

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA
ST/ECLA/CONF.9/L.5
7 de mayo de 1962
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE ESTADISTICA
Y PROGRAMAS DE LA VIVIENDA

2-25 de septiembre de 1962
Copenhague, Dinamarca
Punto 3 del programa provisional

INFORME DEL SEMINARIO SOBRE ENCUESTAS Y PROGRAMAS DE LA
VIVIENDA, CON REFERENCIA ESPECIAL A LOS PROBLEMAS
DE LOS PAISES EN VIAS DE DESARROLLO

celebrado en Zagreb, Yugoslavia, en octubre de 1961

(Traducción de la Parte I del informe preparado por la
Secretaría de la Comisión Económica para Europa y
publicado anteriormente con la sigla ST/ECE/HOU/5)

Auspiciado por:

Las Naciones Unidas
Comisión Económica para América Latina
Comisión Económica para Europa
Oficina de Estadística
Dirección de Asuntos Sociales: Subdirección de Vivienda,
Planificación y Construcción
Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica

El gobierno de Dinamarca
El Instituto Interamericano de Estadística

En colaboración con:

El Centro Latinoamericano de Demografía
Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento

Parte I

A. PROBLEMAS PRINCIPALES DE LAS ENCUESTAS Y PROGRAMAS DE LA VIVIENDA

Informe preparado por la Secretaría

INTRODUCCION

Este informe tiene como finalidad poner de manifiesto el vínculo lógico existente entre las principales cuestiones que deben discutirse en el Seminario, garantizar el equilibrio adecuado entre las mismas y servir como documento de referencia y de base general para el Seminario. En su preparación, la Secretaría se ha inspirado en gran parte, en la documentación que figura en los informes individuales preparados por los relatores generales.

Antes de elaborar un programa de construcción de viviendas hay que tener presente dos problemas principales: el lugar que ocupa la vivienda en el conjunto de la economía, de una parte y la clase y grado de las necesidades de viviendas, de otra. La Sección I del presente informe esboza, por tanto, la relación entre los problemas de la vivienda con el desarrollo económico general y que son los que determinan en gran medida, las inversiones presentes y futuras en materia de viviendas.

Las inversiones destinadas a la construcción de viviendas están igualmente determinadas por la clase y grado de las necesidades de vivienda, actuales y futuras; los sistemas para valorar estas necesidades son objeto de estudio en la Sección II. Aunque en principio, esta operación no sea necesariamente diferente, en los países en vías de desarrollo y en los países industrializados, es evidente que la importancia relativa de los diversos factores que influyen en las necesidades de vivienda variará considerablemente entre estos dos grupos. Por otra parte, los sistemas que convengan a los países en vías de desarrollo, habrán de ser bastante sencillos, al menos en las primeras etapas del programa.

La Sección III trata de la elaboración de un programa de construcción de viviendas en la hipótesis de que se conozcan las inversiones en construcción y las necesidades de vivienda. Se hace especial hincapié en los problemas de prioridad que se plantean cuando se trata de satisfacer las necesidades de vivienda y de determinar las normas de ésta. /En la

En la Sección IV se describen brevemente los problemas más importantes relativos a la puesta en práctica de los programas de vivienda desde el punto de vista material y técnico. A este respecto cabe mencionar que se propuso al Comité de Vivienda que se realice un seminario especial dedicado exclusivamente a esta materia.

Del examen de las cuestiones tratadas en las secciones I a IV se deducen ciertos problemas de administración y organización. En la Sección V se tratarán los medios para crear un aparato administrativo y una organización eficaces, así como las funciones prácticas que deba desempeñar.

SECCION I: VIVIENDA Y DESARROLLO ECONOMICO

En esta Sección se propone señalar las relaciones entre la vivienda y el desarrollo económico, incluyendo sus aspectos físicos, así como contribuir a determinar la parte que corresponde a la vivienda en el conjunto de las inversiones.

Influencia del desarrollo económico en la vivienda

La industrialización representa la etapa inicial que permite la expansión de las demás actividades económicas a la vez que transforma con ritmo variable, los países subdesarrollados en países desarrollados. La rápida industrialización en estos países se traduce en una acumulación de múltiples problemas que exigen todos ellos urgente solución; ahora bien para lograrla hay que conceder prioridad a las inversiones económicas cuyo desarrollo antecede de este modo al progreso de la vivienda y al progreso social en general. Una vez franqueado "el umbral crítico" del progreso económico inherente al proceso de industrialización, ese mismo progreso crea las condiciones necesarias para una solución rápida de los problemas sociales y el progreso social estimula, a su vez, el desarrollo económico. Así es como se produce una reacción en cadena entre el desarrollo económico y el desarrollo social, reacción que primitivamente ha sido desencadenada por la industrialización.

Cada fase del desarrollo económico y social exige un volumen y una estructura particulares de la inversión. Cuando la industrialización se encuentra en sus comienzos una elevada parte de las inversiones se destina a la industria y a la actividad económica en general y sólo cuando se

/alcance una

alcance una fase posterior se acrecentaría la parte de las inversiones atribuida a la vivienda. Las inversiones en vivienda han aumentado en estos últimos años con mayor rapidez en los países que se hallan en vías de industrialización que en los demás, aunque en la mayor parte de los casos el nivel de la producción así obtenida sigue siendo aún bastante inferior al que ofrecen los países desarrollados.

Aunque las necesidades de vivienda en los países desarrollados son consecuencia del aumento normal de población y de la urgencia de renovar las viviendas existentes, las necesidades de los países que se hallan en vías de rápida industrialización tienen especialmente por origen una intensa y amplia urbanización.

En la fase inicial de la industrialización convendría fomentar y mejorar los sistemas tradicionales de construcción, especialmente en las zonas rurales. Es evidente, sin embargo, que no puede bastar eso para lograr el aumento sensible de la producción esencial y que hay que crear una industria moderna de la edificación capaz de hacer frente sobre todo a las exigencias de los centros urbanos en expansión.

Algunos de los principales problemas que tienen que abordar estos países en la esfera del desarrollo de la industria de la edificación se refieren especialmente a la calidad exigida de las viviendas, a financiamiento de las construcciones y al poder adquisitivo.

Es necesario evitar que los nuevos tipos de vivienda, obligadamente modestos, sean de tal naturaleza que se corra el peligro de que se transformen rápidamente en tugurios. Por otra parte las construcciones del tipo mencionado contribuyen al desarrollo de la industria de la edificación. La solución de los problemas que plantea el nivel de la producción de viviendas y la aportación de medios económicos, contribuye a mantener dicha producción con un ritmo conveniente y a desarrollar la industria de la edificación, en general. Una política sobre alquileres y la concesión de subvenciones podrían contribuir a la construcción de viviendas satisfactorias. Aunque el ahorro individual contribuirá a la ampliación del programa normalmente no bastará para hacer frente a todas las necesidades.

Las medidas adoptadas por los poderes públicos, no sólo pueden incrementar la construcción de viviendas sino contribuir igualmente a integrar las actividades de la vivienda en el conjunto del desarrollo económico.

Papel de la vivienda en el desarrollo económico

Los factores sociales pueden hasta cierto punto contribuir al desarrollo económico e indudablemente, si en determinado momento no se tienen en cuenta esos factores, hasta podría disminuir el ritmo del desarrollo económico. Debido a ello resulta particularmente difícil dosificar convenientemente el desarrollo "económico" y el desarrollo "social" en un país determinado en un momento dado.

A este respecto la construcción de viviendas parece ser el factor determinante del desarrollo económico desde el momento en que la sociedad deja de ser "agraria" para convertirse en "industrial". Esta última exige un reparto del espacio esencialmente diferente.

Existe, por otra parte, una correlación positiva entre las condiciones de la vivienda y la productividad del trabajo y, por ende, el ingreso nacional. La construcción de viviendas ejerce, en fin de cuentas, una influencia multiplicativa sobre la producción, sobre la demanda de mano de obra y sobre el ingreso, estimulando, además el crecimiento económico. En los países menos desarrollados las viviendas representan bienes de consumo escasos en razón de la estructura tradicional del consumo y de las limitadas posibilidades económicas, pudiendo, por tanto, servir de incentivo para el aumento de la productividad.

La construcción de viviendas puede igualmente ejercer una influencia positiva sobre la agricultura, ya que es la presión de la demanda urbana la que produce la expansión de la agricultura. El intercambio económico entre pueblos y ciudades resulta, no obstante, difícil de realizar debido a la carencia inicial de los productos necesarios. El aumento de la construcción de viviendas y en particular, el de la oferta de materiales de construcción de origen industrial podrá, por tanto, establecer un mayor equilibrio entre los intercambios urbanos y rurales.

Resulta difícil valorar hasta qué punto la construcción de viviendas ejerce consecuencias positivas en el progreso económico en general: cuando las inversiones en vivienda son excesivas pueden comprometer a las demás formas de inversiones o crear tendencias a la inflación. Es de temer, por otra parte, que cuando hayan de fijarse las preferencias de inversión, en función de los principios de economía liberal se destine a la vivienda.

/una proporción

una proporción muy restringida del total de las inversiones, toda vez que otros proyectos económicos ofrecen, a corto plazo, resultados mucho más atractivos. Cualquier desequilibrio en este aspecto puede tener repercusiones muy destacadas en los países menos desarrollados debido a la insuficiencia de su nivel económico y social.

Urbanización y construcción de viviendas (planificación de la vivienda)

La urbanización es el corolario de la industrialización y exige modificaciones en el reparto espacial de la población y de los medios de producción. Estos procesos, a la vez que facilitan a la larga, las condiciones necesarias para elevar el nivel de vida, originan ante todo dificultades en la esfera de la construcción de viviendas y en la de la planificación de las mismas. Aunque estas dificultades sean inevitables en muchos casos, se pueden encontrar los medios para regularizar dichos procesos y, a este respecto, cabe mencionar que podría aprovecharse la experiencia adquirida por los países más desarrollados.

Los procesos de industrialización y de urbanización surgidos durante el siglo XIX y en los comienzos del XX se caracterizaron por una elevada concentración, en algunas grandes ciudades, de actividades, de población y de edificios no agrícolas. Se debía en gran modo dicho fenómeno al nivel de desarrollo técnico de esa época y sobre todo, a la tecnología de la producción industrial, que exigía una abundante mano de obra y a la insuficiencia de los medios de transporte que obligaban a los trabajadores a vivir cerca de su centro de trabajo. La planificación en el terreno era esporádica y las intervenciones de los poderes públicos limitadísimas. Consecuencia de todo ello ha sido la construcción de una infinidad de viviendas de clase inferior, la utilización absurda del terreno, la contaminación del agua y del aire, etc.

