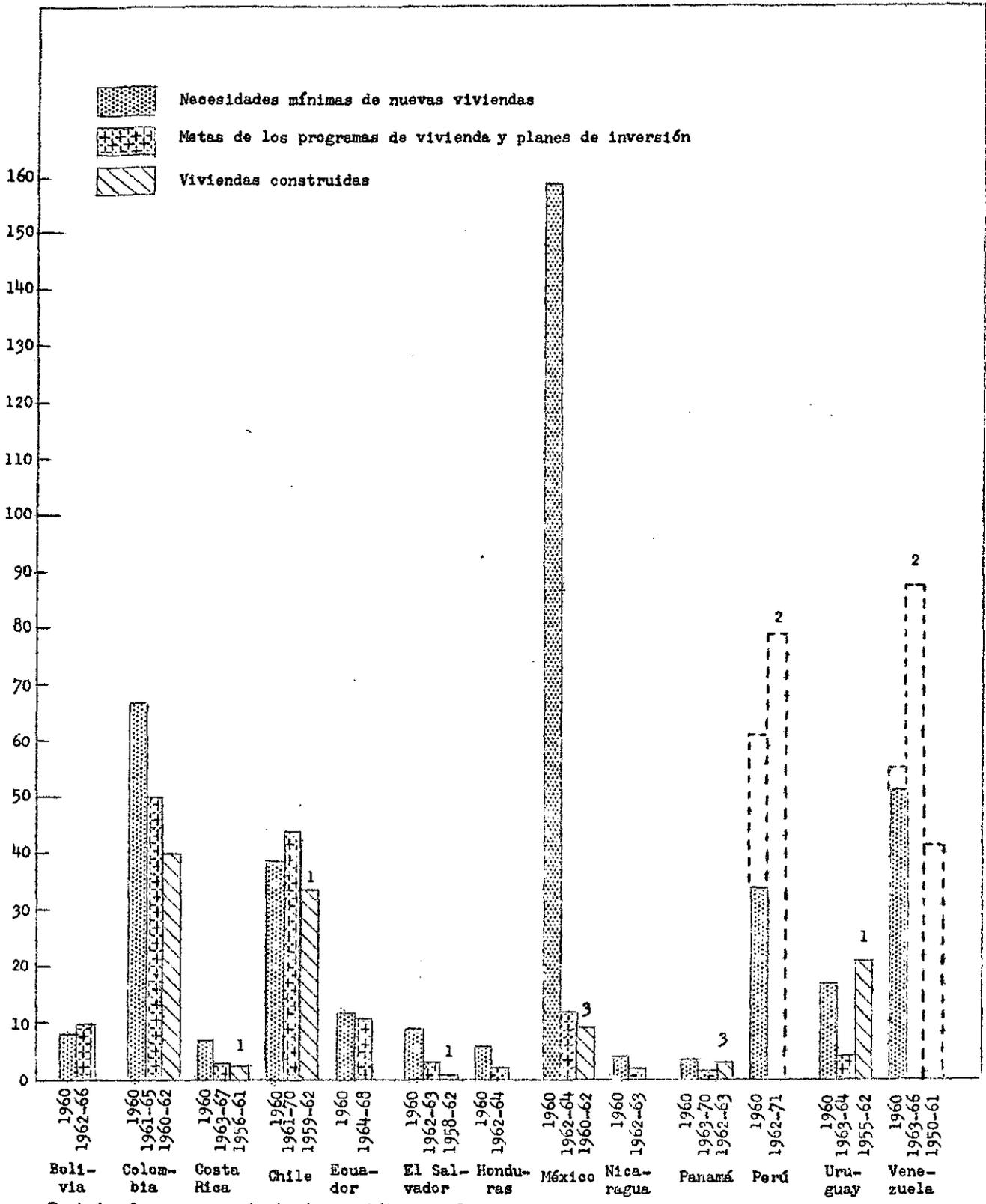
De la relación anterior se desprende que los programas nacionales de vivienda tienen como objetivo incrementar la construcción de viviendas adecuadas en grado commensurable con la demanda global de la población, y que abarcan las actividades del sector público y privado en materia de vivienda. Si bien en 1963 ningún país había alcanzado este objetivo básico todavía, los programas de Colombia y Chile, en su primera etapa, habían logrado aumentar notablemente el número de viviendas construidas por año en esos países.

Los planes de inversión a corto plazo, o de emergencia, como se les ha llamado en algunos casos, persiguen metas más modestas. Sus realizaciones satisfacen una proporción relativamente pequeña de la demanda nacional, como puede apreciarse en el cuadro 7 y el gráfico II, y por lo general, se refieren exclusivamente a la construcción por intermedio de los organismos que financian el plan. Sin embargo, en algunos países esos planes han excedido sus fines inmediatos y han servido como punto de partida para la formación de un fondo nacional, han permitido el adiestramiento de personal y han proporcionado informaciones muy útiles en la preparación de programas nacionales.

En el cuadro 7 se comparan las necesidades mínimas de nuevas viviendas por año (estimadas para 1960 por la secretaría de la CEPAL empleando un método uniforme), con las metas de los programas nacionales y los planes de inversión para el período 1960-63, y con el promedio anual de viviendas construidas en años recientes. El gráfico II ilustra

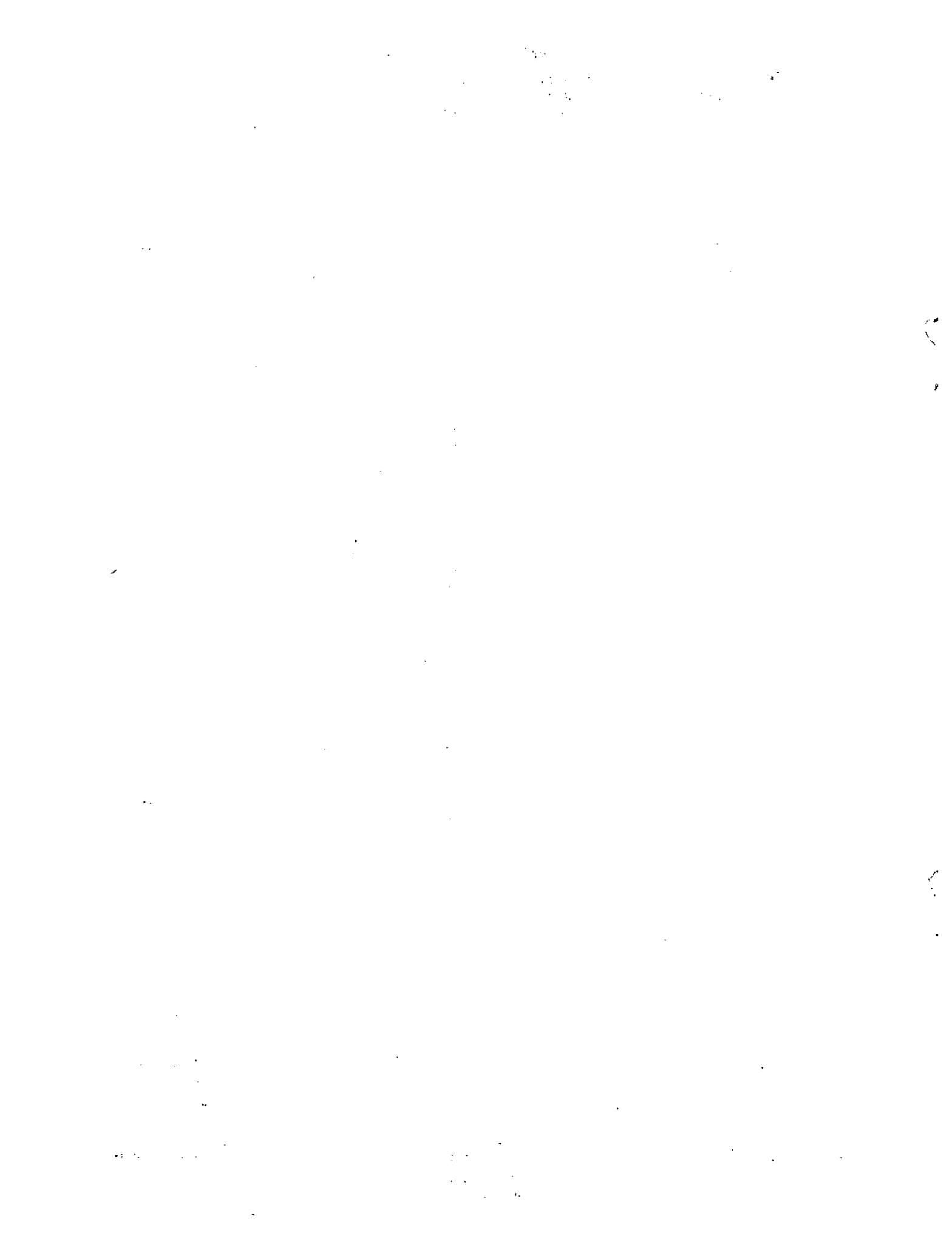
AMÉRICA LATINA, ÁREA URBANA: NECESIDADES MÍNIMAS DE NUEVAS VIVIENDAS;
METAS DE LOS PROGRAMAS Y PLANES DE INVERSIÓN, Y PROMEDIO ANUAL
DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS. PERIODO APROXIMADO 1960-65

Miles de viviendas



En todos los casos se trata de promedios anuales.

