

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADA

ST/ECLA/CONF.9/L.19
25 de julio de 1962

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLES

SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE ESTADISTICA
Y PROGRAMAS DE LA VIVIENDA

2-25 de septiembre de 1962
Copenhague, Dinamarca
Punto 4.1(c) del programa provisional

LAS NECESIDADES FUTURAS DE VIVIENDA

por J. Gustavsson, de la

Junta Nacional de la Vivienda (Suecia)

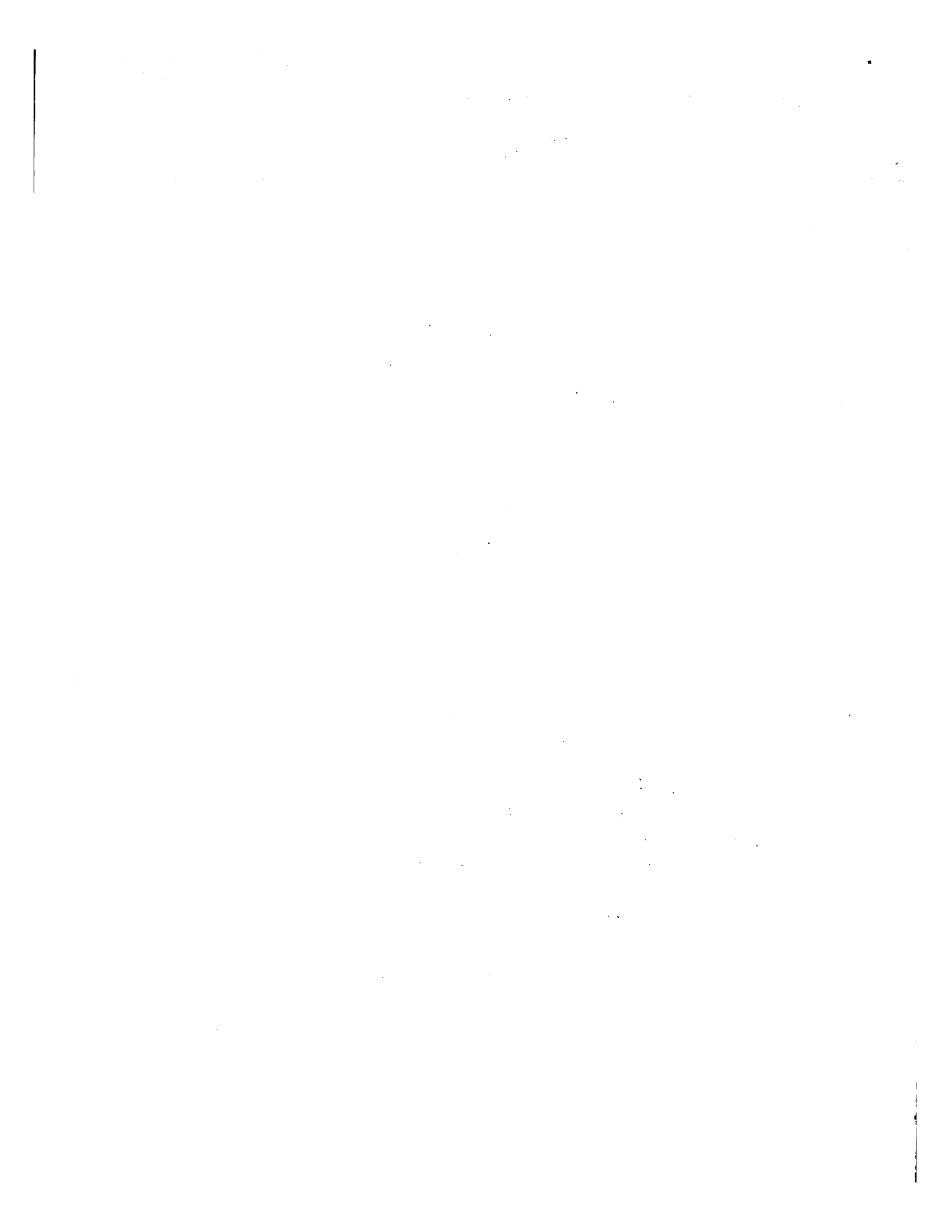
Auspiciado por:

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



I. INTRODUCCION

A. Propósito del trabajo

1. Este trabajo tiene como objeto discutir los problemas más importantes relacionados con el cálculo de las futuras necesidades en materia de vivienda. En principio, los diferentes factores que determinan estas necesidades son los mismos para los países en desarrollo que para países más avanzados, aunque su peso relativo pueda ser muy diferente entre unos y otros.

2. Los métodos dependen esencialmente de los datos estadísticos disponibles.

Esta podría ser una razón para intentar distinguir entre métodos más o menos elaborados. Sin embargo, puede dejarse dicho intento para la discusión en el Seminario. Este trabajo se limitará a analizar el carácter general de los problemas representados por el cálculo de las necesidades futuras de vivienda, en el supuesto de que se disponga de los datos estadísticos indispensables. Se espera que tal análisis sea útil para el Seminario como marco de referencia.

B. Necesidad de considerar la futura demanda de viviendas

3. Parece que el propósito de cualquier programa de vivienda nacional, regional o local, sea, entre otras cosas, indicar las diferentes medidas a tomar dentro de la estructura de una política habitacional, y los diferentes tipos de actividad de construcción que deben emprenderse para "resolver" los problemas existentes de vivienda o - más en la realidad y dependiendo de la duración del período - mejorar la situación habitacional en un grado razonable.

4. En lo que respecta a la política de vivienda tal vez es suficiente decir que las diferentes medidas públicas pueden estimular el mejoramiento, reconstrucción (conversión) y nueva construcción al producir una razón más favorable entre los costos anuales de vivienda (alquiler) y los ingresos de aquellos que necesitan viviendas mejoradas, reconstruidas o recién construidas. Es claro que los términos económicos en que pueden ofrecerse estas viviendas a la población deben tener una influencia decisiva en el grado en que puedan satisfacerse las exigencias de vivienda estimadas en el curso de un período dado o, en otras palabras, en el tiempo necesario para satisfacer estas exigencias.

/5. En este

5. En este trabajo, para simplificar, la atención se concentra en la cuestión de la nueva construcción necesaria. Es obvio, sin embargo, que las posibilidades de mejorar las viviendas existentes en diferentes formas son pertinentes al problema de estimar las exigencias futuras de vivienda, puesto que tales medidas de mejoramiento disminuyen el número de viviendas que están ya tan por debajo del nivel o que van a estarlo, que deben ser reemplazadas por viviendas recién construídas.

