

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA



NACIONES UNIDAS

SERVICIOS DE INFORMACION

Avenida PROVIDENCIA 871, SANTIAGO, CHILE
Cable : UNATIONS - SANTIAGO, Casilla 179 D

3 de Septiembre de 1962

Año VIII - Nº 3

NOTICIAS DE LA CEPAL

SUMARIO

Página

ii

"Dos Palabras"

1-2

"Los Presupuestos Fiscales y los
Planes de Desarrollo Económico"

Seminario de Clasificación y
Administración Presupuestarias
en Sudamérica. (Santiago)

3-14

"Las Estadísticas y su contribución para
resolver el problema de la vivienda que
afecta a gran parte de América Latina".

Seminario Latinoamericano sobre
Estadísticas y Programas de
Vivienda, en Copenhague, Dinamarca

" DOS PALABRAS "

Durante Septiembre, Santiago de Chile y Copenhague serán sedes de dos reuniones de bastante trascendencia para las labores y esfuerzos encaminados a acelerar el desarrollo económico y social de América Latina y a elevar el nivel de sus pueblos.

La reunión de Santiago trata sobre Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica. El Seminario de Copenhague, sobre Estadísticas y Programas de Vivienda, versa sobre el empleo de las estadísticas para ayudar a resolver el grave problema de la vivienda que afecta a gran parte de la población latinoamericana.

Por los estrechos nexos de estos dos temas, la presente entrega de "NOTICIAS DE LA CEPAL" incluye detalles de las dos reuniones en mención.

Los Presupuestos Fiscales y los
Planes de Desarrollo Económico.

SE REUNE EN LA CEPAL SEMINARIO DE CLASIFICACION
Y ADMINISTRACION PRESUPUESTARIAS EN SUDAMERICA.

Del 3 al 14 de septiembre se reúne en la sede de la CEPAL, en Santiago, el Segundo Seminario sobre Clasificación y Administración Presupuestarias en Sudamérica, con el fin de considerar las necesidades de este grupo de países en asuntos que se relacionan con sus presupuestos fiscales. La reunión se realiza con el patrocinio conjunto de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica, la CEPAL, la División de Administración Pública y la Subdirección Fiscal y Financiera del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Constituye este Seminario el séptimo de una serie programada por las Naciones Unidas para analizar las relaciones entre los presupuestos fiscales y los planes de desarrollo económico y social. La serie comenzó en Ciudad de México, en 1953, con el estudio de esas relaciones en Centroamérica, las Antillas, México y los Estados Unidos de América. En 1955, 1957 y 1960, hubo reuniones similares en Bangkok, Tailandia, para los países de Asia y el Lejano Oriente. En Mayo de 1959 se efectuó la primera reunión para el sector sudamericano, también en Santiago. Y en 1961, en Addis Abeba, tuvo lugar el primer estudio en la materia para los países africanos.

El temario provisional para este segundo seminario incluye el análisis de las relaciones entre los planes de desarrollo económico a mediano y largo plazo y el presupuesto fiscal; la aplicación de la técnica del presupuesto por programas y actividades, al presupuesto del gobierno; las clasificaciones del presupuesto por programas y actividades; el presupuesto por programas y actividades y la contabilidad, y consideraciones respecto a la medición del trabajo y a la revisión del trabajo de reclasificación presupuestaria.

Dentro de este orden de trabajos, los participantes en el Seminario tratarán acerca de los cambios conceptuales y de procedimiento que se consideren necesarios en los sistemas fiscales de los países latinoamericanos para coordinar los presupuestos con los planes de desarrollo económico. Asimismo, habrán de estudiar si es conveniente reorientar esos sistemas fiscales dentro del concepto de utilizar el presupuesto fiscal como un instrumento eficaz de ejecución del plan a largo plazo para que tenga éxito el nuevo criterio de planificación del desarrollo económico.

El seminario, en que participan altos funcionarios de las direcciones generales del presupuesto, de los ministerios de hacienda y de las contralorías generales o de las juntas de planificación, de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, la Guayana Británica, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela, será dirigido por el Director Principal Adjunto de la Comisión Económica para América Latina, Sr. Alfonso Santa Cruz. Como asesores técnicos actuarán funcionarios de Naciones Unidas y de la CEPAL.

