

A  
NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



Distr.  
LIMITADA

ST/ECLA/CONF.9/L.13  
25 de julio de 1962

ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLÉS

SEMINARIO LATINOAMERICANO SOBRE ESTADISTICA  
Y PROGRAMAS DE LA VIVIENDA

2-25 de septiembre de 1962

Copenhague, Dinamarca

Punto 4.1 (b) del programa provisional

DEMANDA ACTUAL DE VIVIENDAS

(Preparado por L.J.S. de Jonge (Países Bajos))

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

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1
A. Demanda actual de viviendas .....	1
B. Demanda futura de viviendas .....	1
II. EL CONCEPTO DEL MERCADO Y EL NORMATIVO .....	3
III. LAS UNIDADES APROPIADAS QUE DEBEN USARSE .....	5
IV. FUENTES ESTADISTICAS .....	5
V. DEFINICIONES Y NORMAS BASICAS .....	6
A. Definiciones .....	6
B. Normas .....	9
VI. EVALUACION ESTADISTICA .....	12
A. El concepto de "vivienda-hogar" .....	12
B. El concepto de "hogar-vivienda" .....	13
C. Conceptos distintos .....	15
VII. REFINAMIENTO DE LOS METODOS .....	17
VIII. OBSERVACIONES FINALES .....	20
IX. RESUMEN Y CONCLUSIONES .....	21

## I. INTRODUCCION

1. En su forma más simple puede describirse un programa de construcción de viviendas como una "tarea" encomendada a la industria de la construcción que consiste en erigir un determinado número de viviendas, dentro de un período establecido, a fin de elevar, o por lo menos mantener, las normas actuales de vivienda.

2. Los factores que determinan la evaluación de un programa de vivienda tan sencillo son los siguientes.

### A. Demanda actual de viviendas

En teoría la demanda actual de viviendas puede dividirse en:

- a) La escasez actual de vivienda (viviendas necesarias para reducir el número de hogares multifamiliares y el hacinamiento);
- b) Las necesidades de renovación, es decir el número de viviendas que deberían reemplazar la parte del acervo de vivienda que es inhabitable. Cabe destacar que ambas categorías de demanda de viviendas tienen estrecha relación entre sí, en el sentido de que el número de viviendas inhabitables ocupadas tenderá a ser mayor cuando la escasez de vivienda sea superior y viceversa. A las personas que tienen necesidad de vivienda y que por ser ésta escasa no pueden encontrar un lugar adecuado para vivir, no les queda otra alternativa que buscar una vivienda abandonada aunque no cumpla con los requisitos mínimos, y que no esté destinada a la habitación en parte o en su totalidad, u otra vivienda similar. El número de viviendas ocupadas deficientes disminuirá a medida que se reduce la escasez de viviendas, es decir, a medida que la oferta de viviendas apropiadas aumenta a un ritmo más rápido que la demanda.

### B. Demanda futura de viviendas

Como siempre se prevé que el programa de construcción de vivienda se ponga en práctica dentro de un período determinado, las finalidades del tipo de programa descrito sólo pueden alcanzarse si al evaluar el programa se toma en consideración el aumento de la demanda de vivienda durante el período en cuestión. Dicho aumento queda determinado principalmente por:

- /a) El desarrollo

- a) El desarrollo demográfico;
- b) La migración interna y externa;
- c) El deterioro del patrimonio de vivienda existente durante el período en cuestión;
- d) El desarrollo económico y social.

3. De hecho el programa de vivienda de tipo sencillo sólo satisfará las necesidades elementales de países que tienen problemas de vivienda. Es indudable que en la mayoría de los países se requiere formular un programa más complejo de construcción de viviendas, que comprenda no sólo el número de viviendas sino también su tamaño, el alquiler y que se aplique no sólo al país en su totalidad sino también a sus diferentes regiones. Esto se refiere no sólo a los países que tienen una escasez moderada de vivienda y que deben, por lo tanto, evitar la sobreproducción desde el punto de vista regional así como también en relación con el tipo de vivienda. Se aplica también a los países donde existe gran escasez de vivienda. Hasta cierto punto, podría no ser necesario, en el caso de los países mencionados en último término, considerar muy detenidamente el tipo de viviendas ni el lugar en que se construirán, pues todo aumento significa una mejora. No obstante, donde hay gran escasez de viviendas generalmente los recursos son también muy escasos, y es importante se usen conforme a algún sistema de prioridades, que deben basarse principalmente en el grado de escasez de vivienda en las diferentes zonas del país.

4. En este trabajo sólo se pretende analizar los problemas más importantes relacionados con la evaluación de las necesidades actuales de vivienda para la formulación del programa más sencillo de construcción de vivienda. En otras palabras sólo se refiere al cálculo de la escasez cuantitativa de vivienda y no establece diferencias entre las viviendas que se construirán, según el tamaño y el alquiler. Ello se debe a que de ordinario los gobiernos centrales sólo se ocupan de los programas más sencillos de construcción de viviendas para las diferentes regiones de un país; en la práctica los más complejos derivan de éstos, al ser refinados en la esfera local.

Los gobiernos centrales corrientemente toman como punto de partida para sus programas nacionales la escasez cuantitativa en las diferentes regiones del país. Posteriormente se incluyen otros factores y metas que

/no tienen

no tienen necesariamente relación con la demanda actual. Por lo tanto podría considerarse necesario, por ejemplo, estimular el establecimiento de una nueva industria en el centro de una región donde hay gran desempleo y no existe escasez de vivienda, o ubicar las viviendas construidas por iniciativa de las autoridades públicas en lugares donde proporcionen la mejor propaganda desde un punto de vista político, en lugar de hacerlo en aquellos donde más se necesitan. Cuando el número de viviendas por construir en cada región se establece en esta forma, que en algunas regiones podría haber poca relación entre dicho número y el requerido. Los gobiernos centrales tienden a dejar en manos de las autoridades locales la decisión sobre el tamaño, alquiler, etc. de las casas por construir, ya que ésta en muchos casos se basa en normas que cambian constantemente e incluso se adopta aplicando el método del tanteo, en lugar de basarse en el análisis de la demanda actual de viviendas.