6. No puede dudarse que dilucidar la situación habitacional predominante en un momento dado - el tamaño y el carácter general de la existencia de viviendas en relación con las necesidades, es decir, el grado de escasez de viviendas existentes, y la necesidad de reemplazar la parte que no es adecuada como vivienda humana y elevar el nivel de superficie y equipo - es una base necesaria y un punto de partida para un programa habitacional que tenga el propósito antes mencionado (párrafo 3). Sin embargo, es igualmente necesario considerar en el mismo programa las necesidades de vivienda que todavía no existen, pero que surgirán en el futuro. La sencilla razón de esto es que el período durante el cual va a realizarse el programa constituye parte de este futuro. Por consiguiente, si al redactar el programa no se consideran las necesidades de vivienda que surjan en el período, las medidas previstas serán insuficientes. No será posible mejorar la situación al comienzo del período por mucho que se intente. La escasez de viviendas se eliminará con demasiada lentitud y/o las viviendas que estén por debajo del nivel se reemplazarán en un grado insuficiente. Puede ocurrir de hecho, que si la situación habitacional no es extremadamente mala y el período del programa no es muy corto, las necesidades que surjan durante el período serán cuantitativamente de mayor importancia para el programa que las que existían al principio.

II. ALGUNAS OBSERVACIONES PRELIMINARES

7. Antes de comenzar el análisis de los factores que determinan las necesidades futuras en materia de vivienda, sería conveniente aclarar algunas cuestiones terminológicas importantes.

A. La unidad para medir las necesidades

8. Con miras a la finalidad práctica de intentar el cálculo de las necesidades futuras de viviendas, especialmente, para proporcionar una condición especial que determine el tamaño de un programa de construcción habitacional para un período dado (¿cuántas viviendas deberían construirse desde el punto de vista de la necesidad?) - otra condición son los recursos financieros y productivos en vista de la competencia de demandas en las inversiones (¿cuántas viviendas es posible construir?) -, habría buenas razones para medir las necesidades en términos de viviendas privadas. Puede suponerse que esta unidad se ha usado en el intento de estimar la escasez habitacional y la necesidad de reemplazo al comienzo del período, lo que tendrá que tomarse en cuenta también al redactar el programa. Las exigencias habitacionales no están representadas principalmente por los individuos de la población, sino por hogares particulares, es decir, familias, otros grupos de personas, y aún personas solas de ciertos grupos de edad, por lo general de quince a veinte años. Y lo que debería satisfacer las necesidades habitacionales de hogares son unidades separadas de viviendas, que representen combinaciones con distinto número de habitaciones, en parte, por supuesto, habitaciones solas. (Parte de la población, que vive en "instituciones" u hogares "colectivos" satisface sus necesidades de vivienda en viviendas colectivas. Para no complicar demasiado el análisis, este informe se concentra en el problema de estimar las necesidades futuras de unidades de vivienda "particulares" en forma de viviendas particulares, diferentes de "viviendas rústicas semipermanentes, unidades de vivienda que no están hechas para habitarlas y unidades de vivienda móviles".)

B. Distinción entre "necesidades habitacionales" y "necesidades de construcción de casas"

9. Debería hacerse una distinción entre las necesidades habitacionales de la población en un momento futuro dado (de lo que se tratará en la sección III de este trabajo) y las necesidades de construcción de casas en el transcurso de un período futuro, es decir, el número de viviendas que debería construirse durante ese período para poder satisfacer las necesidades habitacionales a su término, considerando en ese momento la disponibilidad de casas existentes al comienzo (lo que se tratará en la

C. Diferentes conceptos de las necesidades habitacionales

10. Se puede entender por necesidades habitacionales en un momento dado

a) el número de viviendas disponibles que permitieran ofrecer una vivienda separada a hogares que, según el mismo juicio normativo, deberían tener una o

b) el número de viviendas a que asciende la demanda efectiva al mismo

tiempo. Es evidente que estos dos requisitos no son necesariamente idénticos. Debido a la razón entre los costos anuales de vivienda (alquileres) y los ingresos de los diferentes grupos de población, la demanda de viviendas puede ser menor de lo conveniente según el primer principio (el de las llamadas necesidades "objetivas"). Pero es claro que la demanda efectiva, por igual razón, puede ser superior al número de viviendas que se necesitan "objetivamente". La relación entre las dos necesidades mencionadas y la provisión total de viviendas que sea posible ofrecer al mismo tiempo, con los recursos financieros y productivos disponibles para la producción habitacional es, por supuesto, un asunto totalmente diferente.

D. Diferentes conceptos de hogar

11. En algunos países se define un hogar particular en relación al concepto de vivienda particular en forma tal que incluye a todas las personas que viven en la misma vivienda, prescindiendo del grado en que viven juntos, en otros aspectos. Este concepto se denomina "concepto de los ocupantes de una unidad de vivienda". El número de hogares en un momento dado es en consecuencia el mismo que el número de viviendas ocupadas. Puede decirse que estas viviendas representan la demanda realizada de viviendas. Si en vez de una reserva de viviendas desocupadas, hay una escasez de viviendas, significa que la demanda total y real de hogares potenciales es mayor que la parte que se ha realizado. No se puede medir en forma estadística el grado de la demanda no satisfecha o de escasez de viviendas. Se puede intentar una estimación sobre la base de los datos disponibles de los candidatos inscritos para viviendas, pero es difícil hacer estas estimaciones y sus resultados son dudosos.

12. Tal vez el concepto de hogar más usual no se relaciona en absoluto con el concepto de vivienda; se define como un grupo de personas que viven juntas y que comparten por lo menos la comida principal del día o como personas solas que se abastecen entre ellas. Se hace generalmente una distinción entre hogares familiares y no familiares. Un hogar familiar suele estar constituido por una familia (un matrimonio con o sin hijos); también puede considerarse como familia a una sola persona con uno o más niños, pero puede también estar formada de dos o más familias, que por preferencia o por razones económicas se ven obligadas a vivir juntas en un hogar común en el sentido mencionado. Los hogares no familiares están constituidos por grupos de personas o por personas solas. Estos últimos hogares, no vinculados por el parentesco, suelen tener, como es natural, sus propias viviendas particulares - a menos que se vean obligados a vivir en otras unidades de vivienda particulares, por escasez de viviendas o por razones especiales. Pero hay una excepción, principalmente los simples "arrendatarios" de una habitación amoblada, "inquilinos" o personas solas que, aunque se abastecen solos, prefieren resolver su problema habitacional compartiendo una vivienda con otro hogar como subarrendatarios. De no haber escasez, tal vez algunos arrendatarios preferirían una vivienda separada. Por la misma razón otros hogares pueden estar formados por familias o personas que preferirían viviendas separadas.

