

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



Distr.
LIMITADA

ST/ECLA/CONF.9/L.28
4 de agosto de 1962

ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE ESTADISTICA
Y PROGRAMAS DE LA VIVIENDA

2-25 de septiembre de 1962

Copenhague, Dinamarca

Punto 4.2 (d) del programa provisional

ESTADISTICAS CONTINUAS DE VIVIENDA

Preparado por la Secretaría de la Comisión Económica
para Europa

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.

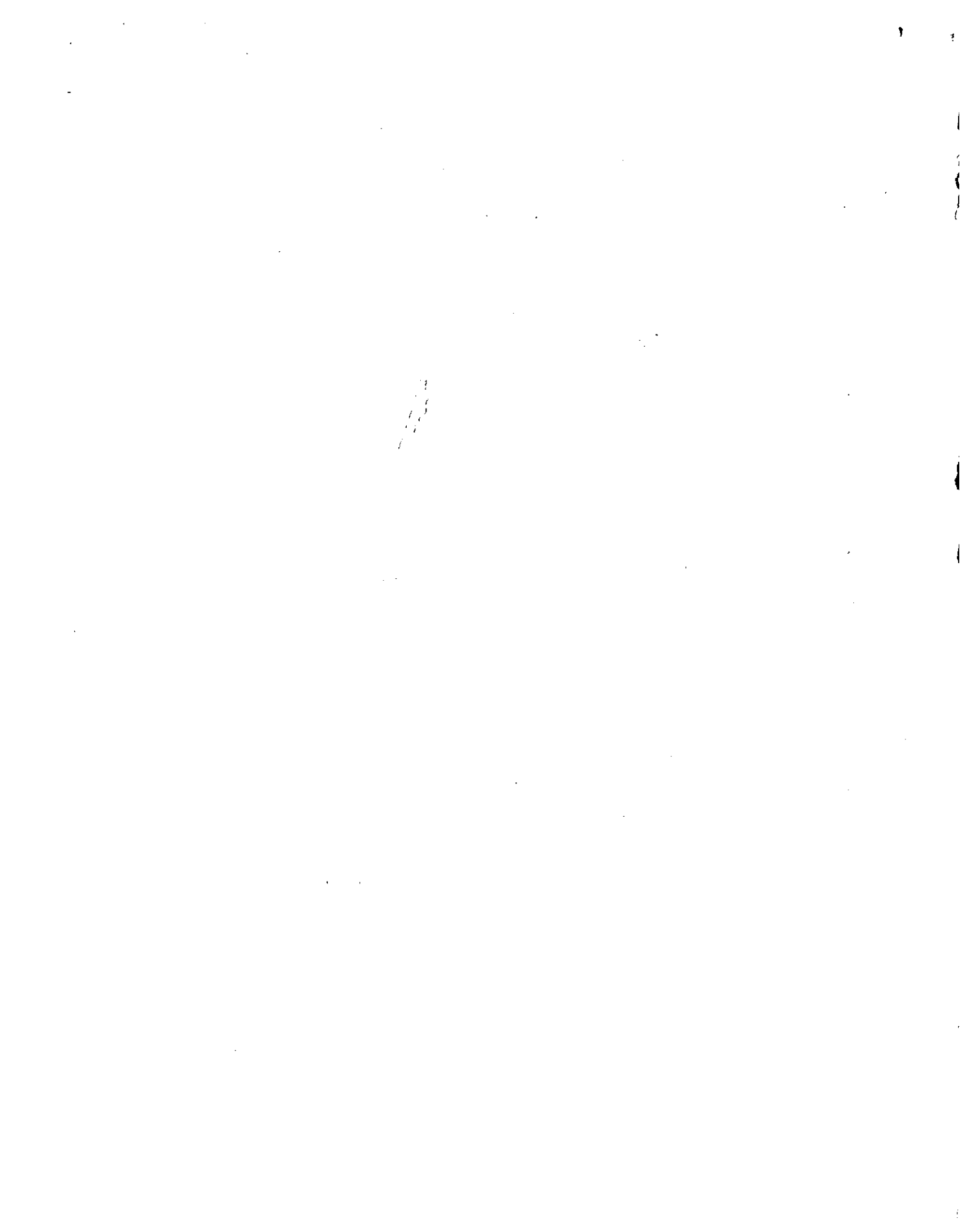
El gobierno de Dinamarca

El Instituto Interamericano de Estadística

En colaboración con:

El Centro Latinoamericano de Demografía

Centro Interamericano de Vivienda y Planeamiento



INTRODUCCION

1. El presente documento tiene por objeto analizar los diversos tipos de estadísticas continuas de vivienda^{1/} necesarias para atender las necesidades de la política de vivienda aplicadas en países en proceso de industrialización. Se estudian las diversas series estadísticas requeridas, los conceptos y definiciones empleados en esas estadísticas, las prioridades que pueden asignarse a las diversas necesidades y las fuentes de donde pueden obtenerse las informaciones.
 2. El campo para mejorar y ampliar las estadísticas de vivienda en la mayoría de los países se ve limitado por razones de índole práctica y por falta de recursos. Por lo tanto, un programa de acción inmediata puede ser relativamente modesto en cuanto a sus objetivos, y limitarse a las estadísticas que se necesitan con mayor apremio, aunque conviene, al formularlos tener en cuenta a los objetivos finales que se persiguen, a fin de asegurar la equilibrada evolución a largo plazo de las estadísticas en cuestión.
 3. Por la razón mencionada, el documento se compone de dos partes. En la primera se establecen los diversos objetivos para los cuales es necesario contar con estadísticas continuas de vivienda y las diversas clases de series que se necesitan, en teoría, para lograr esos objetivos (sección II). En la segunda parte se analizan las prioridades que deben asignarse a las diversas necesidades y se formulan sugerencias sobre el contenido de un programa estadístico mínimo. Estos problemas se consideran bajo tres encabezamientos: series estadísticas que deben compilarse (sección III); conceptos y definiciones (sección IV) y fuentes y métodos de recopilación (sección V).
 4. En relación con este documento debe llamarse la atención hacia la labor realizada en la actualidad en Europa (bajo los auspicios de la Conferencia de Estadísticos Europeos y el Comité de Vivienda de la Comisión Económica para Europa) en cuanto a la preparación de un Programa de Estadísticas Continuas de Habitación y Edificación. El objetivo de este trabajo es preparar una serie de recomendaciones sobre la evolución de
- ^{1/} En este documento se emplea el término "continuas" para designar las estadísticas recopiladas a intervalos "anuales o más frecuentes". No comprende los censos y encuestas de habitación, que se realizan por lo general a intervalos más prolongados.

