

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT  
WASHINGTON, D. C. 20523  
BIBLIOGRAPHIC INPUT SHEET

FOR AID USE ONLY

Batch 85

1. SUBJECT CLASSIFICATION	A. PRIMARY Urban development and housing	LD00-0000-0000
	B. SECONDARY Housing	

2. TITLE AND SUBTITLE  
Formulacion de una politica nacional para la vivienda

3. AUTHOR(S)

Van Huyck, A.P.

4. DOCUMENT DATE 1977	5. NUMBER OF PAGES 104p. 106p	6. ARC NUMBER ARC 351.865.V257
--------------------------	----------------------------------	-----------------------------------

7. REFERENCE ORGANIZATION NAME AND ADDRESS

AID/SER/H

8. SUPPLEMENTARY NOTES (Sponsoring Organization, Publishers, Availability)

(In English and French; English, 87p.: PN-AAF-432; French, 88p.: PN-AAF-555)  
(Revised 1977)

9. ABSTRACT

10. CONTROL NUMBER PN-AAF-554	11. PRICE OF DOCUMENT
12. DESCRIPTORS National planning Policies Technical assistance	13. PROJECT NUMBER
	14. CONTRACT NUMBER AID/SER/H
	15. TYPE OF DOCUMENT

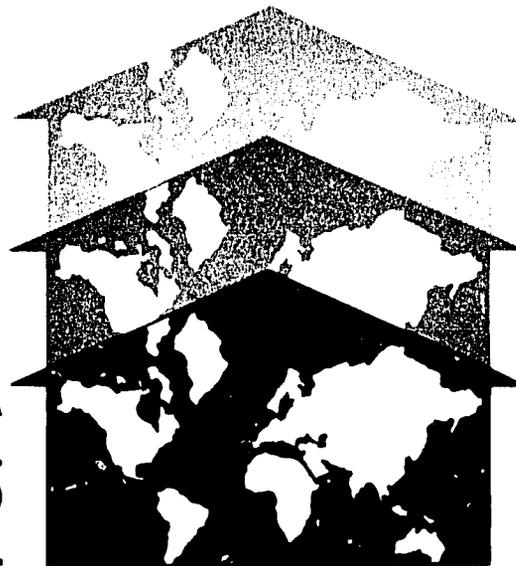
AZD/SER/H  
PN-AAF-554

*3 Copies*

*TA*  
*RPC*

# FORMULACION DE UNA POLITICA NACIONAL PARA LA VIVIENDA

AGENCIA  
PARA EL  
DESARROLLO  
INTERNACIONAL



OFICINA DE LA VIVIENDA  
PROGRAMA DE GARANTIAS  
DE INVERSIONES  
EN LA VIVIENDA

Revisado 1977

*104p.*



## PREAMBULO

El informe adjunto representa una actualización del documento de 1974 titulado "Formulación de una Política Nacional para la Vivienda". El informe original se ocupó principalmente de exponer las razones por las cuales un país debería formular una política nacional para la vivienda, así como indicar algunas de las pautas necesarias para realizarla. Desde entonces la AID ha sostenido debates con diversos países en torno a la formulación de políticas nacionales para la vivienda y ha patrocinado conferencias regionales sobre las mismas en América Latina, Africa y Asia. Con base en la experiencia de los últimos tres años, cabe actualizar el informe original a fin de compartir sus resultados y desarrollar aún más las cuestiones principales que son de interés común para todos los países.

Este informe revisado, aunque sigue el principio fundamental de que la responsabilidad de formular una política nacional para la vivienda deberá corresponder al país en vías de desarrollo, intenta fijar pautas más específicas al igual que metas propuestas que estriben en las experiencias mundiales de actualidad.

La AID opina que actualmente es de singular importancia poner al día este informe sobre "Formulación de una Política Nacional para la Vivienda" en vista del hincapié que se hace en la formulación de políticas nacionales de asentamiento y vivienda en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos celebrada en Vancouver en junio de 1976. Esta conferencia aprobó unánimemente una audaz e innovadora declaración de "Recomendaciones para la Acción Nacional" ("Recommendations for National Action") que señalaba claramente el nuevo rumbo de la política de la vivienda. La estructura en torno a la formulación de una política nacional para la vivienda que se presenta en este informe obedece a las recomendaciones de la Conferencia del Habitat y debería ayudar a los países a desarrollar estos principios en un formato funcional tal como se describe en los Capítulos II y III. Las metas que recomendó la AID, tal como se describen en el Capítulo IV, mantienen una semejanza directa con las recomendaciones principales para la acción nacional.

La AID considera su papel en la formulación de una política para la vivienda como un medio de estimular el país en vías de desarrollo a reconocer la importancia de una política nacional para la vivienda; proporcionando cierto grado de asistencia técnica relacionada con la forma de elaborar una política nacional para la vivienda; y proporcionando acceso a las experiencias de todo el mundo, a fin de asistir al país a comprender la gama de opciones y soluciones que otros países han adoptado. La AID no intenta, ni debería intentar, proporcionar asesores extranjeros con el propósito de verdaderamente redactar la política para la vivienda. Solamente cuando las propias instituciones para la vivienda y los correspondientes ministerios del país en vías de desarrollo sean participantes en la formulación de una política para la vivienda, podrá utilizarse el presente documento para orientar su implementación.

La AID contrató al Sr. Alfred P. Van Huyck, Presidente de PADCO, Inc. y principal autor del documento original para que preparase esta edición revisada basada en las experiencias mundiales y de la AID desde 1974.

Esperamos que esta publicación resulte provechosa para los países que contemplan emprender una política nacional para la vivienda o para aquéllos que ya la hayan iniciado.

Peter Kimm  
Director  
Oficina de la Vivienda

Julio de 1977

## PROLOGO

El mundo ha experimentado una crisis manifiesta en torno a la vivienda durante los últimos 30 años. A pesar de los enormes esfuerzos que han realizado numerosos países en vías de desarrollo por hacer frente a la creciente necesidad de viviendas, la mayor parte de los observadores concuerdan en que la situación actual es la peor de todas, y que las proyecciones para el futuro son aún más alarmantes.\*

Los déficits reconocidos en las existencias de vivienda son el resultado de la complicada mezcla de factores que ejercen una influencia directa sobre la calidad de vida en los países en vías de desarrollo. Entre los factores que son motivo de inquietud se encuentran los siguientes:

1. En 1974 la población urbana (en centros de más de 20.000 personas) en los países en vías de desarrollo consistía de aproximadamente 544 millones. Para el año 2000, más de mil millones adicionales de personas residirán en las ciudades, como resultado del crecimiento ocasionado por la migración y los incrementos de orden natural.\*\*

---

\* Las cifras para el período de 1965 a 1972 indican que las tasas anuales de construcción de viviendas varían aproximadamente de dos a cinco viviendas por cada 1.000 habitantes en zonas en vías de desarrollo hasta alrededor de ocho viviendas por cada 1.000 habitantes en países europeos. Para satisfacer las necesidades de vivienda, se estimó que debieran haberse construido de ocho a diez viviendas al año por cada 1.000 habitantes en países en vías de desarrollo. Entre 1960 y 1975 únicamente tres países en vías de desarrollo--Kuwait, Mongolia y Singapur--lograron alcanzar esa tasa. En términos globales esto significa que en las zonas urbanas solamente, el déficit está incrementando de cuatro a cinco millones de unidades por año. El problema ha cobrado matices críticos en las ciudades del mundo en desarrollo, particularmente en las ciudades, ya que los barrios pobres y caseríos ilegalmente establecidos cuentan con la tercera a la mitad de la población. World Housing Survey 1974 (New York: The United Nations, 1976), p. 44.

\*\* Growth of the World's Urban and Rural Population, 1920-2000 (New York: The United Nations, 1969).

2. Se requerirá una inversión adicional de capital de casi un billón de dólares para proporcionar las necesidades básicas de vivienda, infraestructura, instalaciones, y empleos de esta población. Esta cifra representa un motivo de inquietud desde el punto de vista de que el desarrollo urbano es sólo una entre muchas prioridades (otras son agricultura, desarrollo rural, y defensa), y debido a que la inversión global de capital generalmente es mucho menor que los gastos de funcionamiento en la mayoría de los presupuestos nacionales.

3. Estas nuevas y numerosas poblaciones urbanas serán el resultado de las ciudades que ya se encuentran en una situación crítica debido a su condición física, económica y social. A menudo el 50 por ciento de todas las viviendas familiares urbanas cuentan con un ingreso mensual de US\$50 o menos. El desempleo varía entre el 15 y el 20 por ciento, o aún más, de la fuerza laboral. Casi la mitad de todas las viviendas familiares urbanas carecen de un servicio de abastecimiento de agua por un sistema de cañerías. En cifras absolutas, posiblemente el analfabetismo está aumentando.

4. En la mayor parte de los centros urbanos, los terrenos donde se puede construir están sujetos a la especulación, y ello es motivo de incrementos que oscilan del 10 al 25 por ciento anuales en el precio del terreno. La especulación en la compra y venta del terreno ocasiona desajustes en el proceso del desarrollo urbano, ya que causa una expansión desorbitada de la zona urbana y aumenta los costos de los servicios públicos. Lo más perjudicial es que impide a la familia de bajos ingresos obtener sus propias tierras, lo cual ocasiona asentamientos de precaristas.

5. En la mayoría de los países en vías de desarrollo el sector público carece de los medios necesarios para responder eficazmente a estos enormes desafíos urbanos --desafíos sin precedente en la historia del mundo desarrollado. La carencia fundamental estriba no solamente en la falta de medios técnicos y administrativos, sino también en la falta de capacidad financiera.

Esto a su vez perpetua prácticas administrativas de carácter torpe y contraproducente, mientras que al mismo tiempo la rápida extensión de ministerios y organismos a los niveles nacional, provincial y local ha ocasionado la falta de coordinación del esfuerzo.

6. Existe poca probabilidad de que las economías urbanas de los países en vías de desarrollo puedan crecer al ritmo necesario que les permita absorber a la nueva fuerza laboral dentro de su sector formal de salarios altos. Esta situación es causada por la dependencia en tecnología importada, los recursos de capital limitados, mercados limitados para los productos terminados y las restricciones del comercio internacional.

Es dentro de este amplio, problemático y complejo marco estructural donde radica la necesidad de encontrar soluciones para la vivienda. No hallaremos soluciones fáciles ni rápidas a los problemas de esta magnitud. La urgencia estriba en el esfuerzo continuo.

La vivienda es un factor de importancia primordial en esta crisis. Las estadísticas sobre las unidades de vivienda que se requieren para poder hacer frente al nuevo crecimiento y subsanar los déficit actuales, son difíciles de concebir. Tales ciudades como Karachi, en Pakistán y Calcutta, en la India, necesitan construir entre 40.000 y 60.000 unidades de vivienda anuales durante los próximos treinta años, para poder mantenerse a raya con el crecimiento de la población y proporcionar viviendas para aquellos que actualmente se encuentran inadecuadamente albergados. Esto significa que se necesitan triplicar y cuadruplicar las tasas de construcción de viviendas. Y todo ello habrá de hacerse a pesar de la escasez de materiales, la falta de mano de obra calificada y de capital, junto con la incapacidad de la gran mayoría de la gente de pagar precios módicos por un albergue mínimo que satisfaga los tradicionales conceptos de vivienda segura, decorosa y sanitaria.

Las naciones se ven obligadas a tomar difíciles decisiones sobre cómo responder a esta crisis de vivienda y sobre cómo manipular sus escasos recursos para atender del mejor modo posible la fundamental necesidad humana de contar con un albergue. Hasta la fecha la experiencia ha demostrado que no existe una solución fácil o patente al respecto. Los factores son complejos y las consecuencias políticas, sociales y económicas de toda acción o falta de acción son de gran magnitud.

En el presente estudio sostenemos el criterio de que el punto de partida para una decisión racional en materia de vivienda estriba en la formulación de una política nacional para la vivienda.

El propósito de este informe consiste en presentar un marco global el cual, una vez desarrollado, constituiría el planteamiento total de una política nacional para la vivienda. Se evita hacer juicios normativos sobre el contenido específico de la política para la vivienda, ya que incumbe a cada país concebir la política que mejor responda a sus necesidades y aspiraciones.

INDICE

SECRETARIA DE ECONOMIA Y FINANZAS  
SECRETARIA DE VIVIENDA Y OBRAS PUBLICAS  
Página

PREAMBULO

PROLOGO

INTRODUCCION

Una definición de la vivienda.....	1
La importancia de la inversión en torno a la vivienda.....	2
La importancia de la vivienda para los grupos de bajos ingresos.....	5
Conclusiones.....	6

CAPITULO I:

EL VALOR DE UNA POLITICA NACIONAL PARA  
LA VIVIENDA Y LAS DEFICIENCIAS OBSERVADAS 8

Establecimiento de objetivos.....	8
Comprensión de las dimensiones y repercusiones del problema del sector vivienda.....	8
Establecimiento de una unidad de propósito y una base para el proceso decisorio.....	8
Determinación del lugar que corresponde a la vivienda en las prioridades de desarrollo nacional.....	10
Definición de las funciones respectivas de los sectores público y privado en la vivienda.....	10
Relación de los programas de vivienda del sector público y privado con la necesidad real de todos los grupos de ingresos.....	11
Identificación y eliminación de obstrucciones.....	12
Políticas nacionales actuales en torno a la vivienda.....	13
Falta de una estrategia para la puesta en práctica de la política o plan.....	18
Falta de apoyo político.....	18
La complejidad básica de la ejecución.....	19
Distinción entre las políticas y los planes nacionales para la vivienda.....	20
Ejemplo de "política real".....	23
Conflicto entre objetivos individuales y objetivos nacionales de vivienda.....	23
Resumen.....	24

CAPITULO II:  
EL PROCEDIMIENTO DE PREPARACION  
DE UNA POLITICA PARA LA VIVIENDA 26

Grupo de decisión sobre política..... 27  
 Grupo de formulación de la política..... 27  
 Grupo especial sobre la política para la vivienda..... 28  
 Grupos asesores sobre la política..... 29

CAPITULO III:  
EL CONTENIDO DE UNA POLITICA  
NACIONAL PARA LA VIVIENDA --

Los criterios fundamentales..... 31  
 I. Antecedentes..... 32  
   A. La vivienda dentro del desarrollo económico..... 32  
   B. Problema de vivienda..... 33  
   C. Papeles que desempeñan los sectores público y privado..... 33  
   D. Sistema de provisión..... 33  
 II. Cuestiones principales a ser tratadas..... 34  
 III. Objetivos de la política de vivienda..... 35  
   A. El papel que desempeña la vivienda en la estrategia de desarrollo..... 35  
   B. Prioridad urbanas y rurales..... 35  
   C. Grupos meta en torno a los recursos para la vivienda..... 36  
   D. La movilización de los fondos de vivienda..... 38  
   E. Utilización de recursos financieros para la vivienda..... 38  
   F. El papel que desempeña el sector público..... 38  
 IV. Definición del sistema de entrega de viviendas... 40  
   A. La base legislativa..... 40  
   B. Marco administrativo..... 42  
   C. El papel que desempeña el gobierno..... 46  
   D. El gobierno y el sector popular..... 47  
 V. Descripción de los programas fundamentales de vivienda..... 48  
   A. Unidades de vivienda completas..... 49  
   B. Lugares y servicios para las casas en los barrios pobres..... 49  
   C. La rehabilitación de los asentamientos..... 50  
   D. Viviendas rurales..... 51

VI.	Disposiciones adicionales.....	51
A.	Impacto económico.....	51
B.	Evaluación de la política y plan para la vivienda.....	54
C.	La formulación de un plan nacional de vivienda.....	55

CAPITULO IV:

PREPARACION DEL PLAN DE LA VIVIENDA 56

Determinación de metas para la construcción.....	57
Asignación de recursos financieros.....	57
Análisis del programa de inversiones de capital.....	58
Operaciones adicionales del plan de la vivienda.....	63

CAPITULO V:

LA EXPERIENCIA DE AID EN LA POLITICA NACIONAL DE LA VIVIENDA 64

La experiencia de Corea.....	64
La experiencia de Honduras.....	65
La experiencia de la Costa de Marfil.....	68
Punto de vista de la AID sobre los objetivos adecuados en materia de vivienda.....	69

APENDICE

DATOS QUE SE REQUIEREN PARA ELABORAR UNA POLITICA NACIONAL DE LA VIVIENDA

Estadísticas económicas nacionales.....	77
Población y empleo.....	78
Ingresos y gastos de las familias.....	79
La vivienda y las condiciones para su uso.....	80
Materiales, costos de construcción y vinculaciones económicas.....	83
La industria de la construcción y programas de viviendas públicas.....	84
Financiación de la vivienda.....	86
Estructura fiscal pública.....	87
Disposiciones y leyes sobre la vivienda y urbanizaciones.....	87

BIBLIOGRAFIA.....	89
-------------------	----



## INTRODUCCION

La vivienda es una de las necesidades fundamentales del hombre, junto con la alimentación y el vestido. Sin embargo, muchos gobiernos no han reconocido la importancia que reviste en el desarrollo nacional.

### Una Definición de la Vivienda

El albergue es un sector diversificado que provee diversos tipos de servicios. Los "servicios de albergue" comprenden una gama mucho mayor que sólo las características físicas de una vivienda, como la superficie habitable, la densidad, los materiales de construcción y el diseño. "La vivienda" se encuentra incluida dentro del concepto más amplio de albergue. Supone un sitio fijo y, como tal, proporciona acceso a empleos, oportunidades educativas, instalaciones sanitarias, seguridad, diversiones recreativas dentro de la comunidad, instalaciones públicas y mercados. La vivienda provee una importante base desde la cual las familias de inmigrantes pueden ampliar paulatinamente su integración en torno a los asuntos urbanos. Una definición completa de la vivienda comprende asimismo los servicios básicos, tales como, agua, salubridad y electricidad. Una política eficaz sobre la vivienda se debe ocupar de llevar al máximo el consumo de estos servicios de albergue para los grupos meta apropiados.

Los pagos relacionados con los servicios de vivienda a menudo representan porcentajes considerables del total de los gastos incurridos. Las familias que perciben los ingresos más bajos frecuentemente se ven obligadas a pagar porcentajes más altos de sus ingresos a fin de poder obtener albergue. Como ítem de consumo, la vivienda compite con otros artículos de consumo en cuanto a la forma como se divide el presupuesto familiar. Las familias pueden considerar que tales artículos como alimentos, educación, servicios médicos y la creación de pequeños negocios superan en orden de prioridad a la "vivienda". Por ende, las políticas en torno a la vivienda que cuentan con grandes subvenciones corren el riesgo de recomendar niveles superiores de vivienda a los que los propios individuos escogerían si pudiesen elegir libremente.

Además de ser un artículo de consumo multifacético, la vivienda constituye asimismo un importante artículo para la inversión. Para la mayoría de las personas, la vivienda representa la mayor inversión que se hace en la vida. Esta inversión se torna aún más importante a medida que los sueldos familiares aumentan y la vivienda deja de ser un artículo fundamental de consumo y pasa a ser la solución para un futuro seguro. La vivienda también puede convertirse en una importante fuente de ingresos.

### La importancia de la Inversión en torno a la Vivienda

Durante años los economistas y planificadores sociales han estado en desacuerdo en cuanto a la importancia de invertir en vivienda, en contraposición a invertir en otros sectores de la economía, como la manufactura y el transporte. Algunos economistas han sostenido que la vivienda, con una alta relación de capital/producción estimada en 7,1 para los Estados Unidos, no se encuentra en condiciones de competir con otros sectores que rinden saldos más rápidos y fácilmente mensurables. Las relaciones alternas con niveles tan bajos como 3,2 en el caso de transporte ferroviario y 1,6 en el de la industria extractiva del hierro son indicativos de que estos sectores deberían recibir una prioridad más alta, debido a sus escasos recursos de inversión.<sup>1</sup>

A fin de refutar este argumento, los defensores de la vivienda han sostenido que la mejora de vivienda y vecindarios merecen, por el hecho mismo, una elevada prioridad. Se ha sostenido, además, que la mejora de las viviendas puede contribuir a la estabilidad social y política, y por ende, reducir la incidencia de enfermedades y comportamientos descarriados. Estos factores podrían cobrar particular importancia en los países en vías de desarrollo, donde posiblemente haya que hacer frente a fallas catastróficas y explosivas del orden político y social si se descuidan los problemas de la

---

<sup>1</sup> Leland S. Burns, "Economic Analysis of Housing Programs for Developing Countries", Housing and Development: Two Excerpts, International Housing Productivity Study, 1966, University of California, Los Angeles.

población urbana pobre. Los programas para la vivienda ofrecen la oportunidad de asignar servicios gubernamentales directamente a los pobres, y, en algunos casos, efectuar redistribución limitada del ingreso mediante subvenciones destinadas a la vivienda.

Durante los últimos años algunos economistas han sostenido debates en torno a la posible exageración del elevado índice de capital/producto (baja productividad) de la inversión en la vivienda con relación a otros sectores. Los beneficios derivados de inversiones en la vivienda generalmente se han evaluado por medio de las rentas que rinden. Se ha argüido que también debieran considerarse beneficios suplementarios, tales como, el aumento en la productividad de los trabajadores redomiciliados, mejoramiento en la salud y costos reducidos en el cuidado de la misma para residentes, el aumento en la motivación y efectividad en cuanto a la educación de niños redomiciliados, la reducción del crimen y la delincuencia juvenil y, especialmente, con la mejora de los barrios pobres, la reducción en el número de incendios.

