

Política de vivienda y pobreza crítica urbana en Honduras

Guillermo Molina Chocano*

CONTIENE UNA DESCRIPCIÓN DE LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA EN HONDURAS TOMANDO COMO VÍA EL ANÁLISIS DE LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA. CONCLUYE AFIRMANDO QUE EL ESTADO HONDUREÑO NO HA TENIDO LA CAPACIDAD DE DECISIÓN NECESARIA PARA ORIENTAR COHERCITIVAMENTE AL SECTOR PRIVADO DE LA CONSTRUCCION.

Este artículo constituye un resumen de algunos tópicos seleccionados del trabajo de investigación realizado para Honduras sobre el tema del Estado, las Políticas Públicas y la Pobreza Crítica en Centroamérica.

La selección de los temas no obedece a una discriminación cualitativa del total de ítems desarrollados por el equipo de Honduras sino que, por razones de carácter editorial, se reduce la sinopsis de cada informe para que el lector cuente con un amplio marco de referencia sobre los puntos gruesos de los trabajos ejecutados.

De acuerdo con la estructuración de la investigación regional, los informes nacionales, en términos generales, contienen tres grandes aspectos:

- a. La pobreza crítica en el contexto urbano;
- b. Caracterización del problema de la vivienda; y

- c. Las políticas públicas en general y las acciones de política de vivienda en particular.

El presente resumen, por su parte, está dividido en dos grandes apartados, a saber: I. Caracterización de la Problemática de la Vivienda en Honduras y II. Análisis de la Formulación y Ejecución de los Programas de Vivienda. Finalmente, incorporamos a manera de conclusiones, una apretada exposición de los rasgos sobresalientes del trabajo para el caso de Honduras.

1. Caracterización de la problemática de la vivienda en Honduras

Antecedentes y situación actual del proceso de urbanización

"En 1578 se descubrieron en la actual Tegucigalpa las primeras minas de plata de importancia",¹ lo que revitaliza la actividad productiva de la región y da

*. Investigador Principal del equipo de Honduras. Sociólogo.

1. Luis Marinas Otero. Honduras (Madrid): Ediciones Cultura Hispánica, 1963). p. 69.

origen a la fundación de Tegucigalpa en 1580.

Tegucigalpa se transforma así, junto a Comayagua, en el centro político, militar y administrativo más importante de la región, ejerciendo influencia y control sobre los pueblos de Santa Lucía, San Antonio, Ojojona, San José de los Cedros, Cantarranas, Apasapo, Goascorán, ricos en minerales y otros que cumplen la función de proveer mano de obra y servicios a la actividad minera.

El dinamismo propio de la minería llevó a una creciente diversificación de las actividades productivas, generando en consecuencia una mayor división social territorial del trabajo. Aparecen y se expanden nuevas actividades, destinadas a satisfacer la demanda por la minería, que por su alta densidad de mano de obra requería un importante aporte de productos alimenticios, lo que impulsa el desarrollo, no sólo de la región centro y occidental, sino también del oriente y sur del país; del mismo modo ciertos requerimientos técnicos de la actividad (como las exigencias de plomo y sal), así como las necesidades de transporte, promovieron un cierto dinamismo en diferentes regiones del país.

Los centros urbanos además de ser asentamientos de los sectores dominantes, comenzaron a nuclear ciertas actividades relacionadas con la producción para exportación (herrerías, transportistas, comerciantes, etc.), así como artesanales y pequeño comercio; esto determina la expansión del sector de población que no produce sus medios de subsistencia, y presenta una

demanda en constante aumento de alimentos, productos y servicios.

Pero en esta etapa, tanto Tegucigalpa como Comayagua (las dos ciudades centrales del período colonial), tienen aún un papel económico muy débil; su papel estratégico se centra en la administración del sistema de explotación y en el reparto del excedente, extraído de la actividad agropecuaria y minera a través del sistema fiscal.

El incremento en la demanda de productos coloniales por parte de Europa, a partir del siglo XVIII (añil, cacao, liquidambar, grana, tabaco), generó la presencia de núcleos de mano de obra desligados de la producción de sus alimentos, incidiendo en el desarrollo de la hacienda productora de alimentos, ya que el excedente extraído de las comunidades indígenas no bastaba para satisfacer ese mercado. Se produce así una reorganización de las fuerzas productivas en el sector de subsistencia, que conjuntamente con la producción de las plantaciones destinadas a la exportación, generó en las ciudades una actividad comercial creciente.

Al finalizar el período colonial, la explotación minera en Honduras decae sensiblemente, provocando una seria crisis económica, agravada por la baja en la explotación del añil y de la ganadería. En este momento, las zonas de concentración de la población eran: Gracias a Dios (asentamiento originario de la población indígena), Tegucigalpa (área de la actividad minera), y Comayagua, Choluteca y Olancho (economía agrícola y ganadera para consumo interno y exportación). El área urbana propiamente dicha de Tegucigalpa nucleaba alrededor de

3.000 habitantes, y en su área de influencia radicaban 17.000 habitantes aproximadamente.

En el período posterior a la independencia las ciudades, aunque sedes de un poder nacional, siguieron desempeñando las mismas funciones: sustento del orden establecido, que garantizaba la apropiación del excedente productivo por los sectores dominados y las constituía en canales de intermediación comercial y financiera para los productos agrícolas y mineros que, con menor dinamismo que durante la colonia, se seguían produciendo.

Las ciudades continuaron proveyendo las demandas de la oligarquía terrateniente, los miembros, administradores y funcionarios, pasando a constituirse en el lugar de residencia de las clases dominantes, junto al reducido núcleo de proveedores urbanos, artesanos, transportistas y comerciantes.

Tegucigalpa, que no era aún asiento del gobierno, contaba en 1867 con unos 4.000 habitantes, siendo la ciudad más importante de la República. El escaso desarrollo de las fuerzas productivas y la mínima división social del trabajo existentes en Honduras, limitaban la producción y el intercambio de mercadería entre el campo y la ciudad, y entre las ciudades; pero es en la ciudad donde se van estructurando las instituciones políticas que, con el tiempo, darán una dimensión nacional al poder hasta entonces local y rural.

Con la reforma liberal, que dirige su esfuerzo al desarrollo económico y específicamente a la producción agrícola exportable, el Estado hondureño asume el rol de generar in-

fraestructura y recursos y de movilizar el potencial productivo del país.

Honduras se inserta en este momento en forma definitiva en el mercado mundial, dentro de un modelo dependiente de acumulación y de desarrollo político y social, en el que las relaciones del capital imperialista con la economía nacional asumen las siguientes características:

1. La concentración de la inversión capitalista en las ramas de la producción primaria.
2. La organización de la producción correspondiente en "enclaves" que no tienen articulación orgánica entre sí en el ámbito local sino más bien al interior de la economía capitalista metropolitana, es decir la norteamericana.
3. La realización y acumulación en la economía imperialista de la mayor parte de la plusvalía generada en la economía local.

Estas características hacen que el nuevo modelo de acumulación que se desarrolló se sustentara en una división social del trabajo limitada, una sobreexplotación de la fuerza de trabajo, una productividad con escasa innovación tecnológica (salvo la minería), y pautas de consumo elitistas por parte de la clase dominante nacional que usufructuaba una mínima parte de la plusvalía que en su mayoría era acumulada y realizada en la economía imperialista.