Terminología Fiscal

Incluido en el temario, bajo el punto "Clasificaciones del Presupuesto por Programas y Actividades", figura la definición de la terminología utilizada en la elaboración de los presupuestos. Se considera que la formulación de un presupuesto se facilita mediante la clasificación de los gastos por funciones, programas y actividades o proyectos. El término función se define como el conjunto de gastos presupuestales que tienen por finalidad inmediata, o a corto plazo, proporcionar un servicio público bien definido, como salubridad o educación. El término programa es una subdivisión de la función, y las actividades o proyectos, son, a su vez, subdivisiones de un programa. La diferencia entre una actividad y un proyecto radica en que la primera forma parte de un programa de operación que se repite periódicamente y en cambio el proyecto corresponde a un programa de inversión no periódico. Así, en una clasificación por programas y actividades, el criterio fundamental es la finalidad que se propone alcanzar en el trabajo de un organismo público. Para que tal clasificación sea significativa y útil, debe amoldarse a las circunstancias de cada país determinado.

Trascendencias de estos Estudios

De acuerdo con la clasificación anterior, el Presupuesto se convierte en uno de los mejores auxiliares de los planes de Desarrollo Económico. Y así lo señaló, en el caso de las inversiones, el Director Principal de la CEPAL en mayo de 1959, en la primera reunión de este género. Dijo entonces el Dr. Prebisch: "El punto principal en un programa de desarrollo es determinar la justificación, la validez económica de las inversiones. Y aquí el presupuesto del Estado tiene una importancia primordial. Como todos sabemos, en América Latina alrededor del 40 por ciento de las inversiones totales de la economía se realizan por conducto del Estado. Esas inversiones tienen una importancia decisiva en el ritmo del desarrollo económico y por lo tanto se justifica que el análisis conducente a un programa de desarrollo dé atención muy preferente a las inversiones del Estado."

Seminario Latinoamericano en Dinamarca
para el uso de las Estadísticas en los
Programas de Construcción de Viviendas

EXPERTOS LATINOAMERICANOS Y EUROPEOS ESTUDIAN UTILIZACION
DE NUEVOS METODOS QUE AYUDEN A RESOLVER EL GRAVE PROBLEMA
QUE AFECTA A GRAN PARTE DE LA POBLACION DE AMERICA LATINA

Para cubrir el déficit habitacional que ya en
1951 era de 19 millones, deberían construirse
cada año, alrededor de un millón de viviendas

Un nuevo esfuerzo en la búsqueda de soluciones al grave problema de la vivienda en América Latina tendrá lugar, durante el mes de Septiembre, en Copenhague, Dinamarca, con la celebración del Seminario Latinoamericano sobre Estadística y Programas de Vivienda, en el que participan treinta y un estadígrafos y especialistas, de los países miembros de la CEPAL.

Desde hace varios años se ha establecido que el problema de la vivienda es uno de los que más afectan el desarrollo económico y social, porque está en directa relación con el mejoramiento económico del individuo y de las condiciones sociales en que vive.

Hay varios casos que señalan la magnitud del problema en América Latina y que revelan, que en la mayoría de nuestros países, una parte importante de la población vive en condiciones de vivienda, inferiores al mínimo aceptable. No menos de cuatro millones y medio de familias latinoamericanas habitan actualmente, hacinadas, en los tugurios urbanos y en las barriadas marginales que se han ido levantando en forma improvisada, junto a las grandes ciudades. Son innumerables las viviendas que habrá que reemplazar por el deterioro natural. Y aunque los gobiernos respectivos se esfuerzan para proporcionar habitación permanente y a bajo costo a grupos considerables, las precarias estadísticas de que se dispone, indican que la situación tiende a agravarse.

Existe además en la región un factor que agudiza el problema: su impresionante índice de crecimiento demográfico que es el más alto del mundo. Se calcula que actualmente nacen unas once personas por minuto en América Latina. Si ya en 1951, con una población de 160 millones de habitantes, había un déficit de 19 millones de viviendas, es de imaginar la magnitud de ese problema ahora que la población ya sobrepasó los 200 millones, y lo que habrá de ser hacia 1975, cuando los países latinoamericanos contarán con más de 300 millones de habitantes.