Un gran número de estos beneficios adicionales hipotéticos han constituido el tema de investigaciones empíricas.<sup>2</sup> Los resultados obtenidos son altamente inconcluyentes, pero los casos que han servido de prueba indican una correlación positiva entre el mejoramiento en la vivienda y la mayor parte de estos factores. La correlación más destacada existe entre el mejoramiento en el abastecimiento de agua y medidas sanitarias que se adoptan para mejorar la salud. Esto muestra la importancia económica potencial de mejorar los proyectos y programas sobre la vivienda que se concentran en el suministro de servicios básicos, más bien que en proyectos de índole más compleja.

También debieran considerarse los beneficios adicionales derivados de la inversión en la vivienda. La vivienda puede proporcionar un incentivo para canalizar ahorros que de otra forma no estarían disponibles, hacia establecimientos financieros especializados. Los fondos

---

<sup>2</sup> Leland S. Burns y Leo Grebler, "Resource Allocation to Housing Investment: A Comparative International Study" (Asignación de Recursos para la Inversión en la Vivienda: Un Estudio Internacional Comparativo) Economic Development and Cultural Change. The University of Chicago Press, Vol. 25, No. 1, julio de 1976, pp. 95-121.

institucionalizados resultantes pueden facilitar la concepción de créditos a largo y corto plazo destinados a la construcción y adquisición de viviendas, lo que repercute positivamente en el crecimiento actual y futuro.

Los programas en torno a la vivienda proporcionan una excelente oportunidad para incrementar la eficacia del uso de la tierra en el sector urbano. Se puede planificar la construcción de viviendas cerca de lugares donde existen oportunidades de empleo y centros comerciales, a fin de reducir la pérdida de energía y tiempo. La buena planificación de la vivienda redundará en el uso más eficaz de la infraestructura urbana. Asimismo, el mejoramiento en la vivienda puede incrementar la base imponible de los gobiernos municipales.

El proceso de construcción de viviendas por sí mismo puede ejercer un impacto positivo sobre diversos sectores de la economía. Una dinámica industria de construcción constituye el sine que non para un desarrollo exitoso. Los programas para la vivienda pueden proporcionar un gran estímulo al desarrollo de las pericias, capacidad empresarial e inversiones de capital necesarios para que la industria de la construcción se convierta en un importante contribuidor al progreso económico.

La construcción de viviendas provee un punto de entrada a la fuerza laboral para numerosos trabajadores desempleados y no especializados que migran a las zonas urbanas. Se estima que en Kenia la construcción de viviendas proporciona anualmente 12.000 años-hombre de empleo y 2.000 años-hombre de trabajo por cada 2,8 millones de dólares invertidos en dicho sector. En Pakistán, la Corporación de Financiamiento de Edificios de Viviendas ha calculado que, por cada 10.000 viviendas normales edificadas en Karachi, se habrán generado 32.500 años-hombre de trabajo. Estas cifras no incluyen el efecto multiplicador de la edificación de viviendas sobre el empleo en subsectores tales como los de materiales de construcción, fabricación de muebles, servicios de transporte y la construcción de obras de infraestructura.

La demanda de materiales de construcción creada por la construcción de viviendas podría permitir a las industrias de fabricación de materiales satisfacer las economías necesarias de escala para mantener una producción constante. La construcción de viviendas generalmente

utiliza un porcentaje más elevado de materiales fabricados localmente de los que se usarían en otros tipos de inversión. En México y Corea únicamente el 6 y el 10 por ciento respectivamente, del total de la inversión en la vivienda se destina a productos importados.

### La importancia de la vivienda para los grupos de bajos ingresos

Las técnicas convencionales de construcción y financiación de viviendas han hecho posible que vastos números de familias de ingresos medios, especialmente en América Latina puedan costear los costos de sus propias viviendas sin tener que recurrir en manera significativa a los limitados recursos del gobierno. El éxito logrado por los programas de vivienda para familias de ingresos medios puede ayudar a impedir la "supresión" de la construcción de urbanizaciones para familias de bajos ingresos. Asimismo, los programas de viviendas convencionales pueden revestir suma importancia como generadores de empleo. No obstante, actualmente se reconoce el hecho de que las técnicas convencionales no son suficientes para afrontar las necesidades abrumadoras de hogares para los pobres de las zonas urbanas.

La mayor parte de la expansión de las poblaciones urbanas en los países en vías de desarrollo se encuentra dentro de los grupos de bajos ingresos, y grandes cantidades de recursos privados ya se han invertido en asentamientos no planificados para proporcionar albergue a estos individuos. Se requiere un esfuerzo relativamente pequeño, en términos económicos para cambiar la dirección de este esfuerzo espontáneo hacia comunidades mejor planificadas con niveles más altos de servicios urbanos e instalaciones comunitarias.

Las necesidades mínimas de albergue en ubicaciones adecuadas cerca de lugares de empleo puede mejorar de manera significativa la productividad de las familias de bajos ingresos. Asimismo, la tenencia más segura y el perfeccionamiento de servicios fundamentales, ya sea en proyectos de vivienda nuevos o en programas encaminados al mejoramiento de las comunidades, pueden hacer un gran impacto en las condiciones de vida con un mínimo de inversión.

Los programas de vivienda para familias de bajos ingresos repercuten también favorablemente sobre otros

sectores. La construcción de viviendas que utiliza tecnología de autoayuda y materiales locales tendrá un mínimo impacto negativo sobre la balanza del comercio, mientras que en el caso de tecnologías más avanzadas es posible que se requiera el uso de grandes cantidades de importaciones que supondrían del 30 al 40 por ciento de los costos totales de construcción. La construcción de viviendas puede cobrar un carácter inflacionista si se usa mano de obra calificada y materiales que escasean y necesitan en otros sectores. Sin embargo, si se utilizan técnicas sencillas que empleen un máximo de la fuerza laboral no calificada y desempleada y un mayor número de materiales de construcción locales relativamente fáciles de adquirir, se pueden evitar las presiones inflacionistas.

La construcción de viviendas de estándar mínimo para una de las familias de bajos ingresos tenderá a emplear más trabajadores por dólar invertido. Para las familias de bajos ingresos, esto supondría cinco años-hombre de empleo. Si se invirtiese la misma cantidad en viviendas para familias de más altos ingresos, ello rendiría únicamente dos años-hombre de empleo.<sup>3</sup>

### Conclusiones

Dejando a un lado los criterios de tipo óptimo, parece ser que el índice de la inversión en la vivienda, varía de acuerdo con el nivel de desarrollo total en cada país. En base a datos recientes, se demuestra que el porcentaje del producto nacional bruto se eleva en las zonas de construcción residencial del 2,75 por ciento, en los países menos desarrollados, al 6,48 por ciento en los países desarrollados.<sup>4</sup> Los resultados empíricos sugieren que la participación de la vivienda en la producción total es baja en sus primeras etapas de desarrollo pero que se eleva a medida que este

<sup>3</sup> W. Paul Strassman, "Measuring Employment Effects of Housing Policies in Developing Countries," (La Medida de los efectos que ejercen sobre el empleo las políticas sobre la vivienda en los países en vías de desarrollo) Economic Development and Cultural Change. The University of Chicago Press, Volume 24, Number 3, April 1976, pp. 623-632.

<sup>4</sup> Burns y Grebler, op. cit.

adelante. La vivienda se convierte en un factor más productivo en relación con otras inversiones. En las últimas etapas de desarrollo, la proporción correspondiente a la vivienda parece declinar en relación con la producción total. Es en los países medianos en rápido desarrollo, con sus elevadas tasas de crecimiento de población y migración, donde la vivienda cobra la misma importancia que las otras inversiones.

La formulación de una política para la vivienda contribuirá a determinar la cantidad apropiada que podrá invertirse en la vivienda, pero ello podría establecerse parcialmente a priori, según sea el nivel de desarrollo del país en cuestión o en base a mayores consideraciones macroeconómicas de planeamiento. Sin embargo, es igualmente importante establecer qué tipo de vivienda se dispondrá para quién. Dicha política precisará una estrecha coordinación entre la formulación de una política para la vivienda y la formulación de una política nacional económica, ya que se deberán medir plenamente todos los complejos factores sociales y económicos que forman parte integral de la política para la vivienda.

## Capítulo I

### EL VALOR DE UNA POLITICA NACIONAL PARA LA VIVIENDA Y LAS DEFICIENCIAS OBSERVADAS

#### Establecimiento de objetivos

Es ahora que los países del mundo empiezan a reconocer la urgente necesidad de formular una política nacional para la vivienda.\* Una política de esa índole es esencial para alcanzar los objetivos siguientes:

#### Comprensión de las dimensiones y repercusiones del problema del sector vivienda

Los numerosos grupos interesados en los distintos aspectos de la vivienda deberían tener una apreciación cabal de las cuestiones fundamentales que entran en juego, las vinculaciones entre la vivienda y el desarrollo económico nacional, y entre la vivienda y el desarrollo urbano.

Debería haber un acervo común de datos, proyecciones y estimaciones que todos los sectores interesados utilizaran como base para sus trabajos individuales. En la formulación de una política nacional para la vivienda se recopila todo el material, datos y proyecciones pertinentes que se necesitan para muchas actividades del gobierno y del sector privado.

#### Establecimiento de una unidad de propósito y una base para el proceso decisorio

La política para la vivienda debería desarrollar una unidad de propósito entre todos los grupos interesados en la vivienda o afectados por ésta. Debería garantizar que los intereses de todos los grupos, incluidos los de bajos

\* Por ejemplo, tómesese nota del énfasis atribuido a las cuestiones sobre políticas sobre la vivienda y asentamientos en Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, (New York: The United Nations, A/Conf. 70/15, 1976), donde todos los países participantes votaron unánimemente a favor de las recomendaciones de acción nacional.

ingresos, queden reflejados en las medidas propuestas. Debería establecer una base sobre la que pudieran tomar decisiones los organismos públicos y privados responsables de los distintos aspectos del desarrollo de la vivienda. En este sentido, la política nacional para la vivienda sirve de agente promotor de una mejor coordinación entre los numerosos grupos.

Son innumerables los participantes en el sistema de provisión de vivienda. Entre ellos figuran los siguientes: usuarios de las viviendas, urbanizadores, compañías edificadoras de viviendas, departamentos de la vivienda, organismos de financiación de viviendas, organismos planificadores de la urbanización de tierras, organismos de control del uso y de planificación de la tierra, e instituciones de financiamiento gubernamentales y privadas. La política para la vivienda debería establecer una unidad de propósito entre estos distintos participantes y, además, debería estar orientada hacia un objetivo y no sólo responder a problemas actuales, sino establecer también metas y normas para logros futuros. Los objetivos del programa de vivienda deberían proporcionar pautas para la futura definición de los grupos a quienes se destina el espacio, las normas para los servicios y la construcción, los niveles de financiamiento de la inversión, y los papeles que desempeñan los que participan en el sistema de provisión de viviendas. Si se logra la unidad de propósito y se representan los intereses especiales de todos, se llevará a la práctica la política teniendo en cuenta, naturalmente, las deficiencias administrativas y los embotellamientos económicos. Si no hay unidad de propósito, no se llevará a la práctica la política.

La política para la vivienda debería establecer una base para la adopción de decisiones en todos los niveles de los organismos oficiales y en el sector privado. La política se lleva a la práctica a través del proceso decisorio cotidiano, tanto a nivel oficial como en el sector privado. La mayoría de estas actividades tienen un marco cronológico relativamente corto y siempre se hallan sujetas a las exigencias del momento y de una situación específica. La política para la vivienda es necesaria a fin de establecer pautas para el proceso decisorio cotidiano con miras a garantizar que dicha acción no degenera en "un esfuerzo descontrolado", sino que resulta en un progreso continuado hacia las metas establecidas.

Determinación del lugar que corresponde a la vivienda en las prioridades de desarrollo nacional

Los macroeconomistas han tendido a considerar a la vivienda como un bien de consumo y elemento de inversión de baja prioridad y, por dicha razón, ha sido relegada a un plano de prioridad relativamente baja en el desarrollo nacional. Esta tendencia aparentemente se está invirtiendo a medida que algunos renombrados economistas comienzan a considerar la vivienda como un posible sector de vanguardia de la economía urbana.

Una política nacional para la vivienda establece prioridades para las inversiones en esa esfera dentro del proceso de desarrollo nacional. Naturalmente, es preciso tener en cuenta muchas consideraciones. Cada país decidirá qué prioridad deberá recibir la vivienda, según su propia situación y necesidades. Lo importante debe ser que la vivienda se enfoque explícitamente, y que las decisiones normativas se tomen dentro de un marco apropiado a ese respecto. Con demasiada frecuencia se ha relegado a segundo término el sector de la vivienda o se ha considerado como un ítem circunstancial en el proceso de la planificación económica nacional. Ello a su vez deja a los numerosos organismos públicos y privados que actúan en el sector de la vivienda sin una dirección normativa. El resultado neto de esta situación es un desaprovechamiento de las experiencias administrativas y de los recursos financieros y una producción de unidades de vivienda menor de la que hubiera sido posible de otra forma.

Definición de las funciones respectivas de los sectores público y privado en la vivienda

La política nacional para la vivienda debería definir las funciones que incumben, respectivamente, al sector público y privado en esa materia. La función de cada sector debería estar relacionada con las tres funciones fundamentales: edificar, financiar y facilitar. Son muchas las opciones normativas existentes al asignar las funciones de edificar y financiar. Y debido a la existencia de estas numerosas opciones es importante definir las funciones relativas de los dos sectores.

La mayoría de los planes para la vivienda especifican en grados diferentes de detalle qué espera hacer el sector público en dicho campo. La diferencia entre este nivel de

actividad y la estimación de las necesidades de vivienda se expresa, generalmente, como una cifra única cuantificada denominada "sector privado". Este enfoque simplista perjudica a la vivienda debido a que no aporta pautas claras para que el sector privado pueda determinar cuál ha de ser su actuación. Ni proporciona una razón convincente que demuestre que el sector privado puede lograr las metas establecidas con los recursos disponibles.

En la mayor parte de los casos, el sector privado desempeñará un papel importante, y la calidad y suficiencia de las viviendas construidas guardarán relación directa con la capacidad de las empresas del sector privado. Para que el sector privado entre en el campo de la vivienda, es necesario que existan expectativas razonables de libertad de funcionamiento (con el control que fuere necesario para proteger los intereses del público), que tenga acceso al crédito y a la tierra, y que se le permita obtener una tasa aceptable de rentabilidad del capital.

A la inversa, es importante que la función del sector público quede firmemente establecida de forma que pueda regular el otorgamiento de créditos adecuados y desempeñar aquellas funciones que no son de la competencia del sector privado.

Relación de los programas de vivienda del sector público y privado con la necesidad real de todos los grupos de ingresos

La política nacional para la vivienda debería concebirse de forma que responda claramente a las verdaderas necesidades de todos los grupos de ingreso. Los grupos de más bajos ingresos de la sociedad se han excluido a veces de esas políticas, alegándose que forman parte del sector\* popular y que, por tanto, se hallan fuera de la esfera de interés de la política para la vivienda. Con ello se reconoce la importancia que tiene el logro de mejores condiciones de vida para los grupos de más bajos ingresos y la contribución que pueden hacer al desarrollo económico nacional.

---

\*

### Identificación y eliminación de obstrucciones

Finalmente, la política para la vivienda debería identificar problemas u obstrucciones específicas en dicho sector y hacer recomendaciones para resolverlos. Por ejemplo, es posible que, en la mayoría de los países en desarrollo que están comenzando ahora a experimentar una expansión urbana en gran escala, no existan prácticamente ninguna de las principales instituciones y leyes fundamentales al respecto.

La base legislativa de muchos países está directamente relacionada con las leyes del antiguo poder colonial leyes que entonces tenían el propósito de garantizar altas normas de vivienda para los europeos. Los códigos de edificación, los procedimientos de subdivisión, las leyes de zonificación, las leyes fiscales y las disposiciones que rigen la relación entre propietario y arrendatario, pueden restringir la construcción de nuevas viviendas y las operaciones del mercado de alquiler. La política para la vivienda debería comprender legislación encaminada a establecer disposiciones adecuadas para satisfacer las necesidades del país en desarrollo de que se trate. Tales leyes serán frecuentemente muy diferentes de las instituidas durante la época colonial.

En muchos países ha habido una tendencia a establecer organismos en todos los niveles de gobierno en respuesta a necesidades de vivienda definidas con criterio estrecho y como medio de subsanar las deficiencias de los organismos ya existentes. En muchos faltan organismos clave. Como resultado de ello, es casi imposible garantizar una administración adecuada de la política para la vivienda. La política nacional debería recomendar los cambios administrativos necesarios para su mejor ejecución.

Es posible que haya una falta completa de entidades de financiamiento de viviendas y de la construcción o los programas de las entidades existentes se limiten a los grupos de altos ingresos y a viviendas modernas, y no ser adecuados para un programa integral de vivienda. La política para la vivienda debe conducir a la creación y al eficaz funcionamiento de organismos adecuados que financien tanto la construcción como la compra de viviendas.

En la mayoría de los países es preciso que la propiedad y urbanización de la tierra, sino la propia construcción de viviendas, sea parcialmente pública, a fin de garantizar

que la tierra se urbanice eficazmente y que los grupos de bajos ingresos dispongan de terrenos en lugares adecuados. Debería recomendarse el establecimiento de organismos de aprovechamiento y urbanización de las tierras como parte de la política para la vivienda, en caso de ser necesarios para hacer frente a la situación específica de un país.\*

### Políticas Nacionales Actuales en torno a la Vivienda

Un número cada vez mayor de países están reconociendo la necesidad de elaborar políticas nacionales para la vivienda. En la actualidad muchos de estos esfuerzos son incompletos en muchos de sus aspectos, pero se están sentando firmemente las bases en cuanto al concepto. Los expertos, así como los organismos internacionales definitivamente reconocen la importancia de tener una política nacional para la vivienda. Por lo tanto, es probable que en los años venideros, los países en vías de desarrollo continúen formulando políticas nacionales integrales para la vivienda.

Las Naciones Unidas han publicado recientemente un informe titulado World Housing Survey, 1974, dicha publicación comprende el primer intento destinado a recopilar una lista total de aquellos países que de alguna manera hayan incorporado una política nacional para la vivienda dentro de la fecha en que se llevó a cabo la encuesta. Esta recopilación se vuelve a formular según se indica en las Tablas 1, 2 y 3 de este informe, los países donde ha tenido lugar uno o más proyectos del programa de Garantía de Viviendas de la AID. Se desconoce el grado de perfeccionamiento y el valor práctico de las políticas individuales para la vivienda, debido a que no se ha emprendido una evaluación de los datos; no obstante, pueden entreverse ciertas tendencias importantes.

---

\* Para un análisis más detallado de los organismos reguladores de la urbanización de tierras, véase el trabajo Guidelines for Establishing and Administering Land Development Agencies in the Development Countries, Ideas and Methods Exchange No. 69 (Washington, D.C.: Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano, Oficina de Asuntos Internacionales, 1973).

De los 128 países que figuran en las tablas, todos salvo 30 cuentan al menos con una política parcial para la vivienda. Esto significa que el 77 por ciento de los países disponen de una política para la vivienda. Los países latinoamericanos y asiáticos se encuentran a la cabeza con un 82 por ciento, y un 81 por ciento de cobertura respectivamente, mientras que Africa cuenta con un 63 por ciento de cobertura. Sin embargo, se debe recalcar el hecho de que el informe de las Naciones Unidas manifiesta que la aparente falta de una política para la vivienda no siempre significa que el país no la tiene, sino que no se destacó el hecho durante el proyecto de investigación. Además, es posible que algunos países hayan formulado o modificado sus políticas desde que se llevó a cabo la encuesta en 1974.

En total, 57 países han sometido informes sobre política urbana de la vivienda, 50 cuentan con políticas rurales y 21 reconocen grupos especiales de vivienda (constituidos generalmente por funcionarios públicos, veteranos, trabajadores industriales, etc.). En 28 países se reconocen específicamente los proyectos de vivienda pública para familias de bajos ingresos; en 11 países se reconocen específicamente los proyectos sobre lugares y servicios. Es posible que la última cifra aumente, debido a que por lo menos 25 países están emprendiendo proyectos sobre lugares y servicios o sosteniendo debates en torno a los mismos con organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial y la AID.

Por ende, se puede manifestar, que la mayoría de los países cuentan con políticas para la vivienda de una índole o de otra. Un examen de 12 políticas nacionales para la vivienda demostró que las políticas para la vivienda frecuentemente se incluyen dentro del plan económico nacional. El lugar que ocupan dentro del plan económico suele variar. En algunos planes de fomento económico aún se sitúa a la vivienda bajo "gastos sociales generales" o "partidas de asistencia social" como si la vivienda fuera sólo uno más entre los programas para los grupos de bajos ingresos. La mayoría de los países no cuentan con una política suficientemente elaborada de la vivienda que abarque todos los diversos componentes. A continuación figuran las deficiencias más destacadas.

Tabla 1

RESUMEN DE POLITICAS DE LA VIVIENDA EN EL MUNDO: ASIA

	ESTE					CENTRO SUR							SUDESTE							SUDOESTE							T O T A L E S																		
	Rep. Democ. Pop. de Corea	Hong Kong	Japón	Mongolia	República de Corea	Taiwán	Afganistán	Bangladesh	Bután	Camboya	India	Irán	Paquistán	Nepal	Sikkim	Sri Lanka	Brunei	Birmania	Rep. Democ. de Vietnam	Indonesia	Laos	Malasia	Filipinas	Rep. de Vietnam del Sur	Singapur	Tailandia		Bahrein	Chipre	Rep. Democ. de Yemen	Iraq	Israel	Jordania	Kuwait	Líbano	Omán	Qatar	Arabia Saudita	Rep. Arabe de Siria	Omán	Turquía	Emiratos Arabes Unidos	Yemen		
Urbana	X		X		X		X		X		X		X		X		X				X		X		X		X		X		X		X		X		X		X		X		X		26
Rural			X						X	X	X				X						X	X		X	X			X		X		X		X		X		X		X		X		16	
Grupos especiales					X				X								X	X											X		X												6		
Medidas para mejorar los barrios pobres y asentamientos sin ningún control		X	X		X				X		X	X						X			X	X		X	X		X																12		
Viviendas públicas para familias de bajos ingresos		X	X								X	X			X							X	X		X	X		X		X	X	X		X					X				15		
Parcelas y servicios									X		X											X																					3		
Programa de Garantía de Viviendas de la AID					X	X																		X				X															5		

NOTA: Los datos que figuran en esta tabla no deberían considerarse como completos. Las columnas en blanco no siempre significan que el país no cuenta con una política para la vivienda.