Así, los centros urbanos, si bien se consolidaron en alguna medida, no

tuvieron una expansión significativa. En 1977 había seis ciudades con más de 2.000 habitantes, y Tegucigalpa tenía 5.774.

Las ciudades cercanas a los centros productivos (minería, bananos, cocos, tabaco, ganado) cumplen la función del comercio tanto a escala nacional como canalizando el excedente hacia los puertos. Además tienen funciones administrativas, de mantenimiento del orden, educacionales, etc.

Las ciudades puertos se constituyen en el centro de la importación-exportación, especializándose de acuerdo con su ubicación respecto de los centros de actividad. Así Trujillo, Puerto Cortés y Omos canalizan casi el total de la exportación de productos agropecuarios, mientras que el puerto del Pacífico, Amapala, sirve de entrada para las importaciones y de salida para las exportaciones.

Tegucigalpa es, desde 1789, la capital de la República, sede del gobierno y centro del pensamiento liberal y de la dominación político-militar del Estado. Gracias al desarrollo de la minería las actividades administrativas y militares, los servicios de transporte y comunicación, el comercio de importación y exportación y las actividades financieras, la ciudad se va transformando en el principal centro urbano de Honduras.

Durante los primeros años de este siglo, se inicia la penetración de las compañías norteamericanas en el negocio del banano, que van desplazando a los plantadores nacionales para, a partir de 1910, consolidarse como productores. A raíz de

la expansión de la actividad bananera bajo las condiciones de producción de las compañías extranjeras, se genera la formación de un proletariado agrícola y de otras categorías de obreros vinculados a las plantaciones bananeras, que se abastece de la migración interna registrada desde el oriente del país hacia la zona norte.

De este modo la actividad bananera, a la vez que introduce una ampliación en la división social del trabajo a nivel de los centros de producción, reproduce las condiciones para que surja una nueva división territorial del trabajo, que se expresa en la diversificación de las funciones de las ciudades de la Costa Norte (en las esferas de producción no agrícola y distribución) y de Tegucigalpa que sigue cumpliendo sus funciones de dominación política y de puerta de entrada del capital extranjero.

Así, Tegucigalpa y San Pedro Sula reciben una gran cantidad de fuerza de trabajo expulsada del campo que, de alguna manera, se incorpora a la actividad urbana.

La explotación de la mina Rosario, localizada en Tegucigalpa en la montaña de San Juancito (a 42 km. de la ciudad), fue suspendida en la década de los años 50 por la Rosario Mining Company y trasladadas las operaciones al mineral del Mochito en el departamento de Santa Bárbara. Las razones de esta suspensión han sido adjudicadas al surgimiento en el país de una legislación social conquistada por la clase obrera nacional, que ponía algún límite, junto con las nuevas cargas tributarias, a los privilegios y ganancias de la transnacional. Además incidió el costo tecnológico necesario

para seguir operando la mina, que requería mayor profundidad.

De cualquier modo, aunque el cierre de las actividades mineras implicó cesantía de trabajadores y desaparición de otras actividades complementarias en la ciudad, la creciente actividad comercial y gubernamental minimizó el impacto ocupacional en Tegucigalpa. El proceso de diferenciación de la estructura productiva que había incorporado nuevos rubros exportables como café, madera, ganado y otros, ampliando las bases de acumulación capitalista en el campo, era casi totalmente controlado, a diferencia del banano, por productores nacionales. Esto permite una relativa expansión del mercado, y crea las bases para un mayor proceso de diversificación.

En las dos ciudades principales se localizan las actividades financieras, comerciales, de servicios y de la construcción, que incrementan el mercado urbano y crean las condiciones que impulsan significativamente la actividad industrial.

Con el proceso de integración centroamericana, verificado durante la década de los 60, el sector manufacturero se fue desarrollando lentamente en Honduras, acelerando el proceso de crecimiento urbano en especial de Tegucigalpa y San Pedro Sula.

En este contexto, la denominada "problemática urbana" al interior de esas ciudades se ha ido agravando, incrementándose el desempleo y el subempleo, agudizándose el deterioro de la situación de vivienda y el crecimiento del déficit en los servicios básicos de la población.

Entre 1950 y 1974, la población urbana aumentó su importancia en relación con el total del país, pasando del 17% al 31% del total de la población hondureña. De esta población urbana, el 49% se concentra en las dos ciudades mayores: Tegucigalpa y San Pedro Sula, que, juntas, albergan el 15% de la población del país. Ambas ciudades crecen con un ritmo acelerado, que supera ampliamente el crecimiento promedio nacional. Como contrapartida, en el resto del territorio nacional existen áreas en proceso de estancamiento demográfico, que originan fuertes flujos migratorios preferentemente hacia los dos centros urbanos principales, aunque también hacia otros menores y ciertas áreas rurales. Es decir, que el rápido crecimiento urbano (4.9% anual) es resultado de la expulsión económica de las áreas rurales y de la atracción que ejercen las ciudades; la migración representa un 66% del incremento de la población urbana.

Los asentamientos populares o áreas deterioradas del Distrito Central

Tegucigalpa contaba, en 1980, con ciento noventa y un barrios, de los cuales ochenta y cuatro se tipificaban como marginados.

Luego de 1980, algunos estudios llegaron a cuantificar en ciento ochenta el número total de barrios en deterioro. No obstante las diferencias existentes respecto de los asentamientos considerados en proceso de deterioro o deteriorados, las principales obser-

vaciones que de este problema se pueden derivar giran alrededor de la constatación de que, a la altura de 1983, más de la mitad de los barrios de la ciudad reúnen características propias de asentamientos populares.

Desde 1970 en adelante, el crecimiento urbano de Tegucigalpa se acelera, tanto por las condiciones económicas sociales del campesinado como por la concentración de los servicios en la ciudad. Así, los flujos migratorios mayores proceden de las zonas rurales deprimidas de los departamentos del Sur, Sureste y Zona Central.

El incremento demográfico por crecimiento vegetativo y migraciones, genera un alto índice de desempleo y subempleo, y se constituye en factor que acelera el surgimiento de los asentamientos populares.

En esta etapa se incrementan las tomas espontáneas o recuperaciones (que reciben este nombre en tanto implican la "recuperación" de tierras ejidales ilegalmente apropiadas, o "recuperación" de tierras ejidales sin uso específico). También se realizan numerosas invasiones de tierras privadas, casos en los que el Consejo Metropolitano del Distrito Central (CMDC) actúa como mediador comprando las tierras a los terratenientes urbanos para luego venderlas a los ocupantes.

Durante los años 70 cobra importancia la lotificación clandestina, realizada por los presuntos dueños de las tierras por medio de intermediarios. La toma o recuperación de tierras ejidales, es asimismo muy frecuente durante este período.

Por fin, durante los años 80 más de la mitad de los asentamientos nuevos se inician por tomas de tierras ejidales, apareciendo también un número importante de nuevos barrios asentados sobre tierras presuntamente privadas, ya sea por lotificación clandestina o por invasión.

En realidad, el rápido desarrollo urbano de Tegucigalpa durante los últimos años se explica por la formación de los asentamientos populares. De 1970 a 1983 se ha creado el 56% del total existente, y desde 1980 ha surgido el 27% de los asentamientos. Esto indica la agudización extrema de las limitaciones en el acceso a la vivienda y a la tierra para los sectores populares, y un incremento en el nivel de participación de la población por medio de la organización comunal.