La situación actual parece ser bastante diferente. Las máquinas necesitan menos obreros, nuevas fuentes de energía permiten situar las industrias en regiones mucho más variadas y el aumento de los medios de transporte facilita la descentralización de las actividades no agrícolas, permite aumentar la distancia entre las viviendas y el centro de trabajo y contribuye a la urbanización de las regiones rurales. Por último diremos que se admite en general, la necesidad de una intervención de los /poderes públicos

poderes públicos y de la planificación del medio físico.

Merced a la experiencia adquirida en los países desarrollados pueden establecerse nuevas medidas que permitan regularizar el proceso urbanístico, pudiéndose evitar para el futuro incluso la aparición de los problemas de la vivienda. A este propósito el objetivo principal de la política de un gobierno consiste en la descentralización de las ciudades e industrias a fin de mantener dentro de ciertos límites el papel y el desarrollo de las grandes ciudades. Es necesario, por tanto, tener debidamente en cuenta el aspecto físico del desarrollo económico.

Los medios para descentralizar consisten en la elaboración de planes para la creación de actividades económicas y de nuevas viviendas, en el mejoramiento de los medios de transporte y en la creación de unidades vecinales.

Cada vez va dejándose sentir con mayor intensidad la necesidad de trazar un plan para el estudio de las posibilidades existentes con respecto a la localización de actividades económicas. De esta forma, los poderes públicos podrán contribuir a frenar la emigración excesiva hacia las grandes ciudades, desplazando la industrialización a ciudades medianas o pequeñas e incluso a zonas rurales. La descentralización ayuda de este modo a resolver los problemas de la vivienda al permitir sacar mayor partido del patrimonio de vivienda y a los servicios comunales, reduciendo la necesidad de construir estructuras y servicios costosos en las grandes ciudades y por último, evitando en gran medida, los delicadísimos problemas que se plantean para adaptar a la población rural a las condiciones de la vida urbana.

La descentralización contribuye igualmente a la construcción de viviendas más baratas ubicadas en los contornos de los nuevos centros industriales y en las ciudades satélites, en los alrededores de las grandes ciudades. La descentralización permite asimismo mejorar los tradicionales sistemas de construcción, facilita la reconstrucción, de acuerdo con las normas más recientes, en mejores condiciones y por último, evita la construcción de viviendas de clase inferior en número excesivo y con tal densidad que su derribo resulte extremadamente difícil incluso aun cuando el país hubiera alcanzado un nivel más elevado de técnica y de desarrollo económico.

/La descentralización

La descentralización de las industrias y ciudades se halla estrechamente ligada a la mejora de los medios de transporte en el plano nacional, interurbano y urbano. La planificación del medio físico permite desarrollar dichos medios de transporte con igual ritmo que el del progreso económico.

Las unidades vecinales desempeñan un importante papel en el mejoramiento de las condiciones de vida y repercuten en los problemas de transporte, en la adaptación de la población rural a la forma de vida urbana, en la vigilancia del estado sanitario de los habitantes y por último, estimulan las actividades de desarrollo de la comunidad. De esta forma contribuyen dichas unidades a que la transición de las antiguas costumbres de la colectividad al modo de vida más moderno, resulta más rápida y menos brusca.

SECCION II: DATOS ESENCIALES SOBRE LA SITUACION DE LA VIVIENDA Y LAS NECESIDADES ACTUALES Y FUTURAS DE ESTA

Necesidades objetivas y demanda efectiva de viviendas

Existen normas que permiten determinar el acervo y las necesidades de vivienda y que varían de acuerdo con la situación de ésta y con el contenido social de la política en materia de viviendas. Dichas normas pueden ser cuantitativas o cualitativas y también ambas cosas a la vez. Se subrayarán los aspectos cuantitativos cuando nos encontremos en presencia de un retraso considerable y a medida que la situación mejore habrá que reforzarse por tener en cuenta los aspectos cualitativos. La comparación entre la existencia y las necesidades de vivienda permitirá conocer la escasez "normativa" u "objetiva" de la vivienda.

La demanda efectiva, por otra parte, se refiere a las necesidades que se dejan sentir en el mercado, pudiendo ser éste libre o reglamentado. La demanda efectiva depende de cierto número de factores tales como el ingreso, nivel de precios y preferencias de los consumidores, y, en consecuencia, resulta muy difícil dar a aquélla una expresión cuantitativa. Además, el mercado de la vivienda está constituido, de hecho, por un sinnúmero de mercados locales cada uno de los cuales tiene su adecuada relación entre la demanda y la oferta.

Como quiera que es difícil determinar la demanda efectiva, la mayoría de los países emplean las necesidades "objetivas" o "normativas" para establecer sus programas de vivienda, especialmente cuando la política de la vivienda tiene un contenido social.

/La presente

La presente Sección está dedicada a los datos estadísticos indispensables para la elaboración de un programa de construcción de viviendas.

Datos esenciales para la elaboración de un programa de vivienda

Los datos elementales necesarios para establecer un programa, se refieren a la escasez de viviendas, tanto cuantitativa como cualitativa (necesidades de renovación) así como a las necesidades futuras.

Necesidades actuales de vivienda

Los censos de vivienda constituyen la base más apropiada para evaluar la situación actual de la vivienda. Como su preparación y la elaboración de sus resultados demoran y exigen un aparato administrativo considerable, resultan muy onerosos.

De ahí que sea preferible emplear los estudios por muestreo cuando las informaciones básicas deban ser ampliadas. La información así obtenida puede complementarse con los datos obtenidos de los estudios locales, mapas, descripciones de la situación de los barrios residenciales y detallados estudios de casos.

También puede emplearse, para describir la situación de la vivienda, cierta cantidad de datos técnicos sobre vivienda y sobre la densidad de ocupación de las mismas que se obtienen normalmente del censo. Los datos técnicos pueden referirse al tipo de construcción, tamaño, edad e instalaciones de las viviendas.

Para señalar la densidad de ocupación pueden emplearse diversos índices como a) el número de viviendas por mil habitantes, b) el número medio de personas por vivienda y c) el promedio de personas por cuarto.

Se debe proceder con gran cuidado al interpretar esos índices, ya que en los dos primeros no se tiene en cuenta el tamaño de la vivienda, y aunque en el tercero se considera este elemento, se pasa por alto la composición y tamaño de la familia y las diferencias en los hábitos de vida. Es preferible establecer varias categorías según el número de personas por habitación que calcular un promedio único.

Para obtener una visión más clara de la densidad de ocupación de la vivienda se puede hacer la clasificación cruzada del número de viviendas por número de cuartos y por número de personas por familia. Ello permite aplicar diferentes normas sobre la densidad de ocupación.

/Los programas

Los programas de edificación, en su forma más simple, se refieren a necesidades de vivienda expresadas en función del número de viviendas que habrá que construir. Es decir, dentro del marco de un programa de esta naturaleza, las características más importantes de la descripción de la situación actual de la vivienda son a) la escasez cuantitativa actual, y b) la escasez cualitativa actual (necesidades de renovación). Sin embargo, en un programa más progresista no sólo deben considerarse las necesidades en función del número de viviendas sino también el tamaño, y alquiler de las mismas. Con ese objeto la situación de la vivienda debe ser analizada con mayores detalles, entre otros, mediante c) estudios sobre los hábitos de vida y necesidades de usuarios.

Escasez cuantitativa de viviendas

Se puede medir normativamente la escasez de viviendas comparando el número de viviendas disponibles y el número de unidades familiares que tienen necesidad de vivienda, calculándose ambos factores de acuerdo con las normas admitidas, por lo que estos dos elementos deberán medirse independientemente el uno del otro. Normalmente se unirán los mismos mediante un censo general.

Determinación del acervo de viviendas

Conviene examinar la situación de la vivienda en un país determinado en el contexto del desarrollo económico y social alcanzado por ese país, ya que se trata de fijar el tipo de vivienda que habrá de considerarse para determinar el número de viviendas disponibles. A este fin, deberá procederse a un inventario en el que se enumerarán las viviendas según la clase de las mismas. En el Programa Europeo de censos nacionales de la vivienda elaborado por la CEE se propone una clasificación de este tipo, lo que supone la determinación de las características cualitativas generales de las viviendas existentes.

Medida del número de unidades familiares que tienen necesidad de vivienda

La unidad fundamental es el "hogar privado". Conviene establecer una distinción entre las diversas categorías de unidades a fin de determinar las que conviene considerar como efectivamente necesitadas de vivienda. Las opiniones a este respecto, pueden estar divididas, dependiendo igualmente de la situación efectiva de la vivienda y de las condiciones

/sociológicas. El

sociológicas. El Programa Europeo para los censos nacionales de la vivienda de la CEE propone asimismo una clasificación de los hogares.

Los datos indispensables son aquellos que se refieren al número de hogares de "una familia", de "varias familias" y de "varias personas". Si admitimos que cada una de estas unidades tienen necesidad de una vivienda, se dispondrá de una norma de evaluación de las necesidades.

Sin embargo, esta evaluación representa el mínimo de las necesidades, ya que cabe esperar que al mejorar la situación, diversos grupos de personas abandonarán los hogares existentes para constituir unidades distintas que tengan necesidad de una vivienda. Por ello, en los hogares de varias familias, es preciso acopiar datos sobre las unidades primarias y secundarias. Si dichas unidades secundarias se consideran igualmente como necesitadas de vivienda, se obtendrá una evaluación que se inclinará hacia un máximo de necesidades.

Las familias compuestas por una sola persona y los hogares colectivos plantean problemas especiales. Con miras a una solución provisional, puede considerarse que los hogares formados por una persona (que viven solas o son el ocupante principal) constituyen unidades que necesitan vivienda y que los grupos colectivos que habitan en unidades de vivienda colectivas no tienen necesidad de ella. A este respecto, convendría obtener una visión de conjunto clara sobre la situación de la vivienda y, en consecuencia, es de desear que se establezca una distinción entre las diversas clases de hogares, de acuerdo con la forma en que éstos tengan alojamiento.

En un país dado, hay regiones que pueden sufrir una escasez de vivienda en tanto que puede haber sobrante de la misma en otros lugares. La escasez de viviendas debe por tanto ser determinada, a escala nacional, por la suma de las escaseces regionales o locales.

