

UNITED NATIONS SEMINAR ON HOUSING STATISTICS AND PROGRAMMES

for Latin American participants



COPENHAGEN, DENMARK

2-25 SEPTEMBER 1962

Director: EINER ENGBERG

Co-Director: OCTAVIO CABELLO

Administrative Secretary: EMMERIK MOLTKE

MINISTRY OF HOUSING STORMGADE 2, COPENHAGEN K, Phone C 10201

During the Seminar: ROLIGHED, SKODSBORG STRANDVEJ 303, Phone Vedbak 97

Cable Address: HOUSEMINAR, COPENHAGEN

CEPAL CASILLA 179-D, SANTIAGO-CHILE

Cable Address: UNATIONS-SANTIAGO

(ST/ECLA/CONF.9/L.31)

Requisitos administrativos y arreglos institucionales necesarios para la reunión de datos estadísticos para los programas de vivienda (Tema 6).

Por el señor C. Anonsen, Dirección de la Vivienda, Noruega.

1. Introducción

La planificación de programas de vivienda así como la prosecución de los planes adoptados siempre requerirán la provisión, más o menos amplia, de informaciones estadísticas. Por tal motivo, el organismo central de vivienda, aun en los países que dispongan de un servicio estadístico central bien desarrollado, necesitará normalmente un departamento u oficina estadístico separado, para la reunión, combinación y evaluación de las informaciones estadísticas existentes, para efectuar cálculos a base de las informaciones más o menos incompletas, y hasta para la recopilación y elaboración de estadísticas. Los campos de actividad que deban ser atendidos por un departamento estadístico de un organismo central de vivienda, dependerán en sumo grado por el estado de desarrollo del servicio estadístico central existente.

Dependerán asimismo de la índole de los programas de vivienda que incumbe al organismo central de vivienda hacer y del grado de influencia que se supone tendrá el mismo en la puesta en práctica de los planes. En caso de ser los programas del tipo que en la conferencia del señor Skarum sobre "Requisitos administrativos e institucionales para el trazado de programas de vivienda y para la ejecución de tales programas" se denominan "estímulos para gestionar", es decir programas principalmente pronosticando lo que pueda ser realizado, en tal caso los campos de actividad resultarán más limitados y el carácter de las actividades algo diferente de lo que sería el caso tratándose de programas más asimilados al tipo denominado "directivas para gestionar". Este último tipo consiste de planes de producción basados en cálculos hechos sobre los recursos disponibles en todos los sectores de la economía aún y realizados bajo el control de las auto-

En tercer lugar, el campo de actividad de un departamento estadístico dependerá del grado en que el organismo central responsable de la planificación de programas de vivienda esté al propio tiempo activamente implicado en la ejecución de tales programas, por ejemplo mediante la financiación de una parte, grande o pequeña, del programa.

2. La organización de un organismo responsable para la información estadística que debe servir como base de un programa de vivienda.

a) El servicio estadístico nacional, sus posibilidades y limitaciones como apoyo para el organismo responsable de los programas de vivienda:

Como se desprende de otras conferencias, las informaciones estadísticas necesarias para poder trazar un programa de vivienda abarcan un campo sumamente vasto. Apenas sería posible en país alguno hacer responsable a un solo organismo de la reunión de los datos estadísticos necesarios, de allegar informaciones estadísticas de importancia desde otros organismos y de compilar y evaluar las cifras necesarias para trazar un programa de vivienda. Por consiguiente, se puede considerar como una cosa segura la existencia de una necesidad de un departamento estadístico separado, conectado con el organismo responsable de la elaboración de programas de vivienda, aun en aquellos países que dispongan de un aparato estadístico central bien desarrollado.

En los países en vías de desarrollo, donde se presentan al nuevo servicio estadístico nacional nuevas demandas de todas partes de la vida económica, será quizás especialmente apremiante la necesidad de un servicio estadístico separado, conectado con el organismo central de vivienda. Tal aparato estadístico debería, lógicamente, actuar en estrecha colaboración con el servicio estadístico nacional, pero administrativamente debería depender del organismo de vivienda.

Sin embargo, no se puede negar que ha habido en muchos países una tendencia de desarrollar el servicio estadístico, conectado con los diferentes organismos encargados de la planificación económica y social en sus varios aspectos, hacia institutos meramente investigadores. A medida que tales institutos van descubriendo que sus posibilidades de hacer análisis se limitan por falta de estadísticas, resulta tentativo la iniciación de encuestas estadísticas, de mayor o menor extensión.

Esto fácilmente pueda dar lugar a una duplicación del trabajo y al empleo irracional de obra de mano muy especializada y de equipo costoso. Los adelantos hechos en materia de teoría, técnica y métodos de las estadísticas, y el desarrollo de la maquinaria y equipo que hoy día se utiliza para la tabulación del material estadístico, han permitido en algunos países

bastante rapidez expertos adecuados para encargarse de la dirección de encuestas estadísticas de mayor importancia y de la operación de las máquinas modernas utilizadas para fines estadísticos.

Probablemente será de importancia especial en los países en vías de desarrollo que el trabajo estadístico sea coordinado y evaluado en el grado mayor posible en relación con un plan colectivo, a fin de utilizar el equipo técnico y el personal especializado disponible en la forma más eficaz posible.