El incremento notable de los asentamientos populares en esta década pone en evidencia la crisis de la situación de vivienda en la ciudad y la creciente organización del movimiento comunal; en este contexto es que se formula el esquema de Ordenamiento Metropolitano del Distrito Central en 1976, con el objetivo de regular y ordenar el crecimiento de la ciudad; acondicionarla para su desarrollo económico mediante la agilización del mercado de tierras y dotación de infraestructura; y poner en marcha proyectos y programas de servicios básicos y de viviendas destinadas, según se dice en sus objetivos, a los sectores de bajos recursos.

Los asentamientos de los años 70 se ubican, como de costumbre, en condiciones no propicias para la construcción e instalación de servicios. En esta década se formaron alrededor de 40

barrios, localizados mayoritariamente en las zonas sur y este de la ciudad, donde había terrenos ejidales.

Entre 1980 y 1982, se asiste a la conformación de 54 nuevos asentamientos cuya formación se deriva de ocupaciones espontáneas, ya sea recuperaciones de tierras ejidales, o tomas de terrenos de propiedad privada.

La problemática de la vivienda a escala nacional y metropolitana

Déficit y deficiencia habitacional

De acuerdo con las indagaciones de que echó mano el equipo de investigación de Honduras, las inferencias que respecto de este tema se tienen son de que dos terceras partes de la población hondureña viven en condiciones precarias de vivienda. Así, para 1982 las estimaciones del déficit acumulado de vivienda fueron del orden de las cuatrocientas cincuenta mil. De este gran total, cien mil se ubicarían en el área urbana y trescientas cincuenta mil en la rural. En términos relativos, el 22% del déficit lo representa el área urbana en tanto que el 78% le corresponde al área rural.

Con base en estas cuantificaciones y tomando en cuenta el crecimiento vegetativo de la población, se necesitaría construir un total anual de dieciocho mil seiscientas viviendas para cubrir el déficit. La investigación utilizó una noción de deficiencia de vivienda

que supera la clásica idea de que el problema se circunscribe al faltante de unidades habitacionales. Conlleva, la noción usada, elementos tales como: calidad de la vivienda en los sentidos estructurales y de servicios básicos, hacinamiento y necesidades por crecimiento de la población y obsolescencia de las unidades habitacionales.

En lo que, al problema de hacinamiento se refiere, con base en el censo de vivienda de 1974 se constató que, de las 463.000 unidades habitacionales registradas, solamente un 20% contaba con un dormitorio, en tanto que el 44% quedó declarado como constituido por casas con dos dormitorios.

El cuadro 1 informa sobre este aspecto, no sólo para 1974, sino para 1961 y su relación con la población total de Honduras.

En el cuadro 1 se observa que para ambos años, la situación de hacinamiento es más precaria en el área rural, destacándose que allí el 57% de la población vive en condiciones de hacinamiento para 1974.

Respecto de la infraestructura de las viviendas el panorama pone en evidencia que, del total de viviendas de todo el país, el 64% de ellas son casas en condiciones deficientes. De este total, el 46% pertenece al área urbana y el 72% al área rural.

En este mismo orden de ideas, la característica más sobresaliente para las viviendas urbanas la constituye el hecho de que el 26% de ellas tienen piso de tierra. Asimismo, un estudio realizado en 1982 para seis asentamientos populares de Tegucigalpa concluyó en que la totalidad de las viviendas son

CUADRO 1

POBLACION Y VIVIENDA EN CONDICIONES DE HACINAMIENTOS PARA 1961 - 1974

Area Total	1961				1974					
	Población Total	Población Hacinada	%	Total Viviendas Hacinadas	Población Total	Población Hacinada	%	Total de Viviendas Hacinadas	%	
País	1.884.765	1.001.379	53,1	325.492	2.656.948	1.289.544	48,5	463.001	188.000	40,6
Urbana	437.818	139.267	31,8	75.525	833.179	248.811	29,8	146.409	36.950	25,2
Rural	1.446.947	862.712	59,6	249.967	1.823.769	1.040.769	57,0	316.592	151.050	47,7

Fuente: CONSUPLANE. Evolución de las condiciones del sector vivienda en el período 1972-80. Censos Nacionales de Vivienda.

de madera. Así, de madera rústica están construidas el 41,8% de las viviendas; de la denominada "botagua" el 35,8%; el 37% de los techos son de lámina de metal; el 34% de láminas de asbesto y el 25% de teja. En cuanto al piso: el 35% es de tierra mientras que el 53% es de cemento mosaico.

Sistemas de financiamiento de viviendas

Las Instituciones públicas que financian financiando la construcción de viviendas son: el Instituto Nacional de la Vivienda (INVA); la Junta Nacional de Bienestar Social (JNBS); la Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI) y el Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo (SNAP). Además, existen servicios de financiamiento por parte del Instituto de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Públicos (INJUPENH) y del Magisterio (IMPREMA), además de bancos públicos.

Organizaciones no gubernamentales como la Asociación de Promoción Humana (APRHU), el Comité Evangélico de Desarrollo y Emergencia Nacional (CEDEN); Cáritas de Honduras, las compañías constructoras privadas y las empresas financieras en general, constituyen parte de los mecanismos que mantienen activa la construcción.

En el aspecto institucional, es de interés comentar brevemente algunos antecedentes y características de las

entidades, que, tanto desde el sector público como del privado, se relacionan con la construcción y financiamiento de la vivienda.

En la década de los años 70 se produjeron ciertos cambios en la atención institucional del sector vivienda, tanto en la estructura del financiamiento, como en la coordinación.

En 1968, se inició la organización del Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, con el proyecto de creación de la Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI) que finalmente se crea por Decreto 208 el 18/3/75 como organismo rector del SNAP. En el sistema quedan involucradas como Asociaciones de Ahorro y Préstamo: "La Vivienda, S.A.", organizada en 1969 con apoyo financiero del BCIE; "Casa Propia", organizada en 1971 como Asociación Mutualista de Ahorro y Préstamo mediante el patrocinio de la Federación Hondureña de Cooperativas de Viviendas Ltda. (FEHCOVIL); "Futuro" y "Financiera Metropolitana", todas éstas con sede en Tegucigalpa; y "La Constancia" y "La Vivienda de Sula" con sede en San Pedro Sula. Además el SNAP involucra al Instituto Nacional de la Vivienda (INVA).

Se crea el Comité Nacional de la Vivienda por acuerdo 121 de 1978, que será el mecanismo de coordinación sectorial y cuyos objetivos serían "estudiar, gestionar, promover y evaluar los lineamientos, políticas y medidas conducentes al cumplimiento de la Política Nacional de Vivienda y al logro de los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes operativos anuales".²

2. ICAP. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Políticas de Vivienda y Pobreza Crítica Urbana en el área metropolitana de Honduras. (San José, 1985), p. 94.

El Instituto Nacional de la Vivienda (INVA) fue creado en 1957, obedeciendo a la necesidad de satisfacer algunas demandas populares y a la de establecer mejores condiciones para mantener la demanda interna de la economía. su objetivo se centra en la vivienda de "interés social", pero las evaluaciones realizadas indican que su acción real se ha orientado a los sectores con capacidad de pago, que constituyen una demanda solvente de vivienda.

En cuanto a la Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI) es, como se dijo antes, la entidad central del sistema nacional de ahorro y préstamo, creada en 1975. No obstante, sus operaciones financieras comienzan en marzo de 1977.