Necesidades de renovación (escasez cualitativa)

Puede determinarse la calidad de las viviendas mediante criterios técnicos de vivienda y criterios técnicos de construcción. Los criterios de vivienda se refieren al grado de habitabilidad y comprenden las dimensiones de las piezas y la disposición de éstas, así como los servicios correspondientes (instalaciones sanitarias, alumbrado y agua); los criterios /de construcción

de construcción conciernen a la calidad del edificio y al estado de sus elementos.

Cuando se considera que las construcciones no son habitables conviene decidir si los gastos de restauración están económicamente justificados. Para ello habría que aplicar criterios técnicos de construcción y encargar a personal idóneo una investigación técnica especial. A falta de esa investigación, podrá determinarse con carácter general la calidad de las viviendas existentes mediante orientaciones tales como superficie, servicios y antigüedad de las mismas. A este fin será la antigüedad, sobre todo, la que podrá considerarse como posible norma de calidad.

Si se dispone de datos sobre el número de viviendas según la antigüedad de la construcción y si se admite cierta duración media de utilización por vivienda, podrá obtenerse una evaluación aproximada de las necesidades de sustitución de las mismas.

No obstante, cuando se traté de elaborar un programa de supresión de tugurios habrá que contar con datos más exactos y seguros y, a este fin, por lo general se procede a una encuesta por muestreo.

Igualmente se puede valorar la calidad de una vivienda recurriendo a puntajes de castigo fijados con arreglo a una escala de defectos técnicos en materia de construcción y de vivienda. Se puede considerar que un tugurio es una vivienda impropia para ser habitada y que no puede ser restaurada; las normas que permiten determinar estos dos factores decisivos son evidentemente subjetivas cualesquiera que fueren las mismas.

Estudios del uso, hábitos de vida y necesidades de los ocupantes

Por el contenido social de la mayoría de las modernas políticas nacionales de vivienda, se está prestando cada vez mayor atención, al preparar los programas de vivienda, a las necesidades y deseos de los ocupantes.

Tales investigaciones se refieren a la situación actual de la vivienda, a las necesidades de los ocupantes con relación a las viviendas en construcción y al medio que los rodea y a sus hábitos de vida.

Hay dos métodos de evaluación de las necesidades de vivienda: a) los teóricos abstractos y b) los prácticos concretos; éstos últimos pueden basarse en criterios objetivos (el punto de vista de las funciones de una vivienda) o subjetivos (el punto de vista de los ocupantes). Ambos métodos

/se complementan

se complementan y se compensan mutuamente de modo que resulta muy ventajoso aplicarlos simultáneamente.

Futuras necesidades de vivienda

Como el período que abarca la ejecución de un programa de viviendas alcanza al futuro, las necesidades que se dejen sentir a lo largo de los años deberán ser determinadas e incorporadas a dicho programa. Los sistemas descritos más adelante permiten darse cuenta de que la valoración de las futuras necesidades de vivienda es una cosa complicada aunque sólo se pretenda lograr una estimación relativa. De todas formas estos cálculos no constituyen una condición previa para iniciar un programa de construcción de viviendas, especialmente en los países que se hallan en vías rápidas de industrialización. No obstante, dichos cálculos parecen necesarios porque permiten hacer resaltar las razones que aconsejan el incremento de los diversos recursos indispensables si se desea lograr un volumen satisfactorio de construcciones. Como esta valoración se apoya en numerosas hipótesis éstas deberán ser objeto de revisión constante, a fin de que la producción se acomode a las necesidades.

Las necesidades posteriores serán consecuencias de factores como:
a) evolución demográfica (importancia numérica de la población, estructura y distribución geográfica); b) modificación del patrimonio de viviendas (necesidades de renovación y reserva de viviendas no ocupadas).

Necesidades engendradas por la evolución demográfica

Las modificaciones de las cifras de la población total no constituyen factores satisfactorios para determinar las necesidades de vivienda. El aumento de la población total está esencialmente determinado por el número de hijos aunque estos últimos no provoquen nuevas necesidades de vivienda, al menos durante cierto tiempo. Los elementos de la población llamados a determinar las futuras necesidades de vivienda durante los 15 ó 20 años siguientes existen ya en los comienzos del período estudiado, por lo que dichas necesidades son independientes de la evolución del índice de natalidad. Debido a ello, se recomienda que no se extienda un programa a largo plazo por espacio de más de 20 años. En razón de las dificultades con que se tropieza cuando se trata de establecer hipótesis que deban servir de base para los cálculos en los países en vías rápidas de industrialización,

/puede resultar

puede resultar incluso preferible proyectar períodos de duración más cortos aún.

Hay que partir de la hipótesis de que se dispone, en los comienzos del período proyectado, de cifras (provenientes de un censo sobre la población y las viviendas existentes y que se ha establecido una proyección demográfica, preferentemente por medio de cifras disponibles al finalizar cada período de 5 años, con una clasificación de la población por edades, sexos y estado civil (al menos, una división por grupos de "casados" y "no casados").

No obstante, la importancia numérica de la futura población, particularmente cuando se enfoca en el plano local o regional y en un país en vías rápidas de industrialización, aparece determinada no solamente por los índices de natalidad y mortalidad, sino también (e incluso quizá en mayor medida) por las migraciones interiores desde las regiones rurales hacia las urbanas. Es preciso, por tanto, disponer de una distribución de la futura población total que sea distinta para las regiones urbanas y para las rurales.

Es muy difícil valorar el efecto de las migraciones internas. Las dificultades que pueden presentarse se dividen en dos clases: a) las que estén vinculadas a la valoración del crecimiento neto resultante de las migraciones y b) las que se refieren a la distribución de la población con arreglo a diversos grupos: edad, sexo y estado civil. En lo que respecta al punto a), sería indudablemente conveniente partir de hipótesis distintas y estimar su influencia relativa sobre el programa.

Los datos provienen de dos fuentes: a) tendencias de los movimientos de población observadas en el país y b) proyectos aprobados para la ubicación de nuevas industrias o ampliación de las ya existentes. En este último caso, se podría analizar el efecto de estos planes sobre la situación del empleo. Es fácil de comprender, por tanto, que resulte conveniente coordinar el establecimiento de las industrias y el de los programas de vivienda a escala local, fundándose en la valoración de las necesidades tal y como éstas quedan definidas por las proyecciones demográficas.

Pueden valorarse las necesidades futuras cuando se conozca la cifra estimativa de la población futura (nacional y local) y su distribución con

/arreglo a

arreglo a la edad, sexo y estado civil. La clasificación de la población por grupos de "casados" y "no casados" está particularmente indicada, ya que las "parejas casadas" representan una media del 70 al 80 por ciento del total de los hogares.

Se pueden valorar aproximadamente las necesidades, al finalizar el período (es decir, el año en que normalmente se dispone de previsiones demográficas), correspondientes a las viviendas que necesitan las "parejas casadas", en la forma siguiente: primero se supone que es posible estimar el número de matrimonios que necesitan vivienda en los comienzos del período; a continuación se compara dicho número con el total de la población casada (o con el número total de todos los varones casados y de todas las mujeres casadas) y la proporción que de este modo se obtiene se aplica a los grupos correspondientes de población al final del período en cuestión. Puede procederse a un cálculo similar en cuanto se refiere al grupo de las personas "no casadas".

Cabe hacer las siguientes observaciones respecto de este sistema:

a) el cálculo supone la supresión de la escasez de viviendas existentes al comenzar el período; b) las cifras que de este modo se obtienen no corresponden necesariamente a la demanda efectiva, la cual puede ser más intensa o más débil; c) el sistema da por sentado que la "proporción de cabezas de familia" ^{1/} permanece invariable durante el período de que se trate; d) este sistema es, pues, aproximado por lo que convendría, a ser posible, que se calcularan las proporciones de cabezas de familia relativas a los grupos más pequeños, de edad, sexo y estado civil determinados, distinguiendo por ejemplo, entre los "no casados", los "solteros" y las "personas que estuvieron casadas".

Si se recomienda entrar en más detalles, en relación con los diversos grupos de población, es debido a que los resultados obtenidos en los censos han demostrado que la proporción de cabezas de familia aumenta en forma paralela a la edad de ciertos grupos, y en particular de los correspondientes a las personas "solteras" y "que estuvieron casadas". La importancia

^{1/} Por "proporción de cabezas de familia" se entiende la proporción de cabezas de familia correspondientes a un grupo determinado de poblaciones que tienen necesidad de viviendas distintas dentro de la cifra total de personas comprendidas en este grupo.

de esta tendencia está en que incluso aunque se justificara suponer que la proporción de cabezas de familia en los grupos determinados de edad, ha permanecido constante durante el período en cuestión, la modificación de la estructura (desde el punto de vista de la edad) de la futura población podría acarrear un aumento de la proporción de cabezas de familia correspondiente al conjunto del grupo y, por consiguiente, de las necesidades proporcionalmente mayores de este grupo.

Parece que en algunos países la proporción de cabezas de familia sigue siendo relativamente constante. Esto significa que las necesidades de vivienda no han sido influenciadas por la evolución económica y social generales. Parece, por tanto, que en esos países no es necesario postular tendencias diferentes en cuanto a la proporción de cabezas de familia.

En los países en los que se estima conveniente establecer hipótesis sobre la futura proporción de cabezas de familia cabe tener en cuenta los siguientes factores esenciales: aumento general de ingreso, situación del empleo, migración de los trabajadores jóvenes rurales hacia regiones urbanas, separación de las familias debido a la pequeñez de las viviendas y a las consecuencias de una política que fomenta la construcción de viviendas para los jóvenes y las personas que ya no trabajan. Dichos factores parecen desempeñar un papel de especial importancia en los países que se encuentran en rápidas vías de industrialización.

No existe sistema alguno sencillo y exacto que permita valorar la evolución en la proporción de cabezas de familia. Los actuales conocimientos sobre la demanda efectiva de vivienda y los factores que la determinan siguen siendo muy rudimentarios, y por lo tanto las hipótesis de trabajo habrán de basarse principalmente en conjeturas y en la experiencia. En este sentido lo más importante es saber si continuará aumentando el ingreso real.

El sistema expuesto anteriormente hace posible calcular el número de viviendas necesarias al final del período; por tanto el número de viviendas a construir se obtiene sustrayendo el número de las existentes al comenzar dicho período.