Las cifras citadas demuestran la necesidad apremiante de mejorar las condiciones habitacionales e iniciar la construcción de nuevas viviendas; y señalan la urgencia de disponer de datos estadísticos adecuados para la formulación de los programas correspondientes.

El Seminario de Copenhague, que se efectuará entre el 2 y el 25 de septiembre, no sólo permitirá a los participantes el conocimiento de las experiencias que ha logrado Europa en estos aspectos, sino que tratará de desarrollar métodos prácticos para la formulación de programas nacionales de construcción de viviendas, con base en el conocimiento de las circunstancias y de los recursos, a través de estadísticas adecuadas.

El temario de la reunión incluye así el estudio de las condiciones de vivienda en el mundo, y, en especial, las condiciones que existen en los países participantes. Un documento de trabajo, titulado: "Condiciones Mundiales de la Habitación y Cálculo de la Demanda de Viviendas" servirá como base para el estudio general, mientras que los informes preparados por los participantes latinoamericanos, facilitarán el estudio conjunto de los problemas que suelen presentarse en la región.

Las condiciones, tendencias y perspectivas de la vivienda en Europa serán dadas a conocer a los latinoamericanos mediante conferencias que dictarán técnicos del Gobierno de Dinamarca, expertos de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, y los consultores europeos que han aceptado colaborar especialmente en el Seminario. Las discusiones serán complementadas con visitas sobre el terreno, que se efectuarán tanto en Dinamarca como en Suecia.

Organización y Participantes

El Seminario ha sido organizado como parte del programa a largo plazo de Acción Internacional Concertada en materia de Vivienda, de las Naciones Unidas, y cuenta con la colaboración del Gobierno danés; de las Comisiones Económicas Regionales para Europa y para América Latina; y de la Dirección de Operaciones de Asistencia Técnica, la Oficina de Estadística y la Subdirección de Vivienda Construcción y Planificación de las Naciones Unidas. Colaboran también en su realización, el Instituto Interamericano de Estadística y el Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento.

Las autoridades danesas dirigirán las actividades que se desarrollen en ese país. La CEPAL ha preparado la documentación técnica y se ha hecho cargo de los arreglos de carácter administrativo.

Las reuniones tendrán un carácter estrictamente técnico, pues los participantes actuarán en su calidad de especialistas y no como representantes gubernamentales.

Los participantes fueron seleccionados entre los funcionarios y expertos de los Institutos de Vivienda, las oficinas de Planeación y los Servicios Nacionales de Estadística de quince países latinoamericanos. Son los señores J.A. Barsoba Reñe y A. Buscaglia, de Argentina; Gustavo Knautt Cusicanqui y Raúl Loayza Ayorca, de Bolivia; Vinicius Fonseca, Lauro Sodré Viveiros de Castro y Adina Mera Andres, de Brasil; Lucio Cabal Roa y Bernardo Ruiz M., de Colombia; Rodrigo Bolaños Sánchez y Rodrigo Vargas Salas, de Costa Rica; Sergio Chaparro Ruiz, Eduardo Gomien Díaz y Antonio Labadía C., de Chile; Oswaldo Dávila Andrade, Julio Estupifian Tello y Fabián Suárez B., de Ecuador; Darío Vega Duarte, de El Salvador; Maurice A. Lubin, de Haití; Antonio F. Bendaña y José F. Fiallos Tábora, de Honduras; F.O. Bravo, José M. Gutierrez T. y Albino Zertuche C., de México; P. Altamirano Castillo, de Nicaragua; señorita Esperanza Espino E., de Panamá; Alfredo Mendoza Cuneo y Luis Ortiz de Zevallos, de Perú; y, Alfredo Cilento S. y Juvenal Utrera Velázquez, de Venezuela.