13. Si se aplica este segundo concepto de hogar, para medir el tamaño de la escasez de viviendas en una fecha de censo, es necesario reducir primero el número total de hogares particulares por el número estimado de arrendatarios que se supone que prefieren seguir siendo arrendatarios, y luego aumentarlo por el número estimado de familias y de otras personas que se supone prefieren una vivienda separada. El número de hogares que según el resultado necesitan una vivienda separada - como se indicó anteriormente, la estimación es el último recurso basado en algún juicio normativo - debería compararse al número de viviendas disponible. La diferencia expresa el tamaño de la escasez existente de viviendas. Parece obvio que este método apenas puede proporcionar una medida más segura del alcance de la escasez que en el caso en que se aplica el concepto de los ocupantes de una unidad de vivienda.

E. Programas con períodos de diferente duración y programas para diferentes áreas y poblaciones

14. Hay por supuesto razones para establecer programas de construcción de casas no sólo para todo el país - que exige la política nacional, tanto la política económica general como la política habitacional - sino también para regiones geográficas y para áreas locales. Como consecuencia existe la necesidad de calcular las necesidades futuras de vivienda para diferentes poblaciones; para la población total, si es posible especificada por poblaciones de sectores urbanos y rurales del país, así como para poblaciones regionales y locales.

15. También hay razones que permiten distinguir entre programas a corto y a largo plazo. Es natural que los primeros tengan más precisión que los segundos; estos, sin embargo, proporcionan información útil sobre la importancia de las medidas que deben tomarse en forma continua en un período más largo para satisfacer las necesidades habitacionales que surjen del desarrollo demográfico y económico futuro.

16. Se llama la atención aquí a las diferencias mencionadas brevemente en los últimos dos párrafos, ya que el análisis general en las secciones que siguen de este trabajo, con pequeñas excepciones, se dará sólo en términos del "período" (del programa o proyección) y de la "población".

III. LAS NECESIDADES HABITACIONALES AL FIN DEL PERIODO

A. Necesidades habitacionales que dependen del desarrollo demográfico

17. Las necesidades habitacionales que surjen durante un período futuro, pueden ser causadas por cambios en la población que existía al comenzar el período o, en otras palabras, por el desarrollo demográfico. Esto implica cambios en tres aspectos: en el tamaño de la población, en su estructura y en su distribución geográfica. Hay, por lo tanto, como se señalará más claramente después, buenas razones para preferir la expresión "desarrollo demográfico" al engañoso término de "aumento de la población" como causa de las crecientes necesidades habitacionales.

18. Sin embargo, debería subrayarse que aún la expresión "desarrollo demográfico" podría entenderse mal, como si las necesidades habitacionales que produce se asignaran totalmente sólo a "factores demográficos". Es

/cierto que

cierto que el desarrollo de la población y las necesidades habitacionales que produce dependen en parte de factores biológicos (fertilidad y mortalidad) y de su efecto sobre el tamaño y la estructura de una población dada. Hasta aquí se puede hablar de cambios determinados por la demografía en las necesidades habitacionales en supuestos que no varíen en otros aspectos. Pero existe, obviamente, una relación íntima entre el desarrollo general técnico, económico y social y el desarrollo de la población de un país, por una parte, y de cambios en sus necesidades habitacionales, por otra, no sólo por migraciones internas y sus consecuencias, sino también por cambios en las condiciones de la formación del hogar, aparte el efecto de los factores demográficos puros.

B. Los cambios en el tamaño de la población total son engañosos. Los grupos futuros de población que forman hogares son una base apropiada.

19. Los niños no representan necesidades en términos del número de viviendas (aunque sí, por supuesto, con respecto al tamaño en términos del número de habitaciones). Sin embargo, el número de recién nacidos es el factor primordial que determina el crecimiento de la población. Es imposible, por lo tanto, deducir conclusiones acerca de los cambios en las necesidades de vivienda por medio de los cambios en el tamaño de la población total; en otras palabras, es totalmente erróneo suponer que las necesidades de viviendas aumentan en proporción a la población total. Se ha ilustrado esto en forma clara de la manera siguiente: la población de un grupo habitacional ocupado en corto tiempo por parejas de recién casados podría duplicarse en pocos años sin que sea necesaria ni una sola vivienda más, puesto que la población adicional estaría constituida por niños pequeños, y no habría cambios en el número de casas. A la inversa, veinte o treinta años después, cuando la población fuese estacionaria o aun disminuyera, podría surgir una gran necesidad de viviendas adicionales. Debido a la estructura de la población y al desarrollo económico general del país, no es en absoluto extraño que el aumento en el número total de viviendas sea mucho mayor que el de la población total en el mismo período, a pesar de subsistir un agudo problema habitacional.

20. Se desprende de esto que la cuestión decisiva es saber lo que ocurrirá a la parte de la población que forma hogares y que existía al comienzo del período, es decir, a la población de más de 15 a 20 años de edad. En los próximos quince a veinte años, este es un asunto independiente del factor natalidad durante el mismo período.

C. Se necesitan los datos del censo al comienzo de un período y una proyección de la población al fin del mismo

21. La respuesta a cuestión que se acaba de proponer se obtendría, para empezar, de una proyección para esta parte de la población al fin del período. Pero como una proyección de la población es de gran importancia para muchos otros fines que el cálculo de las exigencias habitacionales futuras, no hay razón que impida que se haga para la población total. En lo que respecta a las exigencias habitacionales parece ser que el período de proyección no debería exceder de veinte años. También podría preguntarse si un período tan largo es conveniente en países que sufren cambios rápidos. Sin embargo, podría recomendarse que se combinara el aspecto a corto y a largo alcance, mediante la elección de un período de proyección de quince a veinte años, pero dividido en períodos de cinco años. El cálculo de las exigencias habitacionales que surjan en el curso del primero de estos períodos de cinco años podría hacerse tan perfectamente como fuera posible a la doble luz del desarrollo pasado y del desarrollo que posiblemente seguirá en un período más largo. Una proyección similar, respectivamente cálculo, repetida cada cinco años parece que proporcionaría la mejor base para considerar los cambios en las futuras exigencias de vivienda.