las estadísticas nacionales sobre la materia (partida de información, definiciones, clasificaciones y normalización de dichas estadísticas). Se ha preparado un bosquejo del programa^{2/} y se continúan preparando las versiones provisionales de sus diferentes secciones. Aunque es posible que este programa sea demasiado ambicioso para la mayoría de los países de América Latina, bien puede servir, con las modificaciones adecuadas, como objetivo a largo plazo para esta región.

II. OBJETIVOS PARA LOS CUALES SE REQUIEREN ESTADÍSTICAS CONTINUAS DE VIVIENDA Y CLASES DE ESTADÍSTICAS NECESARIAS PARA LOGRAR DICHS OBJETIVOS

5. En general puede decirse que el objetivo principal que cumplen las estadísticas de vivienda es proporcionar información para los estudios sobre la situación y tendencias en materia de vivienda y para la formulación de la política que se aplica al respecto. Como la edificación suele representar una proporción importante de la producción total y formación de capital, se necesitan también estadísticas de vivienda con fines analíticos más generales y como base para formular la política económica general. Por lo tanto, es conveniente considerar los objetivos y las necesidades en relación con los tres encabezamientos que se mencionan a continuación: a) la formulación de programas de vivienda: b) la ejecución de los programas de vivienda y c) las necesidades para fines generales.

a) Formulación de programas de vivienda

6. La formulación de un programa de vivienda exige (i) evaluar las necesidades de vivienda en el momento en que se prepara el programa y la evolución de dichas necesidades durante el período a que este se refiere y (ii) adoptar una decisión con respecto al grado en que deben satisfacerse las necesidades durante el período en cuestión, es decir, el volumen de construcción que debe preverse en el programa y su distribución cronológica.

7. Para estimar las necesidades actuales, es preciso disponer de informaciones sobre el patrimonio de vivienda y su utilización. Corrientemente se obtienen estas informaciones en los censos o encuestas por muestreo de naturaleza similar. Las estadísticas continuas de vivienda no se prestan

^{2/} Se distribuirán copias en el Seminario (HOU/Working paper No. 120; Conf. Eur. Stats/113).

por lo general para este propósito. Como los censos y encuestas de vivienda se analizan en otros documentos presentados a este Seminario, no es necesario considerarlos aquí.

8. Hay que disponer de informaciones sobre la evolución demográfica y la formación de hogares, a fin de pronosticar las necesidades futuras de vivienda. Estas estadísticas se discuten también en otro documento presentado al Seminario

9. El volumen de construcción que debe preverse en el programa de vivienda debe decidirse a la luz de (i) la capacidad de la industria de la construcción y las posibilidades de incrementarla y (ii) la proporción aconsejable que debe corresponderle a la vivienda dentro de los recursos totales del país.

10. Para evaluar la capacidad actual y futura de la industria de la construcción es necesario efectuar un análisis detenido de las tendencias de la producción y de los factores que sobre ellas influyen. Por lo tanto, en primer lugar habría que disponer de informaciones sobre la producción. Esta suele medirse en función del número de viviendas construidas. Además, es conveniente expresar la producción en función del número de cuartos, metros cuadrados de superficie u otras unidades que indiquen el tamaño de las viviendas construidas. Convendría, asimismo, para que se pudiera establecer una relación directa entre la oferta y la demanda de viviendas, efectuar la clasificación combinada de las informaciones sobre el número de viviendas construidas por tamaño, es decir número de metros cuadrados de superficie por vivienda.

11. Como el acervo se modifica no sólo por la construcción de nuevas viviendas sino por otras actividades de construcción que aumentan la superficie habitable del acervo actual, habría que disponer de información sobre la construcción de nuevas viviendas y reparaciones mayores, ampliaciones y transformación de las viviendas.

12. Varias otras clasificaciones cruzadas del número total de viviendas construidas serían útiles para estudiar y analizar las tendencias corrientes, por ejemplo por inversionista, título de ocupación, por tipo de materiales empleados, etc. Además como es posible que la situación de la vivienda y la demanda de habitación varían entre las diversas regiones de un país, será útil clasificar la producción por zonas geográficas.

13. Es esencial disponer de estadísticas sobre el insumo y el producto de la industria de la construcción, a fin de indicar hasta qué grado se ha aprovechado la capacidad de la industria de la construcción, es decir si hay factores que han limitado las actividades de construcción o si hay campo para continuar la ampliación; en qué medida los cambios en las técnicas de edificación han contribuido a que la oferta se adapte mejor a la demanda; en qué grado se sustituyen diferentes tipos de materiales de construcción por otros etc. Por consiguiente, es preciso contar con informaciones sobre el empleo y el desempleo, salarios pagados, materiales empleados, el costo de dichos materiales y posiblemente también el del empleo de equipo.

14. Pueden surgir dificultades al recopilar estas informaciones ya que muchos factores de producción se emplean tanto para la vivienda como para otros tipos de edificación. No obstante, cuando sea posible, deben obtener estadísticas por separado para cada una de las diferentes actividades.