Su tarea principal fue definida como la de contratar créditos internos y externos para vivienda. A su vez, le corresponde otorgar seguros y garantías para la recuperación de créditos hipotecarios por medio de la asignación de préstamos a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

Su gestión debe, en principio, enmarcarse en varios lineamientos tales como los de dar atención en la asignación de préstamos y créditos a los grupos de menores ingresos en los principales centros urbanos del país. Promover y orientar la participación del sector construcción como actividad económica encauzándole a atender las necesidades de los estratos más pobres de la población. También se destaca que debe incrementar progresivamente los recursos financieros internos mediante la promoción del ahorro interno privado.

Pese al esfuerzo manifiesto por mejorar las condiciones precarias de los estratos pobres, los autores de la investigación de Honduras se adhieren a las inferencias de estudiosos de las asociaciones de ahorro y préstamo, en el sentido de que la creación de FINAVI y el funcionamiento de las asociaciones mencionadas permitió la más amplia articulación del capital invertido en construcción de vivienda y el capital financiero, en el tanto en que el capital financiero recibe del Estado todas las garantías para asegurarse definitivamente la devolución del capital en uso, y el capital invertido en construcción recibe la garantía necesaria para la construcción de vivienda, especialmente de aquellas que se construyen en gran cantidad.

2. Análisis de la formulación y ejecución de los programas de vivienda

En el mercado, la mercancía vivienda, ya sea producida por agentes privados o estatales, no constituye primariamente un bien para satisfacer necesidades de consumo sino que, por el contrario, las necesidades de vivienda sirven o vienen a constituirse en una de las fuentes de satisfacción de las necesidades de acumulación del capital.

En este sentido, el mercado de vivienda no necesariamente es homogéneo pues, así como el capital tiene formas diferenciales de reproduc-

ción, sus formas de realización también son variadas.

Así, el mercado de la vivienda presenta características de pronunciada estratificación, en donde la demanda se ubica en función de la condición de solvencia económica y principalmente de la capacidad de endeudamiento de los compradores. Estos buscan, de acuerdo con sus recursos económicos, satisfacer la necesidad de techo para poder reproducirse.

Por su parte, la oferta adecúa las necesidades de techo de los compradores a las distintas formas de valoración que puede asumir el capital.

En tales condiciones de heterogeneidad del mercado, hemos encontrado una clasificación de los diversos tipos de vivienda:

"La forma industrializada de la producción de la mercancía vivienda, que denomina todas las actividades en el sector de la vivienda;

La forma manufacturada: la vivienda es producida por agentes sociales distintos a los que la consumen;

La forma artesanal o autoconstruida: el constructor y el consumidor es el mismo".³

La investigación puso énfasis en el estudio de la primera y la tercera modalidades, dado que en la política de vivienda del Estado Hondureño estas dos formas de construcción de vivienda han asumido mucha importancia.

3. "ICAP. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Op. cit., p. 144".

Desde esta perspectiva, una política de vivienda se involucra directamente con las relaciones de mercado, en que se ven envueltos tanto los compradores como los proveedores de la mercancía. Por ello es importante conocer los procesos que siguen a las actividades de planificación, construcción y administración que atañen a la producción y compraventa de viviendas.

En la ejecución de estas actividades intervienen tres tipos de agentes con intereses distintos: para los consumidores, el valor de uso es lo predominante; los proveedores pretenden incrementar sus ganancias; y el Estado, que procura la legitimación del proceso y contribuye a la acumulación del capital.

En consecuencia, los realizadores del trabajo se propusieron explicar las características más significativas de las relaciones que van, desde la formulación, hasta la ejecución de la política de vivienda, y los participantes u oponentes sociales que participan en el proceso.

Para lograr dicha explicación, se partió del análisis de la política explícita de vivienda del Estado.

El antecedente de mayor peso para que el Estado se viera institucionalmente obligado a cumplir con determinada responsabilidad de carácter indicativo en la solución de los problemas de la vivienda lo fue la paulatina concentración de la propiedad de la tierra en pocas manos.

Así, los terratenientes urbanos, al construir viviendas también para una demanda solvente (cafetaleros, comerciantes, algodóneros, etc.), constituyen la razón por la cual se afirma que la

década de 1950 marca un proceso regresivo en la estructura de la tenencia de la tierra. La propiedad se fue concentrando cada vez más en pocas manos.

En lo que concierne al Estado, su acción estuvo dirigida fundamentalmente a la ampliación de las condiciones generales para la construcción y, específicamente en lo que se refiere a la vivienda, a establecer las bases jurídicas para la consolidación de los intereses de los rentistas urbanos.

El Estado comenzará a intervenir en el "problema" de la vivienda en forma esporádica. Ejemplo de esto es la creación de la Sección Vivienda en el Ministerio de Trabajo. Esta intervención se limitó a la construcción de unas pocas viviendas para uso de los trabajadores de la United Fruit Company, obra que se constituye en ejemplo de las características que asume el poder del Estado.

A partir de la década del 50 el Estado va a impulsar el desarrollo del mercado interno, por ejemplo, a través de la integración económica del territorio nacional, con el desarrollo de proyectos de infraestructura, instalación de energía eléctrica, acueductos y alcantarillados, etc. Esto se tradujo en una reestructuración del aparato gubernamental y en el establecimiento de políticas de seguridad social, vivienda, asistencia social, protección al menor, etc.* El Estado procuraba así crear las

condiciones generales de producción propicias y directamente contribuir a la reproducción de la fuerza de trabajo.

Y en la década del 70, el Consejo Superior de Planificación Económica, creado en 1965, con el apoyo de las entidades públicas y privadas que participan en el Sector Vivienda, preparó la Política Nacional de Vivienda.

Según el Plan Nacional de Vivienda el problema de la vivienda en Honduras presenta dos aspectos principales: déficit de unidades habitacionales y malas condiciones, en un alto porcentaje de unidades existentes.

Considerando el crecimiento demográfico del país, déficit habitacional se incrementa a un ritmo del 4% anual. Obviamente, este fenómeno afecta con mayor fuerza al estrato social de bajos recursos económicos y su intensidad se acentúa en las zonas rurales y las áreas en centros urbanos, donde se asienta parte de la población marginada.

En cuanto a las malas condiciones de habitabilidad, a grandes rasgos y con base en el censo de vivienda de 1961, se constató que más de un millón de hondureños vivía hacinado. Las causas que confluyen al crecimiento de este fenómeno giran alrededor del crecimiento vegetativo lógico de la población y al bajo ritmo en la construcción de viviendas adecuadas. Las indagaciones del trabajo hecho revelan asimismo que, en Tegucigalpa, por ejemplo, el 14% de la población habita cuarterías absolutamente antihigiénicas.

También se han detectado 16 zonas y subzonas totalmente marginales y 9 zonas parcialmente marginales, donde

* En el último quinquenio de la década del 50 se crean las siguientes instituciones:
- Instituto Hondureño de Seguridad Social.
- Junta Nacional de Bienestar Social.
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Instituto Nacional de la Vivienda.
- Patronato Nacional de la Infancia.

predominan los tugurios. Los habitantes de estas áreas pasan de 50.000, o sea que cerca de la cuarta parte de la población capitalina vive en condiciones infrahumanas.