Algunos antecedentes en la materia

El Seminario constituye un proyecto regional dentro del Programa Ampliado de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y significará la continuación de varios trabajos de diversa índole ya realizados en materia de vivienda y urbanismo. La Oficina de Estadígrafo Regional destacado en la CEPAL, por ejemplo, preparó un informe preliminar sobre las necesidades de vivienda en los países latinoamericanos entre 1950 y 1960, con proyecciones hacia 1975. Y en 1959 se efectuó en la sede de la CEPAL un seminario sobre los problemas de urbanización en la América Latina, en el que colaboraron la UNESCO, la Organización Internacional del Trabajo y la OEA. Este seminario, realizado bajo los auspicios de las Naciones Unidas, analizó las causas que han motivado la congestión en las zonas urbanas, y recomendó una serie de medidas tendientes a lograr un mejor equilibrio del crecimiento urbano-rural. En aquella oportunidad se hizo mucho hincapié en que tales medidas deben coordinarse muy estrechamente con los planes nacionales y sectoriales de desarrollo económico y social. Se subrayó entonces, la conveniencia de utilizar programas como los de descentralización industrial, obras públicas, electrificación, salud pública y bienestar social, conjuntamente con los de vivienda, transporte y educación, para alcanzar los fines perseguidos.

Hacia esos objetivos se orientó también la colaboración entre la CEPAL, la Oficina de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la OEA, para la celebración de reuniones de expertos en financiación de vivienda barata, celebradas en 1955 y 1957.

Metodología y Documentación

A través de esos estudios se ha llegado a la conclusión de que en los países de América Latina, como en muchas otras regiones del mundo, gran parte de la población vive en condiciones de vivienda inferiores al mínimo aceptable. En las grandes ciudades, especialmente, los grupos que perciben ingresos menores viven generalmente en condiciones de hacinamiento o en tugurios, o viviendas improvisadas. Y esta situación tiende a agravarse por el aumento de la población y la constante afluencia de nuevas personas a las ciudades.

En las zonas rurales, las condiciones de habitación suelen ser también inferiores al mínimo aceptable. La mayoría de las viviendas carecen de servicios elementales como agua corriente y electricidad. Hay grandes sectores de la población autóctona de algunos países que aún viven en condiciones muy primitivas.

El conocimiento de estos problemas requiere pues, que al formular un plan de vivienda sea necesario tener una visión clara no sólo de las necesidades de nuevas viviendas en términos físicos, es decir, en número de viviendas, sino también una visión objetiva acerca de la importancia que esas viviendas puedan tener en la economía general. Que permita apreciar las repercusiones que podría tener la expansión de la construcción de viviendas sobre la economía y evaluar la factibilidad económica de los programas habitacionales. Dentro de esta apreciación, las estadísticas juegan un papel de suma importancia porque son el medio adecuado de garantizar el desarrollo correcto de esos planes.

Organizado para fomentar el uso de las estadísticas y su obtención adecuada y completa, el Seminario en Dinamarca dedicará sus actividades al estudio de métodos de medir uniformemente las condiciones habitacionales en la región con la ayuda de indicadores estadísticos seleccionados; a la evaluación de los déficit existentes en vivienda; a la estimación de las necesidades de nuevas viviendas; a la provisión de servicios comunales, y a los medios de garantizar la coordinación y coherencia de esos programas en relación con los demás sectores del desarrollo económico y social.

Para considerar la inmigración a las zonas urbanas, así como la formación de los "grupos familiares", el Seminario analizará las tendencias demográficas que se observan en América Latina. Un documento de trabajo, preparado por el Centro Latinoamericano de Demografía, que funciona en Santiago de Chile, bajo auspicios de Naciones Unidas, servirá como base a la estimación de estos factores.

Para el estudio de los métodos de formulación de planes nacionales de vivienda se tomará como punto de partida el sistema empleado en los países europeos, ya analizado por el Seminario que se efectuó en Zagreb, Yugoslavia, en octubre de 1961. Se verá la utilidad de estos métodos y se les comparará con los que en materia de programación económica ha adoptado el Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico y Social, establecido bajo la égida de la CEPAL.

Otro de los temas al que prestará especial atención el Seminario de Copenhague es el relativo a la obtención en cada país, de las estadísticas que se requieren para los programas de vivienda, de corto y largo plazo. Dentro del estudio de métodos que faciliten esa obtención, figuran los censos de vivienda, las investigaciones nacionales por muestreo, los registros permanentes de la vivienda, las estadísticas continuas de la población, los cálculos y proyecciones en materia demográfica y las estimaciones acerca del ingreso nacional, los ingresos familiares y los costos de construcción.