1. Se refiere al total de viviendas construidas. No se conoce la construcción urbana separadamente.
2. Necesidades y metas totales (áreas urbana y rural).
3. Se refiere al total de viviendas construidas por el sector público.



Cuadro 7

AMERICA LATINA: NECESIDAD MINIMA ANUAL DE NUEVAS VIVIENDAS EN 1960;
METAS PARA LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS ADOPTADAS EN
PROGRAMAS NACIONALES Y PLANES DE INVERSION EN
VIVIENDAS; Y CONSTRUCCION ANUAL DE VIVIENDAS
ALREDEDOR DE 1960-63

País	Necesidad mínima anual de nuevas viviendas estimada para 1960 a/			Metas de los programas y planes de inversión para la construcción de viviendas b/			Meta anual de viviendas en 1960-63 como porcentaje de la necesidad urbana	Construcción anual de viviendas urbanas alrededor de 1960-63 c/	
	Total	Urbano	Rural	Período	Total	Urbano		Total	Período	Urbano
Argentina	162 087	128 509	33 578	-	...	...	...	1960	55 000 d/
Bolivia	14 547	7 408	7 139	1962-66	25 647	10 194	137.6	-	...
Brasil	289 023	169 352	119 671	-	...	...	...	-	...
Colombia	91 451	67 251	24 200	1961-65	...	45 220	67.2	1960-62	39 873
Costa Rica	11 520	6 661	4 859	1963	...	3 441	51.7	1950-61	3 100
Cuba	55 486	42 081	13 405	-	...	...	...	-	...
Chile	45 402	39 519	5 883	1961-70	53 870	44 450	112.5	1959-62	33 500 e/
Ecuador	23 648	12 132	11 516	1964-68	9 370	7 644	63.0	-	...
El Salvador	11 050	9 106	1 944	1962-63	...	2 500	27.5	1958-62	984
Guatemala	15 982	12 137	3 845	1962-63	1 636	...	...	1960-62	902 f/
Haití	15 336	6 316	9 020	-	...	...	...	-	...
Honduras	11 970	6 196	5 774	1962-64	...	2 208	35.6	-	...
México	227 689	158 873	68 816	-	...	...	...	1958-60	6 564 g/
Nicaragua	6 639	3 977	2 662	1962-63	1 425	...	...	-	...
Panamá	5 697	3 653	2 044	1962-66	10 000	...	...	1962-63	2 390 h/
Paraguay	5 001	3 069	1 932	-	...	...	...	-	...
Perú	60 711	33 693	27 018	1962-71	78 982	...	...	1962	5 429 i/
Rep. Dominicana	14 396	7 323	7 073	-	...	...	...	-	...
Uruguay	18 820	17 227	1 593	-	...	...	...	1953-62	11 900 j/
Venezuela	54 842	50 863	3 979	1963-66	65 000	...	45.9	1950-61	41 048 k/
América Latina	1 141 297	785 346	355 951	-	[245 930]	[115 657]	[26 599]	14.7	

a/ Fuente: CEPAL. ST/ECLA/CONF.9/L.10. 4 de julio de 1962.

b/ Fuentes: CEPAL. ST/ECLA/CONF.9/L.9; CIES. OEA. Desarrollo Económico y Social de Costa Rica. Informe presentado por el Gobierno de Costa Rica. OEA/Ser.H/X.4 CIES/313, 26 agosto de 1963; Junta de Planeamiento y Coordinación Económica, Plan General de Desarrollo Económico y Social del Ecuador. 1963; IVU. Memoria a la Asamblea General, 1962-63. Panamá; BID. Fondo Fiduciario de Progreso Social. Segundo informe anual, 1962.

c/ Fuentes: Instituto de Investigación Económica de la C.G.E. Programa Conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial. Tomo IV. Argentina, 1962. Instituto de Crédito Territorial. Informe. 1962. Colombia, 1962. Consejo Interamericano Económico y Social. Desarrollo Económico y Social de Costa Rica. OEA/Ser.H/X.4 CIES/313 26 agosto de 1963. CORVI. Plan Habitacional de Chile. 1963. Dirección General de Estadística y Censos. El Salvador en Gráficas. 1962. Banco de Guatemala. Boletín Estadístico, julio-agosto de 1963. Guatemala, C.A. Informe preliminar sobre los programas y Estadísticas de Vivienda en México. Seminario Latinoamericano sobre Estadística y Programas de la Vivienda. Junta Nacional de la Vivienda. Informe de Situación sobre Vivienda, construcción y desarrollo urbano, Perú, 1963.

d/ Comprende las viviendas construidas por el sector privado en todo el país.

e/ Comprende las viviendas construidas por el sector público (21 478) y el privado (12 022) en todo el país.

f/ Edificación particular en la capital de la República.

g/ Construcción de vivienda por el sector público en todo el país.

h/ Viviendas construidas por el IVU en todo el país. Fuente: Memoria a la Asamblea Nacional 1962-63. IVU. Panamá.

i/ Viviendas construidas en Lima.

j/ Viviendas construidas en todo el país. Estimación preliminar basada en muestra nacional de vivienda.

k/ República de Venezuela. Informe Vivienda presentado ante el CIES. julio 1963. Comprende las viviendas construidas en todo el país.

/esta comparación

esta comparación con respecto al medio urbano, y en él puede apreciarse que en Bolivia, Chile, Perú y Venezuela los objetivos de los programas exceden a las necesidades mínimas, lo que indica que su logro permitirá mejorar la situación habitacional, reduciendo gradualmente los déficit acumulados. En Colombia y Ecuador, las metas de los programas son inferiores a las necesidades mínimas estimadas por la CEPAL, de modo que aún alcanzándolas, no se habrá logrado estabilizar las condiciones habitacionales.

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

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

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

III. FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA

En lo que respecta al financiamiento de la vivienda, el período 1960-63 se caracteriza por tres fenómenos: declinación de los sistemas tradicionales de créditos hipotecarios basados en la colocación de cédulas, bonos u obligaciones en los mercados nacionales de capital como fuente de financiamiento para la vivienda; creación y ampliación de sistemas de ahorros y préstamos basados en asociaciones mutualistas; y asignación de fondos por el Gobierno de los Estados Unidos para ayudar a la formación de fondos nacionales en los países latinoamericanos.

1. Fuentes internas de financiamiento

Como se destacó en otra sección de este estudio, en 1960-63 muchos países experimentaron un aumento de la inflación que ha venido afectando crónicamente a la región, y especialmente a los bancos hipotecarios; es bien sabido que el proceso inflacionista favorece al deudor hipotecario y desalienta las inversiones, en particular aquellas a largo plazo y bajo interés que se requieren para la vivienda. Por otra parte, los gobiernos han encauzado fondos hacia los sectores más dinámicos de la economía a través de las instituciones bancarias y la construcción residencial, evidentemente no ha resultado favorecida en el proceso. Se comprende así que en América Latina, como ocurrió anteriormente en Europa y los Estados Unidos, se haya visto la necesidad de crear nuevas instituciones destinadas a captar ahorros y conceder préstamos para la compra de viviendas.