El 55% de las familias que habitan tugurios tienen, en promedio, un ingreso mensual inferior a L.76.00 y un 77% recibe ingresos mensuales que no pasan de L. 125.00. La situación para estas gentes ha empeorado si se toma en cuenta los altos niveles que ha alcanzado el costo de vivienda adecuada.

Igualmente de acuerdo con las cifras del Censo de 1961, el 87% de las viviendas rurales tiene piso de tierra. En 11 departamentos del país la cifra se eleva a más de un 90%. El mismo hecho, con diferente proporción, se registra en las subzonas marginales de tugurios ciudadanos.

No menos de un 28% del total nacional de unidades está construido con materiales de ínfima o pésima calidad. En algunos departamentos, el porcentaje se eleva a más de un 70%.

Los servicios de electricidad, por su parte, cubren predominantemente las áreas urbanas, además de que el consumo doméstico de energía eléctrica no es generalizado para la totalidad de las 488.300 familias que, en 1972, había en el país. En ese mismo año, únicamente 55.389 familias recibían este servicio, lo que representó apenas el 11% del total de familias en Honduras.

El servicio de agua potable, por su parte, resultó ser uno de los más precarios.

Así, de conformidad con las cifras del Censo de Población y Vivienda de 1961, de un total de 325.492 viviendas

que tenía el país, sólo un 12% tenía servicio de agua dentro de la vivienda. En las áreas rurales, sólo un 3% de las unidades tenía este servicio dentro de la vivienda. La población servida con acueductos, en 1972, se estima que representa al 22% de la población total.

Respecto de los servicios sanitarios, puede decirse que el Censo de 1961 detectó que, del total de viviendas, un 80% de éstas no tenía servicio sanitario de ninguna clase, y en el caso de las viviendas rurales, el 95% carecía de este servicio. Del total de población de 1972, sólo el 14% contaba con el servicio de alcantarillado.

Respecto del servicio de recolección de basura, en términos generales es insuficiente. Deficiente totalmente en la zona urbana, y nulo en la rural. Esto pone de manifiesto la importancia de incluir en los planes de desarrollo de la comunidad, campañas de saneamiento ambiental tendientes a manejar la situación antes señalada.

Papel del sector público en el campo de la vivienda

Instituto de la Vivienda (INVA)

Su gestión ha mantenido un ámbito territorial bien definido, concentrándose en Tegucigalpa.

En principio, su política ha estado orientada a la construcción de viviendas para familias de ingresos medios. Sin embargo, se ejecutaron proyectos para erradicación de tugurios que dieron como resultado la construcción de 371 viviendas, obedeciendo esto a situaciones circunstanciales y no a una

política sistemática de atención al problema habitacional de los grupos sociales marginados.

No obstante su esfuerzo, el Instituto de la Vivienda se encuentra seriamente afectado por la escasez de recursos económicos. Además, ha afrontado obstáculos tales como:

- a. Dificultad para obtener terrenos para el desarrollo de sus programas;
- b. Desfase de las negociaciones de financiamiento externo;
- c. Reelaboración total de algunos proyectos iniciales;
- d. Atraso en el estudio y aprobación de licitaciones de contratistas y materiales de construcción;
- e. Falta de profundidad de los estudios de mercadeo de vivienda, lo que ha conducido a la aceptación desfavorable de algunos proyectos realizados;
- f. Falta de coordinación oportuna con otros organismos del Estado relacionados directamente con la ejecución de obras de infraestructura urbana.

Instituto Nacional Agrario (INA)

En el pasado, y hasta recientemente, cuando se aprobó la nueva política que seguirá esta Institución, se había considerado que el INA podía atender el problema habitacional de la población rural.

La experiencia ha demostrado que la acción del INA en materia de vivienda

ha sido inocua; y si se toma en cuenta que la política que sigue actualmente sugiere que esta Institución orientará su esfuerzo al problema de la estructura de la tenencia de la tierra y su utilización, debe descartarse la idea de que el INA, por sí sólo, haga inversiones en vivienda rural, en el futuro.

Junta Nacional de Bienestar Social

La Junta, con su programa de mejoramiento de vivienda rural y saneamiento, ha logrado el mejoramiento de 1.190 viviendas; instalación de 5.000 letrinas; 99 acueductos, 34 pozos excavados para abasto; y otras realizaciones de infraestructura. Algunos proyectos los pone en práctica en forma integrada con instituciones nacionales e internacionales.

Las inferencias obtenidas sobre el impacto del sector privado en el campo de la vivienda, conducen a señalar que la oferta de viviendas construidas por este sector ha estado orientada a satisfacer la demanda de estratos sociales medio y alto. El expediente al que acuden los empresarios de la construcción para definir los usuarios de ingresos medios y altos está en que los estratos bajos de la población (que a su vez constituyen la mayoría de la población hondureña), no tienen capacidad de pago. Así, de acuerdo con investigaciones de ingresos y gastos, se ha llegado a detectar que el 25,6% de los hogares en las zonas urbanas, y el 85% de los hogares en las zonas rurales tienen ingresos anuales inferiores a L.1.000.00, que, de este ingreso familiar, el 15,5% y el 10,2%

respectivamente se destina a gastos de vivienda.

Como conclusiones de las apreciaciones en torno al problema de la vivienda se definió que:

a. No existe en el país una política nacional de vivienda que oriente la actividad tanto del sector público como del sector privado.

No obstante esto, se han adoptado algunas medidas parciales que bien pueden ser parte de una política habitacional;

b. Tomando en cuenta las condiciones de Honduras, es necesario lograr la construcción de viviendas baratas, con el fin de frenar la aparición de tugurios y de erradicar los existentes;

c. No se han elaborado planes que permitan a las familias de bajos ingresos el acceso a la vivienda, especialmente en las zonas rurales. Debería tenderse a reducir el elevado déficit habitacional y a mejorar la deplorable situación de hacinamiento y la mala calidad estructural de una cantidad considerable de viviendas, así como también encauzar la provisión de los servicios de infraestructura para la vivienda;

d. La no disponibilidad de terrenos para sus programas es uno de los problemas serios que está afrontando el INVA;

e. En cuanto a expropiaciones, hay que indicar que aún está vigente la Ley

de Expropiación Forzosa del 13 de abril de 1914, la que se considera desactualizada;

f. No se cuenta con estudios de demanda de vivienda, ni siquiera en los centros urbanos principales;

g. El sistema de ahorro y préstamo para la vivienda en Honduras está todavía en sus inicios. No existen todavía los mecanismos necesarios que permitan la canalización de recursos financieros en cantidad suficiente para la construcción de vivienda barata, que esté al alcance de familias de ingresos bajos;

h. No obstante el papel del sector privado en materia habitacional, se considera que su acción no responde adecuadamente a las necesidades del país. La construcción anual de viviendas no cubre las necesidades creadas por el crecimiento demográfico y el deterioro de las viviendas que no reciben ningún tipo de mantenimiento.

*Algunas reflexiones
respecto de los objetivos
manifiesto de la Política
de Vivienda (1979-1983)*

El objetivo último de esta política pretende la reducción de la deficiencia habitacional total y mínima, mediante la participación constante de los sectores público y privado en las acciones de política. En función de tal fin se propone expresamente mejorar la

calidad estructural de la vivienda por medio de la utilización de materiales adecuados que, en la construcción de nuevas unidades, permita contar con viviendas que reúnan las condiciones mínimas de higiene ambiental, y que tengan un período de vida útil lo suficientemente prolongado para que permita, posteriormente, la liberación de recursos para ampliar la cobertura en futuros programas de vivienda.