## II. EL CONCEPTO DEL MERCADO Y EL NORMATIVO

5. Se pueden aplicar dos conceptos diferentes para resolver el problema de la escasez de vivienda:
6. El primero es el concepto de mercado, según el cual la escasez de vivienda se define como la situación en que la demanda de viviendas es superior a la oferta en las condiciones actuales de alquiler, precios e ingresos.
7. Evidentemente es muy difícil evaluar la escasez de vivienda considerada en este sentido, pues supone evaluar la "demanda efectiva", que indica las necesidades de vivienda derivadas de la demanda en el mercado, en un momento determinado y en las circunstancias particulares de ese mercado. Además cualquier "mercado nacional" se compone de muchos submercados, según las regiones y los tipos de vivienda, existiendo para cada uno de ellos una relación de oferta a demanda. El problema se complica aún más por el hecho de que en muchos países, debido a la escasez actual de vivienda, su oferta depende de la legislación sobre alquileres y otras medidas.
8. Debido a las dificultades que surgen al evaluar "la demanda efectiva" cuando se tienen en cuenta todos los factores que la determinan, muchos países prefieren emplear el concepto normativo (o subjetivo) de la escasez de  
/vivienda, según

vivienda, según el cual existe escasez mientras las normas corrientes de habitación sean inferiores a los objetivos de la política de vivienda.

9. Sin embargo, no se elige el criterio normativo simplemente por los problemas mencionados. Ofrece también ciertas ventajas positivas. Así la inclusión de las metas (futuras) de la política de vivienda en la demanda actual, que es indispensable cuando se formulan los programas de construcción y que es inherente al método normativo, da lugar a muchas dificultades cuando se usa el concepto de mercado, dado que el método normativo tiene en cuenta lo que es conveniente desde un punto de vista social, especialmente en el caso de los grupos socio-económicos inferiores. En gran medida las necesidades de vivienda de estos grupos no se dejan sentir cuando se usa el concepto de mercado, ya que se necesitan medidas sociales especiales para convertir estas necesidades en demanda efectiva. Además el método normativo, que es mucho más sencillo desde el punto de vista metodológico, requiere menos información y es de naturaleza más objetiva, como se podrá apreciar claramente en este documento. Por lo demás, en general, se dispondrá de informaciones de este tipo para las diferentes zonas de un país, lo cual permite calcular también las necesidades regionales de vivienda. Este cálculo resulta mucho más complicado si se aplica el concepto de mercado, porque en ese caso será bastante difícil disponer, incluso para el país en conjunto, de las cifras más subjetivas necesarias para calcular la demanda efectiva. Y lo es más aún si se tiene en cuenta que la formulación de los programas de construcción de vivienda supone también predecir la demanda efectiva futura. Por último, el concepto normativo le permite a cada país tener en cuenta los objetivos de su política de vivienda, en otras palabras determinar su escasez de vivienda basándose en la situación efectiva de la vivienda y en sus posibilidades económicas y sociales de mejorar las normas de vivienda. Ello significa que la aplicación del concepto normativo le permitirá a los países elevar el nivel de sus normas a medida que mejoran sus posibilidades económicas y sociales y/o la situación efectiva de la vivienda.

10. Estas son las razones principales que se han considerado en este trabajo para aplicar el método normativo a la determinación de la oferta y demanda de vivienda.

### III. LAS UNIDADES APROPIADAS QUE DEBEN USARSE

11. En el Seminario de Vivienda se dedica una sección especial a los índices que describen la situación actual de la vivienda. Se ha indicado cuan útiles pueden ser estos índices para el análisis de aspectos especiales del problema de la vivienda. Sin embargo, para la evaluación de la escasez actual de vivienda es necesario aplicar un método diferente.

12. Como se indica en la introducción de este trabajo, todos los programas de habitación se expresan en función de las viviendas por construir. Ello significa que es necesario expresar en función del número de viviendas no sólo la oferta de vivienda sino la demanda y la escasez. En consecuencia la demanda de vivienda debe expresarse en función del número de unidades que tienen necesidad de vivienda, y es evidente que el cálculo de las necesidades de vivienda debe partir del hogar y/o la unidad familiar y no de la población en general.

13. De este modo, desde el punto de vista metodológico el mejor método para evaluar la escasez actual de vivienda es aquel en que ésta se deriva de la comparación del número de viviendas disponibles y el número actual de hogares y/o familias.

### IV. FUENTES ESTADÍSTICAS

14. Para evaluar la demanda actual de vivienda dentro del marco de un programa de construcción de vivienda la mejor base posible es el censo general de habitación, puesto que:

- a) proporciona cifras correspondientes tanto a las unidades de viviendas como a los hogares y/o las familias;
- b) permite por lo general establecer una diferenciación regional de vastos alcances que tiene importancia en relación con la posibilidad de tratar por separado las diversas zonas del país; y
- c) describe la situación actual de la vivienda con muchos pormenores, proporcionando así valiosos antecedentes para establecer las normas y hacer los cálculos correspondientes.

15. Sin embargo, los censos generales requieren un vasto aparato administrativo; son onerosos, su preparación es demorosa e igualmente lo es su ejecución y la elaboración de los resultados obtenidos. Por lo tanto en los

/países donde

países donde hasta ahora no se ha levantado ningún censo especial de vivienda (o donde el último censo disponible no proporciona suficiente información sobre la situación de la vivienda), la información básica que se usará a corto plazo podría reunirse por medio de censos parciales y/o encuestas de vivienda. Estas últimas podrían también usarse para reunir la información necesaria sobre los rubros que no se pueden incluir en los censos.