/Necesidades de

Necesidades de renovación

A pesar de que es difícil estimar las necesidades futuras de renovación de viviendas, habrá que hacer algún tipo de evaluación a fin de completar el cuadro de las necesidades futuras. Entre algunos de los factores por considerar figuran el deterioro de las viviendas hasta alcanzar una norma inaceptable de calidad, pérdida de viviendas debido a la renovación urbana o causas similares, incendios, catástrofes naturales, conversión de pequeñas viviendas en otras mayores y transformación de viviendas en locales no destinados a uso residencial.

Reserva de viviendas vacantes

Cuando exista escasez de viviendas al comenzar un determinado período, habrá que tener también presente la necesidad de crear una reserva de viviendas vacantes ya que ésta es característica de una situación normal. El objeto de la reserva de viviendas vacantes consiste esencialmente en garantizar el normal funcionamiento del mercado de la vivienda ofreciendo a las familias la posibilidad de satisfacer con la mayor facilidad posible sus necesidades de vivienda durante las diversas etapas de su existencia y teniendo en cuenta al propio tiempo la elevación de su nivel de vida. No parece existir una norma generalmente reconocida en lo que se refiere al porcentaje que deben representar esas viviendas vacantes pero en numerosos países se considera razonable una reserva del 1 al 3 por ciento.

Dimensiones de las viviendas

El sistema que se describe anteriormente se refiere al cálculo del número de viviendas que se necesitan. Podría estimarse también necesario calcular la dimensión de dichas viviendas ya que las familias no necesitan viviendas en un sentido abstracto, sino viviendas que tengan diversas dimensiones y determinado número de habitaciones. Conviene igualmente establecer una distinción de acuerdo con el tamaño de las viviendas a fin de establecer un programa de construcción de las mismas, así como también a efectos de la planificación (normas de superficies previstas, gastos de inversión).

A continuación se expone un método aplicado en Suecia, que se basa fundamentalmente en la relación que existe entre el número de familiares y
/las dimensiones

las dimensiones de la vivienda. Los dos puntos de partida para efectuar una apreciación que permita distribuir la construcción de viviendas con arreglo a las dimensiones de éstas, son las modificaciones, durante el período de que se trate, a) del número promedio de familiares (según se deduzca de la proyección de la población total y de la cifra total de familias al finalizar el período) y b) de la relación entre el número de cabezas de familia casados y el de cabezas de familia no casados.

Normalmente, se puede obtener, partiendo de los datos facilitados por el censo una clasificación cruzada del número de las viviendas por tamaño (número de habitaciones) y ocupación de las mismas (número de personas por familia). Las cifras que se obtengan en dos censos consecutivos permiten deducir la tendencia de las normas relativas a la dimensión de las viviendas en las familias de diverso número de miembros; esta tendencia puede expresarse mediante índices como "número de habitaciones por hogar" o el "número de habitaciones por persona". De esta forma pueden establecerse hipótesis sobre la distribución al final del período (teniendo en cuenta los objetivos eventuales en materia de normas de superficie y del aumento en los ingresos).

Se calcula el número total de viviendas necesarias de diversas dimensiones aplicando los porcentajes correspondientes al número de familias de tamaño diferente al final del período. Se obtiene el número total de viviendas necesarias de cada clase sumando los números correspondientes a dicha clase, procediendo de igual forma para todas las clases de hogares.

Este sistema permite apreciar el número de viviendas necesarias al final del período de acuerdo con la dimensión de las mismas. Cuando se determine la cifra de viviendas que hay que construir habrá que restar el número de viviendas (según su dimensión) disponibles al comienzo del período, excluyendo la cifra de las que deben ser sustituidas (a este fin, se precisa calcular la dimensión de las viviendas perdidas); también habrá que prever una reserva determinada.

Tipo de casas

También puede resultar conveniente calcular los tipos de casas que hay que construir (casas pequeñas para una familia, casas de departamentos, etc.) principalmente con el fin de planificar la utilización del terreno. Podrían aprovecharse algunos de los cálculos hechos para determinar la dimensión de /las viviendas.

las viviendas. No obstante, los factores decisivos siguen siendo las preferencias de los usuarios, la estructura general de las construcciones en la región y la oferta de terrenos adecuados.

SECCION III: PROGRAMAS DE VIVIENDA: OBJETIVO, CARACTERISTICAS GENERALES Y FACTORES QUE DETERMINAN EL ALCANCE DE LOS MISMOS

Programa de construcción de viviendas: alcance y preparación del mismo

El término "programa" es vago; su contenido y las formas que adopta difieren según los países. Hay, no obstante, un factor común que es el establecimiento de las tareas o metas para llevar a cabo la construcción. No hay que confundir dicha palabra con la de "plan" en la forma en que ésta se emplea en las economías de los países de Europa Oriental y de la que se diferencia netamente.

Las características generales de los programas pueden considerarse desde el punto de vista de los fines que persiguen, del estatuto jurídico y del alcance geográfico y en relación con el tiempo.

Con arreglo a los fines que dichos programas persiguen, cabe distinguir los diferentes tipos siguientes: a) de carácter económico (inversiones y, eventualmente, otros aspectos) o físico (vinculados a la habilitación del terreno); y b) los que abarcan el conjunto de los problemas de habitación en general y otros que se limitan a los problemas concretos de vivienda.

Desde el punto de vista de la situación jurídica y de las modalidades del enlace del programa con la economía en general, existen programas que constituyen normas obligatorias que determinan la realización de tareas perfectamente definidas o bien directivas generales sobre el desarrollo de la construcción.

Las condiciones que rigen la industria de la construcción exigen que los programas se refieran a períodos en cierto modo prolongados. Mientras que en los países de economía no planificada se dispone con frecuencia de programas anuales - y en algunos incluso de programas a largo plazo - en los países de economía planificada se observa en los planes una estructura perfectamente definida relativa a programas de un año, planes que se refieren a cuatro o cinco años y planes "de perspectiva" que abarcan de quince a veinte años. Cuando más corto es el lapso tanto más concretas son las tareas y detallada la distribución geográfica. El grado de precisión en el

/reparto local

reparto local de las tareas previstas al igual que el papel que desempeñan los factores locales durante la elaboración del programa, están ligados a la división administrativa del país.

Factores determinantes en la elaboración de un programa

Tres clases de factores desempeñan un papel determinante en esta elaboración: a) las necesidades de vivienda; b) los recursos disponibles; c) problemas relativos a las proporciones dentro de la cuantía total de las inversiones en vivienda.

La característica principal de la situación actual de la vivienda es la desproporción que existe - tanto en los países desarrollados como en aquellos que lo están menos - entre los medios disponibles y las necesidades, así como el ritmo de su respectivo desarrollo. Estas dificultades se agravan en los países que se hallan en vías de industrialización debido a que, de una parte éstos tienen que otorgar preferencia a las inversiones industriales y de otra, a que éstas últimas crean nuevas necesidades a través de la urbanización rápida.

Para determinar el volumen del programa hay que realizar un balance de los recursos materiales y financieros de que se dispone. Dicho balance debe elaborarse tanto a escala nacional como regional, teniendo en cuenta que la movilidad de los medios financieros es mucho mayor que la de los recursos materiales y considerando a la vez las posibilidades que existan para movilizar las reservas locales que permitan ampliar el programa. A este efecto, conviene resaltar que la industrialización hace aumentar considerablemente las necesidades y que el ritmo de este aumento lo determina en gran medida la localización de la industria.

Dada la limitación de medios, resulta necesario fijar ciertas proporciones dentro del volumen global de construcción establecido, o sea, reconocer cierta prioridad entre las necesidades. A la vez que esto se hace se tratará de obtener los máximos efectos económicos y cuantitativos (entre otras formas, mediante la adopción de una "norma" adecuada de vivienda) y estudiar los efectos sociales.

/Fines de

Fines de los programas y necesidades preferentes

En los países desarrollados las necesidades presentes y futuras tienen como origen principal el crecimiento normal de la población y la política de mejoramiento general de la vivienda, no creando aquéllas problemas especialmente acuciantes. Por el contrario, en los países que se hallan en vías de industrialización, la construcción debe estar estrechamente ligada al desarrollo de la economía y satisfacer sobre todo las nuevas necesidades, en particular aquellas que se derivan de un grado de urbanización singularmente rápido. En estos países se plantean numerosos problemas tales como la necesidad, en ciertos centros en expansión, de que la construcción de viviendas preceda a las inversiones industriales; la de concentrar la intervención pública en aquellos lugares en donde la población no dispone de suficientes medios y la de explotar al máximo las iniciativas locales de modo que permitan ampliar el programa. En una etapa posterior, no obstante, y paralelamente a la aceleración del ritmo de progreso económico podrá dedicarse una proporción constantemente creciente a las inversiones en vivienda.

En los países que se hallan en vías de industrialización podría procederse, de forma esquemática, a seguir el orden siguiente para atender las necesidades en materia de vivienda: en primer lugar, las necesidades dedicadas al desarrollo económico general; a continuación, las necesidades nuevas que permitan mantener la actual situación y finalmente, las necesidades que tiendan a mejorar las condiciones de vivienda en ciertas regiones y para determinados grupos de población cuya situación es singularmente difícil.

Es evidente que durante la elaboración del programa - y ya esté o no explícitamente comprendido en el programa - hay que tener en cuenta de una parte, las inversiones y de otra, la conservación y modernización del patrimonio de viviendas. Existe una tendencia natural a descuidar la conservación de las viviendas existentes y a diferir su renovación en beneficio de la satisfacción de las nuevas necesidades urgentes. Esta política que es a menudo producto de un cálculo erróneo en cuanto a las ventajas económicas directas que parece reportar la nueva construcción, puede resultar nefasta a causa de la depreciación general de dicho patrimonio.

/El problema

El problema del "standard"

La palabra "standard" se emplea en este informe en el sentido de "normas vigentes que sirven para fijar el nivel de satisfacción de las necesidades y calidad de las viviendas", siendo por tanto un instrumento de la política de la construcción.

De modo aproximado pueden expresarse las normas en función de la superficie, servicios y grado de acabado de las viviendas por construir y utilizadas en más amplio sentido pueden comprender igualmente algunos elementos urbanísticos (tales como densidad de ocupación de la zona edificada). Todos estos elementos pueden fundirse en un solo índice sintético que es el costo medio de la vivienda.

Aparte del dilema en que se encuentran los países en vías de industrializarse por tener que conjugar limitadas posibilidades con cuantiosas necesidades, cabe prever que la demanda futura será de tipo mucho más exigente, cualitativamente hablando, a consecuencia del rápido mejoramiento de las condiciones de vida. Razón de más para evitar una solución que podría consistir en construir viviendas que no reunieran el mínimo de condiciones satisfactorias.