Con base en las consideraciones señaladas, se desarrollarían programas y proyectos para dotar de infraestructura la vivienda, paralelamente a la construcción propiamente tal. La vía por medio de la cual es considerada factible esta acción simultánea es la coordinación interinstitucional entre el INVA y las otras entidades encargadas de la provisión de los servicios de agua y alcantarillado, por una parte, y electricidad, por otra.

Concretamente para el período 1979-1983, las acciones de política se limitaron a ofrecer soluciones de vivienda denominadas lotes y servicios. Institucionalmente hablando, se parte del criterio de que las instituciones que componen el Sector Vivienda no cuentan con la capacidad suficiente para responder siquiera a lo que se conoce como deficiencia mínima habitacional. Es obvio que esta situación de déficit, que viene desde años atrás, es imposible remediarla en el corto plazo. Para solucionarla se requiere de enormes recursos, que están por encima de las posibilidades económicas del país.

Así, se define como medida de estrategia asegurar como mínimo el cumplimiento de la ejecución de los proyectos propuestos por las instituciones para el siguiente quinquenio.

Se intentaría superar el promedio de ejecución anual de viviendas en los cinco años anteriores.

Aunque la oferta de vivienda estaría por debajo de la demanda mínima, multiplicar por dos la producción anual representaría un logro sustancial, máxime al darse una reducción de los precios unitarios hasta donde sea posible (lotes con servicios, mejoramiento de barrios, etc.)

Asimismo, otra medida estratégica es desarrollar una serie de acciones que influyan en los factores que determinan el comportamiento del sector, con lo cual se buscaría modificar la construcción de viviendas en cantidad y calidad, a un grado de poder detener el déficit total acumulado de viviendas, mediante la satisfacción de las necesidades mínimas, durante el período del plan.

Para satisfacer progresiva e integralmente los requerimientos habitacionales de la población, se parte del criterio de que la vivienda no implica la mera estructura de una instalación física, sino que debe integrar aspectos de servicios básicos, equipamiento comunal, y servicios sociales y económicos, que conforman la calidad de vida de los asentamientos humanos.

El alcanzar este objetivo general implica mejorar el nivel de vida de grandes segmentos de la población, preferentemente de aquellos que se encuentran en los niveles más bajos de la escala de ingresos.

Resultó significativo observar que, para este período, los niveles de autoridad de gobierno reconocen las limitaciones e ineficiencia que han caracterizado las acciones de política en vivienda por lo que se proponen al-

canzar progresivamente la eliminación del déficit habitacional. Se fijan, en consecuencia, objetivos específicos de procurar la construcción de viviendas pero, sobre todo, ofrecer "soluciones de desarrollo progresivo", que cubran las necesidades mínimas de vivienda.

Por lo menos en forma manifiesta se plantea el diseñar un sistema nacional de asentamientos humanos, compatible y vinculado con la política de desarrollo regional, buscando una adecuada ocupación del territorio nacional y superando los desequilibrios, tanto urbano-rurales, como entre grandes y pequeños asentamientos.

No obstante estos grandes lineamientos de política, algunos datos respecto de la actividad de construcción en el período 1973-1983 plantean, en alguna medida, según los autores de la investigación, cierta inquietud, sobre todo en cuanto a eficacia de las acciones de política se refiere. El cuadro 2 expresa el cuestionamiento señalado.

Como se desprende del cuadro 2, los mayores porcentajes de oferta de vivienda se localizan entre los sectores de población que alcanzan ingresos entre L. 667.00 y más de L. 1.001.00.

Además del hecho de ofrecer vivienda principalmente a los sectores con solvencia económica o con mayores posibilidades de endeudamiento, la relación que se da entre la oferta formal general de vivienda y las necesidades mínimas de vivienda de la población urbana se pone de manifiesto en el Gráfico 1.

FINAVI, por su parte, dada la naturaleza de su estrecha relación con el

sector financiero y constructor, se ha dirigido especialmente a sectores cuyos ingresos superan los Lps. 2.000.00. Ambas han desarrollado sus actividades principalmente en las ciudades de San Pedro Sula y Tegucigalpa.

La gestión del INVA y de FINAVI puede ser evaluada en alguna medida a partir de sus realizaciones. El cuadro 3 da cuenta de que en relación con la construcción, en términos relativos, el INVA alcanza un 64% en tanto que FINAVI logra un 36%, aunque, en términos absolutos, FINAVI alcanza un mayor número medio de construcciones (960) que el INVA (923).

Las inferencias sobre aspectos de eficiencia y eficacia de los sectores público y privado en Honduras en el campo de la vivienda señalan una marcada ineficiencia en el sector público, concretamente por parte del INVA.

La falla fundamental la ubican los investigadores en la concepción de la formulación de la política de vivienda. Argumentan por ejemplo que dicha formulación no toma en cuenta las evaluaciones hechas sobre el desempeño institucional de acuerdo con el contexto socioeconómico en el que se desarrolla su actividad.

A nivel interno detectan discrepancias entre el equipo técnico que tiene a su cargo el planeamiento de las actividades de la institución y la Junta Directiva (fuertemente influenciado por el Sector Privado de la construcción) quien, en último término, toma las decisiones de ejecución. Además, se manifiesta la falta de una adecuada coordinación interinstitucional, principalmente con las instituciones ligadas a la instalación de servicios públicos de

CUADRO 2
SECTOR VIVIENDA
OFERTA FORMAL DEL PROGRAMA DE CONSTRUCCION
1978-1983

Niveles de ingreso

Descripción	Monto mensual Lempiras		Oferta		Precios ¹ de venta Lempiras		Tipos de Solución ²
			Unidades	%			
Submínimos		41.00				963.00	L y S, V.C
Mínimos	42.00	168.00	1.090	2.8	985.00	3.854.00	L y S, V.C
Bajos	167.00	291.00	5.392	14.0	3.856.00	6.745.00	V.C
Medio-Bajos	292.00	500.00	5.080	13.2	6.740.00	11.583.00	V.C
Medios	501.00	666.00	6.243	16.3	11.563.00	15.417.00	V.C
Medio-Altos	667.00	1.000.00	10.697	27.9	15.420.00	23.126.00	V.C
Altos	1.001.00	y más	9.908	25.8	23.128.00	y más	V.C
Total			36.410	100.0			

1. Probables.

2. L y S = Lotes y Servicios.

V.C = Vivienda Completa

Fuente: CONSUPLANE, Sector Vivienda.