22. Un proyecto de la población total, convenientemente hecha de acuerdo a grupos de edad de cinco años, y un intento de estimar las exigencias futuras de vivienda sobre esta base presupone la disponibilidad de los datos de censo necesarios sobre la población y sobre la existencia de viviendas al comienzo del período. Los problemas que dicen relación con la disponibilidad de tales datos caen fuera del alcance de este

trabajo.^{1/}

23. No parece necesario discutir aquí los métodos de una proyección de población. En forma muy simple, se podría decir que la población al fin del período es igual a la población del comienzo, más el número de nacimientos y menos el número de muertes ocurridas durante el período. En otras palabras, es necesario hacer las suposiciones más reales que sea posible con respecto a los cambios de mortalidad dentro de los diferentes grupos de cinco años de la población existente y con respecto a los cambios de natalidad, que depende de cambios en la tasa de fertilidad y de matrimonios. Las dificultades inherentes a las suposiciones, se considera simplemente que se han solucionado. Se supone en otras palabras, que como resultado de la proyección, al fin de cada período de cinco años, conocemos la población total distribuida entre grupos, especificados por edad y sexo y también por estado civil, el asunto de los grupos de casados y de no casados es de suma importancia para calcular las exigencias habitacionales.

D. Hay que considerar las migraciones externas e internas

24. Hasta aquí, sin embargo se ha dejado fuera un aspecto importante. El tamaño y la estructura de una población dada no cambia sólo como consecuencia de los nacimientos y las muertes sino también por el resultado neto de la emigración del país y de la inmigración al país. Es naturalmente necesario, tratar de considerar este factor en el desarrollo demográfico, con la ayuda de supuestos basados en experiencias previas.

25. Pero las migraciones de una a otra parte del país poseen aún mayor importancia. En verdad, podría preguntarse si este factor juega o no un papel especialmente importante en relación a las exigencias futuras de vivienda de los países en desarrollo, es decir, países en vías de industrialización. Por supuesto, que es igualmente difícil hacer suposiciones razonables con respecto al tamaño de las futuras migraciones internas.

1/ Si el último censo ha sido tomado uno o más años antes, sería más práctico hacer coincidir el primer período de cinco años con la fecha del censo. Esto significa que las exigencias que existen en esa fecha deberían calcularse como base y como punto de partida para avaluar las exigencias futuras, en parte sobre la base de las estadísticas corrientes de los últimos años. Las medidas a tomar para el resto del primer período de cinco años dependerían de la evolución con respecto a la existencia de viviendas y a la formación de hogares que se hayan producido desde la fecha del censo.

26. Las observaciones generales que siguen tienen únicamente como objeto llamar la atención a la importancia de los problemas relacionados con las migraciones internas y con las dificultades que representan.

27. Sería razonable suponer que en los países mencionados, la agricultura juega un papel más importante que en los países más industrializados. Tanto la tendencia por la racionalización de aumentar la productividad de la agricultura, con la consiguiente disminución en las exigencias de trabajo, y una política nacional de promover la rápida industrialización y en consecuencia un aumento de las exigencias del trabajo en la industria y en actividades secundarias comerciales y en otros servicios, causarán considerables movimientos de las áreas rurales a las ciudades ya existentes o a áreas recién formadas. Para llegar a una estimación realista del total de exigencias habitacionales futuras, no bastará hacer una proyección de la población total: habrá también que hacer proyecciones para todas las áreas rurales y para todas las áreas urbanas. Los movimientos de las áreas rurales a las urbanas, aumentarán ciertamente, las necesidades de nuevas viviendas en las últimas. Con respecto a las áreas rurales, los movimientos podrían producir una estabilización o aún una disminución de las exigencias habitacionales que existían antes con las consiguientes consecuencias para la aplicación geográfica en las medidas nacionales de política habitacional y actividad de construcción de casas.

28. Pero habrá también buenas razones para intentar hacer proyecciones locales o regionales y estimaciones de las necesidades futuras de vivienda. Algunas de las ciudades existentes probablemente aumentarán con rapidez, pero también es posible que se hagan intentos para contrarrestar tales tendencias, situando nuevas industrias en otras partes del país dentro de los planes de fomento regional, y probablemente los programas habitacionales para las regiones afectadas se encontrará que son necesarios.

29. Dos problemas difíciles deben ser resueltos en forma más o menos satisfactoria a este respecto: a) estimar el aumento neto de la población debido a migraciones internas hacia el fin del período, y b) sentar

/supuestos razonables

supuestos razonables para la distribución de este aumento neto entre los diferentes grupos de edad, sexo y estado civil.

30. Con respecto al primero de esos problemas, cabría recomendar la formulación de hipótesis o supuestos alternativos.

31. Parece, en principio, que sólo hay dos fuentes de conocimiento para hacer tales supuestos. Estos deben basarse ya sea en los datos disponibles sobre las tendencias generales de los movimientos entre las distintas partes del país, o relacionados en alguna forma con los planes concretos para la ubicación de las nuevas industrias o para la prolongación de las que existen. En el segundo caso, el punto sobresaliente a determinar es el modo como los planes influyen en el empleo total del trabajo al fin del período. Esto incluiría estimaciones de la disponibilidad del trabajo dentro de la proyección proyectada (tomando, sin embargo, en consideración la cantidad neta de trabajo disponible entre la gente que trabaja en la ciudad o en una región pero que prefiere vivir fuera de ella). La diferencia entre el empleo total y el trabajo disponible sería la cantidad de trabajo que necesitaría la migración. A base de esta cantidad, habría que calcular la migración total correspondiente y su distribución entre los diferentes grupos de población.

32. A la luz de estas consideraciones, parecería conveniente coordinar la ubicación de las industrias y el planeamiento local de la producción de casas sobre la base de estimaciones de exigencias habitacionales para poblaciones proyectadas.