Tal vez un ejemplo de Noruega, de los primeros años de postguerra, pueda ilustrar un poco el citado problema. En aquel entonces las divisas extranjeras estaban controladas por el Banco Central, las exportaciones e importaciones estaban controladas por el Ministerio de Comercio, mientras que el consumo de los principales materiales de construcción estaba racionado y controlado por el Ministerio de Abastecimiento.

Ocurrió en aquel entonces que los importadores de porcelana para uso sanitario deberían enviar informes a varias instituciones: a las autoridades aduaneras para el pago de derechos aduaneros, al Ministerio de Comercio para la licencia de importación, al Ministerio de Abastecimiento para la distribución de los materiales importados, al Departamento Central de Estadísticas para estadísticas comerciales, y a la organización de los importadores para fines del control de la asignación a los diversos importadores de los contingentes de importación.

No hubiese sido tan grave, si todos hubiesen pedido una misma información, pero las autoridades aduaneras se interesaban en el peso de la mercadería importada, el Ministerio de Abastecimiento en la cantidad, y la organización gremial en el valor de la misma. Algunos deseaban además conocer el país de exportación, otros el país de origen de las mercaderías, etcetera.

En seis oficinas diferentes estaba gente registrando informaciones que pudieran haber sido perforadas en una sola tarjeta.

No cabe duda que las seis autoridades todas necesitaban las informaciones solicitadas, pero resulta evidente que podría haberse hecho en una sola operación, sin que nadie hubiese sufrido nada por ello.

Con miras a la utilización más ventajosa posible de los expertos existentes y del aparato técnico disponible y para que los resultados sean de valor para el mayor número de gente posible, los censos universales tales como los de la población y de la habitación deberán ser a cargo del servicio estadístico nacional. Por otra parte resulta lógico que los expertos de estadística conectados con el organismo de la vivienda deberán ser consultados

citada índole. Presumiblemente el organismo estadístico responsable de este último acostumbra consultar a las autoridades de vivienda cuando tenga que formular un censo de habitación, pero muchas veces pueda resultar difícil para un organismo estadístico mantenerse informado sobre todos los aspectos, por lo que se refiere a los censos estadísticos, que puedan interesar a las autoridades responsables de la formulación de programas de vivienda.

Resulta pues una de las primeras tareas importantes que incumbe a un departamento estadístico de un organismo de vivienda el examinar las posibilidades existentes para dar a los censos y estadísticas continuas reunidas y analizadas por el servicio estadístico nacional una forma que, en cuanto sea posible, esté adecuada para aquel organismo que intenta preparar programas de vivienda.

Por lo que se refiere a estadísticas continuas el problema resulta amenudo más complicado. Si los programas deben tener el carácter de directivas el organismo de vivienda deberá obtener varios detalles de información desde los constructores, ya que dicho organismo tiene mayor facilidad para reunir y verificar ese tipo de información. No obstante ello, la elaboración del material reunido podrá realizarse amenudo más ventajosamente por el servicio estadístico nacional.

Una forma especial de estadística, cuya importancia para la planificación económica y social está incrementando, es la encuesta por muestreo. Para tales encuestas se precisa un tipo especial de experto, al cual no será siempre posible emplear plenamente en un organismo de vivienda. Por consiguiente, las encuestas de la citada índole se realizan comunmente, a instancia, por un organismo especial o un departamento de la oficina central de estadísticas. Por otra parte, es de importancia que haya en el mismo organismo de vivienda personas que sepan utilizar las posibilidades que ofrecen las encuestas de muestreo, y que puedan preparar comisiones para un instituto especializado en encuestas de muestreo.

Existe amenudo la necesidad de una estrecha cooperación entre el servicio estadístico central y el organismo de vivienda en lo que respecta a la preparación de precios índices de materiales de construcción y costos de construcción, de índices de producción de materiales de construcción y obras de construcción, de índices de salarios de obreros de la construcción etc.

El organismo de vivienda será, generalmente, el que tenga el mejor contacto con el mercado de edificación, pudiendo obtener las informaciones

ta y si corresponde a la práctica y las normas de la edificación, o bien si es necesario establecer una base nueva.

Probablemente, el citado organismo será también aquel que más uso hará de tales índices, por lo cual queda importante para él conocer detalladamente la manera como han sido confeccionados los mismos. Es preciso disponer de especialistas para la elaboración de los índices mencionados, y a este respecto un organismo de vivienda podrá en muchos casos emplear plenamente a tal especialista. Por otra parte, se hace también uso extensivo de los citados índices en la contabilidad pública general, por lo cual deben ser ajustados al sistema de la contabilidad pública. Por lo tanto se necesita en todo caso una colaboración con el servicio estadístico nacional.

Por lo que respecta a la producción de estadísticas se puede concluir tal vez, que sería conveniente que el servicio estadístico nacional esté a cargo de la producción de todos los censos universales y, en cuanto sea posible, de las estadísticas continuas abarcando toda la nación. Por consiguiente, no debe ser una tarea primordial de un organismo estadístico conectado al organismo que prepara los programas de vivienda encargarse de la producción de estadísticas.