CUADRO 3
HONDURAS. INVA-FINAVI, CONSTRUCCION DE VIVIENDA
EN EL DISTRITO CENTRAL
1957-1984

Institución	Años con- siderados*	Total de viviendas	%	Producción anual promed.
INVA	11	10.149	(63.8)	923
FINAVI	6	5.758	(36.2)	660
Total	17	15.907	(100.0)	936

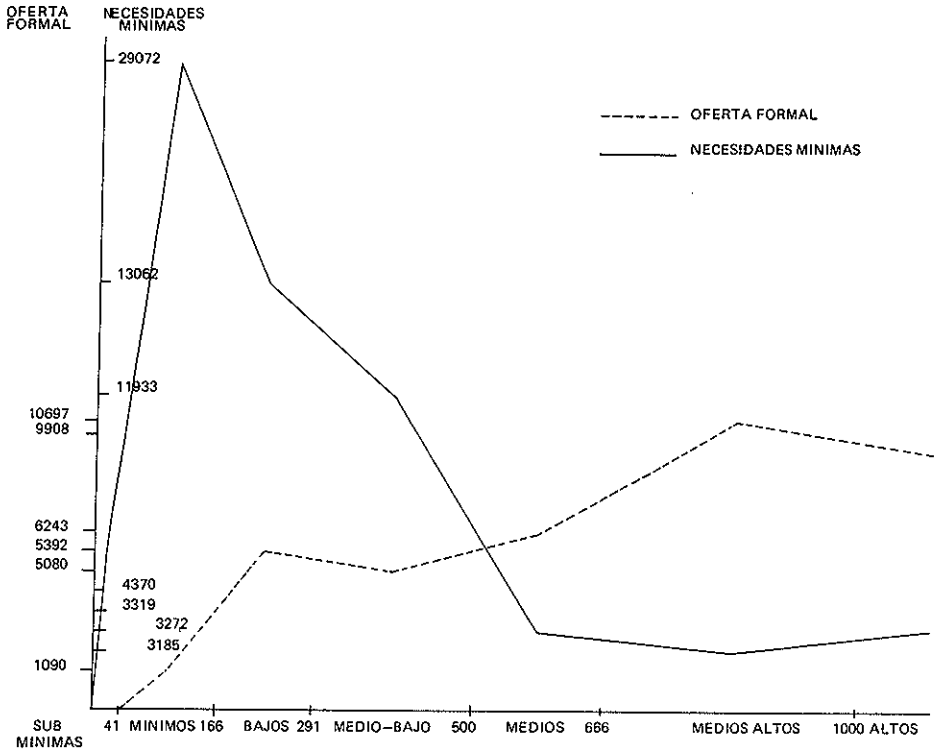
* FINAVI: Incluye los años: 1977, 1979-1983 (6 años).

INVA: Incluye los años: 1957, 1964, 1966, 1977-1980 y 1982 (11 años).

Fuente: Elaboración propia.

GRAFICO 1

OFERTA FORMAL Y NECESIDADES MINIMAS
POR NIVELES DE INGRESOS
VIVIENDA URBANA 1979-1983



infraestructura para la vivienda. Esto conduce, en última instancia, a que se produzca la inexistencia de mecanismos de control en la ejecución de objetivos y metas.

Respecto de la Financiera Nacional de la Vivienda (FINAVI), los problemas que se destacan son propiamente de orden interno. Así, se responsabiliza a esta institución de un deficiente manejo de los recursos financieros, tanto para sí misma como para las actividades de

las asociaciones de ahorro y préstamo, cuyos movimientos financieros resultan ineficaces en la medida en que FINAVI obstaculice la asignación de fondos. Simultáneamente, no existen procedimientos de control sobre los desembolsos financieros para vivienda que se hacen de las asociaciones de ahorro y préstamo a las compañías constructoras por parte de FINAVI.

En cuanto al papel que le corresponde al Estado en este sector, los in-

investigadores afirman que este no ha tenido la capacidad de decisión necesaria como para imponer un criterio en cuanto a lo que debe hacerse en materia de vivienda.

La razón principal de esa falta de dirección por parte del Estado es el control que ejerce el capital financiero y constructor en los organismos que tienen tal función. Así, desde la conformación de las juntas directivas, cuerpos colegiados de dirección, hasta la forma deficiente de funcionamiento, son consideradas vías por las que el Estado Hondureño se materializa como facilitador del capital privado para minimizar una política de vivienda coherente a favor de grandes sectores de población.

Las acciones de política del INVA se concretan en el desarrollo de cuatro sistemas para la construcción de proyectos habitacionales:

1. El Sistema de Administración Directa, en el que la institución se hacía cargo del diseño y construcción de los proyectos. A pesar de que, con este sistema, la institución se ahorra las ganancias correspondientes a la Compañía Constructora y, por consiguiente, se beneficiaba. El sistema ha sido desechado por ineficiente organización de la institución, que no permitía finiquitar los proyectos según lo planeado.
2. El sistema de contrato directo, por medio del cual el Instituto llama a licitación de diseño y construcción a empresas constructoras, en terrenos del INVA.
3. En el sistema de autoconstrucción, el INVA se hace cargo del trazo del

terreno, adjudica los lotes y el material. La mano de obra la proveen los beneficiarios, en unos casos; en otros, que son los más generalizados, contrató los servicios de compañías constructoras para la urbanización e instalación de lo que se llama unidad unida.

4. El sistema "Llave en Mano", que es el más reciente, consiste en que el INVA llama a licitación para proyectos con determinadas características y a las compañías constructoras se hacen cargo del diseño, del financiamiento y de proveer el terreno.

Como ya se mencionó antes, FINAVI se ha dedicado a financiar los proyectos habitacionales de las asociaciones de ahorro y préstamo, las cuales financian los proyectos habitacionales del sector privado. El cuadro 4 da cuenta del tipo de soluciones a las que se orienta FINAVI.

Todos estos proyectos habitacionales están orientados hacia sectores poblacionales cuyos ingresos están sobre los dos mil lempiras, proyectos que, como en algunos casos define FINAVI, están "fuera del interés social".

En el Distrito Central, la cobertura real de la política de vivienda está dirigida a la población cuyos ingresos están entre los L. 400.00 y los L. 2.000.00 ó más, cuya población es la que todavía goza de capacidad de endeudamiento.

El aspecto novedoso en la forma de aplicación de la política de vivienda es que el Estado asume la forma de autoconstrucción como sistema de ejecución de proyectos habitacionales,

CUADRO 4

FINAVI: PROYECTOS HABITACIONALES POR ASOCIACIONES
DE AHORRO Y PRESTAMO
1977-1984

A.A.P.	Proyecto	No. de viviendas
1. La Vivienda, S.A.	Simón Bolívar	87
	La Fuente	345
	Lomas de Tiloarque	425
	Centroamérica Este	536
	Cerro Grande	800
2. Casa Propia	Loma Linda	143
	El Zapote	434
	La Cantera	275
3. Futuro	Los Robles	800
	San Angel	596
4. La Constancia	Granada	275
	Tiloarque	425
	Centroamérica Oeste	2.228
5. Banco Financiero Nacional	Universidad Norte	144
6. Sin Información	Alamo	317
	Las Joyas	103
Total		7.931

Fuente: Elaboración propia. Inventario de Proyectos Habitacionales de FINAVI. 1984.

sistema que espontáneamente surge en la población de bajos recursos. Así, el INVA pasa a establecer proyectos llamados de lotes y servicios; donde se ofrece un lote con unidad húmeda (servicios sanitarios, baño) o unidad básica lote y una habitación de uso múltiple, interviniendo así el proceso de autoconstrucción. Originalmente este tipo de proyecto estaba dirigido estrictamente por el constructorconsumidor.

El INVA tiene la política de adjudicar viviendas a largo plazo (20 años) y a tasas de interés más bajas que las del mercado. En la década del 70 el interés era del 9% anual. Luego, con el fin de

obtener más ingresos de operación, se le aumentó a esta tasa estipulada un 2% sobre la cuota mensual.