15. Sería también conveniente conocer, además de las informaciones sobre el insumo de trabajo y materiales, los recursos financieros disponibles para la construcción de viviendas y el costo de obtener ese financiamiento.

16. Es menester contar con estadísticas sobre los diferentes sectores que puedan compararse fácilmente entre sí y que encajen dentro del marco general de las estadísticas económicas, sirviendo de base para tomar decisiones en cuanto a la distribución de recursos entre el sector de la vivienda y otros. Las estadísticas necesarias para cumplir este objetivo se indican en el punto c).

b) La ejecución de los programas de vivienda

17. Una vez establecido un programa de vivienda, hay que verificar constantemente si los cálculos y los supuestos en que se basa conservan su validez y si se están cumpliendo los objetivos perseguidos. Los resultados de este análisis servirán de fundamento para las decisiones ejecutivas tendientes a la aplicación y modificación de los programas.

18. Diversas razones pueden aconsejar la adopción de medidas o reajustes especiales:

i) Deficiencias del programa original, por ejemplo, en la estimación de las necesidades demográficas y en las hipótesis relativas a las tendencias /de población.

de población. En particular, en los casos en que no se disponga de informaciones adecuadas que sirvieran de base al programa de vivienda y hubo que emplear gran cantidad de informaciones aproximadas y estimaciones, debe verificarse frecuentemente la validez del programa. En estos casos es conveniente aplicar un método flexible de programación y efectuar los reajustes e introducir las mejoras siempre que sea posible;

ii) Imposibilidad de cumplir las metas establecidas en el programa, por ejemplo, por insuficiencia de la oferta de viviendas. En esos casos es necesario investigar si las diferencias entre las metas del programa y su cumplimiento son temporales y permanentes, si las metas en sí se ajustan a la realidad, y en qué medida pueden y conviene aplicarlas para estimular la actividad de la construcción.

iii) Variaciones en el desarrollo económico general, Es procedente analizar periódicamente (en especial cuando el programa de vivienda abarca un plazo relativamente prolongado), si el programa sigue siendo adecuado a las condiciones económicas generales del país. Debido a cambios en el desarrollo económico no previstos en el momento de formular el programa, posiblemente sea necesario modificar los objetivos del programa;

iv) Diferencias entre el objetivo estimado de la demanda de vivienda en que se basa el programa y la demanda efectiva.

19. Para el análisis periódico de los programas de vivienda se requieren informaciones de dos clases: estadísticas relativas a la demanda de vivienda y los diferentes factores de la demanda; y estadísticas sobre la oferta de vivienda y los factores que la componen.

Estadísticas sobre la demanda de vivienda

20. Lo ideal sería disponer de la misma clase de informaciones que se emplearon para formular el programa primitivo, por ejemplo, datos sobre el acervo de vivienda y su aprovechamiento. En la práctica, estos datos solo pueden obtenerse en forma continua cuando se llevan registros permanentes de vivienda, que permiten mantener al día los datos del censo, o si se efectúan encuestas por muestreo, similares a los censos, a intervalos más frecuentes. Cuando se carece de estas informaciones, es necesario basarse en estimaciones más aproximadas, por ejemplo, estableciendo la relación entre las modificaciones del patrimonio de viviendas (que se estiman por extrapolación de los datos censales aplicando las estadísticas continuas de construcción) y los cambios en el número de hogares (estimados sobre la

base de las estadísticas demográficas). No obstante, estas estimaciones sólo proporcionan una indicación sobre la densidad media de ocupación y, por lo tanto, sólo miden en forma general los cambios en la situación de la vivienda. Mayor precisión se logra si las estadísticas sobre el acervo de vivienda se compilan en detalle, es decir, clasificadas por viviendas de diferentes tipos y tamaños. Es conveniente lograr esa precisión cuando sea posible. También es aconsejable que las informaciones sobre el acervo de vivienda y sus ocupantes se obtengan por regiones del país, de modo de analizar independientemente las tendencias de la densidad de ocupación.

21. Para estudiar la demanda efectiva de vivienda, se requieren informaciones sobre los diversos factores que influyen sobre las decisiones adoptadas por los hogares, es decir informaciones sobre los alquileres (índices de arriendos, importancia relativa del alquiler dentro de los gastos totales de consumo), el precio pagado por las nuevas viviendas, las fuentes de capital disponible para inversión en edificios residenciales, el costo de obtener dichos fondos, etc.

Estadísticas relativas a la oferta de viviendas

22. Las estadísticas que se requieren son análogas a las examinadas anteriormente en el inciso b) en relación con el establecimiento de programas de vivienda, vale decir que se necesitan datos sobre el producto y el insumo de la industria constructora de viviendas. Las estadísticas sobre el producto posiblemente podrían subdividirse atendiendo al tamaño y al tipo de las viviendas, al inversionista, título de ocupación, etc. Esos datos deberían incluir y consignar por separado actividades de edificación de todo tipo como las reparaciones mayores que implican reconstrucción, ampliaciones y transformaciones, y edificaciones nuevas.

23. Si bien para los efectos de elaborar un programa de vivienda interesan sobre todo las estadísticas que muestren las tendencias a largo plazo de la actividad constructora, bastando por lo tanto estadísticas anuales para examinar la ejecución del programa, también se requieren estadísticas de corto plazo que permitan actuar de inmediato cuando las circunstancias así lo requieran. Por este mismo motivo además de las estadísticas completas sobre las viviendas conviene también que se elaboren datos sobre las distintas etapas del trabajo que están en marcha, y sobre las viviendas terminadas

y en construcción. Las estadísticas de los permisos de edificación pueden servir para indicar el desarrollo que, según se espera, alcanzará en el futuro la actividad constructora a menos que sea importante la cantidad de permisos que por diversos motivos permanecen sin uso y que ese número varíe con el tiempo.

c) Estadísticas de vivienda necesarias para fines generales

24. La mayoría de las estadísticas mencionadas en los párrafos precedentes se refieren a series expresadas en términos físicos. Por consiguiente, no se prestan para hacer comparaciones directas con estadísticas en otros campos ni encuadran dentro del marco de las estadísticas económicas generales. Para esta última finalidad los datos deben expresarse en función de una unidad común a todos los sectores de la economía, es decir, en función de su valor.