16. Aunque los censos parciales y las encuestas por muestreo pueden ser muy útiles para conocer las necesidades de vivienda, los censos de habitación constituyen una base mucho mejor, ya que los primeros carecen de una o ambas ventajas mencionadas en el párrafo 14 (b) y (c).

## V. DEFINICIONES Y NORMAS BASICAS

### A. Definiciones

17. En relación con las nociones fundamentales de vivienda, hogar particular y familia, en la práctica se producen diferencias bastante considerables entre los diversos países. Sin embargo a este respecto se ha llegado a un cierto consenso, cuyos principios se establecen en El Estudio Estadístico M28 de las Naciones Unidas: Principios Generales para un Censo de Habitación, y en el documento de la Conferencia de Estadísticos Europeos (W.G.6/81): European Programme for National Population Censuses.

La característica más notable que se observa en estos trabajos es que en la esfera mundial, en contraposición a lo que sucede en muchos países, las nociones de vivienda y hogar particular se definen separadamente, sin que exista una relación estrecha entre ambos, en tanto que en Europa se ha definido la noción de familia en forma muy restringida.

Como la definición de las nociones básicas tiene importancia decisiva para calcular las necesidades actuales de vivienda, las definiciones respectivas, recomendadas en los documentos mencionados, se exponen extensamente en los párrafos siguientes.

18. En las recomendaciones mencionadas se define la "vivienda" en primer lugar como una clase especial de unidad de habitación. Se obtendrá una idea más clara de la clasificación recomendada de vivienda, que se indica a continuación:

/1.0.0 Viviendas



- 1.0.0 Viviendas destinadas a la habitación
  - 1.1.0 Viviendas privadas
    - 1.1.1 Vivienda privada de tipo corriente (casas, apartamento, piso, etc.)
    - 1.1.2 Viviendas rústicas (chozas, cabañas, etc.)
    - 1.1.3 Viviendas móviles (remolques, alojamientos transportables, tiendas, embarcaciones, vagones, etc.)
    - 1.1.4 Viviendas improvisadas (casas habitadas por ocupantes sin título, callampas, casas brujas, etc.)
  - 1.2.0 Viviendas colectivas
    - 1.2.1 Hoteles, casas de huéspedes sin pensión y hospederías (hoteles, moteles, posadas, casas de huéspedes con pensión, etc.)
    - 1.2.2 Instituciones (conventos, hospitales, internados escolares, etc.)
    - 1.2.3 Campamentos (de leñadores, mineros, militares, etc.)
    - 1.2.4 Viviendas multifamiliares (long houses, barracones, conventillos, casas de vecindad, carré, etc.)
- 2.0.0 Viviendas no destinadas a habitación pero utilizadas como tales
  - 2.1.0 Estructuras permanentes no destinadas a habitación (graneros, fábricas, garages, almacenes, etc.)
  - 2.2.0 Otras viviendas (cuevas, refugios naturales, etc.)

19. Aunque la clasificación dada indica en forma bastante clara los elementos que deben excluirse de la definición de vivienda, se ha dejado sentir la necesidad de disponer de una definición más positiva que indique lo que debería incluirse. Se recomienda la siguientes

"Una vivienda privada es 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 no se utiliza totalmente con otros fines. Debe tener acceso independiente a una calle (ya sea directamente por jardín o un terreno) o a un espacio común dentro del edificio (escalera, pasillo, corredor, etc.)". . . .

20. A diferencia de esta definición de vivienda (y también de la de los otros tipos de vivienda), la definición recomendada de hogar particular es la siguiente:

- "a) Hogar unipersonal: persona que vive sola en una vivienda o que, como inquilino, ocupa uno o varios cuartos distintos en una vivienda, pero sin unirse a ningún otro ocupante de la misma para formar parte de un hogar multipersonal tal como se lo define seguidamente; o
- b) Hogar multipersonal: grupo de dos o más personas que se asocian para ocupar, en su totalidad o en parte, una vivienda y para proveer a sus necesidades alimenticias o de otra índole vital. Los miembros del grupo pueden, en mayor o menor medida, poner en común sus ingresos y tener un presupuesto único. El grupo puede estar compuesto solamente de personas emparentadas entre sí; o de personas sin vínculos mutuos de parentesco; o de parientes y no parientes a la vez; comprendiendo a los huéspedes con pensión completa, pero no a los que simplemente alquilan un cuarto ..."

21. Además de esta definición de hogar particular, se define por separado los hogares colectivos, que comprenden "los grupos de personas que viven en establecimientos de enseñanza, establecimientos penitenciarios, hospitales, instalaciones militares, hoteles, pensiones, etc. Los hogares en los cuales el número de huéspedes o de inquilinos pase de cinco deben considerarse como pensiones y empadronarse como hogares colectivos".

Cabe destacar que esta definición no se relaciona estrictamente con el concepto de vivienda colectiva, en la misma forma que el hogar particular no se relaciona estrictamente con el de vivienda privada.

22. En Europa se recomienda clasificar los hogares no sólo según si constituyen hogares privados o colectivos, sino que deben subdividirse aún más según si contienen núcleos familiares, y si así fuera, deben clasificarse según su número. Para este objeto se define una familia (núcleo) como: una pareja casada sin hijos, una pareja casada con uno o más hijos solteros (es decir que nunca han contraído matrimonio), o un padre que tiene uno o más hijos solteros.<sup>1/</sup>

Vale la pena hacer notar que no se considera que todos los demás miembros unidos al hogar por vínculos de parentesco pertenecen al núcleo familiar.

---

<sup>1/</sup> Se incluyen los hijastros y los hijos adoptivos.