La Secretaría de la CEPAL ha preparado un documento de trabajo sobre la evaluación estadística de las condiciones de habitación, los déficit existentes y las necesidades futuras en materia de vivienda, en los países latinoamericanos. La discusión de este tema será complementada con documentos de trabajo similares, preparados por los consultores europeos y por los miembros de la Comisión Económica para Europa.

La Secretaría de la CEPAL ha preparado asimismo un documento de trabajo sobre la aplicación de las estadísticas de cuentas nacionales para estimar la importancia económica de la vivienda, y un análisis de los programas nacionales de vivienda en Bolivia, Colombia, Chile, Perú y Venezuela.

A continuación, algunos apartes y observaciones sobre dicha documentación.

Evaluación Estadística de las Condiciones de Habitación, Déficit
Existentes y Necesidades Futuras de Vivienda en América Latina

Se esbozan en este documento de trabajo cuatro problemas que tienen gran importancia en la formulación de los programas de vivienda:

- la descripción del patrimonio nacional de viviendas;
- la medición de las condiciones de vida en materia de habitación, mediante indicadores estadísticos;
- la evaluación de los déficit habitacionales existentes; y
- la estimación de las necesidades futuras de viviendas.

El primer problema que confronta el "Programador" de Vivienda es la determinación del número de viviendas que existen en un momento dado en el país o región en estudio, cuáles son sus características estructurales, los servicios de que disponen, la tenencia y la ocupación. Este es el rol de los censos de habitación. En su defecto podrían hacerse estimaciones basadas en encuestas de carácter nacional levantadas por el sistema de muestras.

En América Latina los primeros censos nacionales de vivienda se hicieron en 1940 en Colombia, Nicaragua y Venezuela. Luego, alrededor de 1950 los realizaron Costa Rica, Cuba, Chile, El Salvador, Honduras, México, Panamá y Paraguay.

Hay que anotar que en casi todos los censos de población se han obtenido informaciones sobre la vivienda de una clase u otra. Lamentablemente, los conceptos usados han sido muy variados y en muchos casos no permiten obtener ni siquiera una apreciación estimativa del número de unidades estructurales de vivienda existentes en la fecha del censo. En estas circunstancias, la mejor estimación de que se dispone hasta el momento es la hecha por la Unión Panamericana, referente a 1951. Según ese estudio, en los veinte países de América Latina había ese año unos 31 millones de viviendas, de las cuales aproximadamente seis millones se encontraban en las áreas metropolitanas, 19 en las zonas rurales y seis en otras áreas.

En vista de la gran variedad de tipos de vivienda que hay en todos los países, estas cifras totales tienen solamente un interés relativo. Los datos incluyen así como unidades, tanto el departamento de lujo como la choza y el rancho. Urge, por lo tanto una clasificación que identifique los grupos de vivienda y que facilite la tarea de los planificadores.

También es indispensable para establecer los patrimonios nacionales de vivienda lograr informes sobre el tamaño de las viviendas particulares, el número de m² de espacio habitable y el número de cuartos. Hasta la fecha ha sido muy

difícil conseguir estos datos completos, que son muy importantes porque establecen la densidad de población por unidad de vivienda. No obstante, los datos que existen señalan una conclusión evidente: en América Latina, con excepción del Brasil, las viviendas son demasiado pequeñas en relación al tamaño de los hogares particulares o grupos familiares. La densidad de ocupación resulta entonces elevada.

Tenencia de la Vivienda, y sus servicios

Los censos de habitación suelen proporcionar asimismo informaciones referentes a los títulos de ocupación, o tenencia de las viviendas, y a los servicios de que disponen. Los datos de tenencia indican la proporción de viviendas que son ocupadas por sus propietarios y la de otros tipos de ocupantes, como los arrendatarios los ocupantes de hecho, etc. Esos datos suministran a la vez el índice de interés potencial de la población en adquirir casa propia.