25. Se recopilarán estadísticas que a lo menos permitan hacer tres tipos de comparación: i) comparación del nivel del producto de la industria constructora de viviendas con respecto a otras ramas de la edificación y la construcción; ii) comparación del producto con el de otros sectores de la economía; iii) comparación de la formación de capital en viviendas con la de otros tipos de bienes de capital, edificaciones y construcciones, maquinaria y equipo.

26. Así pues, los conceptos y las definiciones deben estar acordes con los adoptados en relación con el producto (producto bruto, producto neto) y la formación de capital en general, es decir, en particular con los adoptados para los efectos de las cuentas nacionales. Desde luego, con respecto a una serie de otras informaciones mencionadas en los párrafos anteriores de esta sección, es decir, datos sobre alquileres, financiamiento de la vivienda, salarios, etc. también sería necesario que los conceptos y las definiciones fueran consecuentes con los adoptados en las recopilaciones de datos económicos generales.

27. Normalmente, esas series estadísticas se expresarán en precios corrientes. Conviene tener además los correspondientes datos sobre los precios para eliminar el efecto de sus fluctuaciones de las series de valores.

III. SERIES ESTADISTICAS QUE SE INCLUIRAN EN UN PROGRAMA MINIMO

28. Las necesidades en materia de estadísticas expuestas en la sección anterior constituyen un programa estadístico de gran envergadura que incluso a los países que poseen estadísticas bastante desarrolladas les será difícil ejecutar en su totalidad. Por lo tanto, al planificar el desarrollo de las estadísticas nacionales es necesario fijar las prioridades que se asignarán a las distintas necesidades y establecer un programa de alcances más modestos, de aplicación inmediata (al que puede denominársele "programa mínimo").

29. Al formular ese programa mínimo deben tenerse en consideración dos factores: i) la importancia que revisten las distintas estadísticas para la formulación y adopción de una política en materia de vivienda y ii) las dificultades prácticas con que se tropieza al recopilar esas estadísticas. La importancia de estos factores varía según el nivel de desarrollo económico y la organización administrativa y estadística de los países. Por lo tanto, aunque es imposible precisar cuál debe ser el contenido del programa mínimo parecería que por tener las necesidades y medidas de política nacionales bastantes puntos en común permiten formular algunas sugerencias generales sobre la forma en que debe desarrollarse ese programa.

30. En general, cuanto mayor es la demanda de viviendas menor es la necesidad de cifras refinadas. En esas circunstancias, que son características en los países que se encuentran en las primeras etapas de su industrialización, el programa de edificación lo determinan las posibilidades de la oferta en lugar de las necesidades. Lo que interesa principalmente es aumentar cuanto sea posible el volumen de construcción y lograr que se construyan los tipos de vivienda adecuados (por ejemplo, viviendas destinadas a atender a la familia típica) en los lugares que corresponde.

31. En consecuencia, al elaborar las estadísticas de vivienda es lógico dar primera prioridad a las estadísticas relativas a la oferta. Los datos más urgentes son los que se relacionan con las viviendas terminadas. Como conviene seguir las tendencias en las distintas partes del país esos datos deben clasificarse atendiendo a las zonas geográficas. En los países que se encuentran en las primeras etapas de industrialización, las reparaciones mayores que implican reconstrucción, las ampliaciones y las

/transformaciones probablemente

transformaciones probablemente serán de poca importancia relativa. De ahí que sea posible prescindir que al comienzo de las estadísticas sobre esas actividades de la construcción. La finalidad última de esas estadísticas ha de ser la reunión de todos los datos necesarios para evaluar los cambios que se producen en el inventario de viviendas. Por consiguiente un programa más avanzado debe contener estadísticas sobre todas las actividades de la industria de la construcción que aumentan el inventario de viviendas así como sobre las que merman esas existencias (demoliciones, etc.).

32. Aunque puede no haber una demanda inmediata de estadísticas sobre las distintas etapas de la edificación - permisos de edificación concedidos, viviendas empezadas, viviendas en construcción - esas estadísticas pueden obtenerse a menudo con un pequeño gasto adicional y por consiguiente podrían incluirse en un programa mínimo.

33. Por lo que respecta a la subdivisión de los datos sobre las viviendas terminadas es menester, en primer término, una clasificación que proporcione una idea de la clase de vivienda construida. Sería, pues, deseable que a lo menos se prevea una clasificación sencilla basada en criterios apropiados en cuanto a tamaño o tipo.

34. Dado que la finalidad principal consiste en elevar al máximo la producción y aumentar la capacidad de la industria de la construcción, sería provechoso que el programa mínimo previera también la recopilación de algunas informaciones importantes sobre los factores de insumo y, sobre todo de datos sobre la disponibilidad de los factores de producción que no están en uso, como por ejemplo, estadísticas de empleo y desempleo y sobre la disponibilidad de algunos materiales claves de la edificación.

35. Aunque en la primera etapa de la industrialización la evaluación exacta de las necesidades no reviste tanta importancia y por consiguiente debe concederse menor prioridad a las estadísticas de la demanda, sería conveniente que en el programa mínimo se incluyeran a lo menos algunas informaciones respecto de los factores de la demanda - por ejemplo, estadísticas sobre alquileres - pues que pueden ser útiles para resolver las medidas de política que habrán de adoptarse para regular la oferta de viviendas.