23. La recomendación europea supone que se clasificarán los hogares particulares como sigue:

- 1.0 Hogares no familiares
  - 1.1 Hogares unipersonales
  - 1.2 Hogares multipersonales
- 2.0 Hogares unifamiliares
  - 2.1 Pareja casada sin hijos
  - 2.2 Pareja casada con hijos solteros
  - 2.3 Padre o madre con hijos solteros
- 3.0 Hogares multifamiliares
  - 3.1 Comprenden una familia
  - 3.2 Comprenden dos familias
  - 3.3 Comprenden tres familias, etc.

Debe ponerse de relieve que los tipos de hogares mencionados en los puntos 2.0 y 3.0 pueden comprender además de los miembros del núcleo familiar, otros parientes y/o personas emparentadas entre sí. Estas últimas pertenecen al hogar pero no al núcleo familiar.

24. En relación con las familias, de lo dicho anteriormente, surgen dos tipos principales. En primer lugar existen las familias cuyo jefe es al mismo tiempo cabeza del hogar respectivo. Podrían llamarse familias primarias. En segundo lugar existen las familias cuyo jefe es al mismo tiempo cabeza del hogar respectivo. Podrían llamarse familias primarias. En segundo lugar existen las familias cuyo jefe no es simultáneamente el jefe del hogar. Podrían llamarse familias secundarias. Es evidente que también pueden existir familias secundarias en los hogares colectivos.

#### B. Normas

25. Como se expresa en la II sección de este trabajo, el enfoque normativo del problema analizado supone el establecimiento de normas tanto para la oferta como para la demanda actual de vivienda. También se subentiende que las normas mencionadas quedan determinadas por una parte por lo que es conveniente, y por otra, por lo que es posible. No obstante existe menos diferencia entre los países en cuanto a la conveniencia que en cuanto a la posibilidad de llevar a efecto lo que se considera conveniente. Por tanto parece apropiado analizar primero las normas desde el punto de vista de la conveniencia exclusivamente, a fin de obtener normas de aceptación general que

/podrían ser

podrían ser adaptadas por los países a la luz de su propia situación económica y social.

26. En cuanto a la oferta de vivienda la mejor forma de establecer una norma que tenga aceptación general es basarse en las características de las viviendas en uso, y de la clasificación de dichas unidades indicada en el párrafo 18 de este documento. Como los programas de construcción de viviendas (definidos en este trabajo) se refieren exclusivamente al sector privado del mercado de vivienda, pueden dejarse de lado las viviendas colectivas. En cuanto a los otros tipos de vivienda habrá consenso en que por lo menos las mencionadas en 2.0.0, 1.1.2, 1.1.4 y también la mayor parte de las mencionadas en 1.1.3 pueden eliminarse del patrimonio de vivienda por ser inadecuadas para albergar hogares particulares. Por consiguiente la conveniencia indica como norma, que en general, la oferta queda determinada por el número de viviendas de tipo corriente disponibles.

27. Hay que tener presente que la definición de vivienda de tipo corriente indicada en el párrafo 19 no asegura que la unidad constituya una vivienda adecuada. De hecho, la definición sólo comprende los elementos de independencia de los ocupantes y la permanencia de la estructura. Esto significa que el acervo de viviendas tradicionales incluye una cantidad (a veces considerable) de unidades deficientes, y en consecuencia es necesario introducir ciertas modificaciones en la norma correspondiente a la oferta de vivienda definida en el párrafo 26. Dichas modificaciones se expresarán principalmente en función de las condiciones técnicas de las viviendas, y evidentemente es imposible hacer una evaluación de estas condiciones técnicas sobre una base que tenga aceptación general. Por consiguiente, en esta etapa del análisis lo único que puede decirse es que la norma expresada en el párrafo 26 induce a formarse una idea excesivamente optimista de la situación de la vivienda, ya que sólo incluye parcialmente las necesidades de renovación.

28. En cuanto a las necesidades de vivienda, se hace presente que con arreglo a la definición de vivienda de tipo corriente, esta unidad debe estar destinada a ser habitada por un hogar particular. Ello sugiere que la norma sería que por lo menos cada hogar particular debiera disponer de una vivienda independiente de tipo corriente.

29. En relación con lo anterior, cabe señalar que en un mercado libre de vivienda el número de hogares tenderá siempre a ser igual al número de viviendas disponibles; puesto que cuando se produce escasez de vivienda los alquileres suben, obligando a los hogares que no pueden pagar arriendos más elevados a juntarse con otros hogares hasta que se produzca equilibrio entre la oferta y la demanda. En cambio, cuando se produce una oferta excesiva de viviendas, bajan los arriendos pudiendo así separarse los hogares que se unieron con otros porque no estaban en condiciones de proporcionarse vivienda por sus propios medios, y alquilar o adquirir una vivienda aparte. Sin embargo, hay que tener presente que:

- a) en muchos países el mercado de vivienda no es libre sino que está reglamentado de uno u otro modo;
- b) debido a la escasez de vivienda uno o dos hogares pueden ocupar en común una vivienda, sin asociarse para proveer a sus necesidades alimenticias o de otra índole vital, constituyendo así dos o más hogares distintos en una sola vivienda;
- c) debido a la escasez de vivienda muchos hogares pueden ocupar viviendas que no corresponden a la definición de vivienda de tipo corriente, constituyendo así unidades que requieren vivienda independiente;
- d) previendo un aumento del número de viviendas, grupos de personas pueden separarse de los hogares existentes y comenzar a formar unidades aparte incluso antes de que se disponga de viviendas independientes.

Por una o más de las razones mencionadas el número de hogares será prácticamente siempre mayor que el número de viviendas (de tipo corriente) disponibles.