Puede, no obstante, resultar necesario para tal organismo estadístico tomar la iniciativa para hacer los censos, e iniciar la compilación de estadísticas continuas. Si los programas de vivienda tienen el carácter de directivas la autoridad responsable de la puesta en práctica de los programas estará igualmente en buenas condiciones para encargarse de la producción de muchas de las estadísticas importantes con miras al esclarecimiento de los problemas de vivienda y edificación. Más especialmente, dicha autoridad será amenudo la mejor habilitada para reunir los datos primarios y verificar las informaciones suministradas, pero es necesario en todo caso que el aparato de la autoridad central de vivienda pueda tomar la iniciativa, iniciando la producción de estadísticas.

b) El programa de trabajo de un departamento estadístico especial dependiente del organismo responsable de programas de vivienda:

Aun cuando sea pequeña la base estadística siempre puede trazarse un programa de vivienda de gran valor para la planificación económica y social. Por otro lado es de importancia que se aprovechen plenamente las informaciones disponibles. Normalmente habrá numerosas fuentes importantes de información además de aquellas que puedan ser proporcionadas por el servicio estadístico nacional. Es importante pues que el organismo que desee trazar programas de vivienda disponga, ya desde el principio, de un aparato capaz

de reunir las informaciones disponibles. Y, lógicamente, es aun más importante que las informaciones sean coordinadas y que sean evaluadas en forma coordinada. Lo que se necesita es una oficina capaz de averiguar fuentes de información, de organizar la compilación de las informaciones, y elaborar y evaluar el material. Esto quiere decir que se precisa un personal que además de ser capaz de manejar las estadísticas sea asimismo bien enterado de la forma en que trabaja el servicio estadístico nacional y de las informaciones que puede proporcionar. El personal debe también familiarizarse con todas clases de estadísticas económicas y con la administración de la política económica. Debe igualmente poseer cierto conocimiento de la estructura de la industria de edificación, de las costumbres y la técnica de la edificación y, finalmente, de los problemas principales de la política de vivienda.

La tarea principal será la de reunir, coordinar y evaluar datos estadísticos producidos por otros y a base de ello hacer cálculos que a su vez puedan servir como base para la preparación de programas de vivienda. La próxima tarea será la de observar cuáles de las informaciones importantes que faltan o no puedan procurarse en forma satisfactoria, de investigar cómo pueda obtenerse mejor tales informaciones, quiénes puedan proporcionarlas y qué forma deben tener: determinar a quiénes será mejor encarregar la compilación y elaboración del material y, en caso necesario, planear y organizar el trabajo.

Cuando se haya determinado la extensión de la compilación de datos, la citada oficina debe ser capaz de decidir si será suficiente realizar encuestas de muestreo o si se necesitan recuentos universales. Además, debe ser asimismo capaz de decidir si es suficiente descubrir los cambios por medio de estadísticas continuas y de disponer que las estadísticas continuas sean encadenadas con los censos existentes o proyectados.

c) Separación entre instituciones diferentes de las funciones de compilación y evaluación de datos estadísticos. Compilación de datos primarios y otros tipos de estadísticas:

Como se ha mencionado ya con anterioridad apenas exista servicio estadístico nacional alguno capaz de manejar la reunión de todas las informaciones que puedan ser de interés para un organismo con el objetivo especial de formular programas de vivienda. Por otro lado será muchas veces el caso que el servicio estadístico nacional reúne numerosas estadísticas producidas por otros. Será pues una ventaja si el trabajo poco a poco pueda organizarse en forma tal que la mayor parte de la compilación de material sea ejecutada por el servicio estadístico nacional.

Sin embargo, la reunión y elaboración de estadísticas primarias van creando un problema especial. A este respecto es de importancia fundamental que la institución dotada del equipo técnico y disponiendo de los expertos necesarios se encargue de ese trabajo. Sin embargo, las condiciones son amenudo de tal carácter que pueda resultar necesario para el organismo que confeccione los programas de vivienda disponer de una organización separada para la compilación y elaboración de estadísticas primarias. Esto sin duda será el caso si los programas son elaborados con el carácter de directivas. Pueda surgir también la necesidad de datos tan especializados o tan detallados que la producción de los mismos no corresponde a la tarea normal del servicio estadístico nacional. En algunos casos pueda ser también de mayor importancia obtener algunas cifras que sólo sean aproximadas, en lugar de las cifras correctas y seguras necesarias para satisfacer la exigencia que debe poner un servicio estadístico nacional a las estadísticas que produce. En tales casos puede ser también que no sea suficiente para el organismo de vivienda disponer de los sumarios estadísticos, sino que necesite volver hasta los datos primarios. Además, ocurrirá frecuentemente que el organismo de vivienda tenga contacto directo en otra conexión con aquellos que suministran los datos y que por lo tanto tenga mejores posibilidades de verificar y revisar los datos correspondientes.

Puede presentarse también amenudo el caso de que el organismo de vivienda desea no sólo preparar los planes para la compilación de estadísticas, sino que desea el mismo encargarse de la compilación y elaboración de ellas. En tales casos es de importancia cuidar de que la formulación técnica corresponda con el sistema utilizado por la organización estadística central, a fin de posibilitar a ésta encargarse posteriormente de la elaboración técnica del material copilado.