33. Finalmente, cabe citar aquí algunas declaraciones de la Comisión de Población del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en su 11º período de sesiones (enero de 1961), acerca de los estudios sobre los aspectos demográficos de la urbanización y de la migración del campo a la ciudad: "La consideración inteligente de la cuestión y la planificación efectiva de los programas de desarrollo urbano y demás medidas pertinentes, exigen estudios sobre la magnitud, la composición y las tendencias de la migración entre las zonas rurales y urbanas, de los factores que influyen en ella, y de sus efectos en las comunidades rurales y urbanas. Entre los factores que deben estudiarse a este efecto, figuran los niveles de vida relativos de las comunidades rurales y urbanas". Los resultados de los

/estudios de

estudios de la migración rural-urbana, junto con estudios de los factores de incremento natural de la población en las áreas urbanas y rurales, pueden usarse para hacer proyecciones de la población futura en los sectores urbanos y rurales de todo el país y en cada uno de las principales ciudades, como ayuda para establecer las metas de los programas de fomento nacional y de las ciudades. "Por lo general en los países insuficientemente desarrollados existen hasta ahora pocos estudios sobre la migración rural-urbana y los aspectos demográficos de urbanización. Dadas la magnitud y la urgencia que presentan los problemas relacionados con la rápida urbanización de los mismos, merece creciente atención dicho examen demográfico de los referidos países."

E. El problema fundamental: calcular las necesidades habitacionales para la población proyectada

34. Volviendo al asunto de las necesidades habitacionales al término del período de proyección, se presume que como resultado de la proyección de población y de supuestos con respecto a migraciones, se conocen el tamaño de la población y su distribución por grupos de edad, sexo y estado civil. También son conocidos el total de la población casada y el de la población no casada. Esta es una distinción importante, ya que las parejas matrimoniales representan un 70 por ciento del número total de hogares. Pero es también importante considerar las necesidades habitacionales de la población no casada, puesto que el cambio de necesidades para estas dos partes de la población tiene importancia para el tamaño de las necesidades en materia de construcción de casas durante el período.

35. Una forma de estimar el número de viviendas necesarias al fin del período sería la siguiente: se supone que se ha intentado estimar el número de matrimonios, cada uno de los cuales necesita una vivienda separada al comienzo del período, aun cuando la escasez existente impida que algunos dispongan de ellos, tomando en cuenta todas las circunstancias que explican por qué no se necesita una vivienda para cada pareja de matrimonio, lo que de otra forma, parece ser un principio razonable. Si este número se relacionara con el total de la población casada (o con el número de todos los hombres casados o de todas las mujeres casadas) y esta proporción se aplicara al grupo de población

/correspondiente al

correspondiente al fin del período, la operación daría como resultado el número de viviendas necesarias para la población casada.

36. En forma similar y en supuestos correspondientes, se podría aplicar el mismo método al total de población no casada, obteniendo como resultado el número de viviendas necesarias para esa parte de la población al fin del período.

37. Añadiendo estas dos cifras, podríamos llegar al número total de viviendas necesarias para la población proyectada al fin del período según los supuestos dados, especialmente si se justifica las proporciones incambiables entre el número de viviendas necesarias (o el número de personas de los hogares correspondientes) y los grupos respectivos de población.

38. Debe hacerse notar que las necesidades calculadas de viviendas incluyen la eliminación de la escasez habitacional existente al comienzo del período.

39. Como ya se ha indicado en la sección II, no se puede garantizar que la demanda real al fin del período sea tan grande como las necesidades estimadas, que pueden considerarse como necesidades "objetivas" debido a los juicios normativos implicados en los supuestos básicos del cálculo. Si, como resultado del desarrollo general económico y social de la comunidad, que corresponde a un aumento durante el período en las dos "proporciones" aplicadas en este cálculo, la demanda real fuese mayor que las exigencias calculadas, entonces sería difícil comprender por qué no debería aceptarse que esta demanda representase las necesidades "objetivas".

40. Puede decirse que las dos proporciones son las tasas directrices de los dos extensos grupos de población de todas las personas casadas y no casadas (más de 15 a 20 años), si se entiende por "tasa directriz" la proporción entre los jefes de hogar dentro de un grupo especial de población que necesita viviendas separadas y el número total de personas que pertenecen a ese grupo.

F. Cálculo de las necesidades habitacionales al fin del período aplicando tasas directrices de grupos especificados

41. Es obvio que el método descrito es muy general. Naturalmente, habría buenas razones para elaborar las proporciones, o tasas directrices, con

/respecto a

respecto a grupos más pequeños de edad, sexo y estado civil, y para distinguir, dentro de la población no casada, entre los no casados y los que lo estuvieron antes.

42. Se da una razón a continuación. En los países en que dichas tasas directrices se elaboran de los hechos del censo, hay evidencia clara de tasas que aumentan en forma paralela con el aumento de edad de los grupos, especialmente para las personas no casadas. La importancia de esto es que, aún cuando se justificara la suposición de que las tasas directrices para grupos específicos de edad permanecieran constantes durante un período de proyección, un cambio de la estructura de edad de la población proyectada podría dar como resultado un cambio - aumento o disminución - en la tasa directriz para el grupo total, por ejemplo, hombres no casados, y en consecuencia en una necesidad mayor o menor de viviendas para ese grupo, a menos que se contrarreste por un cambio en dirección opuesta en el tamaño del grupo.

43. Parece que en algunos países se ha establecido que las tasas directrices se han mantenido bastante constante durante períodos considerables. Esto parecería implicar que el desarrollo de las necesidades habitacionales no dependen mucho, si es que dependen, del desarrollo general económico y social de la comunidad. En consecuencia, las futuras necesidades habitacionales podrían calcularse aplicando tasas directrices para grupos específicos, elaboradas en una fecha censal, a los grupos de población correspondientes proyectados hacia el fin de un período futuro.

44. También es cierto, sin embargo, que en otros países (por ejemplo, Suecia) las tasas directrices para grupos específicos elaboradas en varias fechas censales muestran claramente que estas tasas crecieron en forma continua, para grupos no casados y para grupos que han estado casados con anterioridad, en los últimos decenios. Aun más, esto ha sucedido a pesar de la aguda escasez de viviendas, lo que significa que las tasas habrían aumentado más aun si se hubiese dispuesto de mayor número de viviendas para satisfacer la mayor demanda real. Por lo tanto, en un país así, el cálculo de las necesidades habitacionales futuras incluye el problema de hacer supuestos razonables con respecto al aumento

continuo de estas tasas. (Se puede señalar que desde luego hay una ligera diferencia entre dos significados de "tasas directrices" elaboradas al comienzo de un período, debido al uso de uno u otro de los dos conceptos de hogar a que se hizo referencia en la sección II. Pero casi no hay diferencia con respecto a las tasas directrices supuestas al fin de un período futuro. En ambos casos las tasas directrices se aplican a los diferentes grupos de población para calcular el número de hogares que necesitan vivienda separada.)