En el financiamiento de la vivienda se reconocen dos aspectos distintos: el financiamiento de la construcción o producción de viviendas, y el financiamiento de la compra de viviendas. Para la construcción de viviendas se requieren créditos a corto plazo y su volumen está estrechamente relacionado con la capacidad de ahorro nacional y con el incremento del producto bruto. En los países latinoamericanos, la inversión anual en vivienda, incluyendo el gasto en la construcción de nuevas viviendas y la conservación de las existentes, ha representado tradicionalmente alrededor del 20 por ciento de la inversión total en capital fijo (véase cuadro 8). Por su parte, la

Cuadro 8

AMERICA LATINA: INVERSION NACIONAL EN VIVIENDAS COMO PORCIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y DE LA INVERSION TOTAL; GASTO PUBLICO EN VIVIENDA COMO PORCIENTO DEL GASTO PUBLICO TOTAL, INGRESO NACIONAL PER CAPITA; CARACTERISTICAS DE LAS FAMILIAS BENEFICIARIAS Y DE LAS VIVIENDAS QUE SE CONSTRUIRAN CON PRESTAMOS DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: 1960-63

ST/ECLA/CONF.16/L.1
Pág. 42

País	Año	Inversión nacional en viviendas como porcentaje a/		Gasto público en vivienda como porcentaje b/	Nivel de ingreso per habitante 1961 (dólares constantes) c/	Año de convenio	Convenios BID (dólares) d/		
		Del producto interno bruto	De la inversión bruta fija				Montos de ingresos anuales de las familias beneficiadas con préstamos	Viviendas financiadas con préstamos	Costo promedio total por vivienda	Costo total por m^{2}
Argentina	1962-63	...	...	2.8	799.0	1963	1 800-2 400	3 950	60.00-70.00
Bolivia	-	...	...	...	122.3	-	...	1 400	20.00-30.00
Brasil	-	...	...	...	374.6	-	hasta cuatro salarios mínimos	830	11.00
Colombia	1962	...	...	4.2	373.4	1962	366-2 200	2 110	18.40-57.20
Colombia	1953	2.7	...	...	...	-	-	-	-
Costa Rica	1960-62	2.4 e/	15.0 e/	4.6	361.6	1961	648-1 440	2 707	38.00
Cuba	1957-58	3.5	20.2	...	516.0	-	-	-	-
Chile	1961-70	...	18.1 f/	...	452.9	1962	225	2 515	32.00
Chile	1960-61	...	...	6.1	...	1962	...	3 346	43.57
Chile	1954	3.3	...	...	...	1963	1 560-1 980	3 459	43.00
Ecuador	1961-62	...	...	1.6	222.7	1962	hasta 900	2 222	...
Ecuador	1960-62	2.0	13.3	...	...	-	-	-	-
El Salvador	1962	...	...	3.7	267.5	1962	576-1 536	2 260	...
Guatemala	1961-64	...	...	1.6	257.7	1962	480-1 680	1 729-2 500	20.00
Haití	1962	...	...	1.5	149.2	-	-	-	-
Honduras	1960-61	3.6	30.1	...	252.7	-	660-1 560	1 912	51.00
Honduras	1962	...	...	0.1	...	-	-	-	-
México	1960	...	...	4.3	425.4	-	...	...	...
México	1955	2.4	...	...	...	-	-	-	-
Nicaragua	1961-62	...	...	0.3	236.4	1962	428-2 200 g/	2 732	40.00
Panamá	-	...	...	...	371.0	1961	800-2 400	2 950-3 240	43.00-46.00
Paraguay	-	...	...	...	133.2	-	-	-	-
Perú	1961	...	...	7.7	268.5	1961	355-1 120	...	26.50
Perú	-	...	...	...	...	1962	1 560	3 364	37.50
República Dominicana	-	...	...	...	313.2	1963	360-2 160	1 000-1 640 h/	15.00-40.00 h/
Uruguay	1960-61	...	...	1.6	560.9	-	660-2 280	...	40.00-63.00
Venezuela	1960-62	1.6	9.9	...	644.5	1961	550-800	1 300 i/	15.00 i/
Venezuela	1962	...	...	1.5	...	1962	715-2 700	2 613	65.00

a/ Fuente: Naciones Unidas: ST/ECLA/CONF. 9/L. 11 y Boletín Estadístico de América Latina, Vol. 1, N° 1.

b/ Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Fiduciario de Progreso Social, segundo (1962) y tercer (1963) informe anual.

c/ Fuente: CEPAL. El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra, volumen II. E/CN.12/659/Add.1 7 abril, 1963.

d/ Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de Vivienda del Fondo Fiduciario, Departamento de Operaciones. (30 junio 1963).

e/ Fuente: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Diagnóstico Preliminar del Sector Vivienda. San José de Costa Rica, Abril 1964.

f/ Fuente: Caja Central de Ahorro y Préstamos, El Sistema de Ahorro y Préstamos en Chile, 1963.

g/ Además, se destinan 60 viviendas para personas con un ingreso máximo de US\$ 3.000.

h/ La primera cifra corresponde a viviendas rurales y la segunda a urbanas.

i/ Vivienda rural.

/formación bruta

formación bruta de capital fijo ha representado también alrededor de 20 por ciento del producto interno y la inversión total en vivienda ha representado entre 2 y 6 por ciento del producto bruto interno. En líneas generales, se estima que el aumento de la inversión en viviendas deberá ser proporcional a los incrementos del producto bruto; cabe señalar, sin embargo, que variaciones pequeñas en los porcentajes representan variaciones considerables en el número de viviendas construidas. Aún manteniendo la asignación tradicional de recursos al sector, es posible aumentar notablemente el número de unidades que se construyen, si se orientan las inversiones hacia la construcción de viviendas económicas y mínimas.

El financiamiento de la compra de viviendas requiere créditos a largo plazo; depende asimismo de la capacidad de pago de las familias - determinada por los ingresos y la composición del consumo - y de la disponibilidad de fondos para ese propósito. Con este fin, además de los sistemas hipotecarios tradicionales se han establecido sistemas de ahorro obligado y préstamos con convenios que establecen el derecho a obtener préstamos en plazos fijos, como en México y Chile (CORVI); sistemas de ahorro libre y préstamos, semejantes a los de las asociaciones de ahorros y préstamos de los Estados Unidos, en los cuales los ahorradores no adquieren compromiso de préstamo; y sociedades de ahorros y préstamos por acciones. En algunos países han funcionado simultáneamente varios de estos sistemas.

En el período 1960-63, los gobiernos se preocuparon de la formación de fondos nacionales destinados a otorgar créditos a largo plazo para la adquisición de viviendas. Con ese fin se establecieron sistemas de captación de ahorros privados voluntarios, se legisló sobre el ahorro institucional y obligado, y se fijaron aportes fiscales para dichos fondos. Además, se emplearon préstamos externos como un elemento esencial de estos fondos nacionales para la vivienda, es decir, como capital semilla.

Dos son los alicientes en la formación de fondos nacionales para la vivienda, y dos los obstáculos principales. El aliciente mayor ha sido el interés indudable y vehemente por adquirir casa propia del sector de la

/población que

población que ha alcanzado determinados niveles culturales y de ingreso y su aceptación de toda clase de sacrificios para ese fin. Otro aliciente ha sido la convicción de los gobiernos de que es necesario promover hábitos de ahorro entre la población.

Se han encarado dos grandes dificultades, la inflación y los bajos ingresos de la mayor parte de la población. Para compensar la primera, se han establecido sistemas de reajustes de los ahorros; para hacer frente a la segunda, se ha tratado de adecuar los precios de las viviendas construidas a la capacidad de pago de las familias interesadas. Es fácil comprender, y lo demuestra la experiencia de muchos países, que cuando existe inflación en alto grado cualquier fondo monetario nacional para la vivienda tendrá que desvalorizarse a menos que se establezca en "valores constantes". Así se hizo en Chile al organizar un sistema de ahorros y préstamos para la vivienda en "cuotas reajustables", modalidad que se basa esencialmente en las fluctuaciones del índice de sueldos y salarios industriales y tiene como límites las fluctuaciones del índice de precios al consumidor.^{46/} Sistemas semejantes de reajustes han sido incorporados en la legislación de varios países latinoamericanos (Ecuador y Argentina), pero no se han aplicado aún.