30. En especial el factor mencionado en d) indica que el número de hogares existentes sólo permite estimar las necesidades mínimas de vivienda. Los hogares, y especialmente los hogares multifamiliares (véase los párrafos 22 y 23) pueden, cuando mejoran las condiciones económicas y sociales, dividirse en unidades más pequeñas hasta el punto de que cada familia secundaria constituya un hogar independiente. Ello significaría que podría obtenerse una base práctica para evaluar las necesidades máximas de vivienda sumando al número de hogares actuales el número de familias secundarias incluidas en los hogares multifamiliares.

## VI. EVALUACION ESTADISTICA

31. La aplicación de las normas establecidas en la sección V de este documento depende desde luego en gran parte del material estadístico disponible y de las definiciones de las nociones básicas en que se fundamenta este material. Como se indica en el párrafo 17, en la práctica se producen grandes diferencias entre los países en cuanto a la forma en que se definen las nociones básicas de vivienda, hogar y familia. Por lo tanto se ajustaría a la realidad distinguir tres posibilidades principales y analizar con respecto a cada una si pueden estimarse las necesidades actuales de vivienda, y en caso afirmativo en qué grado y de qué manera.

### A. El concepto de "vivienda-hogar"<sup>2/</sup>

32. Algunos países aplican en los censos y otras encuestas un concepto que podría denominarse de "vivienda-hogar", es decir parten del concepto de hogar expuesto en el párrafo 20 y definen una "vivienda" como el espacio (cuarto o cuartos) ocupados por un hogar particular. Según este sistema existe una equivalencia absoluta entre la definición de "hogar" y "vivienda", o sea el número de viviendas es siempre igual al número de hogares. Es evidente que cuando se aplica este concepto resulta muy complicado evaluar la escasez actual de vivienda.

33. Cuando el problema se analiza desde el punto de vista de la oferta, la aplicación de la norma indicada en el párrafo 26 es desde luego prácticamente imposible, ya que una "vivienda" en este caso puede ser una vivienda tradicional así como una parte de ella (uno o más cuartos), una vivienda improvisada o rústica o una parte de ella, etc., no pudiéndose identificar, por consiguiente, las viviendas de tipo corriente.

Por tanto en estos casos habría que estimar el número de "viviendas" inapropiadas para la habitación, y ello sólo es posible si se clasifican conforme a un criterio apropiado como:

---

<sup>2/</sup> Cabe destacar que este concepto se usa para los fines de este trabajo y no debe considerarse como recomendación. En relación con el análisis de dicho concepto, el término "vivienda" se refiere al espacio (cuarto o cuartos) ocupados por un hogar. Este concepto ha sido aplicado por algunos países y no debe confundirse con la "vivienda de tipo corriente (permanente)" definida en el párrafo 304 de los Principios Generales para un Censo de Habitación (ST/STAT/SER.M/28).

- a) grado de permanencia del edificio en que se encuentran ubicadas las "viviendas" (permanentes, semipermanentes, temporales);
- b) uso a que se destina el edificio (residencial, no residencial);
- c) tipo de edificio (vivienda individual, vivienda colectiva, etc.) y
- d) Servicios de la "vivienda" (cocina, etc.).

Si es posible hacer tal cálculo, podría considerarse la escasez actual de vivienda, mirada por el lado de la oferta, como el número de viviendas necesarias para reemplazar el número estimado de "viviendas" que no se prestan para la habitación.

34. Al enfocar el problema desde el punto de vista de la demanda surgen las mismas dificultades, en la medida en que el número de hogares sea igual al número de "viviendas", lo cual da lugar a confusiones al aplicar la norma mencionada en el párrafo 26. Con todo, como la definición de hogar es consecuente con la mencionada en párrafo 20, es posible clasificar los hogares por tipo, indicando el número de familias que en él viven. Si puede hacerse esa clasificación, la aplicación de la norma mencionada en el párrafo 30 permite considerar la escasez de viviendas derivada de la demanda como el número de familias secundarias que viven en hogares multifamiliares.

35. Resumiendo lo anterior, cuando se usa el concepto de "vivienda-hogar" puede considerarse la escasez de vivienda como el número de viviendas necesarias para alojar los hogares que viven en:

- a) el número calculado de "viviendas" inadecuadas;
- b) el número estimado de "viviendas que no cumplen con los requisitos mínimos", más el número de viviendas requeridas para alojar;
- c) las familias secundarias que viven en hogares multifamiliares (hogares en potencia que no disponen de una vivienda aparte).

B. El concepto de "hogar-vivienda"<sup>3/</sup>

36. El concepto de "hogar-vivienda" es exactamente lo contrario de lo expuesto en el punto A. En este caso la definición de vivienda indicada en

---

<sup>3/</sup> Cabe destacar que este concepto se usa para los fines de este trabajo y no debe considerarse como recomendación. En relación con el análisis de dicho concepto, el término "hogar" se refiere al grupo de personas que ocupan una vivienda. Este concepto ha sido empleado por algunos países y no debe confundirse con el "hogar particular" definido en el párrafo 403 de los Principios Generales para un Censo de Habitación (ST/STAT/SER.M/28).

en el párrafo 19 es el punto de partida, y se define el "hogar" como el número total de personas que ocupan una vivienda. Aunque en este caso también el número de viviendas es igual al de "hogares" debido a que existe equivalencia absoluta entre ambos, en la práctica es preferible emplear el concepto de "hogar-vivienda" en lugar del de "vivienda-hogar". La razón principal es que el concepto de "hogar-vivienda" permite de inmediato hacer un inventario de las unidades de vivienda, por tipo de unidad, e identificar claramente el tipo denominado "vivienda de tipo corriente". Es evidente que al emplear este concepto el número de unidades de vivienda y de "hogares" (siendo de hecho estos últimos el "grupo de ocupantes" u "ocupantes únicos") será mucho menor que cuando se aplica el concepto de "vivienda-hogar", puesto que

- a) desde el punto de vista de las "viviendas" el concepto de "vivienda-hogar" considera que hay partes de las unidades de vivienda que constituyen "viviendas" aisladas;
- b) desde el punto de vista del "hogar" cuando se aplica el concepto de "hogar-vivienda" el conjunto de hogares individuales que viven en una unidad de vivienda se empadronan como un solo "grupo de ocupantes". Frecuentemente al aplicar dicho concepto se empadronan los hogares unipersonales como miembros de ese grupo.