Tal vez se puede concluir que una organización estadística separada conectada con el organismo a cargo de los programas de vivienda, será en todo caso necesaria. Queda imposible generalizar en cuanto a la extensión que debe tener el campo de trabajo de tal oficina. Debe ser siempre encargada de la compilación, coordinación y evaluación de estadísticas producidas por otros. Asimismo debe ser capaz de hacer cálculos a base de las informaciones que tenga a su disposición. Presumiblemente debe ser también capaz de preparar planes para un mejor delineamiento de las condiciones económicas, sociales y técnicas, las cuales son de importancia especial para la política de la vivienda. Además de hacer la

evaluación de las estadísticas será muy probablemente también necesario que la mencionada oficina sea capaz de organizar y administrar la compilación y elaboración de estadísticas continuas. En cambio, los recuentos de carácter más amplio y las encuestas de muestreo deben ser ejecutados por otras instituciones, pero la expresada oficina debe estar en condiciones de poder elaborar los planes y programas de tales encuestas.

3. La utilización de recursos existentes.

a) Autoridades públicas y organizaciones e instituciones públicas:

En la mayoría de los países una gran parte de las actividades de construcción y edificación son financiadas, enteramente o en parte, de fondos públicos. Así por ejemplo las inversiones públicas cubren a menudo una cuota considerable de las inversiones en carreteras, puertos, ferrocarriles etc. Igualmente las inversiones públicas son por lo general de gran importancia por lo que se refiere a escuelas, hospitales y otras instituciones sociales.

Los caminos, las cañerías maestras de agua y las cloacas constituyen otro campo en que una gran parte de la financiación es sufragada a menudo mediante los presupuestos públicos. En los países en vías de desarrollo, donde el Estado en forma más o menos directa está implicado en el desarrollo por medio de varias clases de proyectos de desarrollo, las inversiones públicas serán utilizadas asimismo para apoyar el desarrollo de la industria, la artesanía, el comercio, la agricultura y la vivienda. En tales países las autoridades públicas tomarán parte igualmente en la planificación de grandes empresas industriales nuevas, centrales de fuerza y cosas semejantes. Esto se verificará mediante planificación económica general, o tomando la iniciativa para despertar el interés en ciertos proyectos de capital nacional o extranjero, por medio de acuerdos internacionales con respecto a financiación y apoyo para la puesta en práctica de ciertos proyectos, por asistencia técnica, o bien por apoyo financiero directo de parte del Estado.

Las diversas autoridades públicas implicadas en esa forma en el desarrollo económico y social, recibirán normalmente una cantidad de informaciones, las cuales, aunque sólo en una extensión limitada, serán proporcionadas como datos estadísticos. Presumiblemente, algunas de ellas serán utilizadas para la preparación de encuestas para uso interno del departamento respectivo, y algunas tal vez serán también publicadas. Sin embargo, la mayoría de las informaciones recibidas por los organismos respectivos

de haber podido aprovecharse tales informaciones para fines estadísticos.

Podría resultar muy provechoso para las autoridades responsables de la formulación de programas de vivienda si averiguaran las posibilidades de utilizar algunas de las informaciones relacionadas con las actividades de vivienda y edificación como base de estadísticas o estimaciones sobre cifras importantes.

Esto sería en primer lugar una cuestión de investigar cuáles sean las informaciones compiladas por los diversos departamentos, la forma en que se alleguen las informaciones e investigando asimismo lo que ya se utilice para la preparación de encuestas. Luego viene la cuestión de trazar un plan respecto a la manera cómo puedan utilizarse tales informaciones y estudiar cuáles serían los problemas que eventualmente podrían ser esclarecidos mediante ellas. En esta relación surgirá casi siempre el problema respecto a la posibilidad de conseguir informaciones adicionales, la manera de reunir las y de obtenerlas en una forma relativamente uniformada.

Una vez aclarados estos problemas el paso final será el de establecer un simple sistema de comunicación que suministre en forma más o menos automática las informaciones desde la autoridad pública respectiva.

He aquí unos ejemplos de problemas que puedan ser esclarecidos por medio de informaciones desde diversas autoridades públicas: cambios futuros en el volumen de la edificación y construcción públicas, o bien en el establecimiento de grandes industrias o centrales de fuerza, y los problemas de capacidad que puedan crear tales cambios, en todo el país o en distritos determinados, para la industria de edificación; golletes de botella para el suministro de materiales importantes para la construcción y mano de obra especializada, y el efecto que puedan tener para la puesta en práctica de programas de vivienda las proyectadas inversiones en la industria de materiales de construcción y en la realización de cursos de entrenamiento de mano de obra no especializada; problemas regionales por lo que se refiere al suministro de mano de obra especializada y de materiales importantes para la construcción; cambios regionales en la ocupación como consecuencia de inversiones industriales proyectadas y los problemas que pueda crear esto para el mercado de la vivienda; niveles de salarios e ingresos en nuevas zonas industriales, y la capacidad de pago de alquileres; proyectos de vivienda comprendidos en diversos planes de desarrollo, y las normas, los costos de construcción, la financiación y el alquiler de tales proyectos.

Las diversas autoridades locales procuran otra fuente importante de información. La importancia del establecimiento de un sistema de comunicación uniforme entre las diversas autoridades locales y el organismo central de vivienda, dependerá del grado en que los planes de desarrollo deben ser ejecutados por organismos locales y, especialmente, hasta qué punto corresponda a las autoridades locales la responsabilidad de tomar la iniciativa para un mejoramiento de las condiciones de vivienda. Normalmente, una parte considerable del control con la ejecución de programas de desarrollo será descentralizada y encargada a autoridades locales, aun cuando las autoridades centrales sean las responsables de la confección de la mayoría de los programas y planes de desarrollo.