Las bases teóricas y las dificultades de orden práctico para el establecimiento de sistemas de ahorros y préstamos reajustables han sido motivo de discusión en diversas reuniones nacionales y regionales, en particular en la primera y segunda reuniones latinoamericanas sobre ahorros y préstamos celebradas en Lima en 1962,^{47/} y en Santiago en enero de 1964,^{48/} y en el V Congreso Argentino de la Vivienda, efectuado en Buenos Aires en noviembre de 1963.

^{46/} Elementos del plan habitacional de Chile con especial referencia al financiamiento mediante un sistema de ahorros y préstamos reajustables, ST/ECLA/CONF.9/L.18; Caja Central de Ahorros y Préstamos, El sistema de ahorro y préstamo en Chile, capítulo segundo, Chile, 1963.

^{47/} Banco Interamericano de Desarrollo, Agencia para el Desarrollo Internacional y U.S. National League of Insurance Savings Associations: Primera Reunión Interamericana sobre Ahorros y Préstamos, Lima, 20-25 de enero de 1963.

^{48/} Segunda Reunión Interamericana de Ahorros y Préstamos, Informe Preliminar, 19 al 23 de enero de 1964. Santiago de Chile.

En la Segunda Reunión Interamericana de Ahorros y Préstamos se adoptó un acuerdo que señala la necesidad de compensar el alza de los costos de edificación mediante un sistema de reajuste, o por otros mecanismos financieros: "En los países donde la tasa de inflación alcance cifras significativas, que alteren el proceso de desarrollo, es necesario introducir en las operaciones de ahorro y préstamo, mecanismos financieros de reajuste que corrijan el impacto de la desvalorización." En esa oportunidad se destacó el grave peligro de subsidiar indirectamente a los deudores de estos sistemas, especialmente cuando se trata de préstamos a largo plazo que han sido financiados con moneda dura.

Es interesante observar que desde su creación en 1961 en un período de dos años sujeto a elevadas tasas de inflación, (el índice de precios al consumidor de la ciudad de Santiago aumentó en 9.7 por ciento, 27.7 por ciento y 45.4 por ciento en los años 1961, 1962 y 1963 respectivamente, y la cotización del dólar en el mercado libre bancario pasó de E^o 1.05 a comienzos de 1961 a E^o 3.03 a fines de 1963) el sistema chileno logró atraer a unos 63 000 ahorradores y concedió préstamos para la compra de unas 11 000 viviendas.

Se ha observado que si bien los sistemas de ahorros y préstamos han captado sumas considerables de ahorros para la vivienda y han dado impulso efectivo a la construcción residencial, gran parte de los ahorradores pertenecen a sectores con ingresos relativamente elevados; de aquí que esos sistemas hayan permitido la construcción o compra de nuevas viviendas de precios también elevados. Este hecho evidente en los diversos países ha originado esfuerzos por reorientar los préstamos hacia los sectores de ingresos medios y bajos. Por lo demás, en un comienzo los sistemas de ahorros y préstamos no se han coordinado cabalmente con los servicios de arquitectura e ingeniería de los institutos de vivienda, existiendo en algunos casos despreocupación o inhabilidad para promover la reducción de costos de edificación.

El esfuerzo por formar fondos nacionales para la adquisición de viviendas mediante préstamos a largo plazo es muy reciente y no ha sido

/posible evaluar

posible evaluar los resultados obtenidos hasta la fecha. Sin embargo, en algunos países se ha observado cierta desaprensión ante la necesidad de recuperar totalmente los capitales y de reinvertirlos, lo que entraña el grave peligro de interrupción de los programas por descapitalización.

Cabe señalar finalmente que estos sistemas de financiamiento de la vivienda sirven al sector de la población cuyos ingresos superan determinados niveles mínimos; es decir, al sector de la población que puede pagar la deuda correspondiente a la compra de una vivienda mínima. Para atender a la población cuyos ingresos caen bajo ese límite, se han establecido diversos sistemas de subsidios directos e indirectos y algunos servicios de beneficencia reseñados en otra sección de este estudio.

En lo que respecta al esfuerzo por orientar los recursos hacia la construcción de viviendas económicas, la experiencia de los diversos países ha sido muy variada. En todos se ha tratado de imponer límites a los metros cuadrados por vivienda y al precio medio de construcción por metro cuadrado para las viviendas construidas dentro de los programas nacionales. El cuadro 8 indica que en los proyectos habitacionales que se financiarán con cargo a préstamos del Fondo Fiduciario de Progreso Social, los precios medios de las viviendas fluctúan entre 830 dólares en Brasil y 3 950 en la Argentina; las viviendas están destinadas a grupos familiares con niveles de ingreso que fluctúan entre 30 y 215 dólares por mes. Si se evocan las características de las viviendas construidas en las ciudades hasta fines de 1950, estos límites constituyen un progreso evidente en lo que respecta a orientación hacia la vivienda económica. Sin embargo, parecen aún excesivamente elevados en relación con los niveles medios de ingresos prevalecientes en las ciudades capitales.

Durante el período 1960-63, países latinoamericanos han realizado estudios sobre la distribución de los hogares particulares en los diversos niveles de ingreso, y sobre su capacidad de pago. Al respecto cabe mencionar especialmente los estudios hechos en Argentina,^{49/} Costa Rica,

^{49/} J.P. Bonta, La financiación de la vivienda en relación a los niveles de ingreso de la población en la capital federal, Argentina, noviembre de 1963.

/Colombia,^{50/}

Colombia,^{50/} Chile,^{51/} México,^{52/} Perú,^{53/} Uruguay, y Venezuela. Información sobre esta materia es básica para el establecimiento de programas adecuados de vivienda y en consecuencia la CEPAL y el CIES recomendaron en 1963 la realización de estudios de esta naturaleza. En particular el CIES recomendó a los gobiernos que "Elaboren estudios previos a los programas de vivienda de interés social, especialmente en lo referente a la distribución del ingreso y los gastos de consumo de las familias, de manera que permitan relacionar la capacidad de pago con el costo de las viviendas que se les destina y que destinen partidas para estos estudios de preinversión".^{54/}

2. Ayuda financiera externa para la vivienda

Un cambio fundamental que ha activado la construcción de viviendas en América Latina han sido los recursos especiales externos para el financiamiento de programas de vivienda. Se recordará que hasta el año 1960 la única fuente de financiamiento externo de programas de vivienda era el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (desarrollo de industrias de materiales de construcción) y el Fondo de Préstamos para el Desarrollo, establecido por el Gobierno de los Estados Unidos. En 1961, el Gobierno de este país creó además el Fondo Fiduciario de Progreso Social, de cuya

^{50/} Ministerio de Fomento, Sistema de ahorro y préstamo para la vivienda familiar económica, Bogotá, 1962.

^{51/} Corporación de la Vivienda, Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos, 1962-1964: Segundo Plan Trienal, Santiago de Chile, 1961; Antonio Labadía (Departamento de Planeamiento y Estudios Económicos de la Corporación de la Vivienda), La vivienda de interés social en el plan habitacional de Chile, mayo de 1963.

^{52/} Instituto Nacional de la Vivienda, Investigación Nacional de la vivienda mexicana, 1961-1962, México, D.F., 1963.

^{53/} Junta Nacional de la Vivienda, Asesoría de Planificación, Crédito y capacidad de pago por grupos de ingresos, Lima, 1963.

^{54/} Informe final de la segunda reunión anual del Consejo Interamericano Económico y Social al nivel ministerial, OEA/Ser.H/X.4, São Paulo, 6 de diciembre de 1963.

administración se hizo cargo el BID; el Fondo de Préstamos para el Desarrollo pasó a integrar los recursos de la AID, que a su vez recibió nuevos aportes destinados a vivienda. Se formó así un capital de 250 millones de dólares para préstamos de vivienda, que han venido a estimular sustancialmente la construcción residencial.