La disponibilidad de instalaciones de agua potable y de eliminación de excretas son asuntos que interesan especialmente por su relación con la higiene y con el saneamiento ambiental de las poblaciones. En este sentido, en todos los censos de vivienda se ha investigado prácticamente acerca de la disponibilidad de un sistema de agua por cañería. No obstante, por un error de apreciación, resultó una proporción mayor de viviendas con instalación de agua potable, superior a la verdadera. El error se debió a la interpretación de que las viviendas disponen de agua cuando sus moradores tienen acceso al agua de la red pública, sin definir si la instalación es propia o ajena.

La Misión de los Indicadores Estadísticos

En relación con la formulación de programas de vivienda los indicadores sirven dos propósitos importantes: determinan el nivel habitacional existente en el momento del censo, indicando en qué medida se cumplen ciertas condiciones consideradas como requisitos de habitabilidad, y proporcionan una base objetiva para el cálculo de la necesidad de nuevas viviendas.

Los indicadores permiten, además, evaluar los cambios ocurridos en la situación habitacional, siempre que se disponga de por lo menos dos censos y que se hayan usado los mismos conceptos en los dos censos.

Es posible que los datos obtenidos en los diez países latinoamericanos que han realizado un segundo o un tercer censo de habitación en 1960 permitan apreciar la mejora o el empeoramiento de las condiciones habitacionales. Los indicios que existen parecen indicar que la situación ha empeorado en muchos países.

Evaluación de los déficit habitacionales existentes

La evaluación de los déficit habitacionales puede hacerse en base a muy diversos criterios. El que prevalece en la actualidad es uno que consiste en avaluar el número de viviendas que haría falta construir para que la población alcanzara el nivel de vida en materia de habitación, que es considerado satisfactorio. Es decir, cuántas viviendas serían necesarias para dar alojamiento adecuado a la población que actualmente vive en unidades insatisfactorias.

Se reconocen varios tipos de esta clase. Entre ellos, las viviendas improvisadas; las multifamiliares (conventillos, casas de vecindad, etc.) y las no destinadas a habitación pero utilizadas como tales (graneros, garages, cuevas, etc.). A estos grupos deben agregarse las que, pudiendo ser satisfactorias, al lado de otras de características estructurales, resultan completamente inadecuadas. La lista en este caso incluye las viviendas rústicas (semipermanentes), las móviles (remolques, embarcaciones, vagones, etc.), y los campamentos de obreros, mineros, militares, etc.

El déficit se forma también con las viviendas corrientes que por haber caído en tal estado de deterioro no pueden repararse, y con el número que será necesario para proveer de vivienda separada a los grupos familiares y a los hogares particulares, que hoy vienen reunidos. La magnitud de este déficit no se conoce en su totalidad ya que el único dato disponible, de un estudio de la Unión Panamericana, se refiere a 1951 y señala la falta de 19 millones de viviendas.

Tampoco ha sido posible obtener un dato comparativo en la región porque las cifras y estimaciones se han conseguido con métodos muy diversos y se basan en hipótesis de trabajo, muy variadas.

Estimación de las necesidades futuras de viviendas

No existe un método estadístico que permita medir en forma absolutamente satisfactoria la necesidad actual de nuevas viviendas o déficit, y menos aún, las necesidades futuras. Sin embargo, la indicación de que las condiciones de vivienda están empeorando, tanto en la mayoría de los países de América Latina como en muchos otros de regiones subdesarrolladas, han movido a los organismos nacionales e internacionales a tratar de determinar cuál sería el número de viviendas que debe construirse para mantener al menos las condiciones actuales.

Por otra parte, las estimaciones de las necesidades de viviendas pueden servir como orientación sobre las perspectivas futuras de desarrollo o expansión de las industrias y servicios relacionados con la producción de materiales de construcción e instalación de servicios comunales.

El factor primordial en la determinación de las necesidades futuras de vivienda es el crecimiento de la población. Las unidades estadísticas fundamentales que se emplean son: la vivienda familiar convencional, o "vivienda privada de tipo corriente" y el grupo familiar, u "hogar particular".