FUENTE: World Housing Survey, 1974 (New York: The United Nations), ST/ESA/30, Cuadro VII, páginas 130-133 basada en datos anteriores a 1974, tal como fueron modificados por PADCO, Inc.



Tabla 3

RESUMEN DE POLITICAS DE LA VIVIENDA EN EL MUNDO: AMERICA LATINA

	SUR										CENTRO AMERICA Y EL CARIBE														T O T A L E S											
	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Guyana	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela	Barbados	Costa Rica	Cuba	República Dominicana	El Salvador	Guatemala	Haití	Honduras	Jamaica	México	Nicaragua	Panamá	Trinidad y Tabago		Antigua	Anguilla-St. San Cristóbal-Nevis	Islas Bahamas	Islas Caimanes	Dominica	Granada	Montserrat	Santa Lucía	San Vicente		
Urbana	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X					X	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X			X			X	20		
Rural			X	X	X	X				X			X		X	X	X		X			X	X	X	X		X						X	15		
Grupos especiales																									X	X		X	X		X	X			6	
Medidas para mejorar los barrios pobres y asentamientos sin ningún control			X	X	X	X		X											X						X			X	X	X	X	X			12	
Viviendas públicas para familias de bajos ingresos					X											X			X	X					X			X		X					7	
Parcelas y servicios				X	X																															2
Programa de Garantía de Viviendas de la AID	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X													17

NOTA: Los datos que figuran en esta tabla no deberían considerarse como completos. Las columnas en blanco no siempre significan que el país no cuenta con una política para la vivienda.

FUENTE: World Housing Survey, 1974 (New York: The United Nations), ST/ESA/30, Cuadro VII, páginas 130-133 basada en datos anteriores a 1974, tal como fueron modificados por PADCO, Inc.

### Falta de una estrategia para la puesta en práctica de la política o plan

En algunas políticas y planes para la vivienda sencillamente no se incluye una estrategia para su ejecución. En uno de los planes recientes se reconoce que la mayoría de la población del país son personas de bajos ingresos "que no tienen capacidad para sufragar los costos de sus viviendas si no se les conceden subvenciones considerables". No obstante, el plan prevé un incremento de la construcción de viviendas en un período de varios años, pasando del presente índice de dos casas por mil personas por año a 12 casas por 1.000 en dicho período. No se menciona el aumento en el porcentaje del ingreso nacional requerido para emprender esta enorme tarea, ni tampoco se alude a la división entre las metas de construcción del sector privado y público. Queda por ver cómo se logrará ese objetivo.

La relación entre las políticas declaradas, las metas del plan y las asignaciones presupuestarias rara vez es lo suficientemente clara para seguir un programa determinado a través del sistema con el objeto de comprobar si todos los elementos están de acuerdo con las prioridades.

### Falta de apoyo político

La falta de un verdadero apoyo político es, con mucho, la razón más importante por la cual numerosas políticas para la vivienda no producen los resultados deseados. Con demasiada frecuencia, la política para la vivienda se elabora en un nivel técnico del gobierno y no en un nivel político. No existe un verdadero mandato político o legislativo.

Cuando al más alto nivel gubernamental existe una consagración a objetivos claramente comprendidos (por ejemplo, hincapié importante en planes de autoayuda), los niveles inferiores no se desviarán radicalmente de la política convenida. Cuando lo hacen, de inmediato pueden aplicarse las medidas correctivas necesarias. En los casos en que las políticas han "pasado" fugazmente por las manos de políticos de alto nivel, produciendo solamente reacciones de pasividad e indiferencia, resulta difícil poner en práctica tales políticas. Fue precisamente una situación de esta índole la que ocurrió en 1969 cuando los asesores extranjeros para el plan

nacional de un país en desarrollo formularon una política para la vivienda que comprometía al gobierno a adoptar el concepto de viviendas mínimas (la meta del plan aspiraba a proporcionar 25.000 parcelas con servicios en cinco años). Apenas se logró nada, excepción hecha de un pequeño proyecto piloto de unos pocos centenares de parcelas cuya ejecución también careció de vigor a pesar de haber contado con considerable asistencia técnica internacional. Pero en 1972, el Presidente del país pronunció un importante discurso apoyando el concepto de viviendas mínimas. Inmediatamente comenzó la planificación para un importante programa cuya puesta en práctica no se hizo esperar.

### La complejidad básica de la ejecución

Aun en los casos en que existe adecuado apoyo político en las altas esferas oficiales para objetivos y metas que realmente lograrán resultados positivos, la ejecución puede tropezar con grandes dificultades. Las políticas se hacen cumplir mediante diversos mecanismos más o menos obvios, tales como los controles presupuestarios, procedimientos administrativos o medidas tributarias que afectan a los que actúan en ese campo, (bien sean representantes del sector público o del privado). Los presupuestos que afectan a los que actúan en el sector público pueden utilizarse como un estímulo, restricción, amenaza o castigo en diferentes situaciones.

La tributación que afecta a los usuarios particulares, es un instrumento especialmente eficaz para disuadir cualquier actividad que inhiba o retrase el logro de los fines perseguidos. La tributación sobre las plusvalías devengadas de negocios especulativos en tierras pueden captar utilidades privadas para uso público. Análogamente, una fuerte tributación de la tierra urbana no utilizada o subaprovechada puede aumentar las tierras disponibles para la urbanización inmediata. Sin embargo, debe usarse con cautela como instrumento para llevar a la práctica medidas normativas impugnadas o difíciles que afectan a poblaciones recalcitrantes. Cuando la tributación se aplica a la redistribución de los ingresos, sus efectos pueden minar los incentivos para la inversión y otras actividades convenientes.

Con frecuencia, en las políticas para la vivienda se trata de fijar normas mínimas y a veces máximas. Siempre resulta sumamente difícil hacer cumplir tales normas. Por ejemplo, las normas que restringen el consumo de materiales escasos, limitando el tamaño máximo que puede tener una casa, rara vez se aplican y, con frecuencia, no se hacen cumplir. Por otra parte, se aplican con frecuencia las normas mínimas por debajo de las cuales una vivienda sería ilegal. Cuando estas normas mínimas se establecen por encima de la capacidad financiera de las familias de bajos ingresos, o bien son inaplicables o crean dificultades graves a la familia debido a la demolición u hostigamiento por parte del Gobierno. Además, al minar la iniciativa del grupo de bajos ingresos que no pueden esperar satisfacer las normas mínimas, tales prácticas obligan a la gente a vivir en condiciones peores. Esto produce efectos diametralmente opuestos de la intención buena que al parecer se tuvo al fijar normas mínimas.

#### Distinción entre las políticas y los planes nacionales para la vivienda

La relación entre la política y el plan para la vivienda requiere aclaración y hay que establecer una distinción entre ambos.

El documento sobre política de la vivienda define los objetivos generales y responsabilidades de los diversos participantes encargados del sistema de entrega de viviendas, establece pautas generales en torno a los tipos de viviendas que habrán de construirse, establece prioridades en cuanto a la entrega de viviendas a los diversos grupos de ingresos y otros grupos meta especiales, establece condiciones y términos generales financieros, y fija el papel y la magnitud de posibles subsidios.

Un plan para la vivienda, por el contrario, ejecuta la política y puede medirse en relación a ella. Dicho plan establece un programa de acción específico encaminado a lograr ciertos objetivos en función del tiempo, lugar y medios seleccionados. Por tanto, debe presentar un cuadro mucho más detallado en cuanto a la metodología y objetivos cuantificados que la declaración de política, de forma que puedan seguirse claramente tanto la puesta en práctica como la evaluación.

Naturalmente, esto es mucho más fácil decirlo que hacerlo, pero si el órgano normativo tiene presentes estos dos aspectos le será más fácil fijar metas y establecer formas y medios específicos para lograrlas en términos relacionados y cantidades compatibles.

En el Cuadro I, se indican las relaciones entre la política, los planes y la acción. La política declarada debe establecer los objetivos del plan de desarrollo, los cuales, a su vez, afectan a las metas y, por tanto, al presupuesto. El plan de desarrollo debería indicar los gastos reales y las medidas efectivas que hayan de adoptarse o convenga evitar. Esto se representa mediante un flujo general de izquierda a derecha en el diagrama.

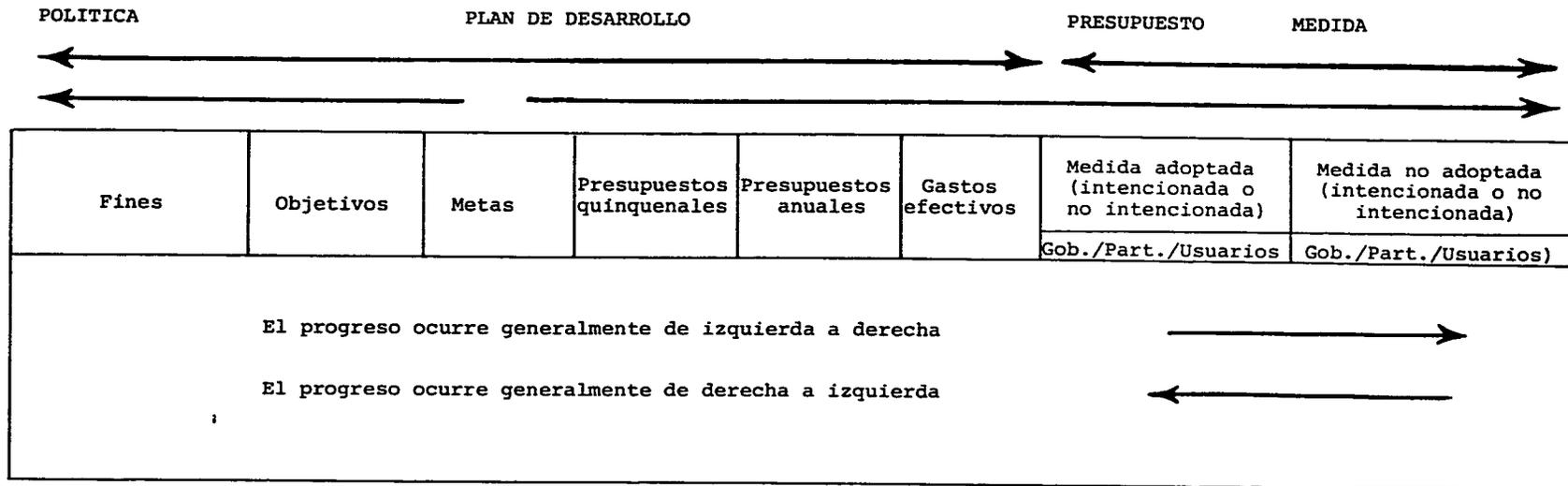
Por otra parte, cuando las medidas reales adoptadas o no son independientes del proceso de política/plan, crean un flujo opuesto de derecha a izquierda que, de facto, resulta en el establecimiento de una "política real" en vez de una "política declarada".

La "política real" se deriva del orden efectivo de la puesta en práctica de las decisiones respecto a cómo, dónde y por quién se construirán y utilizarán las viviendas. Incluye decisiones presupuestarias en diversos momentos y niveles, y las medidas tanto intencionadas como no intencionadas o no coordinadas que se han adoptado, o dejado de adoptar, por el Gobierno, el sector comercial y los usuarios de las viviendas. Estos niveles de adopción real de decisiones se superponen en diverso grado y raramente están en completa armonía. Las asignaciones presupuestarias y los gastos efectivos son una indicación bastante realista de las decisiones reales en materia de política.

El examen de las políticas para la vivienda existentes refuerza a la "política declarada". Esto puede deberse a discrepancias entre la formulación de la política y su interpretación en un plan de acción específico, o a toda una serie de razones políticas, económicas, técnicas o sociales que inciden sobre la ejecución de dicha política.

De todos modos, este vacío en la ejecución ha llegado a ser lo suficientemente alarmante como para hacer necesaria una reflexión seria sobre las cuestiones de política. Ciertamente, las deficiencias más frecuentes de la política para la vivienda de los distintos países a que aludimos en el capítulo anterior, se deben a una coordinación inadecuada entre las funciones de formulación de la política y puesta en práctica del plan.

CUADRO I  
NIVELES DE ADOPCION DE DECISIONES NORMATIVAS



Pueden ocurrir desviaciones en la política en el punto en que ésta pasa de su enunciación al plan y, nuevamente, a medida que el plan se aproxima a los niveles de ejecución debido a incomprensión, falta de comunicación, mala coordinación o a niveles inferiores de convicción política. Las políticas conjuntas (compendio de planteamientos y planes de organismos no relacionados entre sí) pueden no llegar jamás a percibir, aun conscientemente, los conflictos existentes entre diferentes secciones, puesto que no contienen una declaración racional integral de la directriz contra la que han de medirse. Otras políticas se formulan por omisión, constituyendo con frecuencia la posición total de un gobierno en relación con las actividades del sector popular en materia de vivienda. Los conflictos, pérdidas o retrasos resultantes rara vez pueden ser soportados por las economías en vías de desarrollo.

#### Ejemplo de "política real"

La demolición de unas 8.000 unidades familiares en una capital en 1971 (cuatro o cinco veces la cantidad construida por la ciudad en el mismo período), se llevó a cabo a pesar de una declaración de política de que "en vista de que la escasez general es tan aguda, la financiación disponible se utilizará principalmente para ampliar el número total de viviendas, más bien que para eliminar los barrios pobres... El reemplazo de grandes zonas de viviendas urbanas deterioradas...tendrá que posponerse en su mayor parte".

La expresión "en su mayor parte" constituyó un vacío suficiente para que una división del Departamento de Salud del Consejo Municipal hiciera caso omiso del espíritu de una declaración de política emitida a nivel ministerial.

#### Conflicto entre objetivos individuales y objetivos nacionales de vivienda

El proceso de desarrollo en sí tiene un carácter tanto nacional como individual en cuanto a sus beneficios y logros. Toda política destinada a encauzar este proceso debe reconocer y hacer frente a ambos niveles de aspiraciones. Desafortunadamente, las políticas para la vivienda

de algunos gobiernos, formuladas con el fin de encauzar la expresión colectiva de las aspiraciones individuales, se convierten frecuentemente en graves obstáculos para la mayoría del pueblo. Esto ocurre cuando las acciones individuales están en contradicción con la interpretación del interés público por los gobiernos.

Con demasiada frecuencia, los gobiernos enfocan la política para la vivienda principalmente desde el punto de vista de las aspiraciones nacionales o colectivas. Esto se observa en las formulaciones corrientes de metas relacionadas con "normas mínimas de vivienda decorosa" que ha de lograr cada familia. Los proyectos encaminados hacia ese fin se convierten, de ordinario, en cuestiones de prestigio nacional, independientemente de que existan o no recursos suficientes para hacerlos realidad a escala nacional. Individualmente, es probable que las clases menos acomodadas se preocupen menos de la calidad de su vivienda que los grupos de ingresos más elevados que se hallan en una mejor situación para explicar y costear la vivienda que desean. Las formulaciones de política que subrayan la importancia de lograr normas mínimas elevadas para las familias de bajos ingresos, adoptan frecuentemente sus propias presunciones respecto de las prioridades de dicho sector, y son susceptibles de que su posición sea inaplicable o bien contraproducente a largo plazo.

Lo que importa es dar libertad a las familias para que administren sus propios recursos, aunque sean mínimos, a fin de lograr el mejor nivel posible de viviendas a largo plazo de acuerdo con sus propias necesidades y prioridades.

#### Resumen

El concepto general en torno a la formulación de una política nacional para la vivienda está comenzando a surgir como tema de esencial interés para los gobiernos. Por ejemplo, los Estados Unidos de América jamás han contado con una política nacional integral en materia de vivienda, aunque al igual que la mayor parte de otros países, por muchos años ha contado con diversos segmentos de una política para la vivienda. En la actualidad, existe una creciente preocupación motivada por la falta de una política nacional para la vivienda y se está realizando un esfuerzo considerable para estudiar y formular una política nacional integral en materia de vivienda.

De este debate acerca del valor de una política nacional para la vivienda y de las deficiencias en políticas típicas existentes se desprende que el plan propuesto constituye un enfoque integral detallado para la formulación de una política para la vivienda. Las experiencias de estos últimos años demuestran plenamente la complejidad que entraña esta tarea. Es evidente que la política nacional para la vivienda es un documento en constante evolución.

## Capítulo II

### EL PROCEDIMIENTO DE PREPARACION DE UNA POLITICA PARA LA VIVIENDA

Una política nacional para la vivienda debe presentarse en un documento escrito. Dentro del contexto que se recomienda en este informe, dicha política debería ser independiente del plan nacional para la vivienda, que será probablemente una sección del plan nacional de desarrollo económico del país de que se trate. Esto no significa que la política no pudiera aparecer en el plan económico, sino que la política también desempeña un papel independiente.

El procedimiento para la formulación de una política nacional para la vivienda, es, en sí, una variable crítica, debido a que la selección de los participantes ejercerá una influencia directa sobre las decisiones de política que se adopten a la larga.

Una política nacional para la vivienda preparada desde un punto de vista técnico, exigirá, casi sin lugar a dudas, cambios esenciales en el sistema de entrega de viviendas. Estos cambios convenientes desde un punto de vista técnico, frecuentemente se encontrarán en contraposición con los intereses establecidos tanto en el sector público como en el privado y podrían aún estar fuera del alcance del apoyo político inmediato. Dado que la política nacional para la vivienda es en sí misma una cuestión de orden política, sería conveniente para los técnicos en materia de vivienda que estuviesen preparados para negociar en torno a dicho documento y llegar a una avenencia donde fuese necesario para lograr su aceptación y puesta en práctica. A medida que se adquiere más experiencia y se presentan más oportunidades, la política nacional para la vivienda puede fortalecerse por medio de repasos y adiciones a la misma. Es por ello que una política nacional para la vivienda no podrá considerarse como completa en ningún momento, en particular.

Una política para la vivienda puede ser un documento sumamente técnico y complejo con un detallado análisis económico que estribe sobre una base de información detallada, o puede fundamentarse, en gran medida, en el juicio crítico de los expertos profesionales interesados en la vivienda y desarrollo económico. Obviamente, es preferible contar con una gran base de datos técnicos y con un análisis que haga constar la política

para la vivienda, pero la falta de dicha información no debería impedir la formulación de una política para la vivienda basada sobre la mejor información disponible en el momento. A medida que se va adquiriendo información, la política para la vivienda puede fortalecerse en su debida forma.

La estructura de la política para la vivienda descrita en el presente informe se basa en la suposición de que únicamente se dispondrá de datos de carácter básico y elemental. Por lo tanto, el enfoque sugerido requiere un mínimo de recopilación de información detallada y análisis técnico, y confiere un mayor interés al establecimiento de un marco conceptual dentro del cual se pueda utilizar eficazmente un criterio experto para establecer decisiones en torno a la política para la vivienda.

Sin embargo, será necesario contar con un grupo especial que se ocupe del trabajo técnico a fin de lograr un plan integral de política nacional para la vivienda. Esto supondrá un mínimo de cuatro niveles de actividad continuos.

#### Grupo de Decisión sobre Política

El nivel político debe determinar primero que es conveniente contar con una política integral nacional para la vivienda. Ello debería ser una decisión del Jefe de Estado o del Consejo de Ministros.

Una vez que se haya formulado el plan para la política nacional en torno a la vivienda, éste deberá aprobarse a este mismo nivel, a fin de asegurar que el documento cuenta con el pleno apoyo político de los altos mandos y que lleva la categoría de "mandato".

#### Grupo de Formulación de la Política

El peso de la formulación de la política debería recaer sobre un grupo especial interministerial en representación de organismos tales como los Ministerios de Planificación del Desarrollo, Hacienda, Vivienda y Planificación Urbana. El grupo especial, a su vez, debería contar con personal que represente a los distintos participantes en el proceso de vivienda.

Por ejemplo, Corea ha dado un importante paso hacia el logro de una política nacional para la vivienda con el establecimiento de un Consejo de Política sobre la Vivienda, al amparo de un mandato legislativo. Las funciones del Consejo, tal como las define la ley, incluyen lo siguiente:

1. Preparación de políticas fundamentales para inversión en la vivienda.
2. Preparación de planes a largo plazo para inversión en la vivienda.
3. Preparación de planes anuales para la inversión en la vivienda.
4. Asignación de fondos para la vivienda entre los distintos organismos e instituciones que actúen en ese sector.

Estas funciones son precisamente las que se requieren para emprender la formulación de una política para la vivienda, tal como se propone en el presente documento.

Entre los miembros del Consejo de Política sobre la Vivienda de Corea se hallan diversos organismos que necesitan preocuparse de dicha actividad. El Consejo se reúne bajo la Presidencia del Viceministro de la Construcción. Incluye a altos representantes de la Corporación Coreana para la Vivienda, el Banco Coreano para la Vivienda, la Junta de Planificación Económica, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Asuntos Internos, el Ministerio de Asuntos Económicos y tiene dos escaños reservados para representantes del sector privado.