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

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

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

Se estima que los fondos comprometidos en convenios de préstamos por el BID permitirán construir unas 190 000 viviendas en toda la región en un plazo aproximado de 2 o 3 años. (Véase cuadro 9.) Si se compara este número con la necesidad mínima anual aproximada de 1 140 000 nuevas viviendas en la región que expone el cuadro 7 (785 000 en las zonas urbanas y 355 000 en las rurales), las viviendas financiadas con ayuda externa son pocas frente a la demanda; pero si se tiene en cuenta que el objetivo de estos préstamos ha sido crear un fondo inicial para el financiamiento de la vivienda en cada país, el monto de los préstamos puede estimarse

Cuadro 9
 AMERICA LATINA; PRESTAMOS PARA LA VIVIENDA DEL FONDO FIDUCIARIO DE PROGRESO SOCIAL (BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO) APROBADOS EN 1961, 1962 Y 1963, Y
 APROVECHAMIENTO DE ESTOS RECURSOS HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1963

País	Convenio	Préstamos BID para vivienda			Tiempo transcurrido desde fecha convenio al 31-XII-1963 (años)	Desembolso con cargo al préstamo hasta 31-XII-63		Índice de eficiencia gasto/	Viviendas programadas				Índices del cumplimiento de las metas físicas b/			
		Fecha firma convenio	Monto (miles de dólares)	Viviendas que se construirán		Monto (miles de dólares)	Porcentaje		Total	Terminadas	En construcción	Proyectadas	Programación	Ejecución	Volumen anual (viviendas)	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
Argentina	Banco Hipotecario Nacional	24-I-1963	30 000	15 300	0.92	2 600.0	8.7	18.8	...	...	...	...	...	...	...	...
Bolivia	Corporación Boliviana de Fomento	-	4 000	3 870	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	Banco do Nordeste do Brasil, S.A.	-	3 850	8 500	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Colombia	Instituto de Crédito Territorial	2-II-1962	15 200	12 950	1.92	8 941.0	58.8	61.3	13 000	8 998	3 186	816	104.6	72.4	6 771	4 686
Costa Rica	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo de Costa Rica	31-X-1961	3 500	5 725	2.17	3 499.7	100.0	92.2	4 258	4 128	130	-	68.5	66.5	1 962	1 902
Cuba	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Chile	Corporación de Fomento de la Producción y Corporación de la Reforma Agraria	2-V-1962	1 268	504	1.67	150.0	11.8	14.2	738	57	59	622	175.4	13.5	442	34
Chile	Caja Central de Ahorros y Préstamos	13-VI-1962	5 000	2 300	1.54	3 249.9	65.0	84.4	3 202	451	1 677	1 074	180.8	25.5	2 079	293
Chile	Sociedad Promotora de Viviendas Económicas Ltda. y Cia. C.P.A.	22-I-1963	2 000	1 900	0.92	492.5	24.6	53.5	1 188	50	602	536	135.9	5.7	1 291	54
Chile	Corporación de la Vivienda	-	2 000	2 400	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ecuador	Banco Ecuatoriano de la Vivienda	23-VII-1962	10 600	9 100 ^{a/}	1.42	1 016.7	9.6	13.5	611	8	168	435	9.5	0.1	430	6
El Salvador	Instituto de Vivienda Urbana (IVU)	7-VI-1962	6 100	5 000	1.58	2 373.8	48.8	61.7	2 028	1 712	260	56	51.3	43.3	1 284	1 084
Guatemala	Banco de Guatemala	1-X-1962	5 300	5 260	1.25	1.4	0.0	0.0	482	0.0	182	300	14.7	-	386	-
Haití	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	Instituto de Vivienda	-	1 000	716	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
México g/	Nacional Financiera, S.A.	-	10 000	23 000	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nicaragua e/	Instituto Nicaragüense de la Vivienda	2-VIII-1962	5 200	2 850	1.42	3 063.2	58.9	83.0	2 335	1 052	657	626	114.0	51.5	1 644	741
Panamá	Instituto de Vivienda y Urbanismo	22-VIII-1961	7 600	3 000	2.33	6 037.2	79.4	68.2	2 681	1 645	825	211	76.7	47.1	1 151	706
Paraguay	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú f/	República de Perú	24-XI-1961	22 800	35 200	2.08	8 866.5	38.9	37.4	20 090	6 394	7 929	5 767	54.9	17.5	9 659	3 074
Perú	Asociación Mutual de Crédito para la Vivienda "El Pueblo"	1-V-1962	1 000	400	1.67	736.3	73.6	88.2	452	318	134	-	135.3	95.2	271	190
República Dominicana g/	Gobierno de la República Dominicana	28-II-1963	3 500	5 000	0.83	42.4	1.2	2.9	238	0.0	238	-	11.5	-	287	-
Uruguay	República de Uruguay	21-V-1963	8 000	4 100	0.53	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-	-	-	-
Venezuela	Banco Obrero	15-XI-1961	12 000	35 500	2.13	6 485.9	54.0	50.8	15 170	12 070	3 100	-	40.1	31.9	7 122	5 667
Venezuela	Banco Obrero	8-VI-1962	10 000	5 710	1.58	1 000.0	10.0	12.7	5 701	676	1 610	3 415	126.4	15.0	3 608	428
Total			169 928	188 285	1.53	49 156.5	28.9	-	72 174	37 559	20 757	13 858	-	-	-	-

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo. Fondo Fiduciario de Progreso Social. Tercer Informe anual, 1963.

a/ Columna (7) = $\frac{\text{Columna (5)} \times \text{Columna (2)} \times 100}{\text{Columna (4)} \times \text{Columna (2)}}$

b/ Columna (12) = $\frac{\text{Columna (8)} \times 2 \times 100}{\text{Columna (4)} \times \text{Columna (3)}}$; Columna (13) = $\frac{\text{Columna (9)} \times 2 \times 100}{\text{Columna (4)} \times \text{Columna (3)}}$; Columna (14) = $\frac{\text{Columna (8)}}{\text{Columna (4)}}$; Columna (15) = $\frac{\text{Columna (9)}}{\text{Columna (4)}}$

c/ Comprende 7 600 construcciones y 1 500 rehabilitaciones y terminaciones.

d/ Existe además un préstamo por US\$ 5 000 000 aprobado el 20-VI-1963 que contempla entre otras cosas, la construcción de 4 300 viviendas en el sector agrícola.

e/ Existe además un préstamo por US\$ 2 500 000 aprobado el 14-VI-1962 que contempla entre otras cosas, la construcción de 410 viviendas en el sector agrícola.

f/ Existe además un préstamo por US\$ 1 000 000 aprobado el 19-X-1961 que entre otras cosas, contempla la construcción de 600 viviendas.

g/ Existe además un préstamo por US\$ 3 000 000 aprobado el 23-VIII-1962 que entre otras cosas, contempla la construcción de 350 viviendas para el sector agrícola.

/considerable. Por

ST/REGIA/CONF.16/L.1
pág. 49

considerable. Por lo demás, en algunos casos ha superado la capacidad de utilización de las instituciones respectivas en los plazos previstos, como se desprende de las estadísticas sobre el progreso en la ejecución de los programas. (Véase cuadro 9.)

En su informe al CIES sobre el segundo período de reuniones, el Grupo Vivienda de la Comisión Especial VI hizo el siguiente comentario refiriéndose a la ayuda externa para la vivienda:^{55/} "A pesar que el monto total de estos préstamos, o sea US\$ 24.7 750 000 representan un progreso considerable en la ayuda externa para la vivienda, el desembolso ha sido sumamente lento. De los préstamos otorgados por la AID se había desembolsado el 10 por ciento; de los del BID, solamente el 9 por ciento.^{56/} Esta situación ha retrasado en gran parte el desarrollo de los programas en la mayoría de los países."