La evolución del abastecimiento de las necesidades de viviendas a largo plazo revela que se ha producido más bien un mejoramiento de la calidad de las instalaciones y terminaciones que un aumento en el tamaño de las viviendas. Sin embargo, como en los países menos desarrollados se encuentra un gran número de pequeñas viviendas superpobladas, sería también conveniente aumentar el tamaño de dichas viviendas empleando los métodos apropiados.

El standard de la vivienda no puede separarse del que corresponde a los servicios municipales y de los barrios. La urbanización exige importantes inversiones en la infraestructura y comunicaciones de la zona. Se adelantan algunas soluciones, tales como la construcción de baja densidad en terrenos dotados parcialmente de servicios en la infraestructura con objeto de intensificar posteriormente la construcción cuando estén completos los servicios municipales, lo que representa por lo tanto, una disminución eventual de las normas.

/La importancia

La importancia económica de las inversiones para los servicios municipales y de los barrios así como de otras instalaciones inherentes a la vivienda como las escolares, sociales y culturales, resulta de extraordinaria importancia, estando indicada por la relación entre su costo y el de la vivienda que parece oscilar, según algunos ejemplos, entre el 40 y el 50 por ciento.

El problema de estas inversiones se plantea ante todo al alcanzar una fase intermedia entre la elaboración del programa de construcción de viviendas y la realización de las distintas inversiones. Con todo, en los programas a largo plazo, y teniendo en cuenta su importancia, hay que tomar en consideración el standard de dichas inversiones.

Efectos sociales del programa

Junto a los problemas sociales de orden general (como el standard de la vivienda, necesidad de anticipar la construcción de viviendas al desarrollo industrial en regiones de expansión y de desarrollar regiones económicamente débiles) se plantea la cuestión más concreta que consiste en satisfacer necesidades urgentes y basadas en una motivación social. La solución de este problema depende especialmente de la política financiera, de los procedimientos de financiamiento, del costo de la construcción, de los niveles de alquiler de la vivienda y del presupuesto de la población.

Durante la elaboración del programa, las normas pueden desempeñar un papel económico y social. En la etapa correspondiente a las consideraciones macro-económicas las normas sirven como índices del nivel medio de satisfacción de las necesidades - y a la vez de medida de éstas - así como para regular la utilización de los recursos disponibles y alcanzar el máximo efecto económico. Desde el punto de vista social, las normas pueden ser mínimas o máximas.

La aplicación de las normas depende del sistema económico del país. Su empleo está más generalizado especialmente en las economías planificadas siendo más riguroso en el sector estatal y más flexible en el que está subvencionado por el Estado. En las demás economías las normas se aplican generalmente a un sector más restringido.

/La función

La función de las normas de vivienda es más importante en los países en vías de industrialización en razón de sus mayores necesidades y de sus limitados recursos. Dos grupos de factores determinan el nivel de las normas, las posibilidades económicas presentes y futuras de la situación de la vivienda y las necesidades actuales y futuras.

Las posibilidades económicas se establecen partiendo de un análisis de los factores económicos en el conjunto de la economía nacional teniendo en cuenta la parte del ingreso nacional que puede reservarse a las inversiones en vivienda y a su conservación. Resulta evidente, no obstante, que los costos de la vivienda y el standard no pueden ser una simple función del ingreso nacional y que asimismo hay que tomar en consideración exigencias de carácter general (por ejemplo, las funcionales e higiénicas) así como los avances técnicos que son inherentes al concepto de vivienda moderna. Por otra parte, no podemos distanciarnos mucho del standard medio existente ni del alcanzado por la población por sus propios medios. El standard que se adopte en el programa debe encerrar al propio tiempo una mejora. Las posibilidades económicas están asimismo determinadas por los ingresos de la población y sobre todo, por el porcentaje de su presupuesto que ésta puede dedicar para vivienda. Son muchos los países que están intentando, a través de una política adecuada, reducir las diferencias existentes entre el precio de la vivienda y las posibilidades económicas de la población. A este propósito debemos subrayar que desde el punto de vista social es más elevado el precio de la vivienda en los países subdesarrollados y que, por tanto, hay que tener en cuenta debidamente este fenómeno al establecer las normas.

Si bien el standard es un índice conveniente para la elaboración de un programa, no es preciso, sin embargo, que aquél sea uniforme, sino que sea diferenciado de acuerdo con el carácter de la construcción, las formas de organización de ésta, la localización y el destino de las viviendas.

A este respecto es de particular importancia la movilización de todas las iniciativas locales y las posibilidades de hacerlo son considerablemente mayores en los países menos desarrollados que en los más adelantados. Deben explorarse debidamente las posibilidades de organizar la construcción espontánea y de mejorar su standard mediante una ayuda financiera o de

/cualquier otro

cualquier otro orden, así como el papel de aquéllas para la solución del problema que representa un grado de urbanización excesivamente rápido.

Consideraciones finales

Teniendo en cuenta las condiciones peculiares de cada país o grupo de países desde el punto de vista económico, social, geográfico y cultural no parece lo más indicado que se formulen recomendaciones detalladas sobre los procedimientos para elaborar un programa de la vivienda. Es evidente, no obstante, la necesidad de poder contar con cierto grado de planificación a este respecto, cuyo elemento indispensable es el programa. Por otra parte y aunque los problemas locales sean muy importantes, es necesario integrarlos en una política nacional de la vivienda.

SECCION IV: EJECUCION DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA; RECURSOS MATERIALES Y TECNICOS

La ampliación de los programas de vivienda ejerce considerable influencia sobre los ramos principales de la construcción como la producción de materiales y elementos de construcción, la industria de la construcción propiamente dicha, y la producción y empleo de maquinaria, herramientas y fuerza de trabajo.

A este respecto en los países se desarrollan distintas modalidades nacionales según sea la etapa de desarrollo económico, de organización administrativa y de política de planificación en que se encuentren.

En lo que se refiere a materiales y elementos de construcción, convendría estudiar las posibilidades de ampliar la producción de materiales tradicionales y de mejorar sus normas de rendimiento y calidad, de definir las necesidades básicas con respecto al empleo de materiales convencionales de producción nacional y de estimar la utilidad de materiales nuevos o recientemente introducidos a fin de suplir las deficiencias que pueda haber en la variedad existente de materiales.

La organización de la industria de la construcción, especialmente en el sector encargado de armar o erigir edificios completos, puede constituir un obstáculo para satisfacer la creciente demanda de nuevas viviendas. En este caso revisten particular importancia el tamaño de los organismos constructores, su división de trabajo y su distribución geográfica en relación con la ubicación de las viviendas por construir.

/La continuidad

La continuidad en las actividades de edificación de viviendas ofrece la oportunidad de asegurar inversiones a largo plazo en la industria de la construcción. Esta clase de actividad tendrá de ordinario efectos de vasto alcance en las esferas en que se emplea el sistema de contratos y en la integración de las diferentes etapas de las operaciones de construcción.

La expansión del programa de construcción y los cambios de modalidad de la industria correspondiente exigen producir nuevos tipos de maquinarias de construcción y herramientas de todas clases y aumentar la fabricación de las ya existentes.

La ejecución de un programa ampliado de construcción de viviendas debe también dar origen a modificaciones cuantitativas y cualitativas en la demanda de mano de obra. A este respecto, los medios convencionales de formación de mano de obra en los países respectivos pueden ser insuficientes para satisfacer las necesidades inmediatas o a largo plazo.

SECCION V: CONSIDERACIONES QUE HAY QUE TENER EN CUENTA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA ADMINISTRACION Y DE LA ORGANIZACION CUANDO SE TRACEN Y EJECUTEN PROGRAMAS DE VIVIENDA EN TODOS LOS PLANOS

Todo vasto programa de vivienda puede ocasionar repercusiones considerables en el plano social y económico hasta el punto de modificar en un decenio la fisonomía de un país y de ejercer profunda influencia en su modo de vida. Por ello, deberá ponerse en marcha dicho programa teniendo presente estas consideraciones.

Es indispensable definir cuanto antes los elementos de una amplia política presente y futura, entre éstos figuran los objetivos principales de la planificación industrial y del medio físico en el orden nacional y regional, el régimen de propiedad previsto en el programa y la orientación que habrá de tener la campaña de vivienda una vez que se haya establecido una tendencia satisfactoria de la construcción. El proceso natural consiste en fijarse en primer lugar los objetivos básicos y sencillos que se calcula han de ser alcanzados con gran rapidez y al propio tiempo en elaborar los sistemas de trabajo claros y eficaces, en preparar los cuadros de personal y formar los equipos necesarios para la administración, planificación y construcción. Durante esta primera etapa la teoría y la práctica ejercen entre sí una acción constante. En la maquinaria que de este modo se hubiera formado será indispensable proceder a las adaptaciones necesarias con la mayor celeridad.

/Se puede

Se puede muy bien adoptar la resolución de ampliar la producción de viviendas sin poseer otros elementos de información que los que se encuentran al alcance del público en general. Así, podrán adoptarse las medidas iniciales aunque no se posea más que un mínimo de información detallada y las líneas principales de la tarea a realizar resultan fácilmente discernibles. Sin embargo, no pasará mucho tiempo sin que se necesiten datos más completos sobre la magnitud e índole de los problemas por resolver. Y más tarde también se necesitará poseer un conocimiento más profundo y actualizado de la situación local; esta tarea se encargaría a un organismo local, que puede reunir y elaborar las estadísticas pormenorizadas y enviar la información general al centro. Esta información versará principalmente sobre la composición de la familia (sobre la base de las listas de solicitudes de vivienda y los archivos de los organismos encargados de la construcción). Merced a un procedimiento empírico de esta clase se podrá reunir la información necesaria por largo tiempo y con los menores gastos posibles. Dicho organismo dependerá de la municipalidad o será una oficina local del departamento central.

La organización de los servicios estadísticos puede depender del estado de la opinión pública en el país interesado, pero puede decirse en general que la utilidad de las estadísticas detalladas es tanto menor cuanto más agudas sean las necesidades de vivienda. Como se requieren conocimientos especiales para realizar con eficacia los estudios por muestreo, esto llevaría a la creación de un servicio especial en el gobierno central.