36. Probablemente no sea necesario incluir en un programa mínimo datos sobre el valor de la construcción o la capitalización en el sector de la vivienda. Esos datos se necesitan principalmente para lograr que los recursos se distribuyan en forma equilibrada entre la vivienda y otros usos y, como se señaló ya, este problema tiene mucho menor importancia en las primeras etapas de la industrialización que en las últimas.

IV. CONCEPTOS Y DEFINICIONES

37. En diversas reuniones del Grupo de Trabajo en materia de Estadísticas de la Vivienda y la Edificación del Comité de Vivienda de la Comisión Económica para Europa y en reuniones celebradas en virtud del programa de la Conferencia de Estadísticas (en relación con los censos de la vivienda) se ha debatido en sus pormenores el problema de los conceptos y las definiciones en relación con las estadísticas de la vivienda. Las definiciones uniformes establecidas para algunos conceptos se usan en las publicaciones estadísticas y se incluirán finalmente en el programa europeo de estadísticas continuas de habitación y edificación mencionado en la introducción de este documento.

38. El objeto de preparar definiciones uniformes es estimular la normalización internacional de las principales series estadísticas sobre la materia. Aunque el objetivo inmediato del presente Seminario no consiste en establecer normas internacionales, hay razones para creer que la experiencia acumulada en Europa en ese campo será de interés directo para los países de América Latina. Las definiciones uniformes se basan en las experiencias empíricas de gran número de países, y han demostrado su valor en la práctica. Por consiguiente, parecería que, con las modificaciones apropiadas a fin de tener en cuenta las diferentes condiciones de cada país, podrían aprovecharse ventajosamente en otras partes del mundo. Además, aunque debe reconocerse que en el desarrollo de las estadísticas nacionales las necesidades internas deben tener prioridad sobre las necesidades internacionales, no deben olvidarse las ventajas de la comparabilidad internacional cuando se formulan los programas de estadísticas en el orden nacional.

/39. La presente

39. La presente sección sólo comprende aquellos conceptos en materia de estadísticas de vivienda que se han analizado en Europa, y para los cuales se han preparado definiciones uniformes. A continuación se indican las definiciones y las principales consideraciones que se tuvieron en cuenta en su adopción.

Viviendas

40. Para los objetivos de los censos de habitación se define la vivienda ("vivienda corriente") como "todo cuarto o conjunto de cuartos y sus dependencias, situados en un edificio permanente o en partes del mismo estructuralmente separadas, que por la forma en que ha sido construida, reconstruida o adaptada, etc., está destinada a servir de habitación privada y que, en el momento de levantarse el censo, no se utiliza totalmente con otros fines. Debe tener acceso independiente a una calle (ya sea directamente o por un jardín o terreno) o a un espacio común dentro del edificio (escalera, pasillo, corredor, etc.) una casa separada, una casa pareada, casas colindantes por ambos lados, piso independiente, apartamento, las dependencias ocupadas por el personal de servicio doméstico, etc. Los cuartos separados destinados a servir de habitación, cuando han sido construidos, reconstruidos, adaptados, etc., para utilizarlos expresamente como parte de la vivienda, deben considerarse parte integrante de ella. Por consiguiente una vivienda puede estar constituida por edificios independientes dentro del mismo recinto siempre que estén destinados a servir de habitación al mismo hogar privado, por ejemplo un cuarto o cuartos ubicados sobre un garage independiente, que ocupa el personal de servicio doméstico y otros miembros del hogar". En esta definición se emplea la expresión "edificio permanente" para designar una estructura a la que puede atribuirse una estabilidad indefinida (diez años o más).^{3/}

41. La definición de vivienda adoptada para las estadísticas continuas de vivienda es fundamentalmente la misma que se recomienda emplear en los censos, con una excepción importante, que consiste en que las palabras

^{3/} Véase el Programa Europeo relativo a los censos nacionales de población (E/CN.12/CONF.9/L.6 párrafo 12). Esta definición es idéntica a la que aparece en documento de las Naciones Unidas, Principios Generales para un censo de habitación (ST/STAT/SER.M/28) Nueva York, 1958.

"y apropiadas para este fin" se sustituyen por "y que en el momento de levantarse el censo, no se utiliza totalmente con otros fines".

42. Cuando se discutieron estos conceptos, se consideraron dos conceptos distintos de vivienda: uno en que se define la vivienda según sus características estructurales, y que por lo tanto es independiente del concepto de hogar; y otro que identifica la vivienda con el hogar. Se consideró que era preferible emplear el concepto mencionado en primer lugar, porque proporcionaba una mejor base para realizar estudios sobre el hacinamiento y calcular la demanda de viviendas.

43. Las diferencias entre los conceptos adoptados para los censos y las estadísticas continuas, respectivamente, refleja la distinta naturaleza de ambas clases de encuesta. Con el objeto de estimar la situación de la vivienda, es preferible emplear el concepto mencionado en primer lugar, ya que define el acervo de vivienda como las que están realmente disponibles en la actualidad para fines de habitación. No obstante, en las estadísticas corrientes no es posible obtener información sobre el uso previsto de las viviendas.

Cuarto

44. Para los fines de los censos de habitación se ha adoptado la siguiente definición de vivienda:

"Se considera como cuarto un espacio situado en una vivienda privada o en una vivienda rústica que esté cerrado por paredes que se eleven desde el suelo hasta el techo, o por lo menos hasta una altura de dos metros a partir del suelo, y que tenga una superficie suficiente para dar cabida a una cama de una persona adulta (por lo menos cuatro metros cuadrados) y un minimum de dos metros de altura en la parte más elevada. En esta categoría deben incluirse los dormitorios, comedores, salas, áticos habitables, cuartos de sirvientas o cocinas de características normales y demás espacios separados destinados a alojar personas. Las cocinas en alacenas (kitchenettes), pasillos, verandas, vestíbulos, etc., al igual que los baños y retretes, no deben considerarse como cuartos. Los países que no incluyen las cocinas al calcular el número de cuartos deben indicar en los resultados censales el número correspondiente de cocinas no incluidas."^{4/}

^{4/} Véase E/CN.12/CONF.9/L.6, párrafo 24.