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

"CONSIDERANDO:

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

RECOMIENDA:

1. Que el CIES recomiende a los organismos internacionales de crédito la pronta revisión de sus sistemas de operación con la asesoría de un grupo

^{55/} OEA/Ser.H/X.4, 9 Sep. 1963, pág. 24

^{56/} "Hasta el 30 de junio de 1963 el BID había otorgado US\$ 159.9 millones en préstamos para la vivienda y había desembolsado el 20 por ciento, o sea US\$ 31.9 millones, lo cual refleja una mejora en esta situación. Asimismo se nota una mejoría similar por parte de la AID." (Informe sobre el segundo período de reuniones del Grupo Vivienda de la Comisión Especial VI al CIES.)

de trabajo integrado por funcionarios especializados de los países prestatarios, debiendo los países interesados remitir previamente documentación específica sobre los puntos que deben considerarse;

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

Como se indica en el cuadro 9, se prevé que los préstamos para vivienda concedidos por el Banco Interamericano de Desarrollo en el período 1961-63, que ascienden aproximadamente a 170 millones de dólares, permitirán la construcción de unas 190 000 viviendas. Sin embargo, el aprovechamiento de estos recursos ha sido lento, como lo ha hecho notar la Comisión Especial VI. Hasta el 31 de diciembre de 1963 se habían hecho desembolsos con cargo a dichos préstamos por unos 49 millones de dólares, es decir, 28.9 por ciento en un plazo medio de 1.5 años. Los indicadores estadísticos incluidos en columnas 7, 12 y 13 señalan el porcentaje de aprovechamiento de los recursos externos en un plazo de dos años, considerando las operaciones al 31 de diciembre de 1963. Esas operaciones difieren mucho de un país a otro, y aún de un convenio a otro dentro del mismo país. El aprovechamiento previsto de los recursos que surministran algunos convenios con Argentina, Chile (CORA y CORFO), Ecuador, Guatemala, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (Banco Obrero, 8 de junio de 1962) es inferior al 20 por ciento en dos años. En otros casos, el aprovechamiento esperado de convenios con Costa Rica, Chile (Caja Central de Ahorros y Préstamos), Nicaragua, y Perú (Asociación Mutual de Crédito para la Vivienda "El Pueblo") es superior al 80 por ciento. El cumplimiento de las metas físicas establecidas en los convenios (cuadro 9, columnas 12 a 14) también revela grandes fluctuaciones. Si bien es cierto que la programación ha sido suficiente en la mayoría de los casos, su aplicación, medida por las viviendas terminadas ha sido inesperadamente lenta.

Las cifras disponibles permiten concluir que no se están aprovechando cabalmente los recursos externos aplicables a la vivienda; de aquí que exista la posibilidad inmediata de acelerar el desarrollo de los planes de inversión en vivienda, empleando los recursos de que se dispone actualmente.

/3. Conclusiones

3. Conclusiones

Durante el período 1960-63 se estimuló efectivamente la construcción de viviendas en quince países latinoamericanos mediante programas y planes de inversión para cuyo cumplimiento se dispuso de ayuda externa. Por conducto del Banco Interamericano de Desarrollo el Fondo Fiduciario de Progreso Social otorgó préstamos por un total de 170 millones de dólares, que ayudarán a construir algunas 190 000 viviendas. La AID, por su parte, otorgó préstamos e hizo donaciones por algunos 102 millones de dólares. Los primeros efectos de estos programas son ya visibles en los países beneficiarios, pero aún no es posible apreciar sus verdaderas repercusiones. En los países de la región, el lapso entre la asignación de fondos para construir y el término de las obras excede al año; y como la mayoría de los préstamos externos fueron concedidos en 1962, al 31 de diciembre de 1963, no era posible aún apreciar el desarrollo de tales programas, algunos de los cuales apenas se iniciaban. Sin embargo, la situación de los programas y planes de vivienda en América Latina al 31 de diciembre de 1963 puede resumirse así:

- a) Solamente seis países de la región habían formulado programas nacionales de construcción de viviendas dentro de sus programas nacionales de desarrollo económico. De estos programas, sólo dos se encontraban en pleno desarrollo, y en ningún caso se había logrado construir el mínimo de viviendas necesarias para albergar a los nuevos hogares formados por año y para remplazar en forma gradual las viviendas existentes. Sin embargo, el volumen de la construcción residencial en esos dos países se ha más que duplicado en comparación con el período anterior al programa.
- b) En otros once países se habían preparado proyectos de inversión a corto plazo, que se encontraban en diversas etapas de desarrollo. Estos proyectos implicaban la construcción de un cierto número de viviendas urbanas para satisfacer aproximadamente 25 a 35 por ciento de las necesidades mínimas, con la excepción del plan de México, que satisfaría 7.5 por ciento de las necesidades nacionales.
- c) En las primeras etapas de la ejecución de esos planes se han observado algunas deficiencias que es importante corregir: excesiva lentitud

/en la

en la preparación y ejecución de proyectos; costos excesivos para los niveles medios de ingreso de la población y superiores a los previstos inicialmente; falta de coordinación con el desarrollo paralelo de servicios comunales; retraso en el planeamiento físico y regional, por lo que el emplazamiento de las nuevas viviendas a menudo se escoge arbitrariamente y no favorece la integración económica y social de los futuros pobladores ni guarda relación con el desarrollo de servicios comunales; e incertidumbre sobre la continuidad de los planes.

d) El aprovechamiento de la ayuda externa ha sido muy lento en la mayoría de los países. Debiera ser posible intensificar a corto plazo la construcción de viviendas mediante un aprovechamiento más eficaz de los recursos provenientes de la ayuda externa de que se dispone en la actualidad.

IV. VIVIENDA RURAL

Es un hecho bien conocido que el problema habitacional es muchísimo más agudo en el medio rural que en el medio urbano. Si se tiene en cuenta, además, que cerca del 50 por ciento de la población latinoamericana vive en centros poblados de menos de dos mil habitantes, será evidente que la mayor parte del déficit de vivienda se concentra en el medio rural. Sin embargo, el problema de la vivienda no es tan dramático en el medio rural como lo es en el urbano, por múltiples razones derivadas principalmente de las diferencias culturales entre la población urbana y rural y del rápido crecimiento de los grandes centros urbanos a impulsos de la migración interna.

Cabe señalar aquí que el concepto de medio rural es variable. Así por ejemplo, para los fines de los censos de población y vivienda en la región, se ha considerado como población rural la que vive en centros poblados de menos de 2 000, 1 500 o 1 000 habitantes; si los centros son cabecera de municipios, se les considera urbanos. La población rural en los 10 países para los cuales se dispone de resultados censales recientes fluctúa entre 33.5 por ciento en Chile y 69.5 por ciento en la República Dominicana, (véase cuadro 10) y excede el 50 por ciento en todos los países, excepto Chile, México y Venezuela.

En el estudio de la vivienda rural es preciso tener en cuenta que en todos los países existe una proporción considerable de población dispersa vinculada principalmente a la agricultura. Así, en el cuadro 11 se señalan los siguientes porcentajes de población dispersa: Argentina (1947), 29.8; Brasil (1960), 55.0; Costa Rica (1950), 66.5; Cuba (1953), 46.4; Chile (1952), 46.8; Ecuador (1950), 71.5; El Salvador (1950), 63.5; Guatemala (1950), 69.0; Haití (1950), 87.8; Honduras (1950), 69.0; Nicaragua (1950), 65.1; Panamá (1950), 53.6; Paraguay (1950), 65.4; y República Dominicana (1950), 76.2. Estas cifras ponen de manifiesto la importancia numérica de la población rural dispersa en la región y de los problemas que le afectan.

Cuadro 10

POBLACION TOTAL Y PORCIENTO URBANO Y RURAL, SEGUN RESULTADOS PRELIMINARES
DE LOS CENSOS LEVANTADOS ALREDEDOR DE 1960

País	Fecha del censo	Población (miles)			Porcentaje del total	
		Total	Urbana	Rural	Urbano	Rural
Brasil	1.IX.1960	70 967	31 991	38 976	45.1	54.9
Costa Rica	1.IV.1963	1 325	457	869	34.5	65.5
Chile	29.XI.1960	7 375	4 903	2 473	66.5	33.5
El Salvador	1.V.1961	2 511	980	1 531	39.0	61.0
México	8.VI.1960	34 923	17 705	17 218	50.7	49.3
Panamá	11.XII.1960	1 076	446	629	41.5	58.5
Paraguay	14.X.1962	1 817	643	1 174	35.4	64.6
Perú	2.VII.1961	10 365	4 878	5 487	47.1	52.9
República Dominicana	7.VIII.1960	3 014	918	2 096	30.5	69.5
Venezuela	26.II.1961	7 524	4 705	2 819	62.5	37.5

Fuente: CEPAL, Boletín Económico de América Latina, Vol. VIII. No. 1: Suplemento Estadístico, cuadro 1-C.