Generalmente, incumbirá a las autoridades locales el controlar la conformidad entre los proyectos de edificación y las leyes y los reglamentos afines. Muchas veces las estadísticas continuas sobre la actividad de construcción se basan en la aprobación de proyectos de construcción y en el control de tales proyectos durante el período de la construcción, ejercido por autoridades técnicas locales.

Al elaborar un plan para la producción de estadísticas continuas de la edificación a base de informaciones puestas a disposición por las autoridades responsables de la administración de las leyes y los reglamentos vigentes al efecto, se necesitaría en primer lugar hacer una investigación del procedimiento que deben seguir los proyectos de construcción a fin de ser aprobados, y de la organización del control técnico durante el período de la construcción de los proyectos aprobados. En segundo lugar debería averiguarse el carácter de las informaciones suministradas, la forma en que son suministradas y cómo se registran.

Después de elaborar un plan provisional sobre la manera en que se podría utilizar las citadas informaciones, se podría hacer una propuesta enumerando, desde un punto de vista de elaboración estadística, los cambios y las informaciones adicionales deseables.

La importancia de los cambios propuestos debería ser evaluada en relación con las dificultades administrativas que ocasionarían a una administración, para la cual es de menor importancia la participación en la producción de estadísticas.

Finalmente, debería confeccionarse un plan para la organización de un sistema de comunicación, que podría ser ajustado más o menos automáticamente al procedimiento administrativo de los organismos encargados de la aprobación técnica de proyectos de construcción.

Por otra parte tal plan debería satisfacer las demandas de regularidad, confiabilidad y amplitud que debe cumplir un sistema de comunicación sirviendo como base de la preparación de estadísticas continuas.

b) Organizaciones e instituciones particulares:

Normalmente, un número considerable de organizaciones, asociaciones e institutos particulares mantienen en observación el desarrollo de la vida económica. Las sociedades bancarias y crediticias así como las organizaciones industriales y comerciales son ejemplos de asociaciones que normalmente reúnen desde sus miembros una cantidad de informaciones, entre las cuales ciertos puntos puedan ser de gran importancia para el organismo encargado de la preparación de programas de vivienda. Las uniones gremiales y las asociaciones de arquitectos e ingenieros constituyen ejemplos de otro tipo de asociaciones, con las cuales pueda resultar de utilidad establecer un sistema de comunicación periódico. Muchas veces las asociaciones de esa índole son las únicas fuentes para obtener información continua sobre ocupación y desocupación y sobre los niveles de ingresos y salarios.

Las organizaciones privadas de previsión social pueden amenudo suministrar informaciones útiles sobre las condiciones de vivienda, sobre los problemas de vivienda más apremiantes y sobre las dificultades con que tienen que luchar la gente careciendo de alojamiento. Tales organizaciones tienen asimismo, frecuentemente, experiencias prácticas en cuanto a la forma en que deben atacarse los citados problemas.

Lógicamente, será de importancia especial mantener un buen contacto con las universidades e institutos de investigación. Y, evidentemente, debe establecerse una estrecha colaboración con los institutos de investigación en el campo de la edificación. No obstante, queda asimismo de importancia obtener una estrecha colaboración con las facultades económicas, sociales y sociológicas, tanto a fin de mantenerse informado sobre los estudios de interés para la política de vivienda como para animar a tales institutos para que aprovechen las informaciones reunidas por un servicio especial de estadísticas de vivienda para la realización de estudios sobre los aspectos sociales y económicos del problema de la vivienda.

c) Firmas privadas:

Los informes y las contabilidades anuales preparados por las grandes firmas industriales puedan resultar una fuente de información importante. Muchas veces estos informes puedan enterar por ejemplo sobre planes de nuevas inversiones que afectarán la capacidad del sector de la construcción, y sobre los problemas que se hayan presentado a la industria

de vivienda de sus empleados, sobre la forma en que se hace y sobre los costos respectivos.

Por lo que se refiere a industrias individuales de clave, dentro del sector de la edificación, tales como fábricas de cemento, pueda resultar sumamente útil establecer un arreglo, si posible, según el cual se suministren informes mensuales corrientes sobre producción, existencias, problemas regionales de abastecimiento y expansiones proyectadas de la producción.

d) Personas individuales:

La mayoría de las informaciones que se puedan obtener desde personas individuales formarán parte de declaraciones hechas por tales personas en otra relación, así por ejemplo cuando haya que solicitar un préstamo o subsidio para la construcción de una vivienda, o bien en conexión con encuestas estadísticas, tales como censos de la población y de la habitación, encuestas entre los consumidores etc. La obtención de informaciones desde personas individuales resulta pues ante todo una cuestión de participación cuando las instituciones públicas preparen sus fórmulas de solicitud, o cuando los organismos estadísticos preparen sus cuestionarios.

Un tipo especial de informaciones desde personas individuales, que pueda resultar de utilidad, será obtenible si se puede establecer un arreglo mediante el cual se pueda recibir informaciones desde arquitectos individuales, ingenieros de construcción u otras personas de estrecha relación con las actividades de la construcción en diversos distritos del país.