45. La definición correspondiente en las estadísticas continuas de vivienda es:

Se consideran como cuarto los dormitorios, comedores, salas, áticos habitables, cuartos de sirvientes, cocinas y otros espacios de características normales destinados a fines de habitación en las viviendas, separados de los demás por paredes que se eleven desde el suelo hasta el techo o por lo menos hasta una altura de dos metros a partir del suelo, y que tenga una superficie suficiente para dar cabida a una cama para una persona adulta (por lo menos cuatro metros cuadrados). Las cocinas en alacenas (kitchenettes), corredores, verandas, vestíbulos, etc., no comprendidas en esta definición, no deben considerarse como cuartos.

46. El objetivo de dicho concepto de cuarto de proporcionar una medida de la "capacidad" de la vivienda que pueda relacionarse con la densidad de ocupación. Por lo tanto es conveniente que este concepto incluya sólo aquellos espacios de la vivienda que deben tenerse en cuenta al calcular la densidad de ocupación. Los factores principales que hay que considerar para decidir sobre si un espacio determinado puede o no considerarse como cuarto son: la superficie del espacio en cuestión, y empleo que de él se hace (o el uso a que está destinado).

47. En la mayoría de los países solamente se consideran cuartos los espacios que tienen una superficie mayor que la mínima. La superficie mínima real adoptada varía ligeramente de un país a otros (en Europa parecía variar entre cuatro y seis metros cuadrados). Como es posible que el número de estos espacios muy pequeños sea muy reducido, probablemente no tiene mucha importancia establecer con exactitud el límite de superficie. Es conveniente que al definir el tamaño mínimo se considere no sólo la superficie, sino la altura.

48. En cuanto al uso de los cuartos, se presenta el mismo problema en el caso de las viviendas: en los censos es posible obtener información sobre el uso a que realmente se destinan, pero en las estadísticas continuas, solamente sobre el uso previsto (por ejemplo el uso al cual se destina el cuarto). Este aspecto tiene especial importancia en relación con los cuartos destinados a fines profesionales. Según la definición internacional mencionada, sólo se excluirán los cuartos no destinados a alojar personas.

/Ello supone,

Ello supone, estrictamente hablando, que para poder comparar las estadísticas continuas y los datos censales, los cuartos destinados a usos profesionales, aunque no hayan sido construidos con ese fin, deben considerarse como cuartos. Si en los censos y en las estadísticas continuas de habitación se emplean definiciones diferentes convendría subdividir las informaciones en forma tal que puedan compararse ambos.

49. El aspecto principal con respecto al cual surgen dificultades en las definiciones empleadas por los países es en el tratamiento que se da a la cocina. Algunos países incluyen entre los cuartos a las cocinas, otros no. En varios países sólo se incluyen las cocinas cuya superficie sea superior a una determinada (se supone que se emplean tanto para cocinar como para vivienda en un sentido limitado).

50. Corrientemente, no se hace distinción entre cuartos de diferentes tamaños (excepto que los espacios de una superficie menores que la determinada no se consideran cuartos). Sin embargo, algunos países expresan el tamaño de las viviendas en función de unidades, que reflejan no solo el número de cuartos, sino su superficie, por ejemplo, los cuartos pequeños se consideran como una unidad, los de tamaño mediano como 1 1/2 unidad, y los cuartos grandes como dos unidades.

Superficie cubierta y volumen

51. En el curso de los debates realizados en Europa, se acordó que se necesitaba más de una medida de la superficie cubierta para caracterizar la "capacidad" de las viviendas destinadas a servir de habitación. Se adoptaron dos conceptos uniformes, el primero que se refiere a la "superficie cubierta útil" tiene relación con la superficie total de la vivienda, y el segundo a la "superficie habitable" que tiene relación con la parte de la vivienda destinada a habitación. A continuación se indican las definiciones de ambos conceptos:

i) Superficie cubierta útil es el espacio cubierto medido desde la parte interior de las murallas exteriores, con exclusión de sótanos, áticos no habitables, y en los edificios que contienen más de una vivienda, todas las superficies comunes.

/ii) Superficie

ii) Superficie habitable corresponde a la superficie de dormitorios, comedores, salas, áticos habitables, cuartos de sirvientes, cocinas y otros espacios de características normales destinados a fines de habitación en las viviendas, separados entre sí por murallas que se eleven desde el suelo hasta el techo, o por lo menos hasta una altura de dos metros a partir del suelo, y que tengan una superficie suficiente para dar cabida a una cama para una persona adulta (por lo menos 4 metros cuadrados).

52. El concepto de "volumen" de la vivienda tiene poca importancia relativa para el estudio de las condiciones de vida, densidad de ocupación, etc. Con todo, es un concepto útil en relación con el estudio del costo de construcción. Se ha adoptado un concepto uniforme de volumen (que se puede aplicar a la construcción residencial y no residencial), que es el siguiente:

Volumen bruto es el espacio total entre la superficie exterior de las murallas exteriores, el nivel del piso más bajo y la parte exterior del techo. Cuando el nivel del terreno es inferior al del piso más bajo, deberá medirse el volumen bruto desde el nivel del terreno. Cuando se trate de murallas medianeras, la medición debe efectuarse desde el punto central de dichas murallas. Los anexos de la casa que son de estructura similar al edificio principal (por ejemplo están hechos del mismo material de construcción) deben incluirse.

Etapas del trabajo de construcción

53. En Europa se han adoptado las siguientes definiciones:

- a) Trabajo autorizado: proyectos de edificación autorizados.
- b) Trabajo comenzado: el trabajo comienza cuando se inician las primeras actividades de carácter físico en el sitio de la construcción, después de las etapas de planificación y diseño. Por ejemplo: la preparación del terreno, el envío de materiales y equipos al solar; la iniciación de las excavaciones o colocación de los cimientos.
- c) Trabajo en construcción: trabajos comenzados que no han sido aún terminados.
- d) Trabajo terminado: El trabajo está terminado cuando el edificio está listo para ser ocupado.