37. Desde el punto de vista de la oferta puede calcularse fácilmente la escasez de vivienda empleando la norma establecida en el párrafo 26 de este trabajo. Ello significa que la escasez de vivienda puede expresarse desde este punto de vista como el número de viviendas no comprendidas en la definición de viviendas de tipo corriente. Cuando se aplica un programa más complejo para elaborar las informaciones básicas, hasta sería posible estimar el número de viviendas deficientes (véase el párrafo 27) que debe sumarse a la escasez de vivienda. Cabe destacar que el número total de viviendas que debe renovarse, calculado con arreglo a este sistema, será mayor que el número correspondiente calculado conforme al sistema mencionado en el punto A. En el caso de este último sistema no existe ni siquiera la certeza de que los cálculos hechos incluyen todas las viviendas no tradicionales.

38. Desde el punto de vista de la demanda, la aplicación de la norma establecida en el párrafo 28 nuevamente da lugar a confusiones, a menos que se /clasifique el



clasifique el "número de ocupantes" según el número de familias incluidas. En ese caso se puede aplicar la norma establecida en el párrafo 30.

39. En resumen, cuando se emplea el concepto de "hogar-vivienda" puede considerarse que la escasez de vivienda es el número de viviendas necesarias para

- a) reemplazar el número de viviendas privadas no comprendidas en la definición de vivienda de tipo corriente;
- b) reemplazar el número calculado de viviendas "deficientes", más el número de viviendas necesarias para alojar;
- c) el número estimado de familias secundarias empadronado en el "grupo de ocupantes".

C. Conceptos distintos

40. Cuando se usan los conceptos distintos recomendados para vivienda y hogar, hay aún más posibilidades de calcular la escasez de vivienda, lo cual significa que pueden identificarse mayor número de elementos para determinar su escasez.

41. Desde el punto de vista de la oferta la norma correspondiente indica que deben renovarse todas las viviendas que no están comprendidas en la definición de vivienda de tipo corriente. Al igual que en el caso de B, cuando se usa este sistema, puede aplicarse un programa más complejo para elaborar la información básica, lo que permite hacer una estimación bastante aproximada del número de viviendas tradicionales deficientes. En este caso nuevamente, el número de viviendas deficientes debe sumarse para calcular la escasez de vivienda.

42. Desde el punto de vista de la demanda la aplicación de la norma formulada en el párrafo 28 lleva en primer lugar a corregir las cifras indicadas en el párrafo 41. Como los hogares y las viviendas se definen por separado, surge la posibilidad de que el número de hogares que habita en "viviendas no destinadas a habitación" sea mayor que el número de viviendas que ocupan, porque como ya se indicó en la definición correspondiente (véase el párrafo 20 (b)), un hogar particular puede igualmente ocupar parte o la totalidad de una vivienda, lo cual supone que la unidad de vivienda puede ser ocupada por dos o más hogares. Por lo tanto la escasez de vivienda no debe calcularse sobre la base del número de viviendas no destinadas a habitación sino del número de hogares que en ellas vive.

/Como la

Como la misma situación puede presentarse en el caso de las viviendas tradicionales también debería sumarse a la escasez de vivienda el número de hogares que viven como subarrendatarios en viviendas de tipo corriente. Sin embargo, no resulta ajustado a la realidad incluir todos los hogares unipersonales que viven como simples arrendatarios de una habitación amueblada, porque no todos ellos demandan una vivienda independiente. Los simples arrendatarios de una habitación amueblada generalmente desean vivir solos, pero prefieren hacerlo con otro hogar en una misma vivienda a fin de obtener ciertos servicios de dicho hogar (de cocina, limpieza, etc.). Por lo tanto, sólo debe incluirse en la escasez de vivienda una proporción estimada de los arrendatarios de habitaciones amuebladas. Finalmente, por la misma razón deben sumarse, en la misma forma descrita en los puntos A y B, las familias secundarias vivan o no en viviendas tradicionales.

43. Resumiendo lo anterior, cuando se emplean conceptos distintos, la escasez de vivienda puede calcularse como el número de viviendas necesarias para reemplazar:

- a) el número de viviendas particulares no comprendidas en la definición de vivienda corriente;
- b) el número calculado de viviendas tradicionales deficientes más el número de viviendas necesario para alojar;
- c) El número de familias secundarias en hogares multifamiliares;
- d) las viviendas que ocupan los hogares multipersonales en calidad de subarrendatarios (cualquiera que sea el tipo de unidad de vivienda en que vivan como tales);
- e) las viviendas ocupadas por la proporción estimada de simples arrendatarios de una habitación amueblada que necesitan vivienda aparte.

44. Los tres "conceptos" mencionados en los puntos A, B y C se comparan en el diagrama del Anexo I de este documento. Los elementos que determinan la escasez de vivienda se indican por medio de flechas. Las secciones encerradas entre líneas de puntos se refieren a casos para los cuales sólo puede hacerse un cálculo; aquellos encerrados por líneas unidas, a los casos que se calculan sobre la base de las cifras "exactas" disponibles. Las letras hacia las cuales están dirigidas las flechas corresponden a las usadas en el texto en

/los párrafos

los párrafos 35, 39 y 43. Por razones de conveniencia el significado de las letras se resume al pie del anexo. El diagrama indica claramente que el concepto explicado en el punto A es el menos favorable, debido a que no identifica muchos - demasiados - elementos de la escasez de vivienda y que el explicado en el punto C ofrece las mayores posibilidades en cuanto al cálculo de la escasez de vivienda.