En consecuencia, nos encontramos con que estos proyectos de lotes y servicios originalmente estaban propuestos para los sectores que quedan por fuera de la demanda formal de vivienda pues uno de sus objetivos era:

"Proporcionar terrenos semiurbanizados y con servicios básicos a familias de ínfimo ingreso económico carentes de vivienda que habitan en áreas marginales, con el fin de que construyan su propia casa por el sis-

tema de esfuerzo personal y ayuda mutua.⁴

Sin embargo poco a poco se ha venido incorporando este tipo de proyectos en las políticas dirigidas al sector poblacional que, por su capacidad de endeudamiento, se ubica dentro del mercado formal de vivienda.

La verificación de esta afirmación se desprende del cuadro 5. Con base en él vemos que el ingreso más alto que se registra es de L. 414.00 y se ubica en el Barrio Las Brisas. Si los pobladores de

este tipo de barrios, representativos de asentamientos pobres, aspiran a ser beneficiarios de estos proyectos, la prima más baja que se registra, de L. 310.00, significaría el 75% del ingreso familiar mensual (y es el 10% del precio de venta de la hipoteca). Necesitaría un año aproximadamente para poder amortizar la deuda que tendría que adquirir.

Bajo el sistema de autoconstrucción dirigida (donde el vendedor privado o estatal ofrece un lote con algunos servicios y una habitación de uso múltiple)

CUADRO 5

INGRESOS PROMEDIO MENSUALES
POR BARRIO

Barrio	Ingreso Mensual por familia	Ingreso Mensual percapita	% de familias con Ingreso percapita De L. 1.000.00 O Más
Las Crucitas	L. 286.00	L. 55.23	14.9%
Sipile	333.00	56.74	17.1%
La Villafranca	198.00	37.44	4.7%
La Travesía	347.00	54.66	11.7%
Las Brisas	414.00	58.39	12.8%
La Popular	387.00	54.47	8.6%

Fuente: ASEPADE, op. cit.

4. Honduras. Consejo Metropolitano del Distrito Central. Solicitud de Cooperación Técnica del Banco Interamericano de Desarrollo para el Desarrollo del Sistema Nacional de Lotes y Servicios e Industrias de Barrios. S.L., S.F., S.P.

se abaratan los costos de producción de la vivienda y las posibilidades de especulación con el precio de venta del producto son exactamente las mismas que si se entregara un producto

acabado. Además, las posibilidades de ser beneficiario de un proyecto de lotes y servicios se ha reducido nuevamente al mercado formal de la vivienda y los que, originalmente, eran considerados como beneficiarios de este tipo de programas, quedan nuevamente al margen, al asumir el sector empresarial esta forma de construcción de vivienda.

Este paso ha sido dado ya en la política habitacional del país, y se pone en evidencia en el Distrito Central en dos proyectos; el proyecto habitacional "El Sitio", que ha sido realizado bajo el sistema de "Llave en Mano", modalidad última del INVA en la construcción de vivienda; y el proyecto Centroamérica Oeste, del sector privado que, en uno de sus modelos, lo que entregan es un lote

mínimamente urbanizado y una habitación.

De acuerdo con este tipo de hechos, la población cuyos ingresos giran alrededor del salario mínimo oficial queda por fuera de todo tipo de programa de vivienda. Para 1980, el salario mínimo más alto aprobado por el sector manufacturero fue de L. 5.70, lo que significaría un ingreso mensual de L. 171.00 y solamente con tres sueldos similares, en una familia, se podría ser beneficiario de los proyectos gubernamentales. Con 5 salarios mínimos se podría aspirar a ser beneficiario de los proyectos habitacionales que el Sector Privado planeó para los sectores de bajos recursos económicos.

CUADRO 6

HONDURAS: EVOLUCION DE LOS SALARIOS MINIMOS OFICIALES
PARA TEGUCIGALPA Y SAN PEDRO SULA

Sectores de actividad económica	Lps. por joranda diaria		
	1974	1978	1980
Agricultura y ganado	2,00	3,00	4,00
Industria manufacturera y minería	4,00	5,00	5,70
Artesanía	3,00	3,80	4,50
Construcción	3,00	4,00	4,70
Comercio y Servicios	4,00	4,80	5,50

Fuente: CEPAL. Sobre base de datos, CONSUPLANE.

Se procuró hacer resaltar cuál es la tendencia real de la política de vivienda del Estado Hondureño en cuanto a la cobertura que objetivamente tiene.

Hemos considerado el concepto de cobertura de forma amplia, más allá de la especialidad o del número de viviendas, que es lo que normalmente se entiende como tal. Para el equipo de Honduras, la cobertura de la política fue entendida además, en los términos de a quiénes se les está dando prioridad: si a la población, con su necesidad de vivienda; o si la prioridad es ubicar un mercado capaz de asumir las necesidades de reproducción que el capital tiene. Es en este nivel donde realmente creemos que se define la cobertura de una política social y que, en este caso particular, se refiere a la política de vivienda.

Conclusiones

Las indagaciones realizadas condujeron a afirmar que el Estado Hondureño, por medio de sus instituciones especializadas en el campo de la vivienda (INVA y FINAVI), no ha tenido la capacidad de decisión necesaria para imponer criterios coercitivos al sector privado de la construcción. Así, vemos que el INVA, de hecho, ha renunciado a ser el agente rector de la política de vivienda a nivel nacional, limitando su gestión a la ejecución de 17 proyectos habitacionales en el Distrito Central, y 13 en el resto del país, en lo que va de su creación.

En la Ley Constitutiva del INVA se encuentran aspectos que dicen del papel rector que el INVA debía desarrollar.

Los más importantes son:

1. Fijar las especificaciones mínimas para las viviendas urbanas y rurales;
2. Impulsar, en los núcleos de población existentes, y en los que se funden, la instalación de servicios públicos y comunales esenciales;
3. Promover y efectuar estudios e investigaciones sobre los diferentes aspectos de la vivienda y el urbanismo, con el fin de orientar al país en el futuro desarrollo de sus núcleos urbanos y rurales, procurando darle la mayor publicidad a sus resultados a fin de hacer conciencia sobre la importancia que la vivienda tiene en el nivel de vida de los pueblos;
4. Proponer a los organismos correspondientes proyectos o reformas de leyes, decretos y demás disposiciones relacionadas con la vivienda urbana y rural que sean necesarias o convenientes para el cumplimiento de sus finalidades;
5. Asesorar a los organismos del Estado y demás instituciones públicas, coordinando las iniciativas públicas y privadas en materia de vivienda y urbanización cuando así lo soliciten.*

Se infiere de los objetivos del INVA que se pretendía que este se constituyera en el organismo rector de la política de vivienda. No obstante, en su gestión cotidiana, fue cediendo

* La Gaceta No. 16226, junio 8 de 1957.

paulatinamente su rectoría a instituciones o entidades acreditadas a otros niveles de gobierno.

El sector institucional público de la vivienda por su parte, no funciona coordinadamente entre sí. De tal suerte que su presunta coordinación con el Sector Privado de la construcción es prácticamente nula.

Así, no es casual que el INVA haya descuidado sus tareas hasta tal punto que FINAVI llegó a ser dominada por los

intereses particulares del Sector Privado.

En este sentido, podemos constatar que el INVA, lo que ha hecho fundamentalmente, ha sido la construcción masiva de casas.

Respecto de FINAVI, se apunta que, a pesar de que en su base legal se declara que su gestión se orientaría a sectores pobres, en la práctica su financiación de viviendas en serie se dirige a sectores acomodados.