El problema de allegar recursos consiste en incorporar usuarios de recursos a la economía nacional con el mínimo de trastornos. La integración de un programa de viviendas en el programa económico de la nación se realizará principalmente en el plano nacional y central, las instituciones encargadas de dicho programa serán naturalmente organizadas tomando como modelo los demás servicios nacionales del mismo nivel, si bien las funciones administrativas que se les encomiende serán aproximadamente las mismas en todos los países.

/Las resoluciones

Las resoluciones que se adopten a escala nacional serán a la vez de orden financiero (fuente de capitales) y de orden económico (equilibrio entre los recursos nacionales). De ello se desprende que un servicio central del gobierno debe asumir necesariamente la responsabilidad de cuanto afecta a la esfera financiera y económica. Además debe haber un mecanismo para conciliar las exigencias de fondos, de los diversos departamentos del gobierno según las disponibilidades. Evidentemente incumbe al servicio de la vivienda justificar la renovación o revisión del programa de la vivienda y adoptar medidas para acelerar la construcción.

Después de comparar las necesidades de viviendas, los recursos y exigencias de la política general, empieza uno a hacerse una idea de la forma que debe tomar el esfuerzo nacional así como de la orientación de éste. Esta operación puede acometerse por el servicio ministerial que se ocupe de la vivienda, traduciéndose en la formulación del programa de acción.

Para descomponer el total nacional (programas anuales o de vencimiento más aplazado) en cifras regionales o locales, hay que proceder por aproximaciones sucesivas (empezando, por ejemplo, a base de las cifras de construcción que probablemente han de alcanzarse en las diferentes regiones). La adaptación del programa regional, y por ende, del programa nacional, a un número considerable de situaciones locales, es una etapa necesaria en la puesta en práctica del programa. Por consiguiente, se necesita hallar un sistema que permita distribuir dicho programa en el plano local, verbigracia a través de la oficina regional o la autoridad municipal, entre los órganos ejecutivos a los que se ha encomendado el mismo, a menos que se acuerde encargar por entero a la autoridad municipal de las tareas de ejecución en su correspondiente distrito. Como las viviendas deben ser construídas allí donde sean más necesarias, el reparto geográfico debe considerarse el factor preponderante (a excepción, por ejemplo de los organismos encargados de la construcción de nuevas ciudades).

En cuanto se refiere a los organismos encargados de ejecutar los programas, cabe ante todo diferenciar la misión del dueño constructor de la que corresponde al constructor propiamente dicho, aunque ambas tareas puedan ser de la incumbencia del mismo organismo. Al organismo que ejerza

/las funciones

Las funciones de propietario, se le asignará por el Gobierno parte del programa nacional o local de construcción de viviendas y, después de ello, dicho organismo preparará sus programas a corto y largo plazo de adquisición de terrenos, urbanización y financiamiento.

Estos organismos son muy diversos y para elegir el que ha de encargarse de las tareas de ejecución se precisa saber qué tipo de organización ha demostrado ser el más eficaz en el país, región o localidad de que se trate, aunque el mismo deberá poder estar en contacto con el departamento ministerial correspondiente o con sus delegaciones regionales o locales de modo que desde las primeras etapas del programa pueda insistirse en la aplicación de las normas técnicas y de la política general a seguir. Cuando se trate de la construcción de viviendas por los particulares, el mejor medio es el de asegurarse, mediante un sistema bien trazado para la expedición de las licencias de construcción, que las nuevas viviendas que así se construyan responderán en general por su número, a la vez que por sus características a las exigencias generales del programa.

Cuando se trate de elegir a los organismos encargados, en el plano local, de la construcción de viviendas se plantea también la cuestión de conocer si deberán seguir siendo los dueños de las viviendas construídas por aquéllos y de si su administración podrá correr a cargo de dichos organismos, toda vez que los poderes públicos no pueden asumir esas pequeñas tareas.

Cuando se desarrolle el programa de la vivienda en un país cuyos recursos sean limitados, la dirección de la puesta en práctica del programa de referencia deberá, por diversas causas, comprender el control del número de construcciones emprendidas. Es preciso que dicho control se ejerza lo más tarde posible durante la preparación de los planes, de manera que el intervalo entre la aprobación y la puesta en marcha de las obras resulte más corto. El control del número de construcciones normalmente emprendidas, comprende un control del coste de las construcciones proyectadas. Para que funcione este sistema es necesario preparar planes-tipo o normas relativas a la superficie de las viviendas y a los servicios de las mismas.

/La iniciativa,

La iniciativa, organización y coordinación del programa son responsabilidades que incumben a los gobiernos. Nada hay más importante en el curso de los años críticos en que se lance un nuevo programa de construcción de viviendas sociales, que hacer comprender al país lo que ocurre, en qué consisten los problemas y forma de luchar contra ellos. En el plano nacional es necesario que sea permanente el enlace entre los departamentos ministeriales responsables del programa de la vivienda, de la industria de la edificación, de la producción de materiales y elementos de la construcción y los servicios de la mano de obra. En los casos en que el enlace entre los servicios ministeriales y los organismos encargados de la construcción de viviendas estuviera también montado a escala local, las disposiciones que permiten las consultas entre departamentos ministeriales, a escala nacional, podrán dictarse ventajosamente asimismo en dicha escala local. El comité local de coordinación es de hecho un órgano de gestión cuyas tareas son análogas a las de la dirección de una empresa industrial. El enlace, tanto en el plano nacional como en el local, ofrece especial importancia, dado que es raro que en la industria de la edificación no se presente más que un punto de estrangulamiento.

La dirección de la puesta en práctica del programa puede presentar dos aspectos: o bien la adaptación del conjunto de un programa local o nacional a la situación general, o bien la adaptación dentro de distintas zonas u organismos de un mismo programa. En el segundo caso, se necesita crear un organismo que vigile la situación y proceda a la redistribución de las tareas tomando como ejemplo el modelo del comité local de la construcción. Para llevar a buen término su labor, dicho organismo se servirá de todos los datos estadísticos convenientes que se refieren a la construcción de viviendas.

B. PRINCIPALES CONCLUSIONES SOBRE LOS ESTUDIOS Y PROGRAMAS DE VIVIENDA

En el Seminario, durante el curso de los debates, se definieron algunos aspectos importantes que deben considerar los gobiernos al realizar estudios y formular programas de vivienda. Aparecen a continuación, primero como puntos generales relativos a todo el campo de los programas y estudios de vivienda, y en segundo lugar como consideraciones concretas, agrupadas por tema, sobre las diversas materias discutidas en el Seminario. Se acordó que estos puntos reflejan el consenso general de opiniones expresadas en el debate.

Conclusiones generales

Uno de los efectos principales de una política de rápida industrialización es el aumento considerable de las necesidades de vivienda. El ritmo de dicho aumento depende en gran medida de decisiones adoptadas, dentro del marco de esa política, con respecto a problemas que tienen relación entre sí, siendo el más importante elegir la ubicación de nuevas industrias, y en particular, determinar si en la zona elegida existe un excedente de mano de obra y una reserva de viviendas o ambas cosas.

La ejecución de un programa de vivienda requiere un sistema administrativo y una organización satisfactorios. Un programa de vivienda en gran escala puede tener consecuencias de vastos alcances, que en una década pueden cambiar la fisonomía de un país e influir profundamente sobre la forma de vida nacional. Es indispensable que exista un organismo público central responsable de la vivienda a fin de coordinar todas las actividades en esta materia dentro del marco de una política global a largo plazo de vivienda y dentro del contexto de los planes de desarrollo económico, especialmente en sectores económicos afines.

Entre las cuestiones que deben resolverse antes de preparar un programa detallado de vivienda figuran los objetivos principales de la planificación del medio físico y especialmente del emplazamiento de las industrias. También es necesario establecer de antemano el régimen de propiedad y administración de la vivienda. Importa asimismo tener presente etapas posteriores del desarrollo del programa, como la eliminación de vivienda deficientes y la aplicación más generalizada de métodos industriales de construcción en la etapa apropiada.

Al proyectar los programas de vivienda es necesario distinguir diferencias concretas nacionales, regionales y locales. Es particularmente útil - especialmente en el caso de países en vías de industrialización - el intercambio recíproco, lo más amplio posible, de experiencias y documentación relativas a los problemas de vivienda y al desarrollo económico. Este intercambio de experiencias conduce al logro de resultados positivos y a evitar posibles errores. O sea, la cooperación internacional en esta materia contribuiría enormemente a acelerar la solución de los problemas de vivienda y el desarrollo económico y social en el mundo, especialmente en países en vías de industrialización. El Comité de Vivienda de la Comisión Económica para Europa y otros órganos de las Naciones Unidas podrían desempeñar un papel importante en el logro de este objetivo.

Conclusiones sobre vivienda y desarrollo económico

La experiencia acumulada en los países de Europa indica que la vivienda y el desarrollo económico se relacionan estrechamente entre sí. La construcción de viviendas debe ir a la par con el desarrollo económico por lo menos dentro de ciertas proporciones mínimas, de otro modo se anquilosa el propio desarrollo económico. La intensificación de la industrialización en los países en vías de desarrollo depende necesariamente y en gran medida de la correspondiente construcción de viviendas destinadas a la población urbana, que crece con rapidez, especialmente en los nuevos centros industriales. Las etapas del desarrollo económico y la estructura de inversión que lo acompañan influyen decisivamente para determinar la prioridad que se le asignará a la construcción de viviendas y servicios auxiliares.

La prioridad que se asigne a la vivienda constituye una cuestión fundamental de política. Los países que comienzan a intensificar su desarrollo económico deben tener conciencia de la dependencia entre un elevado standard de vivienda y el desarrollo de las fuerzas productoras, incluyendo las de la industria constructora. Debe considerarse la posibilidad de satisfacer algo más que las necesidades mínimas congruentes con las condiciones económicas, sociales y políticas, lo que podría provocar una reacción en cadena del desarrollo económico y social.

Aplicando el urbanismo y la planificación regional como control, pueden evitarse, o por lo menos atenuarse considerablemente, los efectos inconvenientes

/que han

que han acompañado a menudo la industrialización y urbanización espontáneas. Los países deberían asegurarse con bastante anticipación de que existe una oferta adecuada de tierra, a precios razonables, que pueda destinarse a la construcción de viviendas y al desarrollo urbano, donde exista este problema. Los planes de ubicación de industrias, oficinas administrativas y establecimientos comerciales tienen particular importancia en los países en vías de industrialización. Cuando se combina tal política con otras medidas, especialmente con una política general de transportes, se promueve el mantenimiento de un nivel de migración rural, justificado desde el punto de vista económico y social, especialmente a las grandes ciudades. Así se logra aprovechar mejor la vivienda y los servicios públicos existentes y abaratar su construcción y utilización en los poblados medianos y pequeños.