## VII. REFINAMIENTO DE LOS METODOS

45. En la sección V B de este documento se indica que en el concepto normativo de la escasez de vivienda la oferta se determina sobre la base del número de viviendas de tipo corriente (standard) y la demanda por el número de hogares particulares. No obstante en la práctica, no pueden tenerse en cuenta todas las viviendas en la oferta ni tampoco puede considerarse que todos los hogares particulares sean unidades que necesiten una vivienda independiente.

46. En lo que se refiere al aspecto oferta sólo pueden tomarse en consideración aquellas viviendas que en la actualidad están disponibles para habitación permanente por hogares particulares. Por lo tanto se excluirán las siguientes categorías de viviendas:

- a) viviendas que se destinan totalmente a fines comerciales;<sup>4/</sup>
- b) viviendas que se usan por temporadas o destinadas a usos secundarios;
- c) viviendas ocupadas por hogares colectivos.<sup>4/</sup>

Las viviendas ocupadas temporalmente y/o destinadas a usos secundarios, estén ocupadas o desocupadas en el momento, deben ser eliminadas ya que están destinadas por el dueño a ser ocupadas exclusivamente durante cierto período del año, y por lo tanto no las ocupa normal y permanentemente un hogar privado.

Las viviendas ocupadas por hogares colectivos también deben eliminarse, ya que este documento sólo trata de la demanda y escasez de hogares particulares. En especial como los pequeños hogares colectivos tienden a ocupar grandes viviendas tradicionales que no han sido transformadas para atender las necesidades de estos hogares pero que sin embargo las satisfacen, estas viviendas deben restarse de la oferta por no estar disponibles para que las usen normalmente los hogares particulares.

---

<sup>4/</sup> Aunque estas unidades quedan excluidas de las viviendas convencionales según la definición citada en el párrafo 19, se mencionan aquí para ser excluidas cuando se calcule la oferta de vivienda, debido a que algunos países por razones comprensibles no aplican la exclusión citada en la definición recomendada.

47. Cierta proporción de las viviendas móviles disponibles debe en principio sumarse al número de viviendas. Sin embargo, al aplicar este procedimiento se obtendría una cifra para la oferta de vivienda que comprendería un grupo heterogéneo de unidades. Por lo tanto, al calcular la oferta de vivienda es preferible no considerar las unidades móviles.<sup>5/</sup> De este modo en la práctica la oferta sólo se limita a la oferta de vivienda.

48. Como ya se ha indicado en relación con la demanda también es necesario hacer correcciones al número de hogares. A continuación se indican las categorías de hogares particulares que deben deducirse del total:

- a) Hogares particulares que viven voluntariamente en hoteles, etc.;
- b) hogares particulares del personal de instituciones, etc.;
- c) hogares particulares que viven voluntariamente en viviendas móviles.

En cuanto a los hogares privados que habitan en hoteles, casas de huéspedes con pensión y otras casas de simples arrendatarios de una habitación amueblada debe hacerse una distinción entre los hogares de las personas encargadas de ellos y los que allí viven permanentemente. Los hogares particulares de los encargados de hoteles, casas de huéspedes con pensión, etc., no necesitan una vivienda aparte. Ocupan locales que no corresponden al concepto normal de vivienda pero que cumplen totalmente con los requisitos de vivienda. Entre los demás hogares particulares que viven permanentemente en hoteles, etc., un cierto número vive allí porque se ven obligados a hacerlo debido a la escasez de viviendas. Desde luego esta cifra debe incluirse en el número de hogares que necesitan casa aislada. Todos los demás hogares particulares que viven en hoteles porque no desean hacerlo en una vivienda aparte, deben evidentemente excluirse.

No se considera que los hogares particulares del personal de instituciones, internados escolares, campamentos necesitan una vivienda independiente mientras vivan en el edificio de la institución. A menudo se exige que el personal de este tipo viva en la institución, de modo que un cierto número vive con sus familias en el local de la institución.

---

<sup>5/</sup> Ello implica que desde el punto de vista de la demanda también deben eliminarse los hogares que habitan viviendas móviles (véase el párrafo 48).

Los hogares particulares que viven permanentemente en viviendas móviles no deben en principio considerarse que forman parte de la demanda de vivienda. Sin embargo, algunos pueden habitar viviendas móviles debido a la escasez de viviendas de tipo corriente. Podría valer la pena estimar esta proporción y agregarla a las necesidades.

49. Del párrafo 28 se desprende que la población que vive en hogares no particulares no deben considerarse en la demanda. No obstante en algunos países un número considerable de hogares en potencia pueden estar ocultos en hogares no particulares, por ejemplo, en barracones, conventillos, campamentos de trabajadores y similares. Si hay posibilidad de que el número de estos hogares en potencia sea elevado, se debería intentar estimarlo para incluirlo en la demanda.

50. El párrafo 30 implica que lo ideal sería que cada familia secundaria se separara del hogar multifamiliar en que vive. Sin embargo, podría no considerarse ajustado a la realidad suponer de hecho que todas las familias secundarias necesitan vivienda independiente, especialmente cuando se trata en muchos casos de familias secundarias en hogares de granjeros. Según el número de estos casos y las condiciones económicas y sociales, debería deducirse una proporción de las familias secundarias por considerarse que no necesitan vivienda aparte.

51. Además debe sumarse a la demanda cierto número de viviendas desocupadas, en calidad de reserva. Ello es necesario para el normal funcionamiento del mercado de vivienda y la cifra puede ser menor en las zonas rurales que en las urbanas. Parecería imposible indicar cual es la reserva necesaria. En general parece haberse adoptado una cifra que fluctúa entre el 1 y el 3 por ciento del patrimonio de vivienda.