Es difícil utilizar tales informes para fines estadísticos, pero si son elaborados de acuerdo con un modelo establecido puedan constituir un indicador útil del desarrollo, especialmente en aquellos países donde sean limitadas las informaciones disponibles sobre el desarrollo corriente de la industria de edificación.

4. La creación de nuevas instituciones públicas para el planeamiento y la puesta en práctica de programas de vivienda, y las posibilidades de crear nuevas fuentes de informaciones estadísticas.

Muchas veces los organismos especiales establecidos para poner en práctica los programas de vivienda constituyen la mejor fuente para la obtención de informaciones estadísticas sobre vivienda, en adición a lo que pueda suministrar el servicio estadístico nacional.

En vista de que los medios para la puesta en práctica de los programas de vivienda son desplegados por intermedio de

yectos especiales de vivienda, control de la actividad edificadora, legislación sobre construcción y planeamiento, asistencia técnica etcetera, resultará necesario la creación de un nuevo aparato administrativo.

Los constructores quedarán obligados a surtir a un número creciente de autoridades públicas de informaciones a fin de obtener la aprobación necesaria y la asistencia económica y técnica solicitada.

Los diversos organismos administrativos tendrán que preparar fórmulas de solicitud y cuestionarios para la obtención de las informaciones que requieran para tomar sus decisiones. Sería una gran ventaja, en primer lugar para el público, si todas las informaciones requeridas por los diversos organismos administrativos podrían ser coordinadas con el objeto de obtener fórmulas y conceptos uniformes. Esto significaría una reducción considerable del trabajo de parte de las personas que deben suministrar las informaciones y, generalmente, representaría por otra parte una racionalización del trabajo de aquellos utilizando los datos. Dándoles a las fórmulas y cuestionarios una forma adecuada podrían utilizarse al propio tiempo, directamente, como datos primarios para las estadísticas continuas.

Es de importancia que se tenga en cuenta el citado aspecto, aun cuando no se pueda llegar a una coordinación y uniformación completa de las informaciones reunidas por los diversos organismos administrativos. En todo caso, si debe hacerse la tarea de producir estadísticas continuas sobre construcción y edificación de viviendas, los organismos encargados de la administración de la ayuda técnica y económica serán amenudo las fuentes de las cuales más fácilmente se pueda obtener los datos primarios necesarios.

Dichos organismos necesitarán hasta cierto punto preparar ellos mismos encuestas estadísticas continuas, pero si tales encuestas podrían ser coordinadas en un organismo central de vivienda, resultaría posible en grado creciente evitar una duplicación del trabajo, aprovechar la mano de obra especializada en forma más racional y obtener encuestas mejores y más amplias.

5. Tipos diferentes de estadísticas, y las posibilidades de utilizar fuentes existentes

El material estadístico utilizado en la preparación de programas de vivienda interesa igualmente, en su gran mayoría, en muchas otras relaciones como por ejemplo censos de población, pronósticos demográficos, censos de habitación, estadísticas sobre producción e importación de materiales de construcción, estadísticas sobre el abastecimiento de mano de obra espe-

cializada, sobre ocupación y desocupación, estudios sobre el costo de vida, varios precios índices, estadísticas del mercado crediticio etc.

Sólo por este motivo la preparación de tales estadísticas y cálculos estadísticos incumbe en forma natural al servicio estadístico nacional. Requiere también una organización técnica muy amplia y un gran número de expertos, que lógicamente debe ser concentrado en un servicio central.

Desde un principio uno debe contentarse con las informaciones existentes como base para la preparación de estudios sobre la situación de vivienda, las necesidades futuras, la capacidad de edificación, las posibilidades de financiación y la demanda de apoyo público. A medida que se va edificando la contabilidad nacional irá mejorando también la base para poder emprender los cálculos citados. Se trata precisamente de coordinar los conceptos y definiciones utilizados en la formación del servicio estadístico con los conceptos más adecuados para la preparación de programas de vivienda. Al utilizar el material existente queda de importancia primordial hacer un análisis de las suposiciones hechas en los cálculos de pronósticos demográficos, índices del costo de construcción, etc., y de los conceptos aplicados para los censos de población, censos de habitación, estadísticas de producción etc. En algunos casos pueda resultar una tarea natural para un servicio estadístico conectado a un organismo de vivienda preparar él mismo sus planes para el mejoramiento de las estadísticas a producir. Tal organización adquirirá poco a poco un conocimiento mejor y más detallado de las condiciones existentes en el mercado de edificación de lo que pueda tener el servicio estadístico nacional. En muchos casos tendrá también un mejor contacto con aquellos que actualmente estén suministrando las informaciones y, por lo tanto, estará en mejores condiciones para determinar cuáles informaciones puedan ser suministradas y será capaz de realizar una verificación más detenida de las informaciones. Esto vale en especial con respecto a los datos sobre la producción de viviendas y por lo que se refiere a los cálculos de índices de los costos de construcción y de los precios de materiales.

6. La organización de una institución estadística especial para estadísticas de vivienda y edificación.

Aunque sea posible trazar los programas de vivienda a base de un material estadístico relativamente modesto, la puesta en práctica de tales programas creará, normalmente, poco a poco la necesidad de un amplio servicio estadístico. El desarrollo y la organización de tal servicio depen-

derá de los medios adoptados en la política de vivienda para la puesta en práctica de los programas así como del carácter de la estructura administrativa de los organismos a cargo del desarrollo económico y, especialmente, de los organismos responsables de la política de vivienda y del desarrollo de nuevas comunidades urbanas.