/Cuadro 11

Cuadro 11

DISTRIBUCION DE LA POBLACION SEGUN EL TAMAÑO DE LAS LOCALIDADES

País	Año del censo	Población total (miles)	Tamaño de las localidades					Población dispersa
			100 000 y más	50 000- 99 999	20 000- 49 999	10 000- 19 999	Menos de 10 000	
Porcentajes								
Argentina	1947	15 894	37.2	4.9	6.2	4.4	17.5	29.8
Bolivia	1950	3 019	10.6	...	...	...	...	...
Brasil	1960	70 967	18.8	4.2	5.1	4.2	12.7	55.0
Colombia	1951	11 548	17.8	7.8	20.2	29.6	24.6	-
Costa Rica	1950	801	17.5 ^{a/}	-	-	7.9	8.1	66.5
Cuba	1953	5 829	21.9	12.8 ^{b/}	-	6.2	12.7	46.4
Chile	1952	5 933	28.5	6.1	7.9	6.2	4.5	46.8
Ecuador	1950	3 203	14.6	-	3.2	3.5	7.2	71.5
El Salvador	1950	1 856	8.7	2.8	1.4	4.4	19.2	63.5
Guatemala	1950	2 791	10.2	-	1.0	1.3	18.5	69.0
Haití	1950	3 097	4.3	b/	-	2.0 ^{c/}	5.9	87.8
Honduras	1950	1 369	-	5.3	1.5	3.0	21.1	69.0
México	1950	25 791	15.1	8.9	-	4.9	71.1	-
Nicaragua	1950	1 057	10.3	-	4.9	3.8	15.9	65.1
Panamá	1950	805	15.9	6.5	-	5.4	18.7	53.6
	1960	1 076	25.4	5.5	2.1	2.3	64.6	-
Paraguay	1950	1 328	15.2	-	-	3.2	16.2	65.4
Perú	1940	7 023 ^{d/}	7.4	...	...	...	...	...
República Dominicana	1950	2 136	8.5	2.6	-	4.9	7.8	76.2
Uruguay	1960	3 014	12.2	...	...	...	...	...
Venezuela	1961	7 524	26.9	10.1	10.2	5.8	47.0	-

Fuente: United Nations - Compendium of Social Statistics: 1963, Statistical Papers, Serie K No. 2, Cuadro 5.

a/ Aumento notable debido a la expansión del área metropolitana de San José.

b/ 25 000 - 99 999.

c/ 10 000 - 24 999.

d/ Incluye la población indígena de la jungla estimada en 350 000 y 465 144 con omisiones.

Las viviendas rurales latinoamericanas son muy inadecuadas. Si bien la impresión de que son construidas con materiales rústicos - barro, paja, caña, piedras, etc. - a menudo es exagerada, no puede negarse que gran proporción de ellas es deficiente. En el cuadro 12 se señala que en 1950, 70 por ciento o más de las viviendas rurales de Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela tenían piso de tierra. Las viviendas rurales en promedio, son más pequeñas que las urbanas y en consecuencia el hacinamiento (densidad de personas por cuarto) es aún más grande que en el medio urbano; la proporción de viviendas que reciben agua por cañería es muy baja (en 1960 sólo en Cuba, Uruguay y Venezuela superaba el 10 por ciento) y los servicios higiénicos son también escasos.^{57/}

La situación del Perú es ilustrativa, aún cuando no puede considerarse una muestra de la situación de los otros países. Según el censo de 1961, en ese país el 39 por ciento de las viviendas rurales estaba constituido por un solo cuarto, y el 29 por ciento, por dos; el 44 por ciento del total de viviendas estaba ocupado por tres o más personas por cuarto; la falta de ventanas y alumbrado son características corrientes en un gran sector del país, y alrededor del 70 por ciento de la población del Perú vive en chozas de caña o barro.^{58/} Las mismas deficiencias existen en mayor o menor grado en todos los países. Puede afirmarse sin exageración que la mayoría de los latinoamericanos vive aún hoy en condiciones rurales que llegan a veces al primitivismo más absoluto.

Es preciso reconocer que "vivienda rural" no equivale a "vivienda campesina". Como se indicó anteriormente, en los censos se considera población rural la que habita en centros poblados de menos de 2 000 habitantes, 1 000 habitantes u otros límites (según el país). En el medio rural están incluidas tanto las viviendas campesinas como las viviendas en centros mineros y aldeas pequeñas y pueblos, ocupadas por comerciantes, artesanos, empleados de gobierno, etc. Sin embargo, la vivienda campesina predomina numéricamente en el conjunto de todos los países.

57/ Información estadística detallada aparece en: CEPAL, Evaluación estadística de las condiciones de habitación, déficit existente y necesidades futuras de viviendas en los países latinoamericanos, ST/ECLA.CONF.9/L.10.

58/ Unión Panamericana, La vivienda en el Perú, Washington, DC., 1963, p.291.

Cuadro 12

VIVIENDAS CON DIVERSAS CARACTERISTICAS EN 6 PAISES LATINOAMERICANOS HACIA 1950

(Porcientos)

País	Porcentaje de viviendas urbanas sobre el total de viviendas	Porcentaje de viviendas con		
		Piso de tierra	Techo de paja	Muros de adobe
Argentina	64	23.8	18.1	19.8
Venezuela	49			
Urbano		26.4	14.7	-
Rural		83.3	67.0	84.6
Panamá	42			
Urbano		4.8		
Rural		69.6		
Colombia	38	52.7	46.2	72.3
Paraguay	28	73.0	74.3	-
Honduras	17			
Urbano		52.7	6.3	64.6
Rural		89.8	33.8	58.4

Fuente: "Vivienda", Capítulo II de Algunos aspectos salientes del desarrollo social de América Latina, documento preparado por la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos para el Estudio Económico y Social de América Latina, 1961. (Versión preliminar.)

/Es fácil

Es fácil advertir que la dispersión de las viviendas aleja las posibilidades de efectuar una urbanización con costos razonables. Esta realidad afecta a las viviendas agrícolas, especialmente cuando éstas deben distribuirse en propiedades muy extensas de modo que permita vigilar y atender las áreas apartadas del predio. Puede decirse por ello que mientras existan propiedades agrícolas dilatadas, será prácticamente imposible dotar a las viviendas campesinas dispersas de servicios de urbanización, por primarios que ellos sean. Por el contrario, en predios menos extensos, cuyas viviendas se hallan próximas o en grandes propiedades agrícolas cuyo personal se concentra en núcleos habitacionales, la situación es más promisoría. El mismo caso se presenta en materia de complementación de la vivienda rural con servicios de índole comunitaria, tales como escuelas, policlínicos, etc., los cuales sólo aparecen justificados donde hay una concentración habitacional que pueda financiarlos.

A grandes rasgos, el problema de la vivienda rural está ligado estrechamente al desarrollo agrícola, lo que le confiere características muy particulares. No se trata, como en el caso de la vivienda urbana, de establecer medios de financiamiento para la compra de vivienda familiar a largo plazo; en efecto, la vivienda rural es un instrumento necesario para la explotación satisfactoria de la propiedad agrícola. Existe, es cierto, gran variedad de situaciones, pero el problema más difícil consiste en ayudar a los propietarios de minifundios a mejorar su vivienda dentro de un plan general de mejoramiento de sus niveles económicos y sociales.

Existen varios factores comunes al problema habitacional en las zonas rurales. Por una parte, la construcción de viviendas es una actividad tradicional que resulta muy difícil perfeccionar debido a una serie de circunstancias como la dispersión de la población; los bajos ingresos; la escasez de materiales adecuados; la escasez de obreros calificados; y la escasa importancia que, por razones culturales asignan los propios habitantes a la necesidad de mejorar sus casas. Por otra parte es evidente que los ocupantes de viviendas rurales no se sentirán inclinados a esforzarse por mejorar sus casas mientras no sean ellos los propietarios. Sin embargo, aún entre los propietarios el retraso cultural de las poblaciones rurales - en particular de los grupos indígenas - resta urgencia al mejoramiento de la vivienda

rural en el futuro inmediato. A este respecto se han recogido valiosas experiencias en el Programa Andino, que se aplica principalmente en Bolivia, Ecuador y Perú.