Según un documento preparado por la Oficina de Estadísticas de las Naciones Unidas, el esquema de las necesidades futuras en materia de habitación incluye tres grupos: el número de viviendas necesarias para absorber el incremento demográfico en un plazo determinado; el número de viviendas necesarias para reemplazar las pérdidas en el patrimonio de viviendas; y las que hace falta para tener una reserva.

La evaluación del número de viviendas necesarias para absorber el crecimiento demográfico puede hacerse por dos procedimientos: directo e indirecto. El problema básico que debe resolverse es cómo estimar el número de nuevos hogares particulares o grupos familiares que se formarán en años futuros. Un método de estimación consiste esencialmente en suponer que los jefes de hogares particulares constituyen una proporción constante de la población en ciertos grandes grupos, determinados por la edad, el sexo y el estado civil. Si se dispone entonces de proyecciones de la población según sexo y edad, para las zonas urbanas y rurales, por separado, se puede calcular el número de nuevos hogares particulares, aplicando a cada grupo de población las proporciones de jefes de familia correspondientes.

Debido a la dificultad de contar con la información requerida para la aplicación del método directo se puede recurrir a procedimientos más crudos. Se puede suponer con ellos, que el promedio de personas por hogar particular se mantendrá constante con posterioridad al último censo, y durante el período para el cual se está formulando el programa de vivienda. También se puede suponer que dicho promedio variará en cierto sentido.

Procedimientos para reemplazar las pérdidas en el Patrimonio de Viviendas

Hay también métodos directos e indirectos para estimar el número de viviendas que deberán reemplazar las que caigan en desuso. El método directo consiste en evaluar mediante una investigación en el terreno, - por medio del censo o

de encuestas especiales - el número y la clase de viviendas que deban reemplazarse. Pero este método ha resultado difícil, cuando no imposible en América Latina. Y se ha recurrido entonces al método indirecto, que consiste en suponer que ese reemplazo de viviendas en desuso debe hacerse anualmente, con una proporción constante. En este caso la proporción se determina con base en la suposición de la vida media (duración) de tales viviendas.

En las estimaciones efectuadas por la CEPAL, se ha supuesto una vida media de 50 años para las viviendas urbanas y de 75 años para las rurales.

Estimación de las Necesidades Mínimas

Se considera como necesidad mínima, el número de viviendas que hace falta construir para absorber el crecimiento demográfico - urbano y rural separadamente - en las mismas condiciones habitacionales prevalente en la fecha del último censo. Los cálculos, en este caso, se refieren solamente a las "viviendas particulares permanentes" (casas y departamentos) y no a las rústicas, improvisadas o colectivas.

De acuerdo con estas características se estima que en América Latina se debería haber construido entre 1950 y 1960, como mínimo, alrededor de 960 000 viviendas anuales; 630 000 en las zonas urbanas y 330 000 en las rurales. Estas cantidades representan en total 5.5 nuevas viviendas por cada mil habitantes. La proporción difiere, sin embargo, al aplicarse a las zonas urbana y rural. En la urbana es de 8.6 por cada mil habitantes y en la rural de 3.3 nuevas viviendas por cada mil habitantes.

Respecto a las necesidades mínimas hacia 1975, hay dos estimaciones. Una, que depende de mantener las condiciones de vivienda que existían en 1950, señala una cifra del orden de 1 800 000 nuevas viviendas por año. Esta cifra representa ya un 65 por ciento más del número de viviendas que debería haberse construido en 1955.

La otra estimación, que supone que el 95 por ciento de la población habita en viviendas familiares de tipo corriente y que el tamaño medio de los hogares particulares sea de 4 personas en las zonas urbanas y 5 en las rurales, señala las necesidades mínimas hacia 1975, en la construcción anual de 2 600 000 nuevas viviendas. De acuerdo con este cálculo, será necesario construir anualmente unas 9 viviendas por cada mil habitantes, aunque la proporción sería de 13 nuevas viviendas para cada mil habitantes en las ciudades, y de 5 nuevas viviendas por cada mil habitantes de las zonas rurales.

La Importancia Económica de la Vivienda

Otro de los estudios preparados por la Secretaría de la CEPAL para el Seminario Latinoamericano sobre Estadísticas y Programas de Vivienda, que se celebra en Copenhague, se refiere a la aplicación de las estadísticas de cuentas nacionales para estimar la importancia económica de la vivienda.