Los medios normalmente utilizados en la realización de los programas consisten en asistencia y control económico, regulación de la actividad edificadora, racionamiento de materiales de construcción o de mano de obra, control del desarrollo actual de zonas nuevas por medio de planes de urbanización etc.

Lo siguiente servirá como un ejemplo de cómo podría formarse, gradualmente, un servicio estadístico dependiente de un organismo de vivienda central, junto con el desarrollo de la política de vivienda y el planeamiento económico en general, las medidas adoptadas para la puesta en práctica y el desarrollo de la administración que debe ser establecida para realizar las decisiones tomadas.

El núcleo que debe comprender un punto de partida apropiado, es una sección encargada de la reunión y elaboración del material existente y de la confección de estimas y cálculos a base de tal material. Con el tiempo resultará lógico dividir la mencionada sección entre dos, una para la copilación y coordinación del material y otra dedicada a hacer los cálculos y estimas. Tal sección requerirá un personal reducido pero sumamente especializado y conocedor de política económica, estadísticas económicas y de la administración central responsable de la puesta en práctica de la política económica.

Generalmente, surgirá asimismo en breve tiempo la necesidad de una sección separada para la copilación y elaboración de estadísticas primarias. En caso de estar regulada la actividad edificadora, en una u otra forma, el organismo encargado de la distribución o control de la edificación necesitará datos continuos sobre la producción e importación de materiales de construcción y estadísticas relativamente detalladas sobre la edificación. Aquí se puede tratar de una elaboración ulterior de los datos reunidos y elaborados por otros departamentos, o bien de la obtención de copias de documentos enviados a otros departamentos pero que requieran una elaboración especial. Puede tratarse también de reunir datos primarios directamente de los productores, importadores y constructores. Preferiblemente debe coordinarse la reunión y elaboración del citado material para fines estadísticos con las demás estadísticas sobre factores afines que

en todo caso serán obtenidas por el organismo responsable de los programas de vivienda.

Los datos continuos sobre la edificación, necesarios para poder controlarse la actividad edificadora, generalmente tendrán que incluir datos sobre edificaciones licenciadas, emprendidas y terminadas. Tales datos puedan formar una base excelente para las estadísticas continuas sobre el volumen y el carácter de la producción de viviendas.

En caso de establecerse un instituto para la administración de préstamos públicos y ayuda financiera para vivienda será necesario para tal instituto poder disponer de un gran número de estadísticas sobre precios de construcción, alquileres, ingresos etcetera. Las declaraciones que tendrán que cursar los solicitantes de empréstitos deben comprender informaciones relativamente detalladas sobre las dimensiones, el standard y el equipo del proyecto relativo a fin de proporcionar al instituto financiero una base para la evaluación de las solicitudes de empréstitos. Por consiguiente, el instituto financiero necesitará en parte encuestas estadísticas y en parte la reunión de informaciones que puedan servir de apoyo en la evaluación de los solicitudes individuales de empréstitos - informaciones que puedan resultar de gran utilidad para la confección de estudios estadísticos. Frecuentemente un servicio estadístico dependiente del organismo central de vivienda resultará el lugar más adecuado para la reunión y elaboración del material obtenido en conexión con la financiación de viviendas, y el organismo apropiado para proveer a las autoridades financieras de las encuestas necesarias.

Muchas veces las estadísticas continuas, para cuya reunión y elaboración la iniciativa debe ser tomada por una oficina estadística dependiente del organismo de vivienda, podrán ser transferidas posteriormente al servicio estadístico central una vez bien encaminado el trabajo. En algunos casos, sin embargo, resultará necesario para los organismos administrativos que reúnan las informaciones poder volver a los datos primarios, y a veces la elaboración de las mismas debe ser en ciertos aspectos relativamente detallada para ser útil a los organismos relativos. Así será por ejemplo tratándose de las estadísticas preparadas a base de las solicitudes de empréstitos y ayuda financiera para viviendas. En tales casos la necesidad de una organización especial de servicio estadístico para la administración resultará de carácter más permanente.

Aun cuando el servicio estadístico nacional esté confeccionando los precios índices de construcción y materiales etc., y los índices de

producción de materiales y actividad edificadora, puede ser que un departamento especial de vivienda y estadísticas de construcción se encuentre, gradualmente, en condiciones de poder preparar tales índices él mismo, en una forma mejor y más sencilla. Tal organismo estadístico estará también en el mejor estado para poder evaluar las necesidades de encuestas estadísticas especiales sobre las condiciones de la construcción y la vivienda, y de determinar asimismo la forma más adecuada para la realización de tales encuestas.

El tipo de estadísticas primarias que en primer lugar sería apropiado reunir y elaborar, debe ser de una naturaleza relativamente sencilla. Sería pues suficiente con uno o dos estadísticos bien practicados para la dirección de ese trabajo.

Por lo general, la elaboración de los datos debe ser ejecutado rápidamente para que una oficina como la mencionada pueda servir en forma satisfactoria a los organismos que utilicen los datos reunidos en su trabajo cotidiano. Resultará necesario pues tener un número relativamente grande de personal subordinado y tener posibilidades de poder emplear un equipo técnico bastante moderno.