La armonización óptima de los programas de construcción y de la política de vivienda con el desarrollo económico y social requiere la colaboración activa de los organismos públicos, tanto en el orden nacional como local. Estos organismos deben aplicar medidas administrativas y financieras, basadas en recursos fiscales suficientes. Un sistema bien proyectado de ayuda de parte del gobierno puede contribuir a movilizar y coordinar con éxito las actividades públicas y privadas de aceleramiento de la construcción de viviendas, dentro del marco del desarrollo económico y social. A este respecto, sólo es esencial corregir las deficiencias existentes, sino adoptar medidas que impidan la aparición de nuevas deficiencias, especialmente en la construcción de vivienda y en la planificación urbana en general. Esto tiene importancia tanto para el progreso en el futuro inmediato como para las exigencias que van unidas al desarrollo técnico y social en el futuro.

Conclusiones acerca de los datos esenciales sobre la situación de vivienda y las necesidades actuales y futuras

Para el establecimiento de un programa de vivienda - nacional, regional o local, de ejecución inmediata o aplazada - se precisa disponer de estadísticas básicas sobre la situación actual de la vivienda y las necesidades futuras. El grado de desarrollo de los servicios de estadística y de la información de que se disponga determinan los métodos que se usarán. La carencia de datos suficientes no debe constituir un obstáculo insuperable para la elaboración de un programa de vivienda.

Aunque, en principio, la programación no debe diferir entre los países en vías de desarrollo y los más avanzados, es evidente que la ponderación relativa asignada a los diversos factores que determinan las necesidades de vivienda variarán enormemente entre los países. Los métodos que convenga usar en los países en vías de desarrollo serán más simples especialmente en las etapas iniciales de programación.

En un comienzo se pueden adoptar medidas eficaces que requieren un mínimo de información detallada. No surgirán dudas con respecto a las orientaciones generales de la labor, y será relativamente fácil identificar la ubicación de las viviendas y los tipos que pueden construirse cualquiera que sea su posible número a corto plazo sin riesgo de incurrir en graves desperdicios debido a la construcción de viviendas inadecuadas en el lugar apropiado o viceversa. Por lo tanto, en un comienzo, no es necesario que exista una organización muy complicada para la recopilación de estadísticas de vivienda. En los países donde se inicia el proceso de industrialización es más importante para la programación disponer de estadísticas pormenorizadas sobre las necesidades de vivienda, como la distribución geográfica de las familias y el tamaño de ellas, que de datos sobre la magnitud de la demanda total nacional de vivienda. También se necesitan ciertos tipos de datos relativos a las condiciones de vivienda para la preparación de programas en campos afines, como educación y salud. En consecuencia no es necesario acopiar esa clase de información por separado, exclusivamente para fines de vivienda.

Para calcular las necesidades presentes y futuras de vivienda se requiere un grado de precisión diferente. Con respecto a las primeras, la información debe ser más pormenorizada y dar una visión lo más completa posible, dado que existe mayor cantidad de información relativa a la situación actual de la vivienda y que a veces se subestiman las necesidades corrientes.

En los informes preparados por los relatores se exponen exhaustivamente los principales factores que deben tenerse en cuenta al calcular las necesidades actuales y futuras de vivienda, como la escasez de vivienda en términos cuantitativos y cualitativos, las necesidades futuras que origina el crecimiento demográfico y las necesidades de renovación, incluyendo la formación de una reserva de viviendas vacantes. Estos informes

proporcionan un marco de referencia conveniente, que podrían aplicar los países en vías de desarrollo. Sin embargo los países podrían desear aplicar, dentro de este marco, métodos que satisfagan sus condiciones y elegir las unidades que se incluirán en el patrimonio de vivienda por una parte, y por otra las unidades (familias) que tienen necesidad de vivienda.

A este respecto es muy conveniente emplear los conceptos y definiciones sobre estas unidades aceptados por las Naciones Unidas. Ello no sólo facilita la comparación, sino garantiza la aplicación de conceptos cuya utilidad ha quedado demostrada por la práctica. Además, los conceptos son suficientemente flexibles como para satisfacer este propósito.

Al estimar la demanda futura de vivienda podría ser necesario distinguir entre los programas a corto y largo plazo, ya que en el primer caso puede lograrse un mayor grado de precisión que en el segundo. Convendría fraccionar el programa a largo plazo en varios programas de vencimiento más inmediato. Deben revisarse periódicamente los programas futuros y hacer los ajustes correspondientes. Se sabe que los cambios en la población total han dado origen a errores en el cálculo de las necesidades futuras de vivienda y que se pueden obtener resultados más seguros sobre la base de datos sobre la población futura clasificada geográficamente según el sexo, la edad y el estado civil, que permiten aplicar el método de la proporción de cabezas de familia u otros similares. Además sería útil tener en cuenta la información derivada de los programas y tendencias de industrialización.

En los países que no cuentan con las estadísticas requeridas podrían aplicarse métodos menos complejos que los propuestos en los informes de los relatores. Se citaron algunos ejemplos, pero no se consideró ningún método de aplicación general. Se puso de relieve que los métodos sencillos y aproximados pueden traducirse en la subestimación de las necesidades. En particular para estimar la demanda debe tomarse como base las familias y no las personas. Se reconoció que se requiere continuar la labor de investigación sobre este problema. La obtención de estadísticas debe iniciarse de inmediato de modo que se puedan aplicar métodos similares a los sugeridos por los relatores.

/Para fines

Para fines de política nacional, es necesario que exista un programa global de vivienda, en tanto que se requieren programas locales más pormenorizados que incluyan las necesidades locales. La suma de dichos programas locales deberá reconciliarse en el programa nacional.

Conclusiones sobre los programas de vivienda

En los países en vías de industrialización, un programa de construcción de viviendas es un factor vital para planificar la evolución de la situación de la vivienda. Es indispensable preparar un programa de esta clase en los países donde se acelera el ritmo de industrialización y que están sufriendo dinámicas transformaciones desde el punto de vista socioeconómico y demográfico.

Aunque el problema de la vivienda exige un análisis detenido y una labor eficaz en el plano local, debe formularse una política nacional de vivienda. Para cumplir ese objetivo debe crearse un centro nacional único encargado de coordinar la política de vivienda, que estimule las actividades de construcción regionales y locales y supervise la ejecución del programa. Al crear los organismos de planificación, deben tenerse en cuenta los problemas relacionados con la situación geográfica de los países o regiones respectivas y con las condiciones económicas, sociales o de otro tipo privativas de ellos.

La característica distintiva de la vivienda en estos países es la extrema disparidad entre las necesidades y los recursos disponibles. Surge, entonces, el problema de las prioridades que deben asignarse por una parte, al sector vivienda dentro de la economía nacional en su conjunto y, por otra, a las diferentes necesidades de vivienda. En el último caso, los dos criterios principales parecen ser, primero, la importancia de la vivienda para el desarrollo económico y, segundo, la posibilidad de movilizar recursos latentes para la construcción de viviendas. Con respecto al desarrollo económico deben considerarse ante todo, las necesidades creadas por la instalación de nuevos centros industriales y luego la vivienda necesaria para equilibrar mejor el desarrollo económico de las diferentes regiones. Por último, las necesidades de las industrias esenciales.

/En la

En la etapa de industrialización y urbanización en que se formula la política, cuando el volumen de construcción no satisface o satisface apenas las necesidades crecientes de vivienda, la función limitativa de las normas de vivienda adquiere primordial importancia. El objetivo de dichas normas es asegurar la obtención de resultados óptimos con los recursos disponibles, aumentar el número de viviendas construidas y proporcionar vivienda independiente a las familias. Tiende también a eliminar las desigualdades en las condiciones de vivienda y a evitar que aparezcan nuevas. En este contexto el término "standard" se emplea en el sentido de las normas operativas que determinan la cantidad de viviendas por construir y que definen la calidad de las mismas; dichas normas pueden constituir una herramienta valiosa de la política de construcción de vivienda.

Los países en vías de industrialización, debido a las circunstancias especiales que en ellos predominan, deben construir el mayor número de viviendas posible. No obstante, deben tomarse las debidas precauciones para que estas viviendas satisfagan por lo menos las normas mínimas de tamaño e instalaciones, para que no pierdan su valor económico y social en un periodo muy corto. Una política social de alquileres y subsidios puede contribuir a que se produzca mayor número de viviendas que refinan condiciones satisfactorias. Simultáneamente estas medidas contribuirían a mejorar los métodos tradicionales de construcción y a fomentar el progreso de la misma y de las industrias de materiales de construcción. También pueden aplicarse innovaciones técnicas, como la vivienda duplex. Un programa de ese tipo que tiene por objeto construir el máximo de viviendas, bien podría restringir la construcción suntuaria que no reporta ningún beneficio al desarrollo económico.

A causa de las rápidas modificaciones que está experimentando la economía de estos países, se debe revisar periódicamente el standard y adaptarlo al progreso económico alcanzado.

Es particularmente importante movilizar la totalidad de las empresas locales para la construcción del número máximo de viviendas en dichos países, que al mismo tiempo tienen mucho mayor campo para maniobrar que las naciones más avanzadas. El objetivo de dicha política sería la organización de la construcción libre de vivienda y la elevación de sus normas proporcionándole técnica, ayuda financiera o de otro tipo. Esto puede hacerse en dos formas,

/ya sea

ya sea creando cooperativas o aplicando los principios de la "autoconstrucción" y movilizand o las fuerzas productivas latentes.

Debido a la apremiante necesidad de construir tantas viviendas como sea posible, podría tenderse en algunos países a descuidar la conservación de las existentes. Sin embargo es esencial dedicar recursos adecuados a la conservación a fin de evitar el deterioro del acervo de viviendas.

Aparte de los efectos sociales generales de un programa de construcción de viviendas existe también el más concreto de satisfacer necesidades urgentes de política social. Aunque para resolver estos problemas pueden aplicarse medidas administrativas, la solución de ellos se encontrará principalmente en la política financiera, los métodos de financiamiento, los costos de construcción, los niveles de alquiler y los presupuestos de las familias.

Conclusiones sobre la ejecución de los programas de vivienda: organización y planificación del abastecimiento de materiales y equipo para la construcción de viviendas.