#### Grupo Especial sobre la Política para la Vivienda

Para ser eficaz, un consejo de política sobre la vivienda del tipo establecido en Corea tendrá que disponer de personal técnico que trabaje a tiempo completo. La propia organización de la plantilla profesional puede realizarse de formas diversas. Sería conveniente asignar la responsabilidad general específica sobre el personal a un solo organismo. En el caso de Corea, el Ministerio de la Construcción será el organismo responsable del personal técnico. Los propios grupos de trabajo, empero, deberían utilizar muchos y diversos funcionarios especializados

de otros ministerios, organismos y universidades o institutos del país. Ningún organismo tendrá profesionales en toda la gama de especialidades necesarias para formular la política nacional para la vivienda. Además, mediante el enfoque de un grupo especial integrado por varios organismos se podrán representar los distintos criterios con lo que se reducirían las diferencias sobre la política que, de lo contrario, saldrían a relucir cuando ésta sea examinada al nivel del consejo de política sobre la vivienda.

El grupo especial debería incluir, como mínimo, a economistas, especialistas en finanzas públicas, sociólogos, arquitectos, planificadores urbanos, ingenieros de la construcción y abogados.

Aun después de finalizar la ardua tarea inicial de completar la primera política nacional para la vivienda, habrá una necesidad continua de mantener a una pequeña plantilla permanentemente encargada de vigilar el progreso que se realiza en la puesta en práctica de la política y sus planes subsiguientes y de efectuar las recomendaciones de cambios que corresponda en base a su evaluación. Este pequeño equipo se ubicará probablemente en el organismo encargado de la planificación económica nacional en general.

#### Grupos Asesores sobre la Política

También habría que contar con grupos asesores de carácter oficioso que se reúnan de vez en cuando, según lo aconsejen las circunstancias. La finalidad de dichos grupos asesores, que no han de tener necesariamente un carácter oficial, consistirá en aportar conocimientos y recursos adicionales para ponerlos a la disposición del grupo especial. Deberían establecerse contactos con diversos proveedores de viviendas y distintos grupos de usuarios y solicitarse sus opiniones.

Las actividades en el sector de la vivienda, comprenden dos clases de participantes: los proveedores, incluido el gobierno o el sector público; el sector privado (comercial y profesional) y el sector popular; y los usuarios (de todos los niveles de ingresos). De ordinario, la formulación oficial de la política se realiza al nivel gubernamental, con la colaboración ocasional de uno o dos de los demás grupos de participantes. Los participantes

del sector público pueden representar a los niveles nacional, regional o local. Si bien los funcionarios regionales y locales pueden hacer sugerencias respecto de la política adecuada que afecta a su zona, la presencia nacional tiende a dominar a los grupos que toman las decisiones.

Los intereses comerciales privados ejercen influencia directa sobre las decisiones de política mediante la participación en grupos de colaboración o de asesoramiento, mediante actividades de grupos de presión o, de facto mediante inversiones en el suministro de ciertas clases o series de componentes para las viviendas. Esta adopción de decisiones de facto puede ser antieconómica y estar en conflicto con las políticas declaradas tales como las de fomentar tecnologías más simples o una mayor participación de los beneficiarios en la construcción de viviendas mediante el sistema de autoayuda. Aun cuando los intereses comerciales privados pueden haber desarrollado experiencias y conocimientos útiles respecto de ciertos tipos de vivienda, su orientación hacia el lucro les hace sospechosos y, por esa razón, generalmente no participan visiblemente en la adopción de decisiones.

Los propios usuarios únicamente cuentan con representación en contadas ocasiones en el proceso decisorio en los países en vías de desarrollo. Su papel se limita casi siempre al de beneficiario pasivo de los bienes o de la información. Ocasionalmente se hacen esfuerzos por abrir conductos para la aportación popular en los niveles del proceso decisorio (mediante foros o comités vecinales), pero incluso éstos normalmente actúan en calidad asesora o examinadora, y tienen poca o ninguna autoridad a los fines prácticos.

Las decisiones referentes al número de las unidades que deben construirse, dónde se van a construir, y a qué precio y costo para los residentes, son determinadas por los productores de las viviendas (sectores público, privado y popular). Las políticas que rigen estas decisiones se establecen por los representantes de uno o más de estos productores. Pero la vivienda debe satisfacer las necesidades fundamentales de la población y no las de los productores. La interacción entre estos participantes en la formulación de una política para la vivienda es de suma importancia.

### Capítulo III

#### EL CONTENIDO DE UNA POLÍTICA NACIONAL PARA LA VIVIENDA

El contenido de la política nacional para la vivienda difiere de un país a otro; ello se debe a que es preciso tomar en consideración las grandes diferencias en los factores sociales, económicos, culturales y políticos. Por lo tanto, de poco valdría tratar de examinar el contenido específico de una política nacional para la vivienda. Sin embargo, se puede hacer hincapié en los conceptos fundamentales y en amplios aspectos sustanciales, en cuyo marco debe formularse cada política específica.

El fin primordial de una política nacional para la vivienda debiera ser la universalidad de su cobertura. Un estudio de las actuales políticas para la vivienda revela que rara vez abarcan explícitamente todos los aspectos en dicho campo. Esta es una grave deficiencia, ya que da lugar al problema entre la política para la vivienda y los planes para la vivienda, y entre la "política declarada" y la "política real".

Conforme las pautas establecidas en este informe, la política para la vivienda proporcionaría metas globales, contenido de programa, estrategia en cuanto al sistema de entrega de viviendas, y procedimientos de evaluación. Serviría como base para el plan nacional de vivienda, el cual define a las metas dentro de objetivos específicos, en un marco general de tiempo.

#### Los Criterios Fundamentales

Una política integral para la vivienda debería ceñirse a tres criterios fundamentales, a saber:

1. Debería abarcar explícitamente a todas las unidades de vivienda que se ofrecerán tanto en el sector público como en el privado, y la forma en que van a satisfacer todas las necesidades en dicha materia para todos los grupos de ingresos.
2. Debería cubrir tanto la vivienda urbana como la rural, reconociendo los distintos requisitos de vivienda que reflejan las consideraciones respecto al tamaño de la ciudad (capital, ciudades de provincia y pueblos mercado).

3. Es de suma importancia que la política para la vivienda sea internamente constante, de forma que pueda establecerse y verificarse la relación entre los objetivos individuales de dicha política y las medidas específicas de su puesta en práctica.

A fin de satisfacer estos criterios cada país puede optar por distintos cursos de acción. No existe un enfoque correcto o forma precisa para formular una política nacional para la vivienda. No obstante, a fin de ilustrar los tipos de información que debieran constar en dicha política, se ofrece a continuación un bosquejo de los mismos.

### I. Antecedentes

Al formular una política nacional para la vivienda y subsiguientemente un plan nacional para la vivienda, se debe realizar un gran esfuerzo para recopilar antecedentes en torno al sector de la vivienda y establecer una base adecuada de datos. No es necesario que todo ello se realice al mismo tiempo, más bien es mejor que la recolección de datos para la vivienda forme parte de la labor continua de un organismo determinado. En el Apéndice I se presenta la información que debería recopilarse. Esta información es esencial para determinar el conjunto de problemas y cuestiones que deberá resolver la política para la vivienda. Únicamente es necesario que este conjunto de datos se resuma en el documento sobre política de la vivienda, a fin de proporcionar un marco de referencia mediante el cual se comprendan las recomendaciones de política subsiguientes. Entre los puntos específicos de información que pudieran incluirse en la política para la vivienda se encuentran los siguientes:

#### A. La Vivienda dentro del desarrollo económico

La relación histórica entre el sector de la vivienda y el esfuerzo del desarrollo económico nacional global puede expresarse por indicadores tales como la proporción que existe entre la inversión en zonas residenciales a la formación global de capital y el porcentaje del producto nacional bruto representados por la vivienda. (En términos generales se sugiere que si la vivienda constituye menos del cuatro por ciento del producto nacional bruto, ésta cuenta con una baja prioridad al compararla con otros sectores; más del cuatro por ciento constituye una prioridad más elevada).

B. Problema de vivienda

La información obtenida en torno a la extensión del actual problema de vivienda y las proyecciones sobre los futuros requisitos de vivienda deberían distinguir tanto la vivienda rural como la urbana y cubrir los factores demográficos relacionados con ella; empleo y distribución del ingreso familiar, modalidades de gastos incurridos por familia, y niveles representativos del ingreso familiar asignado a la vivienda. Debería incluir un análisis de las actuales existencias de vivienda y hacer un cálculo de demandas actuales y proyectadas (por ubicación y grupo de ingreso). Debería incluir un análisis de las demandas de terrenos urbanos y problemas afines, así como un análisis de los costos de construcción y de los problemas relacionados con materiales de construcción y las cuestiones relacionadas con dichos problemas.

C. Papeles que desempeñan los sectores público y privado

Se debería presentar un repaso general de las reacciones de los sectores público y privado referentes a las cuestiones de vivienda, utilizando para ello datos cuantificados en números de unidades construidas y capital invertido. Esta información debería establecer la escala de reacción respecto a las necesidades de vivienda actuales, así como las probables tendencias de dicha política en el futuro. El análisis debe establecer la suficiencia de este nivel de reacción conforme a las dimensiones del problema que se identifica en el ítem B anterior.

D. Sistema de provisión

El actual sistema de entrega de viviendas se debería describir para los sectores público, privado y popular ciñéndose a las siguientes normas:

1. El sistema de provisión de viviendas del sector público debería identificar a los organismos existentes responsables por la construcción de viviendas e indicar la naturaleza de sus programas, la escala de sus funciones y las clases de vivienda construidas. Debería identificar a las entidades de finanzas por organización y las clases de viviendas financiadas por las mismas, los términos y condiciones de préstamos y señalar los elementos de subsidio.

2. El sistema de entrega de viviendas del sector privado debería señalar las actividades relacionadas con la construcción de viviendas y la capacidad de los contratistas particulares, los recursos del sector privado en cuanto a financiación de viviendas y los términos y condiciones de préstamos, así como la capacidad y contenido de la industria de materiales.
3. Se debe describir el sistema de provisión de viviendas del sector popular de modo que se incluyan un análisis cuantificado del número y distribución de unidades individuales de vivienda auto construidas, los métodos de construcción y financiación utilizada, y una exposición de las características y calidad de las unidades de vivienda construidas.

## II. Cuestiones Principales a ser Tratadas

La segunda sección de la política nacional para la vivienda debe consistir de un reconocimiento y descripción de las cuestiones principales a las que debe dirigirse la política para la vivienda. La determinación de cuáles son las cuestiones principales provendrá del análisis de los antecedentes. Por supuesto, las cuestiones principales variarán de calidad y severidad de país a país, pero probablemente conservarán ciertos parecidos. Por ejemplo, probablemente se señalará el hecho de que el déficit en torno a la vivienda está aumentando cada año, que el sector público puede hacer frente a un pequeño porcentaje de las necesidades totales de vivienda, que el sector privado se ocupa primordialmente de construir viviendas de alto nivel, que no existen suficientes abastecimientos de terrenos urbanos a precios razonables, que existe un índice muy elevado de construcción sin controles en el sector popular, y por lo general, que existen insuficientes fuentes para la financiación de viviendas.

La política y el plan para la vivienda deberán señalar medios mediante los cuales se puedan eliminar, o más bien reducir sustancialmente, los problemas que constituyen las cuestiones principales.

### III. Objetivos de la Política de Vivienda

Los objetivos de la política de vivienda quizás constituyan el elemento de mayor importancia del documento. La declaración de objetivos se convertirá en el criterio mediante el cual podrán evaluarse medidas específicas o la falta de ellas dentro del plan de vivienda y durante su puesta en práctica. En el documento sobre política de vivienda la declaración de objetivos debería ser específica en cuanto a sus directrices e inferencias, pero no es necesario que esté cuantificada. La cuantificación deberá producirse al formular el plan de vivienda. Cada país deberá determinar, de acuerdo a su situación particular, cuáles han de ser sus objetivos. Deberán crearse metas específicas al menos en las siguientes zonas generales.

#### A. El papel que desempeña la vivienda en la estrategia de desarrollo

La importancia que se le conceda a la vivienda dentro de la estrategia nacional general de desarrollo variará en determinados puntos, según el desarrollo general de un país. Durante varios años, numerosos países, como Corea e Indonesia, fijaron deliberadamente sus prioridades de desarrollo en el fomento de la industria y la agricultura, y reconocieron haberle concedido una prioridad menor a la vivienda. Únicamente algunos países (como Singapur) constantemente han fijado una elevadísima prioridad a la vivienda al plantear las estrategias de desarrollo. A menudo se confiere un apoyo desigual a la vivienda en las asignaciones nacionales de desarrollo: algunos años cuentan con una alta prioridad y otros con una baja prioridad. Una prioridad de carácter desigual o dudoso en torno a la vivienda representa la estrategia de mayor dificultad que confrontarán los planificadores de vivienda; puede crear graves dificultades a la industria de la vivienda.

#### B. Prioridades urbanas y rurales

La prioridad relativa en la asignación de recursos para la vivienda entre zonas urbanas (por tamaño de ciudad) y zonas rurales generalmente representa una compleja selección de carácter político. Los problemas de vivienda más obvios y urgentes se encuentran constantemente en las zonas urbanas (generalmente en las grandes zonas urbanas), sin embargo, la mayoría de las estrategias de desarrollo nacional se concentran en el desarrollo rural y el desarrollo de ciudades de provincia (conceptos polarizados de crecimiento). La experiencia ha demostrado que la

construcción de viviendas rurales carece de sentido si la lleva a cabo el sector público, debido a que los habitantes rurales poseen las pericias y tecnología suficientes para construir viviendas utilizando materiales locales al más bajo costo. Por ende, los fondos destinados al desarrollo rural, generalmente pueden utilizarse más eficazmente para algo más necesario que la vivienda. Sin embargo, muchos países en vías de desarrollo cuentan con extensos componentes rurales para su programa de vivienda dentro de su plan de desarrollo nacional.

La vivienda en ciudades de provincia es de fundamental importancia si se integra a la estrategia nacional global con el fin de estimular el desarrollo descentralizado. La vivienda también reviste importancia en los grandes centros urbanos, donde se manifiestan los problemas más críticos. Ocasionalmente las políticas de vivienda reflejan un razonamiento negativo, el cual señala que si se proporciona vivienda en las grandes ciudades, ello servirá de estímulo para mayores migraciones (lo cual generalmente se considera indeseable). Esta postura debe evitarse ya que los estudios realizados han demostrado que las condiciones de vivienda ejercen poca influencia sobre las modalidades de migración en contraste con las oportunidades de empleo.

C. Grupos meta en torno a los recursos para la vivienda

La prioridad relativa en torno a los recursos para la vivienda mediante fuentes (sector público, sector privado, y sector popular) debería estar relacionada a los grupos meta dentro de la población. La población a la cual se le ha de proporcionar vivienda deberá dividirse en grupos meta que representen grupos de ingreso derivados de grupos especiales y del público en general. Los grupos de ingreso deberán estar relacionados a niveles específicos de ingreso en lugar de estar identificados simplemente como "ingreso mediano", "ingreso bajo", etc. Esto es necesario a fin de aclarar en todo caso si un programa específico de vivienda está realmente logrando sus objetivos. Además, se deberá identificar la fuente apropiada de suministro de vivienda, ya sea, el sector privado, o el sector popular (señalándose que en la mayoría de los casos una combinación de ambos sectores desempeñará cierto papel).

El empleo de estos términos a veces crea impresiones falsas en la mente de los formuladores de política para la

vivienda. Por ejemplo, a menudo existe la impresión de que el sector privado abarca principalmente la vivienda de los grupos de ingresos medianos y bajos, mientras que el sector privado construye viviendas destinadas a grupos de ingresos altos y el sector popular consiste de chozas construidas por, y para, personas que cuentan con ingresos muy bajos, o que no tienen ningún ingreso. De hecho, únicamente en casos especiales (tales como en Singapur y Hong Kong) el sector público construye suficientes viviendas para proporcionar albergue a cualquier grupo de ingreso. Con demasiada frecuencia, la mayor parte de las viviendas construidas por el sector público terminan en manos de los grupos de ingresos mediano, altos o superiores. A la inversa, el sector privado construye viviendas libremente para los grupos de bajos ingresos si ello le resulta lucrativo. Nairobi y Kenia ofrecen un buen ejemplo de esto. En Nairobi, durante un período de 12 meses en 1970-1971, unas 25 compañías de responsabilidad limitada construyeron cinco veces más casas que el sector público para las familias de bajos ingresos y las alquilaron a precios por debajo de los establecidos por las autoridades locales. Este proyecto privado con alto riesgo (debido a que se llevó a cabo sin permiso de planificación) estaba dirigido a una gran población que en distintas circunstancias se hubiese establecido como precarista. Por otra parte, los estudios realizados en Paquistán, Kenia y otros lugares han demostrado que existe una amplia gama de grupos de ingresos que participan en el sector popular simplemente debido a que prefieren minimizar sus gastos de vivienda y utilizar el resto de su ingreso para otros fines. Por ejemplo, un estudio de zonas de precaristas en Kenia indicó que el 45 por ciento de los cabezas de familia de dicho país tenían un empleo con un ingreso medio superior al salario mínimo.

En este informe, los términos sector público, privado y popular se refieren a los proveedores de vivienda, mientras que los usuarios de la misma se identifican con los términos más bajo, bajo, mediano y elevado.

Además de clasificar a los grupos meta de acuerdo con su ingreso, la mayoría de los países nombran grupos especiales meta para los cuales se establecen los programas de vivienda. Por ejemplo, los funcionarios públicos, oficiales militares, veteranos, trabajadores industriales y refugiados pueden contar con prioridades especiales en cuanto a recursos de vivienda. Si estos grupos han de tener programas especiales, se les deberá reconocer en la declaración de objetivos.

D. La movilización de los fondos de vivienda

Se deben identificar una serie de objetivos sobre la movilización de los fondos de vivienda. La fuente de ingresos derivada de las rentas del sector público, la movilización de ahorros privados para la vivienda, y la asignación de fondos provenientes de fuentes financieras del sector privado, no tienen que identificarse en la declaración de objetivos con una señal de la prioridad correspondiente a cada fuente.

E. Utilización de recursos financieros para la vivienda

Se deben identificar los objetivos relacionados con la utilización de recursos financieros para la vivienda, especialmente con respecto al papel que desempeñan los subsidios en los programas de la vivienda pública.

¿Se requerirá a los propietarios de viviendas que paguen por todos los costos relacionados con la producción de viviendas? ¿Qué clase de subvenciones de haberes, se harán disponibles y para cuáles grupos meta? Diferentes clases de subvenciones (entrega directa de capital, intereses, disposición de tierras, alquileres, etc.) poseen diferentes aspectos que deben considerarse en situaciones determinadas. Sin embargo, todos ellos añaden cierta carga sobre los recursos limitados del gobierno. Pocos países en desarrollo poseen los recursos de subsidio necesarios para, por sí solos, ejercer un impacto significativo sobre los problemas de vivienda.

F. El papel que desempeña el sector público

También debe haber una serie de objetivos que esbozan el papel que desempeña el sector público en el sistema de entrega de viviendas. El gobierno cuenta con diversas opciones en cuanto al papel que debe desempeñar: (1) edificar: construcción de viviendas completas (albergue y servicios); (2) financiamiento: suministro de créditos para la construcción y el financiamiento de compras por los sectores popular/privado; y/o (3) facilitar: incentivos para la regulación y construcción por parte de los sectores popular/privado que financian su propia vivienda.

De estos papeles, el primero (la edificación) generalmente requiere de la mayor inversión y produce el número menor de viviendas completas, debido a que el gobierno

está desempeñando todas las funciones--contratista general, administrador, iniciador, arquitecto y planificador, financiador y facilitador general. Además, esta clase de proyecto a menudo produce usuarios ajenos al asunto que podrían convertirse en una carga más, aumentando el riesgo de descapitalizar los programas gubernamentales.

La segunda opción (la financiación) elimina los papeles de administrador, iniciador y contratista general y moviliza los escasos recursos derivados de fuentes públicas y privadas para producir un número mayor de viviendas, pero generalmente con normas relativamente altas. Algunos sistemas (tales como préstamos de vivienda para solares y servicios) realmente benefician a los grupos de bajos ingresos. El financiamiento exitoso de programas de vivienda puede movilizar grandes cantidades de capital privado para inversión en la vivienda, dejando libre a los escasos recursos del gobierno para que desempeñen papeles menos directos.

Actualmente, las políticas de vivienda reflejan una tendencia del gobierno a alejarse del papel de edificador. El enfoque que ahora se está adoptando es el de financiar, facilitar y regular el acceso individual a submercados para satisfacer los requisitos fundamentales de la construcción de viviendas (materiales de edificación, herramientas, terrenos, elementos de construcción, la administración de la fuerza laboral y pericias). Por ejemplo, los gobiernos pueden participar activamente en la adquisición de terrenos, la urbanización y la planificación a fin de facilitar la construcción en los sectores privado y popular. Los gobiernos también han jugado un papel en numerosas actividades que se relacionan indirectamente con la producción de viviendas (tales como programas de diseminación de información a los proveedores de viviendas y la celebración de exposiciones y ferias sobre métodos de edificación; investigaciones sobre tecnologías de edificación, materiales, demanda del mercado, evaluación, etc.; y capacitación relacionada para la administración, mantenimiento, mano de obra calificada, procedimientos de autoayuda, etc.). Tales actividades indirectas son importantes y deben señalarse en la política para la vivienda, con una asignación específica en cuanto a su puesta en práctica y las seguridades de que su escala guarda relación con los problemas a resolver.