Si el personal subordinado no es suficientemente grande para poder realizar una elaboración rápida del material, los organismos administrativos que suministran los datos serán obligados a encargarse ellos mismos de alguna parte de la elaboración. Generalmente esto resultará menos racional que el dotar al organismo central de vivienda de un personal adecuado.

Como el desarrollo de las estadísticas van mejorándose gradualmente, pueda resultar necesario formar una sección separada para la preparación de índices y para hacer los análisis del material copilado de la sección encargada de la reunión y elaboración de estadísticas primarias. A esta nueva sección se puede encargar también la responsabilidad de la preparación de planes para encuestas de muestreo y otros estudios estadísticos especiales y de la organización del trabajo para reunir estadísticas continuas.

Muy probablemente un departamento estadístico especial para estadísticas de vivienda y construcción emprenderá, después de algún tiempo, la producción de estadísticas y la realización de encuestas, las cuales, además de formar la base puramente estadística para los programas de vivienda, resultarán al propio tiempo de interés mucho más amplio. Las inversiones en el ramo de edificación y construcción constituyen un factor determinante en el desarrollo económico general. Por tal motivo gran parte del trabajo

tará de sumo interés para las autoridades públicas responsables para la formación de programas en otros campos del desarrollo económico.

Un departamento del tipo mencionado será también amenudo el mejor habilitado para la realización de estudios especiales relativos a los problemas del mercado de vivienda, problemas cuya solución incumba a otros organismos que los responsables de los programas de vivienda. Una buena comunicación "de dos direcciones" entre el servicio estadístico nacional y otras autoridades públicas por una parte y el departamento estadístico dependiente del organismo de vivienda por la otra, incrementará el valor del trabajo ejecutado por dicho departamento y, probablemente, mejorará asimismo las informaciones que vaya recibiendo el departamento desde otras autoridades centrales.

Las autoridades locales responsables del desarrollo regional y de la planificación urbana tendrán que hacer pronósticos demográficos, pronósticos sobre el desarrollo económico dentro de la región respectiva, y demás estudios estadísticos en muchos sentidos similares a aquellos que deben hacer el departamento estadístico de un organismo central de vivienda para todo el país.

Estarán en manos del departamento estadístico de vivienda y construcción los métodos que deben ser aplicados en vista de las informaciones disponibles, así como el personal enterado de dichos métodos y la mayoría de las cifras necesarias para la realización de tales pronósticos. Igualmente, una oficina estadística central será por lo general mejor habilitada para hacer la incorporación de los diversos pronósticos regionales en el marco de los planes de desarrollo correspondientes al país en su totalidad. Los pronósticos sobre el desarrollo en las diferentes regiones representarán también una fuente de información importante para el departamento estadístico de un organismo central de vivienda.

Por las razones arriba mencionadas sería una ventaja crear una sección especial de servicio una vez habiendo sido desarrolladas bien y razonablemente las demás secciones del departamento estadístico citado.

7. La necesidad para la creación de unidades estadísticas locales

De los capítulos anteriores se desprende que el tipo de información que pueda interesar a un departamento estadístico dependiente de un organismo central de vivienda, consiste de estudios y encuestas especiales, de estadísticas producidas con intervalos periódicos, de datos primarios para la realización de estudios especiales y de la afluencia constante de datos sirviendo como materia prima de las estadísticas continuas.

Las informaciones son obtenidas de fuentes sumamente variables.

estadístico central, algunos desde instituciones más o menos públicas, mientras que otros temas necesitarán ser ilustrados por medio de informaciones provenientes de diversos organismos locales. En algunos casos la información requerida puede ser suministrada por un solo organismo en cada región. En otros casos, sin embargo, será preciso reunir informaciones desde varios organismos dentro de una misma región. Ciertos temas podrán ser cubiertos enteramente mediante informaciones de unas pocas firmas particulares, mientras que para otros temas resultará necesario reunir las informaciones de muchas firmas particulares diferentes o de un gran número de personas individuales.

La reunión de todos esos tipos diferentes de informaciones desde fuentes sumamente variables crea problemas difíciles respecto a la organización.

Al efecto de resolver algunos de estos problemas pueda ser de utilidad reunir las informaciones suministradas por todas las fuentes diferentes en una base regional, por medio de unidades estadísticas locales especiales. Sería por ejemplo una ventaja encargar a unidades estadísticas locales la compilación de las informaciones destinadas para la confección de estadísticas continuas sobre vivienda y construcción.

Tales unidades locales pudieran reunir por ejemplo las informaciones desde las instituciones públicas de la región respectiva, tales como informaciones relativas a los proyectos de construcción aprobados por la autoridad responsable de la administración de las leyes sobre edificación, proyectos que hayan obtenido licencia de parte de la autoridad responsable de la regulación de la actividad edificadora, informes sobre obras comenzadas o terminadas desde las autoridades responsables del control de edificios en construcción, o bien desde constructores individuales. El objeto de esas unidades locales sería entonces el de coordinar las informaciones suministradas desde las varias fuentes a fin de asegurar una cobertura completa, de entablar contacto con las autoridades públicas y con los constructores para hacer cualquier corrección necesaria, hacer una breve relación sobre algunas cifras principales a fin de proveer rápidamente a las autoridades locales de informaciones y, con intervalos periódicos, por ejemplo cada mes, someter todas las informaciones a la oficina central.