45. Surge la cuestión de si los diferentes factores que han producido el aumento en las tasas directrices es probable que puedan tener un efecto similar en el futuro. A este respecto, en Suecia, algunos de los factores probables referidos generalmente son: a) el aumento general del ingreso real; b) la reducción general de la razón de los costos anuales de la vivienda (alquileres) a los ingresos; c) la situación favorable del mercado de trabajo con seguridad de empleo; d) la gran afluencia a las áreas urbanas de jóvenes procedentes de las rurales que tienen que elegir entre un departamento separado o una acomodación más o menos escasa de simple arrendatario; e) el hecho que muchos departamentos pequeños son ocupados por familias, lo que tienta a los hijos no casados que viven en el hogar a pedir una pequeña vivienda propia; f) el gran número de pequeñas viviendas adecuadas para hogares formados por una persona, y g) las medidas especiales tomadas por la comunidad para promover la construcción de viviendas pequeñas y de alto nivel adecuadas para pensionistas y también para diferentes categorías de jóvenes.

46. Las experiencias realizadas en Suecia y los diferentes factores mencionados como sus posibles causas, en verdad depende en mucho de los supuestos especiales de ese país. Hasta ahora, no permiten ninguna conclusión general aplicable a otros países, donde la situación general es muy diferente. Por otra parte, es indudable que hay relación entre las experiencias mencionadas y el hecho de que Suecia, aunque representa un alto nivel económico general, ha sufrido últimamente una industrialización y urbanización intensiva y continuada. Esta puede ser una razón para llamar la atención hacia el futuro desarrollo de las tasas directrices en otros países durante la industrialización y urbanización.

47. No hay un método sencillo y exacto para hacer supuestos con relación a las tasas directrices al fin de un período de proyección con comparación a los que se elaboran en su comienzo. El aumento de las tasas directrices durante el período puede depender de los factores económicos (y sociales) que determinan la demanda de viviendas dentro de la población al fin del período. Pero el conocimiento actual de las relaciones entre la demanda efectiva de viviendas y sus factores determinantes y también las de estos factores entre sí (ingresos, precios de consumo y preferencias del consumidor) parece demasiado limitado. Los supuestos pueden ser sólo consideraciones generales basadas más o menos en el acertijo y en lo que se conoce sobre el desarrollo pasado en cuanto al probable comportamiento futuro de las tendencias que anteriormente siguieron las tasas directrices. Lo más importante es si seguirán aumentando los ingresos efectivos.

48. Se puede señalar que una aplicación alternativa de las tasas directrices al comienzo del período a los grupos de población proyectados a su término pueden servir al doble propósito de ilustrar, por una parte, el efecto del aumento supuesto en las tasas directrices, y por otra, la importancia de los cambios en el tamaño y la estructura de la población, en ambos casos en términos del número de viviendas necesarias.

IV. LAS NECESIDADES DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DURANTE EL PERIODO

A. Las necesidades de construcción de viviendas que dependen del crecimiento demográfico

49. Si pudiera suponerse que el número de viviendas que existen al comienzo del período fuesen aceptables todas desde el punto de vista general y lo fuesen al término del período, las necesidades de construcción de viviendas durante el período serían igual a las necesidades de vivienda calculadas al comienzo del período - la consecuencia del desarrollo demográfico y los supuestos hechos en cuanto a las tasas directrices - sería reducida por el número de viviendas existentes al comienzo.

/B. Reemplazo

B. Reemplazo de las viviendas que existían al comenzar el período y se perdieron durante él

50. Es evidente que no se trata de este caso. Por lo tanto se mantiene la cuestión de que ocurrirá con probabilidad a la existencia de viviendas durante el período.

51. Por diferentes razones, que se mencionan después, en forma sucesiva dejarán de existir las viviendas. Si éstas no fuesen reemplazadas por el mismo número de viviendas recién construídas, la producción habitacional representará un aumento neto comparada con la existencia de viviendas, la que quedará bajo el número de viviendas que requiere el crecimiento demográfico. Aun si la última cifra implica la consideración total de la escasez del comienzo, la consecuencia inevitable sería que al fin del período seguiría habiendo escasez de viviendas.

52. Las necesidades de reemplazo más importantes están representadas por las viviendas ya existentes que no pueden aceptarse como adecuadas para vivienda humana y cuyo nivel no puede ser elevado en forma suficiente por el mejoramiento o la reconstrucción (conversión). Se supone que se trató de estimar esa cifra, como parte de la encuesta de la situación habitacional al comienzo (fecha censal).

53. Con independencia de la forma en que se ha hecho tal estimación y de los criterios usados para determinar el estado de inadecuación, será cierto suponer que los factores que sucesivamente producen este estado continuarán influyendo, de modo que al término del período, una cantidad adicional de viviendas se habrá convertido en inadecuadas. Si el reemplazo real no puede ser mayor que este aumento en las necesidades correlativas, la situación habitacional se deteriorará aun más de lo que estaba al comenzar el período. Parece necesario, por lo tanto, a pesar de las dificultades que ello encierra, encontrar también alguna forma de estimar el futuro, es decir, la inadecuación que se produce en forma sucesiva.

54. Desde un punto de vista, el tamaño del reemplazo necesario durante el primer período del programa equivale a preguntar por el número de años que puedan aceptarse para el reemplazo total de las viviendas inadecuadas que existen (ante la importancia de la "inadecuación futura"). Desde otro punto de vista, la pregunta es el número de viviendas inadecuadas y de las

/casas que

casas que las contienen que sea posible demoler durante el período por iniciativa privada y de los programas públicos de limpieza, teniendo en cuenta los recursos financieros y productivos disponibles para la producción habitacional de acuerdo con el aumento en el número de hogares. Una respuesta aproximada a esta segunda pregunta es lo que parece importante para las necesidades en materia de construcción de casas.

55. Pero a) la demolición de las viviendas que están por debajo del nivel de habitabilidad no es la única forma en que dejan de existir las viviendas. Puede b) ser necesario demoler viviendas existentes que si, no son inadecuadas para vivienda humana, sí lo son en función de la renovación urbana u otros proyectos de nuevo desarrollo. Algunas viviendas c) desaparecen como consecuencia de incendios o de otras catástrofes. También se producen pérdidas d) por la conversión de viviendas pequeñas en otras más grandes o e) de viviendas en predios no residenciales. Según algunas estimaciones, independientes de su aproximación, todas las formas de pérdida tienen que ser consideradas y añadidas a las necesidades mencionadas bajo A.