En la medida en que un gobierno pueda inculcar en la iniciativa individual el deseo de asumir las tareas más específicas en torno a la entrega de viviendas, podrá servir a un segmento más amplio de la población de bajos ingresos. Aunque teóricamente pueda resultar más eficaz abandonar todos los esquemas de construcción y concentrar los fondos públicos en el segundo y tercero enfoques de financiamiento y facilitación, dicha medida generalmente resulta poco práctica al efectuarse.

El Cuadro II ilustra los objetivos específicos tratados anteriormente. Al fijar los objetivos específicos en cada casilla de la tabla, se puede establecer un enfoque integrado y uniforme y se podrán comprender los objetivos globales de la política para la vivienda en su totalidad.. Para utilizar debidamente el cuadro como instrumento de trabajo sería necesario ampliarlo de forma que pudiese incluirse el texto deseado.

Deben llenarse todas las casillas a fin de aclarar y subrayar la recomendación de que "no se tomen medidas". Por ejemplo, el objetivo pudiera ser evitar que se usen fondos públicos para construir viviendas para grupos de altos ingresos. En tal caso, se debe indicar una recomendación en la casilla apropiada.

#### IV. Definición del Sistema de Entrega de Viviendas

Naturalmente, es necesario establecer dentro de un país un sistema de entrega de viviendas que refleje los objetivos generales que habrán de lograrse y proporcione un procedimiento pertinente para su puesta en práctica. La política para la vivienda debe procurar definir el sistema de entrega de viviendas deseado y dejar al plan de vivienda las recomendaciones específicas detalladas para su puesta en práctica. Entre los puntos que deberán considerarse se encuentran los siguientes:

##### A. La base legislativa

La base legislativa se ignora frecuentemente al formular una política para la vivienda y, con frecuencia, es contraproducente para el logro de los objetivos en dicho sector. En muchos países, la base legislativa tiene vínculos directos con la época colonial de antaño, cuando las leyes se concibieron para garantizar altas normas de vivienda para los europeos. En la actualidad,

CUADRO II

TABLA DE OBJETIVOS EN TORNO A LA POLITICA PARA LA VIVIENDA  
 LAS RELACIONES EXISTENTES ENTRE ZONAS, SECTORES, MEDIDAS Y GRUPOS META

ZONA	SECTOR	MEDIDA	GRUPOS DE INGRESO					GRUPOS ESPECIALES		
			ALTO	MEDIANO ALTO	MEDIANO	BAJO	MAS BAJO	EMPLEADOS PUBLICOS	VET. DE GUERRA	TRABAJADORES INDEPEND.
Ciudades grandes	Público	Edificar Financiar Facilitar								
	Privado	Edificar Financiar								
	Popular	Edificar Financiar								
Ciudades de tamaño intermedio	Público	Edificar Financiar Facilitar								
	Privado	Edificar Financiar								
	Popular	Edificar Financiar								
Pueblos Mercado	Público	Edificar Financiar Facilitar								
	Privado	Edificar Financiar								
	Popular	Edificar Financiar								
Rural	Público	Edificar Financiar Facilitar								
	Privado	Edificar Financiar								
	Popular	Edificar Financiar								

a pesar de que el contexto íntegro del desarrollo ha cambiado por completo para servir a la población de un país libre e independiente, muchas de estas leyes todavía permanecen en vigor. Los códigos de construcción, los procedimientos de subdivisión y las leyes de zonificación pueden representar restricciones reales para el proceso de la vivienda en relación con el nivel existente de recursos. Las leyes impositivas y las disposiciones que rigen las relaciones entre terratenientes y arrendatarios pueden demorar la evolución de un mercado de viviendas de alquiler.

Las leyes también definen el sistema de financiamiento de viviendas. Además de establecer las instituciones de financiamiento y definir su autoridad, las leyes repercuten sobre el financiamiento de la vivienda debido a que afectan a la tenencia de tierras, a la posibilidad de hipotecar la propiedad, al registro de los títulos de propiedad y a otras cuestiones legales. Al definir una política para la vivienda, es necesario efectuar un minucioso examen del marco legislativo que afecta a la vivienda, y deben tomarse decisiones sobre si la base legislativa existente es o no conducente al logro de las metas de la política para dicho sector.

#### B. Marco administrativo

El marco administrativo del gobierno plantea algunas cuestiones fundamentales que es necesario resolver respecto a la administración centralizada frente a la descentralizada. Muchos países en desarrollo se han encontrado con el hecho de que a través de los años se ha producido una caótica situación administrativa por causa del número cada vez mayor de organismos y agentes que participan en el proceso de desarrollo. Ha habido una tendencia a crear organismos en todos los niveles de gobierno, en respuesta a necesidades de vivienda estrechamente definidas y como medio de subsanar las deficiencias de las entidades ya existentes. Como resultado de ello, resulta casi imposible asegurar la buena administración de una política para la vivienda, por coherente que ésta sea.

En la política para la vivienda con frecuencia se alude a la coordinación de las actividades en esa esfera. Las cuestiones de política relacionadas con el grado de centralización de la administración de la vivienda tratan con este primer aspecto de la coordinación. El plan de vivienda de Filipinas describe la programación de no menos

de nueve organismos distintos, sin hacer referencia a la forma en que se coordinan. Los servicios relacionados con la vivienda en algunos otros países son aún más diversificados (por ejemplo, a mediados de la década de 1960, Chile tenía de 23 a 25 organismos diferentes, Kenia tenía cuatro ministerios y otras cinco instituciones relacionadas con el gobierno). Es concebible que este problema se agrave a medida que la definición de la vivienda se orienta más hacia el medio ambiente, incorporando aspectos de empresas de servicios públicos, servicios comunitarios y empleo. Algunos países han intentado resolver este problema haciendo uso de fuertes organismos gubernamentales centralizados (por ejemplo Singapur concentra toda su programación en una sola entidad, mientras que Puerto Rico centraliza el control de los distintos organismos en una persona, el Gobernador).

Sin embargo, en la práctica estas políticas tienden a estar en conflicto con otros fines tales como la promoción de la autonomía e iniciativa individual en materia de la vivienda. Además, en los casos en que un organismo domina a todos los demás sin que exista equilibrio jurídico entre los ministerios, la influencia real está sujeta a las fluctuaciones de las personalidades políticas. Las políticas, evidentemente, no pueden mantener su uniformidad en tales circunstancias. La coordinación centralizada no resulta necesariamente en sistemas autoritarios de vivienda, pero deben aclararse las disposiciones que permitan una autonomía continuada, si así se desea.

El aspecto más amplio de la coordinación de la vivienda trata de la tarea de mantener funciones complementarias entre los proveedores de viviendas. Puesto que es necesario que todos los participantes compartan el esfuerzo cooperativo, generalmente se sugiere establecer comités asesores integrados tanto por los participantes como por otras personas interesadas o conocedoras de las actividades en el campo de la vivienda. Es importante reconocer que la coordinación administrativa representa una parte, pero no la totalidad, de una política eficaz en ese sector.

Como objetivo general, parece conveniente centralizar el control de la política y de los programas, en tanto se descentralizan las operaciones. En el desarrollo de una política nacional para la vivienda hay que abordar directamente este problema presumiendo que puedan tomarse medidas correctivas mediante planes nacionales sucesivos de esa índole. El proyecto de política nacional para la vivienda

de Paquistán convierte a la reorganización de la administración de la vivienda en una de sus tres metas principales. Debido a que solamente en el nivel central de gobierno hay doce ministerios o divisiones principales que están desempeñando funciones importantes en materia de vivienda, es obvio que una política de vivienda determinada tendrá pocas posibilidades de llevarse a la práctica con éxito, a menos que se corrija esta situación.

Específicamente, la política para la vivienda deberá intentar definir las responsabilidades de los diversos organismos y organizaciones que participan en la vivienda a cada nivel del gobierno y asegurar de que existe un organismo encargado de llevar a cabo una determinada función y responsabilidad. Por ejemplo:

1. La política de la vivienda y las funciones relacionadas con la formulación de la misma, pueden incluir responsabilidades al nivel nacional en las cuales participe el Ministerio de Vivienda (u Obras Públicas), el Ministerio de Desarrollo Económico, y el Ministerio de Finanzas. La política para la vivienda debe definir las responsabilidades de cada uno, y como han de obrar recíprocamente a fin de lograr una plena coordinación entre todos.

2. La administración y control de la vivienda puede involucrar al Ministerio de Vivienda y a diversos gobiernos locales al nivel nacional. Deben identificarse las responsabilidades de cada uno de ellos.

3. Se puede establecer la capacidad de construcción de viviendas en diversos organismos del gobierno, cada uno de ellos con una perspectiva distinta en cuanto al enfoque de su programa. Por ejemplo, pueden haber programas de construcción de viviendas en una Corporación Nacional de Vivienda, un Ministerio de Vivienda, un Ministerio de Agricultura (vivienda rural), otros ministerios, (para sus empleados públicos), otros organismos autónomos (para sus trabajadores), y gobiernos locales y de provincia. La política para la vivienda debe definir la zona de construcción a la cual debe responder cada organización, los grupos meta a que va dirigida la vivienda, las fuentes de financiamiento, y los términos y condiciones de la recuperación de costos, de haberlos. El propósito de la política para la vivienda consiste en reducir duplicaciones de programas entre los organismos, evitar la redundancia de programas, unificar

los términos y condiciones para la recuperación de costos, y asegurar que los recursos públicos se utilicen conforme a los objetivos de la política de vivienda.

4. La capacidad de financiamiento de la vivienda puede ser el resultado de una variedad de fuentes que deben identificarse claramente, y debe estar relacionada a programas específicos de vivienda y a grupos meta de usuarios de vivienda. Para cada uno de los proveedores de viviendas del sector público, que se señalan en el ítem 3 anterior, debe existir una fuente específica de financiamiento. Entre las fuentes disponibles de financiamiento que deben considerarse se encuentran:

- a. El apoyo presupuestal directo del gobierno. a través de contribuciones anuales en calidad de acciones a una entidad o la construcción directa o compra de existencias de vivienda.
- b. Préstamos gubernamentales con determinados términos y condiciones de pago.
- c. Garantías del gobierno respecto a préstamos provenientes del sector privado o de fuentes internacionales.
- d. Reinversión de la recuperación de costos derivados de viviendas construidas anteriormente por el sector público que han sido vendidas, arrendadas o alquiladas a viviendas familiares.
- e. El estímulo, por parte del gobierno, de ahorros particulares.

No es necesario que el documento de política para la vivienda fije las cantidades específicas de dinero que deben obtenerse de cada fuente ya que ello se logra de un modo mejor en el plan de vivienda. Sin embargo, la política para la vivienda debe fijar prioridades entre las diversas fuentes y señalar los términos y condiciones generales mediante los cuales se reunirá el capital y se canalizará dentro de la vivienda. Se deben identificar claramente las entidades que se responsabilizarán de la movilización y administración de los fondos.

C. El papel que desempeña el gobierno

Debe describirse el papel que desempeña el gobierno en la facilitación del sistema de entrega de viviendas del sector privado. Si se ha de convocar al sector privado para que desempeñe un papel importante en la vivienda, como seguramente ocurrirá en la mayor parte de las políticas para la vivienda, entonces es importante señalar la forma en que ello puede lograrse. Al describir el papel que desempeña el sector privado en el sistema nacional de entrega de viviendas, se debe prestar atención a lo siguiente:

1. Se debe aumentar la capacidad del sector privado a fin de alcanzar los niveles deseados de construcción para los grupos meta apropiados. El gobierno deberá métodos que proporcionen incentivos al sector privado para que éste realice la función deseada en el sistema de entrega de viviendas. Entre los incentivos que han de considerarse para ser incluidos en la política para la vivienda (dependiendo de las circunstancias individuales locales) se encuentran, diversas clases de exenciones en materia de ingresos, ayuda por parte del gobierno en la adquisición de tierras, procedimientos simplificados para obtener licencias del gobierno, permisos, y aprobaciones para determinados proyectos de vivienda; adiestramiento para asegurar un suministro adecuado de administradores, capataces, y trabajadores calificados; prioridades en torno a la importación de equipo básico y de materiales de los que no se dispone localmente; y finalmente la asignación prioritativa de materiales de construcción para asegurar un suministro continuo en los lugares de trabajo. También se deben considerar los medios que estimulen el establecimiento y desarrollo de pequeños contratistas y asegurar que se distribuya un nivel adecuado de construcción a través del país de modo que se puedan satisfacer los objetivos generales nacionales de la vivienda.

2. Debe mejorarse el suministro y la calidad de los materiales de construcción y debe crearse una industria nacional de materiales de construcción. El gobierno debe considerar los medios para prestar ayuda a la industria de materiales de construcción, para que ésta logre los objetivos nacionales de vivienda. Entre los métodos que han de considerarse se encuentran los siguientes: proporcionar acceso al crédito de los suministradores de materiales de construcción, conceder prioridad a la importación de equipo básico, estimular la estandarización de los componentes de vivienda, maximizar la utilización

de materiales locales, y capacitar administradores y capataces. Además, debe fomentarse la capacitación para arquitectos e ingenieros, a fin de lograr una mayor eficacia en el diseño de viviendas y en la conservación de materiales de construcción. Se pueden considerar incentivos especiales si existe la necesidad de mejorar la distribución de materiales de construcción a través del país.

3. Debe incrementarse el suministro de capital para apoyar la construcción de viviendas en el sector privado. La movilización de capital para la construcción de viviendas es fundamental, y el mayor potencial en la mayoría de los países consiste en canalizar los ahorros particulares hacia la vivienda. El gobierno puede facilitar la movilización de ahorros particulares mediante el fomento de mecanismos de financiamiento de viviendas particulares, tales como sociedades de ahorro y préstamos, cooperativas de crédito, etc. Los ahorros movilizados para la adquisición de viviendas mediante tales organizaciones con frecuencia se encuentran fuera de las instituciones de ahorros y por lo tanto son un ingreso neto de la inversión de capital, más bien que una mera redistribución del capital que ya ha sido movilizado. Sin embargo, el gobierno, según la prioridad que conceda a la vivienda, podrá optar por incrementar la disponibilidad de capital requiriendo una asignación para inversiones de vivienda por parte de bancos comerciales u otras instituciones financieras que actualmente no conceden préstamos de vivienda. El documento de política para la vivienda debe describir las clases de instituciones financieras privadas que deben participar, definir sus responsabilidades y sugerir en principio los términos y condiciones de su participación en el financiamiento de viviendas.

#### D. El gobierno y el sector popular

También debe especificarse la postura del gobierno hacia el sector popular en la política para la vivienda. En la mayoría de los países será necesario reconocer el hecho de que los sectores público y privado no podrán, al menos en un futuro próximo, satisfacer las demandas de vivienda de la población. Por lo tanto, el sector popular desempeñará un papel de vital importancia al hacer frente a los requerimientos de vivienda de la población. Deben especificarse las medidas que el gobierno esté preparado a tomar para facilitar el desarrollo del sector popular

de vivienda. Entre estas se pueden incluir los procedimientos para asegurar la tenencia de tierras, el acceso a la obtención de crédito mínimo para la construcción o mejoramiento de viviendas o exención de códigos de construcción y de otras regulaciones que atañen únicamente a las viviendas de estándares más altos, así como cualquier tipo de restricciones negativas que se impongan sobre la ubicación o construcción de dicho tipo de viviendas.

#### V. Descripción de los Programas Fundamentales de Vivienda

El documento de política para la vivienda debe incluir una descripción general de los tipos de vivienda y clases de proyectos que han de fomentarse en los sectores público y privado. La descripción en el documento de política de vivienda sólo deberá fijar amplios parámetros para los programas de vivienda, a fin de permitir una amplia flexibilidad en la planificación de proyectos individuales.

El documento de política de vivienda deberá, para cada clase de vivienda que se ha de apoyar en el país, hacer indicaciones sobre las siguientes pautas generales:

1. Las zonas del país donde se considere apropiada cierta clase de vivienda (por ejemplo, los rascacielos pueden restringirse a ciertas ciudades de tamaño grande).
2. La gama de grupos de ingresos y/o grupos meta especiales para quienes se destinará la clase de vivienda.
3. El tamaño mínimo de unidad de vivienda para cada clase (por ejemplo, los apartamentos sin ascensor destinados a grupos de bajos ingresos deben tener por lo menos 30 metros cuadrados, o alguna otra dimensión adecuada al caso).
4. El tamaño máximo de la unidad para cada clase de vivienda (por ejemplo, los apartamentos sin ascensor no deben tener más de 60 metros cuadrados o alguna otra dimensión adecuada al caso). Una cuestión que debe decidirse es si será o no apropiado limitar la construcción de viviendas de lujo para grupos de altos ingresos, a fin de conservar materiales

de construcción y obligar a que la inversión se dirija hacia otras actividades económicas.

5. La gama de densidades generales deseadas en zonas residenciales para cada clase de vivienda, a fin de lograr eficiencia en el uso de los terrenos urbanos y minimizar los costos de infraestructura.

Las clases de vivienda que deben señalarse dependerían de las circunstancias locales dentro del país, especialmente en centros urbanos y rurales. Sin embargo, debe concederse atención a las categorías siguientes con respecto a la clase de viviendas:

A. Unidades de vivienda completas

Las unidades de vivienda completas se componen de las siguientes clases: Rascacielos; apartamentos sin ascensor; casas en hilera; casas duplex y viviendas unifamiliares.

B. Lugares y servicios para las casas en los barrios pobres

El término proyectos sobre lugares y servicios abarca una amplia variedad de soluciones físicas a las necesidades de asentamiento de la población urbana pobre. La característica común de todos los proyectos sobre lugares y servicios consiste en que no se proporciona una unidad completa de vivienda como parte del mismo proyecto. La familia debe terminar de construir una casa parcialmente construida, o edificar la suya propia desde el comienzo.

La ventaja evidente de los proyectos de lugares y servicios radica en que la mayor parte del costo de la unidad de vivienda misma no se encuentra incluida en los "gastos iniciales" del proyecto. Por lo tanto, el costo medio por familia es más bajo que el asignado convencionalmente al sector público para satisfacer las necesidades de vivienda de los pobres. Además, permite que se ponga al alcance de familias de bajos ingresos una amplia gama de alternativas a un precio que se pueda reembolsar sin la necesidad de obtener un importante subsidio. Otra ventaja más del enfoque sobre lugares y servicios consiste en que permite a la familia completar la unidad familiar a su propio ritmo, lo cual refleja su capacidad económica y los requisitos particulares que desean añadir a la unidad de vivienda.

Los proyectos sobre lugares y servicios logran satisfacer las necesidades de vivienda de los grupos de bajos ingresos, debido a que cuentan con parcelas individuales que permiten mantener animales, pequeños huertos de verduras, superficie para actividades industriales o artes, y la utilización de la estructura para propósitos de índole comercial o residencial--actividades que por lo general se encuentran excluidas si se reside en un apartamento. Incluso es posible, mediante buenas técnicas de diseño, mantener el nivel de densidad dentro de los proyectos comparable con el de las unidades de apartamentos de pocos pisos.

Se ha experimentado con proyectos sobre lugares y servicios en numerosos países, y parece ser que están ganando popularidad. En especial, los programas que han logrado obtener el mayor éxito han sido los de Lusaka, Zambia, y El Salvador, San Salvador.

### C. La rehabilitación de los asentamientos

Los programas en torno a la rehabilitación de los asentamientos han sido planificados para responder a las necesidades de la población urbana pobre en los lugares que esta ocupa actualmente. El concepto general en esta clase de proyecto se basa en la premisa de que la mayoría de los países en vías de desarrollo no pueden mantenerse al día con los nuevos requisitos de crecimiento en materia de vivienda, y por lo tanto, es de suma importancia conservar y mejorar los suministros existentes de vivienda, aunque éstos se encuentren a un nivel por debajo del mínimo establecido.

Este enfoque se justifica debido a que en la mayoría de los casos la calidad del medio ambiente físico es más importante que la verdadera calidad estructural de la vivienda. Por lo tanto, los pobres de las zonas urbanas pueden derivar considerables beneficios si se efectúan mejoras en el medio ambiente de la comunidad (como el mejoramiento del suministro de agua, sanidad, desagüe, electricidad, caminos y senderos). Además, los programas en torno a la rehabilitación de los asentamientos generalmente proporcionan ciertos medios de transferir la tenencia segura de tierras a los residentes.

Se ha demostrado en tales programas que una vez que los residentes han obtenido una tenencia segura de tierras, esto les sirve de estímulo para mejorar la calidad de sus unidades individuales de vivienda. En

algunos programas de rehabilitación de asentamientos, tales como el subvencionado por un préstamo de Garantía de Vivienda, en Seúl, Corea, se ha añadido un componente de préstamo directo para el mejoramiento de la vivienda, a fin de facilitar el proceso.

Los proyectos en torno a la rehabilitación de asentamientos representan indiscutiblemente una respuesta excelente a las necesidades referentes al mejoramiento de viviendas de la población urbana pobre.

D. Viviendas rurales

Las clases de vivienda rural que han de subvencionarse podrían incluir unidades completas de vivienda para agricultores, asentamientos rurales con base en conceptos sobre lugares y servicios y casas en los barrios pobres, y mejoramiento de viviendas rurales para las unidades existentes.

VI. Disposiciones Adicionales

La política para la vivienda debe incluir disposiciones adicionales referentes al impacto económico de la proyectada política de vivienda, el proceso para evaluar dicha política, y las pautas para la preparación de un plan nacional de vivienda.

A. Impacto económico

Debe emprenderse un análisis del impacto económico de la proyectada política de vivienda. La política para la vivienda debería guardar relación con lo demás sectores de la economía nacional y con la planificación económica global. Por lo tanto, los planificadores de la política para la vivienda deberán estudiar las repercusiones económicas de las proyectadas inversiones en dicho sector, de forma que los planificadores económicos puedan determinar si, en general, concuerdan con los objetivos nacionales de planificación económica.