54. Como las estadísticas en cuestión se obtienen en relación, las actividades de control administrativo, las definiciones de los conceptos que se adoptarán dependerán en gran medida de las disposiciones de construcción que rijan en los diversos países, en especial de la frecuencia y oportunidad con que se realicen los diferentes controles previstos en esas disposiciones.

Tipos de actividad de construcción

55. En Europa se han adoptado las siguientes definiciones:

- a) Nuevas construcciones: Significa la construcción de una estructura completamente nueva, haya o no sido ocupado el sitio donde se construye.
- b) Reparaciones mayores que implican reconstrucción: Son aquellas reparaciones mediante las cuales por lo menos una vivienda u otra estructura se rehabilita efectivamente usándose partes considerables de la antigua.
- c) Ampliaciones: Se refieren a la ampliación de los edificios mediante las cuales se agrega espacio.
- d) Transformaciones: Se refieren a los cambios estructurales realizados dentro del edificio.

56. El objetivo principal que cumplen estos conceptos es describir los diversos tipos de actividades de construcción que producen modificaciones en el acervo de viviendas y, por lo tanto, proporcionan una base para la extrapolación en el tiempo de las estimaciones del acervo de viviendas.

57. El tamaño del patrimonio de viviendas puede medirse en función de diversas unidades: el número de viviendas, el número de cuartos, la superficie de las viviendas. En tanto que los primeros dos tipos de actividades de construcción (nuevas construcciones y reparaciones mayores que implican reconstrucción) siempre modifican el acervo de viviendas, cualesquiera que sean las unidades empleadas para medirlo, no sucede lo mismo en el caso de ampliaciones o transformaciones. Las ampliaciones pueden referirse a:

- i) La ampliación de edificios residenciales que resultan en la creación de una nueva vivienda;
- ii) La ampliación de una vivienda residencial mediante la cual se crean uno o varios cuartos pero sin modificar el número de viviendas;
- iii) Ampliación de un edificio residencial por medio del cual se agrega una superficie adicional a las viviendas existentes pero sin crear nuevas viviendas o nuevos cuartos.

Si el acervo de vivienda se mide en función de las unidades de viviendas, al recopilar las informaciones sobre las modificaciones sufridas por éste, solo se tendrían en cuenta las ampliaciones del tipo i); sin embargo, si el patrimonio de viviendas se mide en función del número de cuartos o metros cuadrados, se incluirían las ampliaciones de los tipos i) y ii), o de los tipos i), ii) y iii) respectivamente.

58. Asimismo, las transformaciones pueden modificar el número de viviendas; o el número de cuartos, pero no el número de viviendas; o el espacio habitable, pero no el número de viviendas o cuartos. El concepto de transformación incluye también las actividades de construcción que no modifican el número de viviendas, ni el número de cuartos, ni la superficie cubierta (por ejemplo, transformación en baños de superficies no destinadas a la habitación). Al recopilar las estadísticas sobre las modificaciones del patrimonio de viviendas, sólo deberán incluirse las categorías adecuadas de transformaciones. Cabe destacar que el concepto de transformaciones comprende también la conversión de viviendas en edificios no residenciales y vice-versa. Por consiguiente, las modificaciones del patrimonio de viviendas por efecto de las transformaciones pueden ser de carácter negativo, en algunas circunstancias.^{5/}

V. FUENTES Y METODOS DE RECOPIACION^{6/}

59. Al igual que en otros campos estadísticos, las fuentes que deben emplearse para la recopilación de las estadísticas continuas de vivienda y los métodos aplicados para su elaboración dependen de las circunstancias

^{5/} Evidentemente también se produce un cambio negativo en el acervo de vivienda (medido en función de las unidades de viviendas) cuando se combinan dos viviendas en una sola.

^{6/} Esta sección comprende solamente los problemas que surgen al recopilar las estadísticas continuas de vivienda en su sentido más limitado, es decir las informaciones sobre la producción de viviendas, con las diversas clasificaciones necesarias. Otros tipos de estadísticas que se necesitan en relación con la recopilación y aplicación de las estadísticas de vivienda forman parte del campo más amplio de la estadística general - por ejemplo, estadísticas sobre materiales de construcción, arriendos, finanzas. La recopilación de estas estadísticas crea varios problemas, que deben considerarse en el marco del campo estadístico particular al cual pertenecen, y no junto con las estadísticas de vivienda.

/particulares del

particulares del país en cuestión, y las decisiones a este respecto deben adoptarse en el orden nacional a la luz de las posibilidades del país y de la organización administrativa. No obstante es útil realizar un intercambio general de puntos de vista sobre estos problemas, de modo que los distintos países aprovechen las experiencias empíricas de los demás.

60. Las materias que se discuten en la presente sección de este documento se basan en gran parte en las descripciones de los métodos nacionales de recopilación presentadas por los países que colaboraron con el Grupo de Trabajo en materia de Estadísticas de la Vivienda y la Edificación, de la Comisión Económica para Europa. No obstante, estos informes nacionales están redactados en forma general y no proporcionan información pormenorizada sobre muchos de los problemas prácticos y concretos que podrían interesar especialmente a los participantes de este seminario. Como ésta es una materia sobre la cual la secretaría de la Comisión Económica para Europa tiene poca experiencia práctica, no ha sido posible en esta oportunidad incluir una estimación más completa del valor de las diferentes fuentes y métodos y de los problemas prácticos que surgen a raíz de ellos. Cabe esperar que los expertos de los países que participan en el seminario y poseen experiencia práctica en esta materia participarán en los debates y así será posible llegar a una serie de conclusiones concretas.^{7/}

^{7/} Cabe apuntar que se ha iniciado en Europa un nuevo estudio sobre los métodos de recopilación, en relación con los trabajos preparatorios del Programa Europeo de Estadísticas Continuas de Vivienda y Edificación. Se ha previsto la recopilación de información pormenorizada sobre las prácticas empleadas por los países, por medio de un cuestionario uniforme, incluyendo un análisis de las respuestas recibidas en la versión definitiva del programa. Aunque se ha preparado fundamentalmente este programa para que sea usado por los países de Europa, se espera que en especial la sección sobre métodos de recopilación interese a los países de otras zonas del mundo.