C. Reserva de viviendas desocupadas

56. Si existe escasez de viviendas al comienzo del período, hay razón para incluir en las necesidades de construcción de viviendas un mayor número de viviendas que se requieren para establecer lo contrario de una escasez, es decir, la reserva de viviendas desocupadas, que es característica de una situación habitacional normal. Una reserva de viviendas desocupadas puede tener diferentes causas, pero la razón más importante para establecerla es sin duda hacer que el mercado de viviendas funcione en forma normal. Esto significa facilitar dentro de lo posible que los hogares satisfagan su demanda de viviendas cambiando su acomodación en diferentes períodos de su vida y de acuerdo con un nivel de vida ascendente.

57. Sin embargo, no hay una proporción válida en general para tal reserva. En algunos países parece aceptarse como razonable entre el 1 y el 3 por ciento de la existencia total de viviendas.

/58. La estructura

58. La estructura de una reserva de viviendas desocupadas puede variar con respecto a las viviendas de diferentes tipos en términos del número de habitaciones, pero puede variar también con el nivel general de las viviendas desocupadas. Las viviendas inadecuadas para ser habitadas por seres humanos no sólo desaparecen por demolición, cuando se ofrecen otras viviendas a sus ocupantes; pueden simplemente dejar de estar en demanda y en consecuencia aparecerán en la reserva de viviendas desocupadas. Pero esa parte de la reserva debe ser de corta duración, puesto que las viviendas inadecuadas representan una clara necesidad de reemplazo y señalar al mismo tiempo la necesidad de establecer una reserva de tamaño conveniente.

59. Resumiendo cuanto queda dicho en esta sección, las necesidades de construcción de viviendas durante el período es igual (A) a la diferencia entre el número de viviendas necesarias al fin del período, de acuerdo con la sección III, y el número de viviendas existentes al comienzo del período, aumentada en (B) el número total de viviendas que se estima van a causar bajas, por diferentes medios, en las existencias de vivienda durante el período y el número de viviendas necesarias para establecer una reserva de tamaño conveniente. Como antes se advirtió, el número de viviendas que es necesario construir para eliminar la escasez de viviendas al comienzo se incluye bajo A.

V. EL TAMAÑO DE LAS VIVIENDAS NECESARIAS

60. Hasta aquí sólo se ha considerado el número de viviendas necesarias para la población al término del período. Sin embargo, parece necesario, tratar de avanzar un paso. Los hogares no piden viviendas en abstracto, sino viviendas de diferente tamaño, en términos del número de habitaciones, y están quizás interesados en elegir entre casas propias y departamentos. En forma similar, los productores construyen originalmente casas residenciales que contienen viviendas de diferente tamaño, por lo que deben decidir cómo distribuir su producción de viviendas según el tamaño.

61. El tamaño

61. El tamaño de las viviendas que se necesitan ha de considerarse también en conexión con ciertos aspectos del planeamiento, a saber:

a) si una de las aspiraciones de la política habitacional que la comunidad intenta realizar es promover un nivel más alto de superficie cubierta, es evidentemente necesario estimar la distribución de la producción habitacional requerida entre viviendas de diferente tamaño, para lograr un mejoramiento a este respecto; b) una estimación de las necesidades habitacionales futuras que se incluyan en un programa económico a largo plazo tiene que considerar el tamaño de las viviendas que se van a construir, ya que de otra manera no será posible calcular los costos de inversión correspondientes a un programa de construcción de casas determinado por el número de viviendas; c) en tercer lugar, al planear el uso de la tierra para construcción residencial, el tamaño, aparte del número, de viviendas que se van a construir debe ser considerado asimismo, porque la tierra necesaria dependerá del tamaño de las viviendas. En los dos últimos casos habrá que considerar también los tipos de casas por construir.

62. Pueden usarse diferentes métodos para estimar las exigencias habitacionales futuras en términos del tamaño de las viviendas. Para ilustrar este problema se describirá con brevedad un método usado en Suecia. Este método se basa en la relación fundamental, que puede ser demostrada al comienzo del período, entre el tamaño de los hogares y el tamaño de las viviendas que ocupan. (También hay, por supuesto, una relación esencial entre los ingresos del hogar y el costo anual (alquileres) de viviendas de diferentes tamaños.)

63. De acuerdo con la discusión en la sección III, la población total al final del período de proyección y el número total de hogares se dan por conocidos. (Según el concepto sueco de hogar este número de hogares es igual al número total de viviendas ocupadas.) Con esta base puede calcularse el tamaño medio de los hogares (número de personas por hogar). Más aun, también se conoce la proporción entre el número de personas casadas y no casadas en los hogares. Los cambios en estos dos factores durante el período - en el tamaño medio de hogares y en la última proporción mencionada - proporcionan dos puntos de partida para un intento de estimar

/el posible

el posible porcentaje de distribución por tamaño del número total de hogares al término del período (es decir, por hogares con una, dos, tres o más personas). Por consiguiente, un aumento o una disminución de la parte de hogares con una persona no casada indica un aumento o una disminución respectivamente, en la parte de hogares constituidos por una sola persona. La distribución estimada entre hogares con diferente números de personas debería al mismo tiempo corresponder al número medio calculado de personas por hogar.

64. Un cuadro fundamental de los datos del censo consiste en una clasificación cruzada de datos sobre el tamaño de las viviendas (número de habitaciones) y el número de personas que las ocupan. Dicho cuadro muestra, en otras palabras, en qué grado (cifras de porcentaje) hogares de diferentes tamaños ocupan viviendas de diferentes tamaños. Si se dispone de datos censales para una fecha anterior a la que coincide con el comienzo del período al que se refiere el cálculo de las exigencias, hay buenas oportunidades de observar el grado en que los hogares de diferentes tipos han mejorado su nivel de espacio cubierto en los últimos años. Estos cambios se resumen en el número de habitaciones por hogar o el número de habitaciones por persona. Con ayuda del desarrollo en el nivel de espacio cubierto comparado con el del comienzo del período, debería ser posible hacer deducciones en cuanto a la distribución final del período de los diferentes tipos de hogar entre diferentes tipos de vivienda.

65. Al variar el nivel supuesto de espacio cubierto futuro y, aunque no sea realista, dejando de incluir entre las alternativas un cambio en ese nivel durante el período, daría naturalmente un cuadro mejor del efecto de los diferentes supuestos sobre la distribución de las viviendas. Cabe considerar tales supuestos desde dos puntos de vista. Pueden expresar la conveniencia, con respecto a la aspiración de la política habitacional, de continuar suprimiendo el hacinamiento que todavía existe entre diferentes tipos de hogares. Pueden también expresar consideraciones en cuanto al probable mejoramiento futuro de los recursos económicos de los hogares, y en consecuencia sus mayores posibilidades de pagar los costos anuales (alquileres) de viviendas más grandes. Por supuesto, es posible que se

/sobrevalore el

sobrevalore el último punto de vista en relación a la competencia entre el interés de los hogares por un nivel más alto de espacio cubierto, por un mejor equipo de la vivienda y por otras formas de consumo.