A menudo el papel que desempeña la industria de la construcción en la formulación de la política para la vivienda pasa desapercibido. En la planificación económica nacional, el sector de la construcción comprende todos los aspectos de la misma, no sólo la residencial; con frecuencia no se aborda directamente el conflicto inherente entre la construcción residencial y la no residencial. Evidentemente, existen límites definidos en lo correspondiente al sector de la construcción en

cualquier momento dado, y por lo tanto la distribución de dichos recursos entre la construcción residencial y la no residencial puede convertirse en una cuestión de política de vital importancia. Con demasiada frecuencia, se ha postergado la construcción de viviendas, por haberse desviado los materiales y mano de obra a otros proyectos de mayor prioridad. Por otra parte, las demandas del sector de la vivienda son importantes para mantener y desarrollar pericias en la industria de la construcción. La política de la vivienda debe establecer las pautas que determinan las prioridades de dicha industria.

Como se ha señalado anteriormente, el sector de la vivienda tiene ciertos vínculos importantes con otros sectores de la economía. Los economistas deben estudiar los requerimientos de insumo de la construcción residencial y equipararlos con las de otros sectores de la economía.

De vez en cuando las declaraciones de política mencionan los efectos que el nivel de empleo en el sector de la vivienda tiene sobre la industria de la construcción. Las decisiones relativas a la tecnología adecuada de construcción determinarán el grado en que los individuos compartirán los beneficios de los gastos de la vivienda. Las decisiones tecnológicas afectarán a las personas de bajos ingresos en dos formas diferentes, a saber:

1. La maximización de la proporción de mano de obra (principalmente no calificada) en la producción de materiales de construcción contribuirá a aumentar el ingreso o a mejorar su distribución, o ambas cosas a la vez. El efecto que tenga sobre el ingreso dependerá de que la mano de obra se emplee centralmente (por el Gobierno o constructores comerciales) o de que se le permita producir los bienes y servicios requeridos independientemente, quizás de acuerdo con normas especificadas. Esto último parece ofrecer las mayores posibilidades para lograr una distribución más amplia de las utilidades y del empleo.

2. Las tecnologías empleadas en la edificación de las viviendas determinarán cuáles serán las necesidades de mano de obra. Mediante la expansión de varios planes de autoayuda, existen grandes posibilidades de convertir las horas de ocio de los desempleados o subempleados en un bien negociable ya que la mayoría de los hogares

construidos tendrán un valor de reventa. Las políticas de Africa y de gran parte de Asia, sólo están comenzando a reconocer y aprovechar estas posibilidades.

La interacción significativa, aunque más sutil, entre la vivienda y el empleo indirecto y los niveles de ingreso se ignora, en su mayor parte, en las enunciaciones de planes o políticas. La formulación de una política basada en presunciones erróneas sobre esta relación puede minar gravemente el mejoramiento de los niveles generales de vida.

Son muchas las formas de empleo que están vinculadas con el estilo de vida de asentamientos no planificados: tenderos, vendedores ambulantes, panaderos, aguadores, pequeños terratenientes, criados, maestros, artesanos, poceros, y otros peones para la construcción y mantenimiento locales de las viviendas. Aun las políticas de mejoramiento de barrios de ocupantes precarios afectarán al delicado equilibrio de esta economía y, por esta razón, deberán estudiarse atentamente antes de llevarse a la práctica.

El acceso de las familias de ingresos bajos al empleo ofrecido por las personas de ingresos más elevados, las instituciones o empresas comerciales a quienes pueden proporcionar bienes y servicios, también debe tenerse en cuenta en la relación indirecta de la política para la vivienda. Ello representa las funciones críticas de emplazamiento y tenencia de la vivienda a que aludimos anteriormente en este informe y constituye una gran fuente de problemas en la ejecución de las políticas que no toman en cuenta este factor.

La política para la vivienda puede surtir también efectos importantes sobre los mercados de capitales y monetarios de un país. El grado en que se institucionalice la movilización de capitales para la vivienda y el sistema de control de los créditos para este sector, puede afectar a los tipos de interés y la provisión de créditos para la vivienda. Habrán de considerarse las prioridades de esos créditos en relación con otras prioridades de la política monetaria y crediticia.

Las inversiones en el sector de la vivienda pueden afectar a la situación internacional de pagos y de la deuda de un país. Como se ha señalado anteriormente, las inversiones en la vivienda pueden requerir considerables importaciones de materiales, que deberán considerarse

frente a las demás prioridades de importación y los ingresos totales de divisas. Además, habrán de considerarse dentro del marco de la planificación económica nacional, los efectos producidos por los préstamos obtenidos del exterior para inversiones en la vivienda sobre la situación actual y futura de la deuda.

B. Evaluación de la política y plan para la vivienda

La política para la vivienda debería precisar explícitamente la importancia y necesidad de la evaluación y el intercambio de información entre los servicios encargados de la política nacional para la vivienda y los del plan nacional en ese aspecto.

Para que la política en materia de vivienda sea eficaz, tiene que ser pertinente con respecto a las actividades en marcha en dicho sector que sólo pueden mantenerse mediante un intercambio constante de información. En principio, una enunciación de política bien formulada debería prever solamente exámenes y revisión periódicos. Sin embargo, en la práctica, la revisión de la política existente, en la medida en que sea necesaria, será probablemente un proceso incremental a medida que en los niveles administrativos y políticos se comprende mejor la naturaleza de la vivienda. Por tanto, debe mantenerse una relación dinámica entre la formulación, la evaluación y la reformulación.

El principal problema relacionado con la evaluación es su ausencia. Esto se ha atribuido a causas diversas: el tiempo requerido; la naturaleza interrelacionada de muchas deficiencias de la política; falta de voluntad política, etc. Aun en los casos en que se emprenden actividades de evaluación, pueden plantear preguntas erróneas respecto a la eficacia de los instrumentos determinados para el logro de objetivos que permanecen incontestables. Rara vez se indaga acerca de la eficacia de las estrategias empleadas o de la suficiencia de las metas declaradas o implícitas. Por tanto, por "evaluación" no entendemos una escasez de estadísticas de producción, sino la falta de una evaluación organizada y sistemática al nivel de metas y fines.

Si bien algunos planes se refieren detenidamente a la necesidad de determinar el progreso y la eficacia, no detallan en grado suficiente cómo, dónde y a través de qué conductos ha de realizarse, con lo que los resultados son fraccionarios, generalmente al nivel de meta,

sin llegar a tener una influencia real sobre el enfoque general para satisfacer las necesidades en materia de vivienda y de otra índole.

Las propias metas y propósitos se tratan de ordinario en forma no cuantificable o incompatible, convirtiendo la evaluación del progreso en un proceso subjetivo más que objetivo. Así, pues, la evaluación, si es que se realiza, se limita principalmente a determinar la actuación del organismo respecto de las metas del plan, en vez de la actuación respecto a la política, y en actuación relacionada con la política en función de las necesidades básicas de albergue y de otra índole de la población. Para que la evaluación sea eficaz, será necesario prestar atención a cada uno de esos tres aspectos.

C. Formulación de un plan nacional para la vivienda

Se ha establecido la diferencia entre la política nacional de vivienda y el plan nacional de vivienda. La política nacional de vivienda debería precisar explícitamente esta diferencia y establecer pautas en torno a la formulación y contenido del plan nacional de vivienda. Se debe incluir quién formulará el plan, cuándo se preparará, qué deberá contener, y el período de tiempo cubierto. En el Capítulo IV se expone lo antedicho más detalladamente.

## Capítulo IV

### PREPARACION DEL PLAN DE LA VIVIENDA

El documento que formula la política de la vivienda, una vez terminado, servirá de pauta general para el plan de la vivienda que, describirá la estrategia para la puesta en práctica de dicha política, y establecerá fechas tope específicas para el número de unidades que se proyecta construir, rehabilitar o mejorar, y los niveles de inversión requeridos, procedentes de los sectores público y privado. Además, el plan de la vivienda debería identificar las medidas específicas a adoptar por el gobierno a fin de facilitar el logro de la política de la vivienda.

Será preferible coordinar el período de tiempo del plan de la vivienda con el plan nacional de desarrollo económico (este período de tiempo suele ser de tres a cinco años). De este modo, el plan de la vivienda y el plan nacional de desarrollo económico pueden ser de ayuda directa y se podrá dar plena consideración a las consecuencias del último en el campo de la vivienda. Por ejemplo, el plan nacional de desarrollo económico puede recalcar la descentralización del desarrollo industrial, lo cual, a su vez, requerirá que los trabajadores dispongan de viviendas en los lugares seleccionados; o puede dar prioridad a retrasar el crecimiento de la ciudad capital, y en tal caso, el plan de la vivienda debe dar prioridad a mejorar los asentamientos existentes y a reducir la tasa de nuevas construcciones, para mantener la coordinación con los objetivos nacionales.

También debería existir un plan anual de la vivienda que funcionase dentro de un marco de tiempo más amplio. Esto permitiría una observación más precisa del progreso realizado con arreglo al plan nacional de desarrollo económico y un reajuste del plan anual de la vivienda, en tal modo que refleje las necesidades reales. Por ejemplo, si la propuesta descentralización de la industria comienza a demorarse por una u otra causa, es sumamente importante no edificar viviendas antes de que surja la necesidad de las mismas, ya que, de otro modo, se malgastarán los recursos que podrían ser de utilidad en otros sectores.

### Determinación de metas para la construcción

La política de la vivienda establecerá prioridades y objetivos generales para la construcción de unidades de vivienda, y definirá las responsabilidades al respecto, entre las organizaciones de los sectores público, privado y popular y los individuos. Se identificarán los recursos combinados de capital (véase más adelante la exposición de las finanzas de la vivienda). Quedan, pues, por determinar las metas efectivas para la construcción. El Cuadro III muestra varias de estas metas.

Las columnas horizontales identifican los grupos meta de interés, así como el sector encargado de la producción de las viviendas (público, privado o popular en el caso de los grupos de bajos e infimos ingresos).

La columna vertical indica el "cálculo de necesidades totales" para el tiempo límite al que se aplica el plan, y el "cálculo de demanda efectiva total". La "necesidad" y la "demanda efectiva" se deberían distribuir con arreglo a los requisitos del grupo meta. La finalidad de este concepto general es el de establecer una relación entre el programa real propuesto y las necesidades generales, y ver qué porcentaje de la demanda efectiva se puede satisfacer mediante el programa de construcción.

El resto de la columna vertical debería identificar los tipos de viviendas a construir. Se hace una enumeración hipotética para ilustrar los tipos de viviendas de probable interés. El plan de la vivienda debería entonces distribuir los objetivos reales de construcción por tipos de viviendas y grupos meta. Naturalmente, los objetivos en cuanto a la construcción de viviendas deben tener una relación con la disponibilidad de fondos para financiarlas, punto éste que se examina más adelante.

### Asignación de recursos financieros

Las metas fijadas con respecto a la construcción, sólo pueden ser válidas si se dispone de suficientes recursos de capital para apoyarlas. El Cuadro IV muestra el esquema de distribución de recursos de capital que se cotejará con el programa de construcción presentado en el Cuadro III. Las columnas horizontales indican el plan de distribución por grupos meta, desglosado en fondos del sector público y del sector privado, y, en el caso de los

grupos meta de bajos e ínfimos ingresos, los fondos del sector popular. Sería de utilidad contar con una columna adicional que mostrase el costo medio por unidad. Este costo se puede obtener dividiendo el número de unidades (del Cuadro III) por el total de inversiones de capital. Por falta de espacio, el costo medio por unidad no figura en el Cuadro IV.

Las columnas verticales de la mitad superior del cuadro indican los tipos de viviendas, los cuales deberían ser los mismos que se identifican en el Cuadro III. Entonces se puede señalar la inversión total para las viviendas provenientes de los sectores público y privado, por grupo meta, para cada tipo de vivienda.

La mitad inferior de la columna vertical identifica las fuentes individuales de capital relativas al programa de inversión total que aparece en la mitad superior. Las fuentes de capital se dividen en las que provienen del sector público y las del sector privado. Evidentemente, para determinar el volumen de capital a movilizar de las respectivas fuentes, es fundamental que se hayan tenido en cuenta cálculos realistas en cuanto a su disponibilidad.

En el cálculo de costos de capital se deberían incluir todos los costos de las unidades que se van a suministrar. Esto comprendería no sólo los gastos de construcción, sino también otros afines de terrenos e infraestructura.

#### Análisis del programa de inversiones de capital

El plan de la vivienda debería, asimismo, identificar los términos y condiciones de la venta, arrendamiento o alquiler de las unidades que se proyectan construir, incluyendo el pago inicial y las condiciones de todos los préstamos que se faciliten para cada tipo de vivienda. Se deberán analizar las consecuencias económicas de las condiciones en que se concede el préstamo hipotecario; cuando se trate de viviendas de alquiler, también se deberá examinar la vida útil prevista de la unidad.

Este análisis también debería revelar específicamente, cualquier elemento de subvención incluido en los programas de viviendas del sector público.



CUADRO III

LA RELACION ENTRE TIPOS DE UNIDADES Y GRUPOS META CON RESPECTO AL PROGRAMA DE LA VIVIENDA

	Total		GRUPOS META																
			Grupos de ingreso del público general											Grupos meta especiales					
			Alto		Mediano Alto		Mediano		Bajo			Más bajo			Servicio civil	Militar	Trabajadores independientes		
			Unidades	%	Pub	Pri	Pub	Pri	Pub	Pri	Pub	Pri	Pop	Pub	Pri	Pop	Pub	Pub	Pub
Cálculo de necesidad total Cálculo de demanda efectiva total Programa de construcción																			
TIPOS DE UNIDADES DE VIVIENDA URBANA																			
A. Unidades compl. Rascacielos Apartamentos sin ascensor Casas en hileras Duplex Individuales																			
B. Lugares y serv. Hogares en los barrios pobres Parcelas y servicios																			
C. Rehabilitación de asentamientos																			
RURAL																			
A. Unidades completas																			
B. Asentamientos y servicios																			
C. Rehabilitación de viviendas rurales																			

Pub = Sector público

Pri = Sector privado

Pop = Sector popular

CUADRO IV

LA RELACION ENTRE TIPOS DE UNIDADES Y GRUPOS METAS CON RESPECTO AL PROGRAMA DE LA VIVIENDA

VIVIENDA	Inversión total de capital	Grupos de ingreso del público en general											Grupos meta especiales					
		Alto		Mediano Alto		Mediano		Bajo			Más bajo			Servicio civil	Militar	Trabajadores industriales		
		Pub	Pri	Pub	Pri	Pub	Pri	Pub	Pri	Pop	Pub	Pri	Pop	Total	Total	Pub	Pri	Costo por unidad
FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO																		
1. ACCIONES																		
2. PRESTAMOS PUBLICOS																		
3. PRESTAMOS INTERNACIONALES																		
4. REINVERSION DE RECUPERACIONES DE COSTOS DE LA VIVIENDA PUBLICA																		
5. AHORROS PRIVADOS EN INSTITUCIONES PUBLICAS																		
FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PRIVADO																		
1. BANCOS COMERCIALES																		
2. PAGOS INDIVIDUALES																		

Pub = Sector público

Pri = Sector privado

Pop = Sector popular

Toda política económica de carácter pública entraña la cuestión básica de los subsidios. El factor subsidio, en algunos programas públicos de vivienda en 1976, en Asia, puede llegar a suponer del 75 al 85% del costo total de las unidades destinadas a los grupos de ingresos más bajos. Esta tasa experimentará un aumento real en los años venideros, a medida que el ingreso real del grupo meta no pueda mantener el ritmo de incremento de los costos de producción. En Indonesia, el factor subsidio en lo que respecta a su programa oficial de viviendas de bajo costo, es considerable (aunque ya ha realizado progresos en el mejoramiento de asentamientos y en terrenos y servicios que han reducido considerablemente los factores de subsidio).

Con demasiada frecuencia, los subsidios para la vivienda no se conocen ni siquiera en términos cuantificados. Los cálculos referentes a subsidios no suelen tener en cuenta los costos del terreno, infraestructura de alcantarillado y servicios comunitarios, que aumentan sin cesar los costos de administración del inmueble, ni la importancia de establecer una reserva para los pagos no efectuados. Después de considerar todos estos puntos, es posible encontrarse con un flujo negativo de efectivo, y que la entidad quede descapitalizada, a menos que explote nuevas fuentes de ingresos o que continúen los subsidios gubernamentales.

Esto es lo que ha sucedido en todos aquellos países donde se han intentado llevar a cabo programas de viviendas fuertemente subvencionados. La mayoría de ellos han fracasado y los programas han desaparecido.

El motivo por el cual tantos profesionales en el sector de la vivienda y diversos organismos internacionales que conceden préstamos para la construcción de viviendas, se manifiestan tan contrarios a las subvenciones, no se debe a falta de interés por el pobre, sino más bien a la admisión de que, en su presente forma, la mayoría de las subvenciones perjudican considerablemente la viabilidad del organismo encargado de la construcción de viviendas, y ponen en tela de juicio la capacidad de dichos organismos para continuar las operaciones a largo plazo.

Operaciones adicionales del plan de la vivienda

La última sección del plan de la vivienda debería enumerar aquellas operaciones propuestas por el gobierno para prestar asistencia a los programas de vivienda. Dichas operaciones estarían directamente relacionadas con la situación local, aunque también podrían incluir los siguientes puntos:

1. Actividades destinadas a ayudar a la industria de materiales de construcción.
2. Incentivos para las compañías particulares de construcción.
3. Propuestas para la creación de cualquier nueva institución de vivienda, o para realizar cambios de importancia en las ya existentes.
4. Cualquier acción legislativa propuesta para facilitar vivienda.
5. Recomendaciones para introducir adecuadas tecnologías de construcción.
6. Propuestas para programas de capacitación relativos a instituciones o programas de vivienda.
7. Propuestas para realizar trabajos de investigación sobre la vivienda o materiales de construcción.
8. Propuestas para la evaluación de programas de vivienda.

El plan de la vivienda debería formular las propuestas adecuadas, en los términos más específicos que fuere posible. Cada uno de los programas debería ser específico en cuanto a las actividades requeridas, la asignación de funciones y los objetivos a alcanzar.

## Capítulo V

### LA EXPERIENCIA DE AID EN LA POLITICA NACIONAL DE LA VIVIENDA

La Oficina de la Vivienda de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, ha sido un defensor principal de la formulación de políticas nacionales de vivienda. En el curso de los tres últimos años, la AID ha ayudado a numerosos países a resolver sus problemas de vivienda, usando para ello una variedad de criterios, entre los que figura la prestación de asistencia en la formulación de políticas nacionales de vivienda.

La ayuda prestada por la AID se ha extendido a algunos trabajos realizados en Corea, Tailandia, la Costa de Marfil, Egipto y Honduras. La experiencia de Corea ha sido muy vasta y se expone a continuación.

#### La experiencia de Corea

Como parte del convenio entre el Ministerio de Construcción y la Oficina de la Vivienda de la AID, el Gobierno de Corea, a principios de 1974, se comprometió a la formulación de una política nacional de vivienda. En aquel tiempo, varios organismos gubernamentales coreanos estaban participando en distintos programas dentro del sector de la vivienda. Se llegó a una decisión de emprender una evaluación integral de política de la vivienda, a fin de racionalizar diversas actividades institucionales en el sector de la vivienda y sentar las bases para el futuro desarrollo del programa. Este fue uno de los primeros intentos realizados por un país en vías de desarrollo para reevaluar su estrategia en el sector de la vivienda.

Los trabajos comenzaron con la creación de un grupo especial bajo la dirección del Comité de Política de la Vivienda, que preside el Ministro de la Construcción. Durante los meses siguientes, se recopiló una gran cantidad de información y se llevaron a cabo análisis preliminares. AID prestó asistencia técnica a estos trabajos periódicamente, pero las principales funciones de recopilación de datos, análisis y decisiones de política corrieron a cargo de los coreanos.

El documento final en el que se enuncia la política de la vivienda, publicado en mayo de 1975, esboza el doble objetivo del gobierno de incrementar el número de viviendas y mejorar los niveles de las mismas. Los instrumentos mediante los cuales se espera lograr estos fines también se presentaban: ampliación de fondos para inversiones en materia de vivienda; prestación de asistencia a la industria de la vivienda; incremento de las existencias de terrenos para la edificación de viviendas, y racionalización de funciones administrativas. El documento también presenta en líneas generales, un plan de construcción de viviendas a largo plazo (1972-1981).

El resultado más importante conseguido por la política de la vivienda pudiera ser la aceptación de la necesidad de conservar las viviendas existentes actualmente, en cuanto sea posible. Esto supone un cambio total en relación con la anterior política seguida por Corea. En Seúl ya se ha establecido un programa piloto de mejoramiento de hogares, para poner en práctica la nueva política. A los propietarios, que podrán adquirir terrenos de propiedad pública, se les facilitarán servicios para el mejoramiento de la infraestructura y préstamos para la reparación de sus viviendas.

En general, la experiencia de Corea, en lo que a formulación de política se refiere, ha comenzado con gran éxito lo que debe ser un proceso continuo si se desea llevarlo a feliz término. Todavía queda mucho por hacer, especialmente en el aspecto de financiación de viviendas, racionalización de administración de viviendas, tasas de interés en el sector público, y la creación de nuevos incentivos destinados a estimular al sector privado a participar activamente en los esfuerzos encaminados a alcanzar los objetivos de la política nacional de la vivienda. AID continuará apoyando la política coreana nacional de la vivienda a medida que vaya evolucionando.

#### La experiencia de Honduras

La oficina regional de la AID para América Latina (ROCAP) ha venido prestando asistencia técnica muy limitada a Honduras, en la preparación de la política nacional de la vivienda de dicho país.