El documento analiza los aspectos económicos de la construcción; los recursos físicos para esa construcción; la importancia de la propiedad de la vivienda, como actividad económica; los gastos del consumo en alquiler, el ingreso familiar y el costo de la vivienda.

A través de este análisis se anota, entre otros hechos, que el número de viviendas que se puede construir durante un período determinado, está supeditado a los fondos para la capitalización fija en vivienda y a la mano de obra y materiales que se puedan destinar a este objeto. Que los recursos disponibles para la formación de capital de diversos tipos, depende de diversos factores, y, que difícilmente puede esperarse que los esfuerzos que se hagan para aumentar las inversiones produzcan resultados espectaculares en un breve período. Que la ayuda extranjera podría incrementar el total de fondos disponibles para el consumo y la inversión, y, si se destinara principalmente a la capitalización, podría incluso aumentar la tasa de inversión.

Señala igualmente el documento de trabajo de la CEPAL que aunque a corto plazo los efectos del mejoramiento de la vivienda no se notan de inmediato y por lo tanto tienden a despreciarse desde un punto de vista exclusivamente económico, cada día se tiene mayor conciencia de que el gasto en la construcción de vivienda, al satisfacer una necesidad humana fundamental, constituye una inversión de infraestructura indispensable, sin la cual a largo plazo no sería posible el desarrollo económico.

También observa el documento que, en los países avanzados industrialmente, el empleo en la construcción es alrededor del 20 al 30 por ciento de la industria manufacturera total; y que la vivienda representa aproximadamente la mitad del empleo total directo o indirecto en la construcción. Y asegura que la vivienda, por constituir un objetivo personal tangible y conveniente, puede inducir a la gente al ahorro, que es una de las condiciones previas del progreso económico.

Recursos físicos para la construcción de Viviendas

Si se cuenta con los recursos financieros necesarios para un programa muy extenso de construcción de viviendas, anota el documento, la etapa siguiente consiste en estimar cuáles serían las exigencias del programa en función de materiales y mano de obra. El problema de la mano de obra en la mayoría de los países sería de formación vocacional y no de efectivos numéricos. Sin embargo, en cuanto a materiales, el problema consiste en estimar si las industrias internas de materiales de construcción pueden desarrollarse a corto plazo en tal medida como para que puedan atender las necesidades del aumento de construcción de viviendas y la demanda adicional de otros tipos de construcción que surgen cuando se acelera el desarrollo económico.

Los Alquileres; el ingreso familiar y el Costo de la Vivienda

Ofrece el documento que reseñamos, otros dos considerandos importantes. Afirma que si la vivienda es escasa y el nivel de ingreso de la población reducido, el gasto de alquiler tiende a representar una gran proporción de los gastos de consumo totales, especialmente para los grupos de ingresos bajos. Y agrega, que los elevados niveles de alquiler tienden también a aumentar la parte del producto total destinada al consumo y por lo tanto, impiden la elevación de los ahorros privados que se necesita para financiar la construcción de nuevas viviendas. Respecto al ingreso familiar y el costo de la vivienda, señala que aunque se ha dicho mucho sobre la capacidad de la población de los países en vía de desarrollo, de proporcionarse una vivienda mínima, se sabe poco sobre los métodos para determinar esa capacidad. Dependiendo el éxito de los programas de vivienda de tal capacidad, según el documento, resulta esencial la información estadística que permita estimar con exactitud la distribución de las familias por grupos de ingresos, y la proporción del ingreso que pueden destinar a la vivienda.

El estudio de la CEPAL sobre "Aplicación de las Estadísticas de Cuentas Nacionales para Estimar la Importancia Económica de la Vivienda", concluye invitando a los países latinoamericanos a la producción de estadísticas que ayuden a planificar el desarrollo de los programas habitacionales. Y, al observar que aunque no parece posible hallar una solución global al problema de la vivienda en América Latina - que proporcione suficientes viviendas con alquileres razonables - es imposible que grandes sectores de la población continúen viviendo indefinidamente en las condiciones actuales.