Desde el comienzo debe llamarse la atención a la proposición hecha por el Comité de Vivienda de que el próximo seminario dedicado a los países en vías de desarrollo se refiera a la organización de los recursos físicos requeridos para la ejecución de programas de construcción de vivienda. Aunque cabría esperar que en ese seminario se analicen más a fondo las cuestiones técnicas y materiales de ejecución de los programas de vivienda, éstas se plantearon y se discutieron ya en cierta medida en el Seminario actual por relación con la preparación de programas de vivienda. Se recomienda que los siguientes aspectos provisionales de la política que surgieron de los debates se examinen con mayor detalle en el próximo seminario:

A fin de realizar los programas de construcción de vivienda, los gobiernos deberían preparar programas flexibles a largo plazo que contengan una serie de medidas interdependientes entre sí destinadas a mejorar el abastecimiento de materiales de construcción y equipo. El objetivo de estas medidas sería asegurar una oferta adecuada de recursos, especialmente materiales de construcción esenciales, maquinaria y equipo y formar obreros calificados, técnicos y otros especialistas. El desarrollo del suministro de materiales y equipo para la vivienda debería considerarse como una parte /integral del

integral del programa de abastecimiento de la industria de construcción en conjunto, aprovechándose las ventajas del aumento de la producción en gran escala y la utilización de material y equipo uniforme. Asimismo debe prestársele atención a problemas como el número de obreros calificados de diversas clases requeridos por la industria de la construcción en su conjunto, dentro del marco general del desarrollo, el problema de su capacitación y alojamiento, y la creación de organizaciones lo suficientemente grandes dentro de la industria de la construcción.

El tipo de política técnica que deba adoptarse para la construcción de viviendas depende fundamentalmente del grado de desarrollo económico y especialmente de la etapa y grado de progreso técnico de la industria de la construcción. Mientras más elevado sea el nivel técnico de la industria de la construcción menor necesidad habrá de recurrir a la mano de obra calificada tradicional, pero se requerirán materiales de diferente calidad y habrá que perfeccionar las técnicas de organización y producción.

En los comienzos del desarrollo económico, se pondrá de relieve el perfeccionamiento de los métodos tradicionales de construcción, por ejemplo a través de mejores técnicas de planificación y organización del emplazamiento de las viviendas, mayor mecanización, mejor aprovechamiento de materiales tradicionales y estímulo de la producción de nuevos materiales. Durante esta etapa de desarrollo de la construcción, se planificarán los métodos tradicionales y medidas progresivas destinadas a mejorar el suministro de materiales y equipo de modo de facilitar la posible transición a métodos más industrializados cuando las condiciones económicas generales así lo justifiquen.

En algunas circunstancias el volumen de construcción de viviendas en los países en vías de desarrollo podría también aumentar si se fomentaran los métodos de autoconstrucción y ayuda mutua, la producción local de materiales tradicionales y el aprovechamiento de desechos industriales.

En etapas avanzadas de desarrollo técnico y económico, cuando el volumen de la construcción de viviendas se ha ampliado sustancialmente, los países podrían estudiar la posibilidad de emplear métodos de construcción más industrializados. Cabría considerar, entre otros, la organización de los sectores más progresistas de la industria de la construcción, aprovechando al máximo los elementos prefabricados y aplicando métodos industriales avanzados de producción.

Al introducir y desarrollar tipos de construcción de vivienda más industrializados, los países en vías de industrialización podrían sacar provechosas enseñanzas de la experiencia de los países más avanzados. La adaptación de esa experiencia implica diferentes etapas de investigación y experimentación científica y aplicada. Ello le serviría a los países en vías de desarrollo a adoptar una decisión en cuanto a la orientación que se daría al desarrollo de métodos industriales y al momento oportuno para hacerlo. A este respecto valdría la pena destacar la enorme labor realizada y que está realizando el Comité de Vivienda de la Comisión Económica para Europa en materia de políticas de gobierno y costo de la construcción.

Los países deberían tratar de crear condiciones favorables y un ambiente generalmente propicio a la aplicación de métodos industriales de construcción de vivienda. Uno de los requisitos es la existencia de una demanda de vivienda en gran escala, bien organizada y permanente. Algunos de los objetivos que se persigue al emplear métodos de construcción más industrializados son reducir el volumen empleado de mano de obra calificada tradicional, hacer economías en el uso de ciertos materiales, controlar mejor la calidad de producción, ahorrar parte del tiempo total necesario para la construcción y reducir a la larga los costos. En general, la aplicación de un criterio industrial a la construcción de vivienda supone emplear mejores métodos de producción, coordinar las operaciones de construcción en sus diversas etapas, normalización, tipificación (que en el caso de producción fabril en gran escala de elementos de construcción y de montaje reduce la multiplicidad de tipos y dimensiones de las partes prefabricadas) y la solución de varios problemas que surgen en la producción, transporte y colocación de materiales de construcción y las piezas prefabricadas. Además para aplicar algunos de estos métodos es necesario que la especialización de las operaciones de construcción haya alcanzado una etapa más avanzada y que se prepare el terreno con anticipación.

Hay un amplio campo para el intercambio internacional permanente de información y experiencia sobre los métodos tradicionales e industriales de construcción de vivienda. A este respecto se llama la atención hacia los organismos internacionales no gubernamentales y en especial al Consejo Internacional de Investigaciones Estadísticas y Documentación sobre la

/Industria de

Industria de la Construcción. Debería estimularse el intercambio bilateral de información y las visitas de especialistas. También se señala la posibilidad de que el Programa de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas proporcione becas y expertos.

Conclusiones sobre las consideraciones que hay que tener en cuenta desde el punto de vista de la administración y de la organización cuando se tracen y ejecuten programas de vivienda en todos los planos

Al establecer el mecanismo de organización y administración para ejecutar un programa de vivienda, el proceso natural consiste en fijar en primer lugar los objetivos básicos y sencillos que se calcula han de ser alcanzados con gran rapidez y al propio tiempo en elaborar sistemas de trabajo claros y eficaces, en preparar los cuadros de personal y formar los equipos necesarios para la administración, planificación y construcción.

Durante esta primera etapa la teoría y la práctica ejercen entre sí una acción constante. En un comienzo la información general se traduce en medidas generales, cuya aplicación permite conocer los pormenores de los problemas, y esto a su vez, elaborar, refinar y ajustar las medidas. La celeridad con que se realicen estos ajustes es de importancia fundamental para todos los organismos participantes.

Los objetivos del mecanismo de administración y organización, en conjunto, son allegar recursos, formular el programa de acción, determinar los organismos que ponen en práctica los programas y hacer los arreglos necesarios que garanticen que la continuidad del programa no se vea obstaculizada por escaseces generales o locales de materiales o mano de obra. Al hacer dichos arreglos es indispensable establecer una coordinación constante y eficaz, tanto entre los diferentes niveles de autoridad como entre las organizaciones de construcción y los proveedores de materiales y las organizaciones a cargo de la mano de obra para la construcción.

No hay nada más importante en los años decisivos de iniciación de un nuevo programa social de vivienda que la conciencia de parte del público de lo que está sucediendo. Debería obtenerse la cooperación de todos los medios de publicidad.

La supervisión del proceso de comunicar las cifras que constituyen el objetivo nacional, a través de los mecanismos central, regional y local,

/al emplazamiento

al emplazamiento donde se construirán las viviendas es una responsabilidad que le corresponde fundamentalmente al gobierno central. Para que ello tenga éxito y se realice en forma satisfactoria, es necesario que se tengan en cuenta, en toda su importancia, las condiciones regionales y locales y por lo tanto las autoridades regionales y locales desempeñan una función muy importante en este proceso. La responsabilidad de la planificación local de los proyectos y todas las operaciones posteriores, como la distribución de los contratos, la selección de los arrendatarios y la administración de las viviendas terminadas debe dejarse en manos de las autoridades locales lo más pronto posible y en la mayor medida posible.

Ya se ha mencionado la importancia de establecer programas a corto y largo plazo y la necesidad de realizar revisiones periódicas y ajustes, según sea necesario. Sin embargo, al hacer los ajustes es importante evitar las onerosas distorsiones e interrupciones producidas por cambios excesivamente frecuentes y radicales.

Es muy conveniente disponer de información sobre el progreso alcanzado a fin de dirigir eficazmente la ejecución del programa de vivienda. Esta información incluye las estadísticas sobre el número de viviendas iniciadas, en construcción o terminadas, y sobre el establecimiento de materiales de construcción fundamentales. En conjunto, esta información contribuye a que no se aplique una política de construcción de mayor número de viviendas de las que pueda terminarse. Los países decidirán si es conveniente o no recopilar estas estadísticas, en forma más o menos completa, sobre la base de sus posibilidades de hacerlo. (Cuando no existen estadísticas, el programa de construcción puede supervisarse en cierta medida controlando el suministro de materiales esenciales de construcción.)

La edificación privada, emprendida por cooperativas, puede desempeñar una función muy importante dentro de la solución a largo plazo del problema de vivienda, aunque sólo fuera porque capta fondos y energías que de otro modo podrían no aprovecharse. Por lo tanto, cuando se inicia un programa de construcción social de vivienda en un país donde debe obtenerse el máximo de beneficios y se dispone de recursos limitados, la política apropiada consiste a menudo en fomentar el aumento de la construcción de nuevas viviendas de parte de este sector y garantizar - por ejemplo, por medio de un sistema apropiado de disposiciones legales, o del control del ritmo con que se conceden los subsidios estatales - que la vivienda construida por este sector se ajuste en cantidad y calidad a las exigencias generales del programa.

/Es muy

Es muy conveniente recopilar información sobre los costos de construcción y terrenos, como base para juzgar la aceptabilidad de los precios correspondientes a los proyectos futuros y actuales. Estos datos también constituyen antecedentes para formular políticas técnicas destinadas a rebajar los costos de construcción.

En los países en vías de industrialización, será necesario frecuentemente estimular a las empresas industriales u otras para que proporcionen vivienda a sus obreros. Sin embargo, la experiencia muestra en forma bastante fehaciente la conveniencia de separar la producción y administración de dicha vivienda de la de la empresa.

Como las condiciones y exigencias locales determinan en gran parte los programas y la política de vivienda, es importante que la población, y especialmente los futuros ocupantes, cooperen activamente en todas las etapas. Por lo tanto, procede hacer los arreglos administrativos del caso que permitan a la población no sólo influir sobre la construcción, sino también sobre la administración y aprovechamiento de la vivienda.