Las labores para dar comienzo a la formulación de la política nacional de la vivienda en Honduras, considerada como cuestión prioritaria en el Plan de Desarrollo Nacional, se iniciaron a finales de 1975.

Al principio, se estableció un comité coordinador, en el que estaban representados expertos en materia de vivienda, tanto del sector público como del privado, entidades afines y organismos especializados en desarrollo, con una cierta asistencia de AID.

Por primera vez se contó con una sólida base que podría resultar en un rendimiento satisfactorio en los sectores económico, financiero, institucional y de la construcción, mientras se formulaban objetivos y prioridades clave. La política de la vivienda se concentra en:

1. Mejorar el rendimiento de las instituciones actuales para el fomento de la vivienda.
2. Incrementar de forma gradual los gastos fiscales para el fomento de la vivienda (a medida que se vaya definiendo más claramente el impacto del sector sobre el rendimiento económico nacional).
3. Entregar viviendas a las familias situadas en los estratos económicos más bajos.
4. Garantizar la disponibilidad de terrenos para urbanizaciones.
5. Otros objetivos, tales como investigación y experimentación en entrega de viviendas, reclutamiento de personal para carreras relacionadas con la vivienda, etc.

La política de la vivienda, terminada de formular recientemente, presenta una clara imagen del desequilibrio existente en la no entrega de viviendas a familias de bajos ingresos. Insiste en este punto mediante proyecciones de formación de hogares, tanto entre las familias de bajos ingresos de las zonas rurales como las urbanas. Documenta problemas estructurales y de organización que existen en el marco institucional del fomento de la vivienda, incluso las limitaciones económicas del mercado y las limitaciones concomitantes del sector financiero en cuanto a responder a las mismas.

Las recomendaciones se concentran en la mejora de las relaciones funcionales entre las instituciones existentes en el campo de la vivienda, tanto públicas como privadas. También delinear una más eficaz correlación y coordinación de funciones, áreas de jurisdicción más definidas, y la integración del programa para el fomento de la vivienda con la puesta en práctica del plan y el programa nacional y regional.

Si bien se ha evitado la tendencia a abogar por la creación de un nuevo "super organismo", se presentan claramente programas innovativos adecuados al clima económico de la nación, los cuales se concentran en:

1. El establecimiento de un Comité (coordinador) Nacional de la Vivienda, destinado a activar, supervisar y coordinar la construcción de nuevas viviendas.
2. La organización de un programa para un banco del suelo, con miras a limitar la especulación del suelo en las zonas urbanas.
3. La iniciación de un programa nacional de terrenos y servicios, con la recomendación de utilizar el concepto básico en otros sectores (industrial) de la economía.
4. El establecimiento de un fondo especial para la vivienda, que se emplearía en la construcción de viviendas para familias de bajos ingresos.
5. La organización de un programa especial para hacer frente a las emergencias en materia de vivienda.

La política de la vivienda responde forzosamente a las principales deficiencias institucionales de este sector, y ofrece programas integrales con una implementación del proyecto bien definida. Es evidente que se ha preparado una guía orgánica y un formato de implementación impresionantes.

### La experiencia de la Costa de Marfil

AID ha participado en tres operaciones para la concesión de préstamos garantizados para viviendas a la Costa de Marfil, la última de las cuales constituyó una empresa conjunta de AID y el Banco Mundial. Durante el período de tiempo a través del cual se extendió la colaboración con el Gobierno de la Costa de Marfil, se llevó a cabo una serie de modificaciones en la política de la vivienda, aunque todavía no se ha formulado una política integral como la que se describe en el Capítulo II.

La Costa de Marfil, como muchos países, ha dependido principalmente de la construcción de viviendas fuertemente subvencionadas, por parte del sector público, para cubrir sus necesidades. Durante muchos años, este país ha estado empleando también otros métodos como parte de su política de vivienda. Algunos de los cambios más notables introducidos en ella han sido los siguientes:

1. Creación de un banco nacional de la vivienda y uso del mismo como fiduciario central del sector de la vivienda, para administrar fondos tributarios y préstamos del exterior destinados a la construcción de viviendas económicas.
2. Iniciación de un programa para la movilización del ahorro, en el que, en septiembre de 1976, participaban los titulares de, aproximadamente, 3.000 cuentas de ahorro.
3. El logro de una mayor disponibilidad de financiación de viviendas en el caso de familias de más bajos ingresos. En la Costa de Marfil el acceso a la financiación de hipotecas suele estar limitado a aquellas personas cuyos ingresos figuran entre el 15% de los más elevados del país. Los programas primero y segundo de Viviendas Garantizadas facilitaban la financiación de hipotecas a familias que tienen ingresos más bajos, hasta alcanzar a las que están dentro del cuadragésimo percentil. En relación con el actual programa, el Banco de la Vivienda y el Banco de Crédito de la Costa de Marfil han convenido

en hallar métodos que permitan financiar la construcción y mejora de viviendas en el caso de familias de ingresos todavía más reducidos y a los del sector no regular.

4. Uso de programas regulares de pagos mensuales que vayan aumentando en años futuros a medida que asciendan los ingresos, para permitir a los beneficiarios de bajos ingresos financiar la adquisición de casas cuyo valor esté dentro de sus posibilidades del momento.
5. Reducción de factores subsidio mediante la recuperación de costos de infraestructura para las viviendas de familias de bajos ingresos.
6. Subasta de proyectos de vivienda en pequeños lotes, a fin de que los contratistas de la Costa de Marfil puedan licitar, lo que les permitiría competir con contratistas de otros países; uso de consultores de la Costa de Marfil para el diseño y supervisión del proyecto.

Además de las innovaciones que se acaban de especificar, AID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) han colaborado con la Costa de Marfil en la formulación de nuevas pautas de política, ilustradas en los programas actuales, que incluyen rehabilitación de los barrios de tugurios, subvenciones cruzadas y la realización de un esfuerzo importante para proveer lugares y servicios.

Punto de vista de la AID  
sobre los objetivos adecuados  
en materia de vivienda

Aun queda mucho por hacer para mejorar las políticas nacionales de vivienda y convertirlas en pautas realmente operativas. Lo que importa reconocer es el hecho de que una política nacional de la vivienda nunca es estática, ni se acaba nunca. Es preciso someterla a revisiones continuas para que responda a las múltiples y complejas cuestiones que afectan la provisión de viviendas en cualquier país.

La AID ha aprendido mucho hasta la fecha, como resultado de su participación en la periferia de las labores de formulación de política de la vivienda. Ha aprendido que, por lo general, los cambios de importancia en el papel que desempeña el sector público en el sistema de suministro de viviendas, no se pueden introducir rápidamente. Es conveniente actuar a través de pautas de política que conduzcan a la rectificación de desequilibrios en los programas de vivienda, y al logro de mejoras en la administración, finanzas y fomento de dichos programas. En resumen, se tienen que reconocer las limitaciones dentro de las cuales es preciso formular, de una manera realística, la política nacional de la vivienda, y se debe entender que dicha política supone un proceso evolutivo a largo plazo.

El trabajo realizado por la Oficina de la Vivienda, tanto en asistir en la formulación de política nacional de la vivienda, como en relacionarse con los países que están participando en el programa de Préstamos Garantizados para Viviendas, de AID, ha permitido a esta agencia el ver con más claridad las clases generales de objetivos hacia los cuales consideramos que deberían dirigirse las políticas y los programas nacionales de vivienda.

El objetivo central de las políticas y los programas de la vivienda debe ser el de aumentar al máximo la existencia neta de viviendas del país. Se debe poner un empeño especial en reducir el déficit de viviendas y alcanzar niveles de producción que puedan seguir el ritmo de la formación de nuevos hogares. Dado el enorme número de unidades de vivienda que es necesario proveer, cada nación debe concentrar sus limitados recursos de la forma más eficaz. Esta medida, con frecuencia impondrá la necesidad de realizar considerables revisiones de las políticas y los procedimientos que estén en vigor.

En la mayoría de los casos, alcanzar este objetivo general significará orientar el papel del sector público en materia de vivienda, hacia el establecimiento de programas nacionales que se concentren en hacer frente a las necesidades de las personas de ingresos más bajos, que no pueden participar en programas de vivienda organizados por los sectores público regular, semipúblico y privado oficial.

Existen verdaderas posibilidades de mejorar la calidad de vida del pobre de las zonas urbanas. Numerosos países

en vías de desarrollo ya han respondido al desafío con innovaciones e imaginación. Como resultado de experiencias recientes, están comenzando a surgir ciertos criterios generales para una respuesta programática:

1. Los programas de vivienda destinados a personas de ingresos bajos tienen que estar concebidos de tal manera que se puedan aplicar de forma masiva sobre una base continua.
2. Los costos de operación y capital per cápita deben ser aceptablemente bajos, con el potencial de recuperarlos del pobre de las zonas urbanas.
3. Tienen que brindar considerables oportunidades de autoayuda y participación a los mismos pobres de las zonas urbanas.
4. Deben tener requisitos administrativos aceptablemente bajos.
5. Han de ser flexibles y capaces de adaptarse a las necesidades cambiantes del pobre de las zonas urbanas.

La actual insistencia de la Oficina de la Vivienda en la rehabilitación de los asentamientos y de los proyectos para el suministro de terrenos y servicios, cumple estos criterios de manera satisfactoria y ofrece una respuesta lógica a las necesidades del pobre de las zonas urbanas.

También existe la necesidad y la oportunidad de reducir el costo medio por unidad de vivienda del sector oficial construidas en el sector público, a fin de edificar más unidades con el mismo nivel de inversión de capital. Esto será posible reduciendo el tamaño medio de las unidades construidas, bajando el estándar de la infraestructura, mejorando la planificación del terreno y el diseño arquitectónico, y perfeccionando las tecnologías de construcción empleadas.

AID ha prestado su ayuda a proyectos de viviendas estándar a través del Programa de Viviendas Garantizadas, cuando se ha demostrado que satisfacen los criterios de asequibilidad por parte de familias con ingresos inferiores al promedio de la ciudad en la que residen.

AID se ha mostrado satisfecha de que su participación financiera, a su vez, ha conducido a la introducción de innovaciones significativas en el diseño y la construcción, lo que ha redundado en reducciones considerables en los costos con relación a prácticas anteriores.

Pese al bien organizado enfoque con respecto a la vivienda, tanto en el sector público como en el privado, no es probable que la mayoría de los países puedan satisfacer las necesidades de todos sus grupos de bajos ingresos. La AID, por lo tanto, opina que los países en vías de desarrollo tienen que reconocer la contribución potencial del sector popular y alentar la construcción de viviendas por el procedimiento de autoayuda. El primer requisito será la terminación de aquellas actividades (tales como la demolición de asentamientos de precaristas) que son inherentemente contraproducentes en relación con el objetivo central de asegurar el máximo aumento neto de existencia de viviendas. Además, se debería reconocer al sector popular como un legítimo proveedor de viviendas en la nación, y se deberían proporcionar zonas adecuadas, dentro de las ciudades, para la edificación de casas con la ayuda propia (con o sin proyectos gubernamentales para el suministro de terrenos y servicios).

El Capítulo II enumera las áreas en las que se deberían formular objetivos específicos de política de vivienda. Dichos objetivos dependerían, como es lógico, de las circunstancias determinadas que existieran dentro de un país dado, pero la AID opina que es de desear que sigan una tendencia general dentro de los principios siguientes:

1. Se debería reconocer claramente la importancia de la vivienda en la estrategia del desarrollo, como un factor contributivo al desarrollo económico nacional.

2. La asignación de prioridades de los recursos en materia de vivienda debería mantener un equilibrio entre viviendas urbanas y rurales, aunque bien pudiera tener preferencia el desarrollo rural sobre el urbano en la asignación general de recursos de inversión total de capital. Esta conclusión se basa en el hecho de que los problemas de vivienda son más agudos en las zonas urbanas, y que las necesidades en materia de viviendas en las zonas rurales se pueden solucionar de manera más eficaz mediante la autoayuda. No obstante, dado

que la población de la mayoría de los países es predominantemente rural, también se deberían apoyar programas especiales para viviendas rurales. En las zonas urbanas, la distribución de los recursos en materia de vivienda debería tratar de reforzar las estrategias nacionales en cuanto a distribución de población; sin embargo, se debería alentar a las ciudades capitales y a los grandes centros urbanos a mantener su reserva de viviendas mediante programas de rehabilitación, y a permitir la expansión, siguiendo el ritmo del crecimiento demográfico, por medio de proyectos para el suministro de terrenos y servicios de estándar mínimo, que, por sí mismos, no constituyan un aliciente a la migración adicional.

3. Es preciso conceder la más alta prioridad a la asignación de recursos públicos en materia de vivienda, a los grupos de ingresos bajos e ínfimos. La misma participación financiera de la AID en el campo de la vivienda, a través del Programa de Viviendas Garantizadas, exige que los proyectos se pongan al servicio de los sectores de población con ingresos inferiores al promedio de una zona dada. No obstante, la AID reconoce que puede existir una grave carestía de viviendas entre todos los grupos de ingresos, e incita a los gobiernos a tomar las medidas necesarias para facilitar, hasta el máximo grado posible, la respuesta del sector privado a todos los ciudadanos del país, siempre que los costos corran a cargo del beneficiario. Como regla general, la AID recomienda que no se lleven a cabo programas para grupos meta especiales, en particular si dichos programas están fuertemente subvencionados con fondos públicos.

4. La movilización de fondos para la vivienda es la piedra angular de un programa significativo de la vivienda a largo plazo. AID considera apropiado utilizar fondos públicos en apoyo de objetivos en materia de vivienda, pero que sólo mediante la movilización de ahorros del sector privado se puede confiar en superar los problemas básicos de la vivienda en la mayoría de los países en vías de desarrollo. Por consiguiente, se debería conceder la máxima prioridad a mejorar el sistema de financiación de viviendas del sector privado.

5. La AID no recomienda el uso general de cuantiosas subvenciones dentro de los programas de viviendas. En la mayoría de los casos, el empleo de subvenciones por parte de los gobiernos redundaría en perjuicio del sector de la vivienda en general, ya que tiende a limitar el número

de casas que se pueden construir a lo largo del tiempo, por el sector público, e impide al sector privado satisfacer las necesidades de los grupos de ingresos bajo y medio, al no poder competir con las políticas de precios subvencionados. La AID reconoce que tal vez un país no pueda cancelar todas las subvenciones de forma repentina, especialmente en aquellos casos en que ya se ha introducido al mercado una gran cantidad de casas subvencionadas. Se debería tratar de ir eliminando gradualmente las subvenciones generales a lo largo de un período de tiempo razonable, con objeto de establecer organizaciones viables y autofinanciadas, en el sector público, para ocuparse de asuntos relativos a la vivienda. El primer paso consiste en iniciar una adecuada contabilidad de costos de las subvenciones concedidas y cancelar la subvención de las tasas de interés, (que requieren subvenciones anuales durante la vida de la hipoteca) en favor de una subvención única amortizable. Las subvenciones modestas, de carácter especializado, pudieran ser apropiadas en algunas situaciones claramente definidas.

6. El sector público tiene reservado un importante papel en la tarea de satisfacer necesidades generales de vivienda. Según la AID, las prioridades entre las tres funciones del sector público (construir, financiar y facilitar) serían:

#### Construir

La función principal del sector público consiste en asegurar la disponibilidad de una cantidad adecuada de terrenos urbanizados para la construcción de zonas residenciales. Por lo tanto se les debe dar prioridad a los proyectos que se ocupan de terrenos y servicios con unidades de viviendas mínimas (por ejemplo, los proyectos de Viviendas Garantizadas de Túnez y Nairobi). En segundo lugar, se deberían conservar las casas existentes y, por consiguiente, habría que hacer más hincapié en proyectos de rehabilitación de asentamientos, en toda el área de la ciudad. El sector público sólo debería construir unidades de viviendas completas si se trata de alcanzar un objetivo determinado (por ejemplo, introducir el concepto de apartamentos para grupos de ingreso medio, como hizo la Corporación Coreana de la Vivienda con los préstamos para Viviendas Garantizadas), o si no se puede inducir al sector privado a ocuparse de esta tarea, por no querer arriesgarse o por falta de medios.

### Financiar

El sector público tiene la importante misión de garantizar que en todo el país funcione un sistema adecuado de financiación de viviendas. Habría que alentar al gobierno a proveer un volumen suficiente de capital social y "de semilla" para prestar ayuda a las instituciones encargadas de la financiación de viviendas, pero la responsabilidad debe recaer última-mente, sobre los ahorros particulares.

### Facilitar

El sector público tiene al mismo tiempo la función y la oportunidad de prestar una importante contribución al fomento de las viviendas, en virtud de su facultad de facilitar las actividades de los sectores privado y popular. Esto lo puede conseguir asegurando la existencia de una adecuada base legislativa y un sistema administrativo gubernamental referente a la vivienda, destinados a estimular a los sectores privado y popular a desempeñar sus funciones en el sistema general de suministro de viviendas.

## APENDICE I

### DATOS QUE SE REQUIEREN PARA ELABORAR UNA POLITICA NACIONAL DE LA VIVIENDA

Para formular una política nacional de la vivienda es conveniente contar con ciertos datos fundamentales. En el caso de países que se encuentren en una etapa de desarrollo relativamente temprana, esos datos quizás no existan en forma completa, detallada o precisa, pero ello no significa que el proceso de formulación de la política y de planificación tenga que detenerse hasta que se obtengan dichos datos, ni que hayan de emprenderse inmediatamente encuestas prolongadas y costosas. Por cierto, muchas decisiones normativas iniciales de gran importancia (tales como la decisión de establecer instituciones de financiamiento de la vivienda o de iniciar un proyecto piloto para someter a prueba nuevos conceptos de vivienda), pueden adoptarse con una mínima cantidad de datos y deberían tomarse en las primeras etapas de las actividades. A medida que transcurre el tiempo, la nueva información que se obtenga debería permitir la determinación más exacta de las condiciones, demanda y recursos existentes.

Cuando se conozcan aproximadamente las condiciones, la demanda futura y los recursos de que se espera disponer, el país podrá determinar sus metas y objetivos en función de sus propios valores relativos y planes generales de desarrollo. Además de los datos consignados a continuación, cada país presenta otras muchas características--históricas, culturales, políticas, psicológicas sociales y religiosas--que inciden sobre la política de la vivienda, al menos en igual medida que los hechos en sí. Los valores que asigna a diferentes aspectos de la vida, educación, salud, alimentación, recreo, y credos religiosos, así como a la vivienda, ejercerán influencia sobre sus decisiones. No obstante, estas variables, a pesar de su importancia sólo pueden operar en forma realista dentro de un marco de hechos mensurables. En su ausencia, es difícil establecer una perspectiva equilibrada sobre el problema de la vivienda y responder a las muchas demandas competitivas de atención que emanan de grupos de intereses especiales durante el proceso de formulación de política.

Al planificar un programa para la recopilación de información, es necesario tener presente la distinción entre la vivienda urbana y la rural a que se alude en la

Sección B del Capítulo II. Puesto que lo más probable es que en los centros urbanos en expansión la situación sea más crítica que en las zonas rurales, es allí donde deben realizarse los primeros estudios.

#### ESTADÍSTICAS ECONOMICAS NACIONALES

Durante estos últimos años, muchos países, incluso los que se encuentran en una etapa temprana de su desarrollo, han establecido al menos un método rudimentario de recopilar y mantener estadísticas económicas nacionales que, a pesar de las deficiencias que puedan tener, constituyen sin embargo el mejor conjunto de medidas de los recursos, situación económica general y potencial de crecimiento de un país y, por ende, de los posibles recursos para la vivienda. Tanto para el momento actual como para 10 o 15 años atrás o cualquier otro período de tiempo posible, se necesitan los siguientes datos:

1. El producto nacional bruto, del cual puede proyectarse, basándose en diversas hipótesis, su futura tasa de crecimiento y el PNB per cápita que podrá proyectarse al futuro en relación con las tendencias demográficas supuestas o proyectadas. Si las metas o previsiones con respecto al PNB forman parte del plan general de desarrollo económico podrán utilizarse para los datos sobre la vivienda.
2. La cantidad y proporción del PNB representado por la formación de capital fijo, a partir de las cuales puedan efectuarse proyecciones futuras basadas en varias hipótesis.
3. La proporción del PNB y de la formación de capital fijo representada por la construcción de viviendas, a partir de la cual podrán efectuarse proyecciones de los recursos totales de que probablemente se dispondrá para la vivienda al amparo de diversas políticas.
4. Importaciones, exportaciones, balanza del comercio exterior y deuda exterior acumulativa, que se utilizarán para determinar el componente permisible de divisas del programa para la vivienda.
5. Las reservas de piedra caliza, hierro, arcilla, cobre, otros minerales, recursos forestales adecuados para la obtención de madera para la construcción y las cantidades

producidas de cada uno de ellos, que se utilizarán para determinar las probables restricciones sobre la edificación de viviendas debido a escasez de materiales, tecnologías apropiadas y necesidades de divisas.