61. En tanto que las informaciones sobre el tamaño del acervo de viviendas (en los censos o encuestas por muestreo) se obtienen corrientemente de los ocupantes de las viviendas, no puede acudir a ellos para recopilar datos sobre las modificaciones del patrimonio de viviendas. Aunque, en principio, podrían obtenerse algunas informaciones de los ocupantes, el método sería oneroso y difícilmente produciría resultados adecuados.

62. Se deduce que los informes realizados por la industria de la construcción constituyen la fuente principal de obtención de informaciones continuas sobre la vivienda. Estos informes pueden prepararse concretamente con fines estadísticos y ser entregados directamente por las empresas de construcción a las autoridades estadísticas; o pueden formar parte de los informes preparados en relación con las disposiciones vigentes sobre construcción de vivienda y ser entregados a la oficina de estadística a través de las autoridades encargadas del control de las disposiciones de construcción. Estas últimas pueden enviar los datos originales tal como los reciben de las empresas constructoras o tener a su cargo la primera etapa de elaboración de los datos.

63. Las ventajas que ofrece el método mencionado en primer término son que permite al estadístico un control más directo de los conceptos y definiciones empleadas y, además, permite obtener, dentro de ciertos límites, los tipos de informaciones útiles para los diversos fines a que se destinan. Con todo, el método sólo se emplea en un reducido número de países (por lo menos en Europa), debido probablemente a que adolece de varias desventajas:

- i) cuando las estadísticas se recopilan por separado, el costo de recopilación es mayor y mayor la carga que recae sobre los encuestados;
- ii) es más difícil controlar la seguridad y cabalidad de las informaciones;
- iii) no se incluirán las construcciones no realizadas por la industria de la construcción, y sería difícil obtener informaciones sobre esta actividad (que puede ser considerable en algunos países).

64. Cuando se emplea el método mencionado en segundo lugar, se combinan en una sola actividad la recopilación de estadísticas y los procedimientos administrativos exigidos por las leyes y disposiciones. Existen diversas variantes del método. Una de ellas, usada frecuentemente en Europa, consiste en obtener la información sobre cada proyecto de construcción proporcionada por el constructor al solicitar el permiso de construcción, a través de las oficinas locales, como oficinas de construcción, servicios de urbanismo, etc. Estos datos se anotan en un registro de proyectos de construcción que lleva la Oficina de Estadística u otra oficina encargada de recopilar las estadísticas, y se mantienen al día sobre la base de la información sobre la marcha de los trabajos realizados, que proporcionan ya sea los constructores o las autoridades locales. La utilidad que presta el método depende de varios factores, como:

- i) la naturaleza de las informaciones proporcionadas en las solicitudes de permisos de construcción (o las posibilidades de incluir informaciones especialmente con fines estadísticos, si aquellas necesarias para fines administrativos no satisfacen las necesidades de los estadísticos);
- ii) el grado en que se exijan los permisos para diferentes proyectos de construcción (todos los proyectos, proyectos cuyo valor es superior a cierto mínimo, sólo para las nuevas construcciones, etc);
- iii) el tipo de información que se le exige al constructor que proporcione con arreglo a las disposiciones sobre el progreso alcanzado durante las etapas sucesivas de construcción;
- iv) la medida en que las autoridades locales estén en conocimiento del progreso alcanzado por los diferentes proyectos en la zona.

Una de las ventajas de este método es que le proporciona a las autoridades de estadística las informaciones básicas sobre cada uno de los proyectos y que éstas tienen el control absoluto sobre la elaboración de las informaciones. Sin embargo, en algunos países la elaboración de las informaciones recopiladas localmente queda en poder de las oficinas locales respectivas. Parecería que cuando se aplica este método a los organismos encargados de las estadísticas le es más difícil comprobar la coherencia y cabalidad de las informaciones entregadas.

65. También pueden recopilarse estadísticas relacionadas con la previsión de financiamiento para la construcción de viviendas. Sería posible obtener informaciones útiles sobre determinados tipos de proyectos de construcción, o sobre aquellos ubicados en determinadas zonas, o para grupos particulares de la población, pero no para la construcción de viviendas en su conjunto.

66. La dificultad principal que surge con respecto a este campo, cualquiera que sea el método de recopilación empleado, es la obtención de datos fidedignos correspondientes a las zonas rurales y localidades más pequeñas. Corrientemente pueden obtenerse sin mayores dificultades las estadísticas correspondientes a los conglomerados urbanos más grandes. Las autoridades locales, u oficinas locales, que tienen a su cargo la recopilación de las informaciones están bien organizadas para cumplir este objetivo y cuentan con departamentos especializados que se ocupan de estas materias. Pero crear una organización similar en las localidades más pequeñas sería excesivamente oneroso.

67. En varios países de Europa se descubrió que era necesario realizar encuestas periódicas (anuales, por lo general) con el objeto de corregir deficiencias de ese tipo en las estadísticas más frecuentes, como, por ejemplo, que no se abarque la totalidad del ámbito territorial, que se omitan proyectos para los cuales no se exige permiso de construcción, trabajos de construcción que se efectúan sin autorización, demoras en la presentación de la información sobre construcción, y permisos de construcción que no se usan.