66. Los supuestos aceptados pueden expresarse adecuadamente como una distribución relativa (cifras de porcentaje) entre viviendas de diferente tamaño para cada tipo de hogar (en términos del número de personas).

67. El total de viviendas necesarias de diferente tamaño se calcula aplicando estos porcentajes al número de hogares de diferente tamaño al fin del período, de acuerdo con la sección III. El número total necesario de cada tipo de vivienda se calcula sumando juntos los números de ese tipo para los diferentes tipos de hogar.

68. Usando el método que aquí se describe, ha sido posible llegar a algunas estimaciones de necesidades al fin del período para viviendas de diferente tamaño. A fin de calcular el aumento (o disminución) necesario durante el período para un tipo dado de vivienda, debe reducirse el número de ese tipo de vivienda al fin del período por el número del mismo tipo existente al comienzo. Para llegar al número de cada tipo de vivienda que debería construirse durante el período, también deben tomarse en cuenta las exigencias de reemplazo. Para esto sería necesario estimar no sólo el número sino también el tamaño de las viviendas que probablemente causarían bajas en las existencias de vivienda durante el período.

69. Se admite, por lo tanto, que tales estimaciones pueden hacerse. Las existencias de vivienda de diferentes tamaños al comienzo del período se reducen por las pérdidas estimadas de viviendas de cada tamaño, y así se obtiene el número de viviendas, de cada tamaño que permanecen al término del período. La diferencia entre las necesidades anteriores calculadas de viviendas de diferente tamaño al término del período (aumentadas por la reserva estimada de viviendas desocupadas, que para este propósito se supone que se distribuyen entre viviendas de diferente tamaño en la misma proporción) y el número de viviendas de diferente tamaño que permanecen desde el comienzo del período, indica cómo deberían distribuirse entre viviendas de diferente tamaño las necesidades de construcción de casas calculadas antes (de acuerdo con la sección IV).

70. Debería subrayarse que el cálculo descrito no representa, por supuesto, la solución final del problema de cómo distribuir las necesidades de construcción de casas entre viviendas de diferente tamaño. Pero debe proporcionar una base útil para consideraciones posteriores encargadas de establecer el programa habitacional que vaya a llevarse a la práctica.

VI. TIPOS DE CASAS

71. Como norma, sería preciso hacer más completas las estimaciones de las necesidades futuras para viviendas de diferente tamaño tratando de considerar qué tipos de casas residenciales deberían construirse, en especial, con respecto a la distinción entre diferentes tipo de casa pequeña, por una parte, y de casas multifamiliares o bloques de departamentos, por la otra; esto es necesario, por ejemplo, al planificar el uso de la tierra disponible para diferentes fines de construcción, planeamiento que debe preceder a cualquier actividad constructora. Ciertos cálculos hechos en conexión con la distribución estimada de construcción residencial por tipos de vivienda (según la sección V) pueden proporcionar una guía útil para la discusión de esta cuestión. Esto se refiere a la relación entre el número de viviendas grandes (con 4 o más habitaciones, incluida la cocina) y el número de casas pequeñas.

72. Haciendo suposiciones sobre la proporción conveniente entre el número de viviendas que tienen por lo menos 4 habitaciones en casas pequeñas y el número total de viviendas al fin del período comparadas con la proporción correspondiente a su comienzo, sería posible llegar a una estimación del número de casas pequeñas que serían necesarias al término del período y que deben construirse durante él.

73. Sin embargo, seguirán siendo factores decisivos: a) las consideraciones generales que tienen en cuenta el parecer de los hogares sobre el tipo de casa en que desean vivir, b) la estructura general de construcción existente en el área y c) la provisión de solares adecuados para diferentes tipos de construcción.

/VII. CONCLUSIONES

VII. CONCLUSIONES

A. Relación entre el cálculo de las futuras necesidades de vivienda y la posible producción habitacional

De las secciones anteriores de este trabajo, resulta que el cálculo de las necesidades futuras de vivienda es un asunto complicado. Puede con razón preguntarse si consideraciones tan complicadas y difíciles son necesarias antes de empezar una producción habitacional urgente para el futuro cercano. La respuesta tiene dos aspectos: a) Si está fuera de duda que el volumen de la producción habitacional ahora posible va a ser insuficiente, debido a la competencia entre diferentes e importantes objetos de inversión, no hay razón para no construir todo lo posible sin esperar el resultado de un cálculo complicado de necesidades futuras para el cual no se dispone en forma inmediata de los datos estadísticos indispensables. b) Por otra parte, sólo mediante el cálculo todo lo completo y seguro que sea posible se podrán dar razones decisivas sobre las medidas que se necesitan para aumentar los diversos recursos necesarios para un volumen adecuado de producción de viviendas.

B. El cálculo de las necesidades tiene que ser revisado constantemente

Resulta evidente de lo anterior que los resultados del cálculo en cuestión están condenados a no ser exactos y seguros. Esto es inevitable, porque las necesidades futuras de viviendas dependen de tantos factores, que sus cambios futuros sólo pueden suponerse sin garantía posible de realismo.

Debería insistirse, sin embargo, en que el propósito original del cálculo no es llegar a una predicción segura sobre el desarrollo futuro de las necesidades habitacionales, sino más bien analizar los muchos factores de este desarrollo, observar las tendencias que representan y - a base de supuestos razonables y alternativos, aunque no totalmente adecuados, sobre ellos - explicar su efecto relativo en el resultado total del cálculo, puesto que el propósito del ejercicio total es determinar la magnitud final de este cálculo.

Para una prueba final habrá que esperar la fecha del próximo censo, pero mientras tanto debe seguirse el desarrollo real y observar todas las desviaciones de los supuestos en la medida de lo posible y basándose en las estadísticas generales disponibles o en otras fuentes de información. Es por eso valioso poder distinguir entre muchos factores diferentes. Tan pronto como se hayan observado desviaciones esenciales de lo que se ha supuesto, deberá ser posible hacer las correspondientes modificaciones en el cálculo total así como en el programa de construcción de viviendas que en él se basa.