#### POBLACION Y EMPLEO

Con pocas y notables excepciones, la mayoría de los países cuentan con algunos datos básicos sobre la población y el empleo, basados en varios tipos de registros locales, información sobre tenencia de tierras, recuentos de personas y censos. Los datos siguientes, obtenidos tanto para el período actual como para el pasado, constituyen un marco de referencia y base útiles para proyecciones:

1. La población, por grupos de edad y sexo, preferiblemente por subdivisiones administrativas de algún tipo.
2. La proporción de la población incorporada a la fuerza laboral, por grupos de edad y sexo y la proporción de la fuerza laboral empleada en la agricultura, minería, industria, construcción, transporte, comercio y servicios.
3. Composición de las familias y distribución por número de personas, sexo, edad y ocupación o grupo económico.
4. Tasas de natalidad y mortalidad, especificando edades, si es posible, y la tasa resultante de incremento natural de la población.
5. Población clasificada en urbana y rural; tasas de crecimiento urbano, si es posible, clasificadas por dimensión de la zona urbana, también si es posible.\*

---

\* La definición de "urbano" y "rural" variará de un país a otro según sean sus características particulares. En Paquistán, el censo de 1961 definió como "urbano" a "todos los municipios, líneas civiles, cantones y cualquiera otra zona habitada por un mínimo de 5.000 personas y consistente en una serie continua de casas". En la América Latina con frecuencia se utiliza un límite inferior de 2.000 personas.

6. Regímenes de migración, del campo a la ciudad, entre las zonas rurales y entre el país y otros países, que se utilizarán con la información sobre las tasas de crecimiento urbano para determinar la probable ubicación de las actividades en el sector de la vivienda.

#### INGRESOS Y GASTOS DE LAS FAMILIAS

Aunque tal vez sea difícil de obtener, es conveniente disponer de información sobre la composición de los gastos e ingresos de las familias, los cuales constituyen la base de la demanda de viviendas y que, junto con la información sobre las condiciones de las viviendas, tecnologías de vivienda, costos y recursos existentes, deberían utilizarse para fijar las metas y objetivos en materia de vivienda.

1. Número de personas por familia u hogar, y la edad, sexo y ocupación de sus componentes.
2. Número de horas trabajadas semanalmente, tasas salariales e ingresos de los miembros de la familia.
3. Ingreso total de la familia y, de ser posible, desglosado por fuente.
4. Activo neto de la familia y derecho de propiedad sobre la casa.
5. Gastos anuales o mensuales de la familia por principales categorías tales como alimentación, vestido, efectos personales, transporte, servicios públicos para el hogar e impuestos por grupos de ingreso, y separadamente para los propietarios de los hogares si es posible.

Esta información debería recibir una prioridad relativamente alta. Puede obtenerse solamente mediante una encuesta especial por muestreo de las familias, llevada a cabo por investigadores capacitados y experimentados con el apoyo de un personal competente en elaboración de datos estadísticos.

6. Si no se dispone de datos sobre los ingresos y gastos de las familias, debería obtenerse información de otras fuentes sobre ingresos o salarios típicos de los principales grupos profesionales o económicos; trabajadores

agrícolas, obreros industriales no calificados, semicalificados y calificados, pequeños fabricantes, operadores de vehículos de transporte tales como "jinrikishas" taxistriciclo y carros tirados por burros, personal de servicios, como pequeños artesanos de reparación, sastres, zapateros y tenderos, obreros de la construcción, funcionarios gubernamentales, oficinistas y personal de gerencia de nivel bajo, superior y medio. Con estos datos y con la información obtenida de las cuentas nacionales sobre el ingreso per cápita, debería ser posible construir una curva aproximada de distribución del ingreso y calcular los gastos de las familias.

#### LA VIVIENDA Y LAS CONDICIONES PARA SU USO

La ONU ha publicado recientemente una serie de informes con recomendaciones sobre la metodología para realizar un censo en 1970 y sobre el contenido del mismo, así como para calcular las necesidades en materia de vivienda.\* En muchos países en vías de desarrollo no existen datos integrales sobre la vivienda. A menos que se hayan llevado a cabo censos bastante minuciosos de la vivienda en fecha reciente, no es probable que se disponga de un cuadro completo de la actual situación de un país en esa materia. Y con todo, debe haber una base factual para formular la política. Afortunadamente, las modernas técnicas de muestreo estadístico han progresado al punto de que con pequeñas muestras debidamente estructuradas pueden realizarse encuestas minuciosas de la actual situación de la vivienda en un país, y elaborarse y analizarse los resultados en un espacio de tiempo relativamente breve y a un costo relativamente bajo.

Puesto que la zona geográfica afectada sería limitada, quizá fuera posible utilizar a alumnos mayores, maestros, miembros de las fuerzas armadas y a otros funcionarios gubernamentales para recopilar los datos para la muestra seleccionada.

1. Materiales de construcción, por separado para las paredes, techo, piso y pared cerco, si la hubiere.

\* Principles and Recommendations for the 1970 Housing Censuses (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 67.XVII.4) y Methods of Estimating Housing Needs (Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta 67.XVII.15).

Tipo estructural: individual, en hilera, de pisos múltiples, de otro tipo.

2. Extensión y servicios: superficie cubierta, número de habitaciones utilizables, cocina, lavabo, excusado y baño.

3. Servicios públicos: agua, alcantarillado, cámaras sépticas, electricidad, gas, teléfono, evacuación de desechos sólidos, en la propiedad o en instalaciones comunitarias.

4. Superficie de la parcela, porcentaje del terreno edificado y zona de espacio abierto.

5. Edad de la estructura: cómo se construyó, contratista o constructor, gobierno, comunidad o amigos, o por la propia familia.

6. Terreno: propiedad, en alquiler, propiedad de la comunidad u ocupante precario.

7. Casa: en propiedad, alquilada, o de propiedad comunitaria.

8. Ocupación: número de familias, números de ocupantes, edad, sexo, estado civil, ocupación, ingresos y características educativas de los miembros de la familia.

9. Ingreso de la familia, valor neto y derechos de propiedad sobre la vivienda.

10. Gastos mensuales por concepto de vivienda y servicios públicos.

11. Estado material de la vivienda.

El estado material de la vivienda debería determinarse como parte de la encuesta. En los países desarrollados, el término se refiere tanto a la condición de la estructura y de las instalaciones como a los servicios dentro de la misma. Esto es necesario debido a que la mayor parte de las unidades de vivienda son estructuras relativamente grandes, muchas de ellas de pisos múltiples y se construyen con materiales que tienen una vida larga y uniforme. En las zonas en vías de desarrollo, por el contrario, la mayoría de las unidades de vivienda son relativamente pequeñas, son estructuras de uno o dos pisos y se construyen con materiales cuya vida útil varía

considerablemente. Una casa construida con esteras sobre una armazón de madera puede requerir reconstrucción cada dos años. Otra construida de adobe o piedra con techo de barro, puede necesitarla cada cinco años, y una casa de barro quizás tenga que reconstruirse al cabo de 20 años.

El riesgo de fallas estructurales es pequeño; de hecho, el concepto de deterioro físico significa poco bajo esas condiciones. Por otra parte, en el mundo en desarrollo, hay grandes concentraciones de personas en los centros urbanos, donde, con pocas excepciones, los servicios públicos son muy deficientes y las condiciones ambientales, rigurosas. Por tanto, se debería tratar de evaluar la suficiencia del sistema de abastecimiento de agua, alcantarillado y otros medios de evacuación de desechos sanitarios, desagüe e instalaciones para la eliminación de desechos sólidos para cada unidad de vivienda.

12. Costos de construcción (costos en efectivo más el valor imputado de la mano de obra).

13. Consumo de principales elementos de servicios públicos. Metros cúbicos de agua consumidos al mes, kilovatios de energía eléctrica y metros cúbicos de gas.

14. Costos de financiación y ordinarios. Precio de compra, cuantía de la hipoteca, condiciones de la hipoteca, mensualidades sobre la hipoteca, derecho de propiedad sobre la vivienda. Alquiler mensual, si es de alquiler. Costos mensuales de mantenimiento. Impuestos mensuales. Costos mensuales de los servicios públicos.

15. Tabulaciones cruzadas. A fin de relacionar las condiciones existentes de la vivienda con las características de la población, será necesario realizar tabulaciones cruzadas del ingreso de la familia, el valor neto de la vivienda y el derecho de propiedad sobre la misma, en comparación con el material de construcción, dimensión e instalaciones, servicios públicos, superficie de la parcela, edad y construcción, tenencia del terreno y de la vivienda, ocupación y estado material. En su conjunto, estos datos proporcionarán una indicación excelente de las actuales condiciones de vivienda como base para establecer una política en ese aspecto.

MATERIALES, COSTOS DE CONSTRUCCION  
Y VINCULACIONES ECONOMICAS

Las necesidades y los costos de los materiales son datos necesarios para relacionar las metas, objetivos, tecnología, demanda y recursos para la vivienda.

1. Costos y cantidad de materiales para la construcción de unidades de vivienda. Los costos por unidad, tales como los costos por metro cuadrado o metro lineal de los distintos elementos de construcción de una vivienda, no se necesitan para la formulación de la política. Para dicha finalidad, se requieren costos promedio de unidades típicas de vivienda de distintos tamaños y categorías, incluidos diversos grados de servicios, por ejemplo, los que especifiquen si la vivienda dispone de agua corriente y de un sistema de alcantarillado de arrastre hidráulico. La gama de viviendas típicas debe ser tal que permita satisfacer las necesidades de todos los grupos de consumidores a quienes va dirigida la política de la vivienda. Como se ha mencionado anteriormente en el presente estudio, la solución en el caso de ciertos grupos de ingresos ínfimos pudiera no ser en absoluto la provisión de viviendas nuevas, sino solamente la introducción de ciertas mejoras en los servicios e instalaciones complementarios de edificios existentes. Los costos promedio permiten realizar cálculos globales de los costos totales de un determinado número de viviendas o de las mejoras afines para un cierto grupo de usuarios. Estos cálculos servirían para establecer las necesidades de fondos para la construcción o mejora de las viviendas. Además, los cálculos generales de las cantidades promedio de materiales para cada clase y categoría de vivienda, y la identificación de las necesidades en materia de importaciones, permitirían a los encargados de formular la política "probar" diversas metas antes de incorporarlas a la política.

2. Costos del terreno. Costos brutos y tal como fueron suministrados con diferentes niveles de vías y servicios públicos al solar, en diferentes tipos de situaciones urbanas (central, periférica, ciudades satélites y en nuevos poblados alejados de las zonas actualmente desarrolladas).

3. Costos de los servicios comunitarios por 1.000 habitantes. Escuelas, hospitales y centros de salud, transporte público, si se necesita, centros vecinales, parques y campos de juego y otros edificios y servicios públicos.

4. Efectos económicos. Producto de otras actividades económicas ocasionado por una unidad de gasto para la vivienda.

Debido a que la demanda de la vivienda es elástica en función del ingreso, y a que está vinculada a tantos otros sectores, es generalmente, de importancia fundamental para la economía urbana. Dado que requiere también una densidad de mano de obra relativamente elevada, es, asimismo, una fuente importante de empleo e ingreso. La construcción de una casa exige la fabricación de cerámica y ladrillos, cemento, vidrio, productos de metal y de madera. Requiere también transporte y otros servicios. Y éstos, a su vez, precisan otros insumos que, por su parte, exigen otros.

Por tanto, una unidad de gastos para la vivienda produce directa e indirectamente una gran actividad económica. Si se dispone de un modelo insumo-producto como parte del mecanismo de planificación económica nacional, debe utilizarse para determinar los efectos de la política para la vivienda y el programa resultante sobre el resto de la economía.

Es importante conocer con bastante exactitud el componente de divisas de la vivienda: puede oscilar entre un 15 y un 35% del costo de la estructura y ejercer un efecto considerable sobre la balanza de pagos. La política de la vivienda debería minimizar en el mayor grado posible las necesidades de divisas. En particular, se debería velar por que las normas de construcción no incrementen innecesariamente esos requisitos.

#### LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION Y PROGRAMAS DE VIVIENDAS PUBLICAS

La industria de la construcción y los programas de viviendas públicas son componentes importantes del sistema de provisión de viviendas. En la mayoría de los países

en vías de desarrollo, la industria de la construcción se halla relativamente subdesarrollada y habría que apoyarla mediante una política pública adecuada. En muchos países no existen estadísticas recopiladas centralmente sobre la industria, no obstante lo cual, se necesita cierta información. Entre los datos útiles figuran los siguientes:

1. Número y distribución por tamaño (volumen de construcción o número de empleados) de las compañías y empresarios en el ramo de la construcción.

2. Número y distribución por tamaño de las compañías y empresarios en el ramo de la construcción, dedicados a la edificación de viviendas. Número de organismos oficiales de urbanización de tierras, sociedades de vivienda y otros organismos públicos encargados de la construcción de viviendas y urbanización de tierras.

3. Número de personas empleadas. Ocupaciones y nivel de especialización. Salarios, horas trabajadas y sueldos pagados.

4. Equipo: grúas, hormigoneras, equipo de transporte y de remoción de tierra.

5. Características de la operación: costos de los materiales, rendimientos en función del capital. Técnicas de administración-financiación.

6. Número de arquitectos e ingenieros disponibles.

7. Hectáreas de terreno urbanizadas y unidades de vivienda construidas al año.

8. Proporción de la capacidad de edificación corrientemente en uso.

9. Programas de capacitación de la mano de obra: programas de capacitación y aprendizaje. Carpintería, albañilería, fontanería, etc.

10. Producción nacional, consumo e importación de los principales materiales de construcción. La producción potencial de materiales de construcción es muy diferente de las reservas de materiales primas básicas a que aludimos anteriormente. La producción efectiva requiere los elementos de fabricación, mano de obra y sistema de producción.

11. Programas de asistencia y capacitación técnica para las compañías constructoras: selección de equipo, comercialización, análisis de mercados, adquisición de materiales, técnicas de construcción, administración del personal y contabilidad y administración financiera.

#### FINANCIACION DE LA VIVIENDA

Es preciso conocer la existencia de bancos e instituciones análogas, sus recursos de capital y su capacidad de canalizar sus recursos hacia la vivienda. La existencia o falta de dichas instituciones o de otros conductos de ahorro, como cooperativas, sociedades de ahorros y préstamos y asociaciones de crédito, inciden evidentemente sobre la capacidad del país para llevar a la práctica la política de la vivienda. Tales instituciones y su funcionamiento son de particular interés para la formulación de dicha política.

1. Número y distribución por importancia, de los bancos y otras instituciones financieras. Estructura orgánica de la industria de la financiación.

2. Volumen de los depósitos a la vista y a plazo fijo. Fuentes de los depósitos (ahorros voluntarios, deducciones en nómina, gobierno, etc.).

3. Volumen total y distribución por cuantía de los préstamos.

4. Volumen y distribución por cuantía de los préstamos a largo plazo para la vivienda. Condiciones de los préstamos.

5. Volumen y distribución por cuantía de los préstamos a corto plazo para la construcción de viviendas. Condiciones de los préstamos.

6. Apoyo público a las instituciones financieras: acción de regulación, pautas, programas de préstamos garantizados y capital proporcionado directamente para créditos.

### ESTRUCTURA FISCAL PUBLICA

Debería disponerse de datos sobre la estructura fiscal del país: qué tipos de impuestos recauda, quiénes son los contribuyentes, a cuánto ascienden y en qué emplean dichos fondos; la cantidad de fondos públicos que se invierte actualmente en la vivienda o en servicios complementarios, en forma de créditos o subvenciones, el efecto del sistema de impuestos territoriales sobre los precios y la especulación de los terrenos, y las formas en que se ofrecen incentivos para fomentar el incremento de la demanda y la producción de viviendas. Estos datos deberían obtenerse de los organismos pertinentes.

1. Los ingresos totales de todos los niveles del gobierno (central, provincial y local).
2. Los ingresos de cada nivel del gobierno procedentes de la propiedad urbana y viviendas. Los tipos de impuestos: con base en el valor del solar, del alquiler, de la propiedad, etc. Procedimientos de evaluación de la propiedad, ingresos procedentes de urbanización de tierras, ingresos procedentes de cargos al usuario relacionados con la vivienda.
3. Incentivos fiscales para aumentar (o reducir) la demanda y construcción de viviendas: deducciones del impuesto sobre la renta, etc.
4. Gastos por concepto de vivienda y urbanización.

### DISPOSICIONES Y LEYES SOBRE LA VIVIENDA Y URBANIZACIONES

1. Normas de edificación residencial, si las hubiere.
2. Condiciones para la ocupación o normas relacionadas con la vivienda.
3. Planificación física, de haberla: fecha y cobertura de los planes de desarrollo físico para los principales centros urbanos.
4. Disposiciones sobre la zonificación, sistemas de licencias de edificación y procedimientos para la inspección de edificios.

5. Legalización de la planificación, de haberla.
6. Estructura gubernamental existente para la regulación, financiación y construcción de viviendas.

BIBLIOGRAFIA

En la presente bibliografía no se incluyen muchas de las publicaciones que consultaron los autores al redactar el informe. Se relacionan en ella, más bien, las publicaciones que estarán más al alcance de los lectores y que guardan una relación más directa con la materia tratada. Las cuatro publicaciones que se han marcado con un asterisco en el margen izquierdo, pueden obtenerse en el Centro de Referencia de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos en Washington, a través de las Misiones de la AID de los Estados Unidos, para ponerlas a la disposición de los interesados en aquellos países donde se encuentran dichas misiones. Los números del Catálogo del Centro de Referencia se han incluido al final de estas cuatro publicaciones para facilitar su obtención.

\*Abrams, Charles. Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World. Cambridge, Mass, M.I.T. Press, 1964. 301.54-A161.

\*Abrams, Charles, para el Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano, Oficina de Asuntos Internacionales y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos. Squatter Settlements -- The Problem and the Opportunity. Publicación No. 63 de la Serie de Intercambio de Ideas y Métodos. Washington, D.C., abril de 1966. 301.45-A-161 48 páginas. Existe también una versión en español.

Agencia para el Desarrollo Internacional, Oficina de la Vivienda, Programas de Garantías de Viviendas. Annual Report: Fiscal Year 1975, Washington, D.C. Agencia para el Desarrollo Internacional, 1976.

Anizon, A. Housing, Productive Sector in the Economy of Developing Countries. París: Secretariat des Missions D'Urbanisme et D'Habitat, 1976.

Bertalanffy, Ludwig von. General System Theory, Foundations, Development, Applications. Edmonton: Universidad de Alberta y Nueva York, George Braziller, 1958.

Beyer, Glenn H. Housing and Society. New York: The Mac-Millan Company, 1965

Duhl, Leonard J. The Urban Condition. New York: Simon and Schuster, 1963.

- Grimes, Orville F., Jr. Housing for Low-Income Urban Families: Economics and Policy in the Developing World. Baltimore: John Hopkins Press (Publicación del Banco Mundial), 1976
- Hammer, Greene, Siler Associates, Consultores para el Instituto Americano de Planificadores, al amparo de un contrato con el Ministerio de la Vivienda y Desarrollo Urbano de los Estados Unidos. Regional Housing Planning: A Technical Guide. Washington, D.C., marzo de 1972.
- Herbert, John D. y Van Huyck, Alfred P., Editores. Urban Planning in the Developing Countries. New York: Frederick A. Praeger, 1968.
- \*Corea, Gobierno de la República de. The Second Five-Year Economic Development Plan, 1967-1971. Seúl, Corea: julio de 1966. KS-330.9519-K84. 240 páginas.
- Koth, Marcia N.; Silva, Julio G; y Dietz, Albert G.H.; Housing in Latin America. Cambridge: The M.I.T. Press, 1969.
- Moynihan, Daniel P. Toward a National Urban Policy. New York: Basic Books, Inc., 1970.
- PADCO, Inc. Consultores para la Agencia para el Desarrollo Internacional, Oficina de la Vivienda. Social and Economic Components in Support of Housing Guaranty Projects. Washington, D.C.: PADCO, Inc., 1976.
- \*Turner, Ian Donald y Turner, John F.C., para el Departamento de Asuntos Internacionales y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos, Industrialized Housing. Publicación No. 66 de la Serie Intercambio de Ideas y Métodos, Washington, D.C.: enero de 1972, 690.8-T321.
- Naciones Unidas. Methods for Establishing Targets and Standards for Housing and Environmental Development. New York, 1968.
- Naciones Unidas. Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements. (Vancouver, 31 de mayo - 11 de junio de 1976) New York: Naciones Unidas, 1976.

- Naciones Unidas. Report of the Interregional Seminar on Rural Housing and Community Facilities. Maracay, Venezuela: del 2 al 19 de abril, 1967, Nueva York, 1968.
- Naciones Unidas. United Nations Advisory Group Meeting on Housing Policies and Programs. Proyecto de informe final. San Juan, Puerto Rico. 30 de agosto-3 de septiembre de 1971.
- Naciones Unidas, Centro para la Vivienda, Edificación y Planificación. "An Experiment in Housing Policy and Programming". Human Settlements, Tomo 1, No. 4, Nueva York: octubre de 1971.
- Naciones Unidas, Centro para la Vivienda, Edificación y Planificación, Oficina de Colaboración Técnica. The Karachi Development Plan 1974-1985 Draft Final Report. New York, enero de 1973.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. An Economic Framework for Investment Planning in Housing and Urban Infrastructure, New York, 1973.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Popular Participation in Development: Emerging Trends in Community Development. New York, 1971.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Proposals for Action on Finance for Housing, Building and Planning. New York, 1972.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Report of the Ad Hoc Group of Experts on Housing and Urban Development. New York, 1962.
- Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. World Housing Survey 1974. New York. Las Naciones Unidas, 1976.
- Estados Unidos de América, Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano. Housing in the Seventies. Washington, D.C., 6 de octubre de 1973.

Van Huyck, Alfred P., para el Departamento de la Vivienda y Desarrollo Urbano, Oficina de Asuntos Internacionales, y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Planning Sites and Services Programs. Publicación No. 68 de la Serie de Intercambio de Ideas y Métodos. Washington, D.C., julio de 1971.

Vernez, Georges. Pirate Settlements, Housing Construction by Incremental Development and Low Income Housing Policies in Bogotá, Colombia. New York: The New York City-Rand Institute, mayo de 1973.

Wildavsky, Aaron. The Politics of the Budgetary Process. Little, Brown and Company, 1964.