Es indudable que un asentamiento de la población rural más eficiente que el que prevalece hoy, el aumento de la proporción de propietarios agrícolas, la elevación de los niveles culturales y el desarrollo agrícola en general constituyen requisitos esenciales para el mejoramiento de las viviendas rurales. El desarrollo en estos aspectos es comentado en otra sección de este estudio.

A pesar de la importancia y gravedad del problema de la vivienda rural, no se han encontrado aún medios eficaces para abordarlo en gran escala. El programa de vivienda rural que ha venido desarrollando el Gobierno de Venezuela por intermedio de la División de Vivienda Rural del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social es el más extenso en la región. Este programa favorece a la población que habita poblados de 100 a 4 999 habitantes, para los que se han construido 21 000 viviendas en seis años de trabajo (se construyeron 5 500 en 1962 y 8 500 en 1963). En 1964 se proyecta iniciar la construcción de 12 820 viviendas y terminar 11 710.

Aparte del número - muy limitado por cierto - de colonias agrícolas que se desarrollan con ayuda externa, ya sea espontáneamente o como parte de un programa de reforma agraria, las medidas corrientes en favor de la vivienda rural han sido de tres clases: a) se han adoptado disposiciones legales que exigen a los empresarios de las grandes explotaciones agrícolas el cumplimiento de ciertas normas mínimas respecto a las viviendas de sus empleados y obreros; b) se les han concedido exenciones tributarias tendientes a estimular la construcción de casas; y c) se han instaurado servicios de asistencia técnica para la divulgación agrícola, destinados principalmente a servir a los pequeños empresarios agrícolas.

Ilustran las medidas mencionadas anteriormente las experiencias de Uruguay y Chile. En Uruguay, la ley del Estatuto del Trabajador Rural y sus decretos reglamentarios establecen que compete al Poder Ejecutivo determinar las "condiciones mínimas exigibles" para las

viviendas campesinas, que en ningún caso podrán ser utilizadas total o parcialmente "para depósito de ninguna especie". Por su parte, la ley N° 2100 del 27 de abril de 1954, sobre arrendamientos rurales, dispone que todo propietario de predio arrendado debe dotarlo de "dependencias para peones", debiendo la entidad o importancia de las mejoras "guardar razonable relación con el valor real del inmueble" y "con las circunstancias de cada caso"; asimismo, la Ley N° 12394 del 2 de julio de 1957 (Plan Agropecuario) dispone que al otorgar préstamos, debe darse preferencia a los establecimientos rurales que cumplan con los preceptos señalados. Por fin cabe recordar que la reglamentación de la Ley de 1946 estipula que las casas habrán de ser "higiénicas y amplias"; que sus habitaciones en ningún caso medirán menos de 17 m³ por persona; que deberán existir separaciones adecuadas a la edad y sexo de los ocupantes; que deberá habilitarse un local adecuado para comedor, etc. Estas mejoras necesarias deberá efectuarlas el dueño del establecimiento, aún cuando éste esté arrendado. En lo posible, todo establecimiento rural deberá emplear un número mínimo de padres de familia o de trabajadores con familia a su cargo, fijado en conformidad con una escala que "se gradúa según el valor del aforo de los establecimientos". "Siempre que trabajen en el establecimiento y tengan en él su domicilio habitual", se considerarán como tales el productor, sus descendientes con familia a su cargo y/o los solteros mayores de 18 años.^{59/}

El Decreto con Fuerza de Ley N° 2 de 1959 que estableció el Plan Habitacional en Chile, asignó a la CORVI la obligación de "planear y construir conjuntos habitacionales de viviendas económicas en zonas rurales agrícolas con el objeto de que ellas sean vendidas a empleados o trabajadores agrícolas, o a los propietarios de predios agrícolas vecinos, que lo destinen a habitación para sus empleados, inquilinos u obreros". Para financiar esas operaciones, se estableció un impuesto de un 5 por ciento sobre las utilidades en la agricultura, en favor de la Corporación de la Vivienda. Por otra parte, los propietarios de los predios agrícolas quedan

^{59/} "Desarrollo agrícola y reforma agraria", en Desarrollo Económico y Social del Uruguay (OEA/Ser.H/X.4 y CIES/327), documento presentado por el Gobierno del Uruguay a las Segundas reuniones anuales del Consejo Interamericano Económico y Social (São Paulo, octubre-noviembre de 1963).

obligados a declarar el número de viviendas para obreros e inquilinos existentes en sus fundos y el de las que necesiten edificar para el alojamiento de los mismos. Los fondos obtenidos por la tributación señalada también pueden prestarse a los propietarios de predios agrícolas para la edificación de viviendas campesinas y para la ampliación o reparación de las ya existentes. Con el objeto de estimular la inversión privada en este sentido, el citado DFL N° 2 (Plan Habitacional) señala la posibilidad de liberarse de la obligación de tributar, invirtiendo en "cuotas de ahorro para la vivienda", o depositando en una Asociación de Ahorro y Préstamos, una cantidad equivalente a la obligación tributaria, aumentada en un 40 por ciento. También puede imputarse a tales obligaciones el valor de las habitaciones económicas construidas por los propietarios de predios agrícolas para uso de sus inquilinos. La responsabilidad de estas tareas y los recursos correspondientes se transfirieron posteriormente al Instituto de la Vivienda Rural, que en los tres últimos años ha intervenido en la construcción de 891 viviendas. En los dos últimos años (1962 y 1963) la Corporación de la Reforma Agraria ha construido 476 viviendas.

La Corporación de la Vivienda, la Corporación de la Reforma Agraria y el Instituto de la Vivienda Rural pueden organizar "villorrios agrícolas", asegurándose previamente de que existan fuentes de trabajo adecuadas para los habitantes de la aldea y de que ésta contará con los servicios comunitarios indispensables.

Anexo

ORGANISMOS NACIONALES DE VIVIENDA EN AMERICA LATINA

Argentina

Administración Federal de la Vivienda
Banco Hipotecario Nacional
Caja Federal para las Entidades de Ahorro y Préstamo
Instituto Argentino de la Vivienda

Bolivia

Comisión Coordinadora de la Vivienda
Departamento de Vivienda de la Junta de Planeamiento
Instituto Nacional de la Vivienda

Brasil

Conselho Federal de Habitação
Fundación de la Casa Popular
Grupo Ejecutivo de Habitación Popular

Colombia

Banco Central Hipotecario
Banco Hipotecario Popular
Caja de Crédito Agrario
Instituto de Crédito Territorial

Costa Rica

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Cuba

Comisión Nacional de Vivienda

Chile

Caja Central de Ahorros y Préstamos
Comisión Asesora para la Ejecución del Plan Decenal en
el Sector Vivienda y Desarrollo Urbano
Corporación de la Vivienda
Instituto de la Vivienda Rural - INVIRU
Junta Ejecutiva Plan de Vivienda del Ministerio de OO.PP.

/Ecuador

Ecuador

Banco Ecuatoriano de la Vivienda
Instituto Nacional de la Vivienda

El Salvador

Instituto de Vivienda Urbana
Instituto de Colonización Rural
Nacional Financiera de la Vivienda

Guatemala

Instituto Cooperativo Interamericano de la Vivienda
Instituto Nacional de la Vivienda

Honduras

Instituto de la Vivienda

México

Banco Hipotecario Nacional Urbano y de OO.PP.
Instituto Mexicano del Seguro Social
Instituto Nacional de la Vivienda
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales
de los Trabajadores al Servicio del Estado

Nicaragua

Instituto Nicaragüense de la Vivienda

Panamá

Instituto de Vivienda y Urbanismo

Paraguay

Instituto Paraguayo de la Vivienda [En organización]
Oficina Nacional de Urbanismo

Perú

Banco Nacional de la Vivienda
Junta Nacional de la Vivienda

República Dominicana

Banco Nacional de la Vivienda
Instituto de Auxilio y Vivienda, IAV
Instituto Agrario Dominicano
Instituto Nacional de la Vivienda

/Uruguay

Uruguay

Banco Hipotecario del Uruguay
(Departamento Financiero de la Habitación)

Instituto de Colonización del Ministerio
de Agricultura y Ganadería

Instituto Nacional de Viviendas Económicas

Venezuela

Banco Obrero

División de Vivienda Rural, Ministerio de Sanidad y
Asistencia Social

Oficina Central de Ahorro y Préstamo.