52. En muchos países la escasez de vivienda tiende a concentrarse en ciertas ciudades o zonas. Es evidente que en dichos países los promedios no pondrían en evidencia las considerables diferenciales locales y al mismo tiempo subestimarían el problema nacional de vivienda. Por lo tanto parece indispensable establecer en estos casos las escaseces locales y calcular la escasez nacional sumando las anteriores.

## VIII. OBSERVACIONES FINALES

53. Cuando se calcula la escasez de vivienda por los métodos descritos - incluso cuando se aplica el método descrito en la sección VI C de este trabajo con los refinamientos mencionados en la parte VII - podría de todos modos subestimarse las necesidades reales del mercado de vivienda, por dos razones: en primer lugar porque una situación en que cada hogar particular que tiene necesidad de vivienda poseyera una, no significaría necesariamente que la situación de la vivienda es satisfactoria. Podría existir discrepancias, por ejemplo entre:

- a) el tamaño de la vivienda y el del hogar;
- b) el alquiler cobrado por la vivienda ofrecida, comparado con el que se considera conveniente; y
- c) las instalaciones de las viviendas ofrecidas, comparadas con la demanda efectiva.

En segundo lugar, porque puede esperarse que a medida que disminuya la escasez, al aumentar el nivel de vida de los consumidores, aumentarán sus exigencias en materia de vivienda. La experiencia indica que las normas que parecen adecuadas durante un período pueden considerarse muy deficientes pocos decenios después. Así, es muy importante establecer normas avanzadas incluso para el cálculo de la escasez actual de vivienda. El problema de la escasez actual debe resolverse sin demora, ya que en el futuro, con toda seguridad, aumentará la demanda.

54. Como se indica en el párrafo anterior los métodos descritos para calcular la escasez actual de vivienda no permiten determinar el grado exacto de escasez. No obstante son muy valiosos. Cuando se aplican periódicamente (es decir cada diez años con ocasión de un censo de habitación, o anualmente sobre la base de encuestas de vivienda) permiten, siempre que se usen las mismas normas, seguir bien de cerca el mejoramiento en la situación de la vivienda y al mismo tiempo comprobar si se han alcanzado las metas del programa de construcción de viviendas y en qué grado.

#### IX. RESUMEN Y CONCLUSIONES

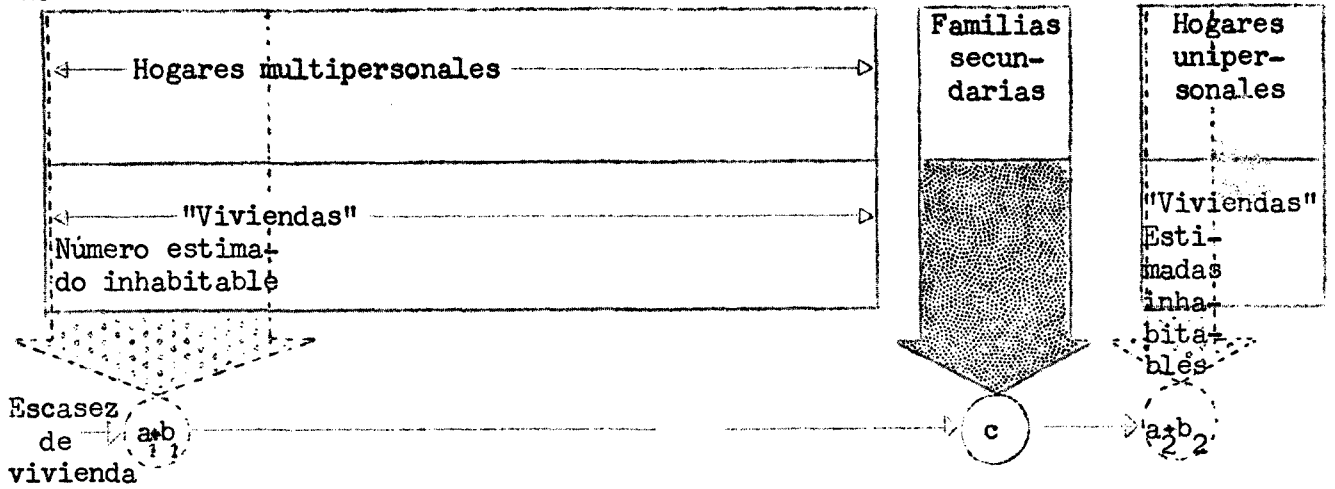
55. El mejor método para evaluar la escasez actual de vivienda se deriva de la comparación entre el número de viviendas disponibles y el número de hogares y/o familias.
56. La forma más práctica de resolver el problema parece ser el método normativo, empleando como punto de partida el principio de que cada hogar particular debe disponer de su propia vivienda corriente.
57. La norma correspondiente puede usarse más eficazmente como base para calcular la escasez de vivienda cuando los conceptos de "vivienda", "hogar" y "familia" se definen por separado, es decir en la forma recomendada por las Naciones Unidas. Hay otras definiciones que también ofrecen posibilidades a este respecto, pero se obtendrán resultados mucho menos satisfactorios, debido a que no permiten identificar partes más o menos importantes de la escasez de vivienda.
58. Sin duda el censo de habitación constituye la base ideal para calcular la escasez de vivienda. No obstante cuando no se dispone de un censo, se puede satisfacer el mismo objetivo por medio de encuestas de vivienda o censos parciales.
59. Conforme a lo dicho podría llegarse a la conclusión de que es muy importante mejorar las estadísticas a fin de que alcancen el nivel recomendado por las Naciones Unidas. Esta conclusión se fortalecerá aun más al estudiar las materias comprendidas en el trabajo correspondiente al punto 4.2 del temario provisional.



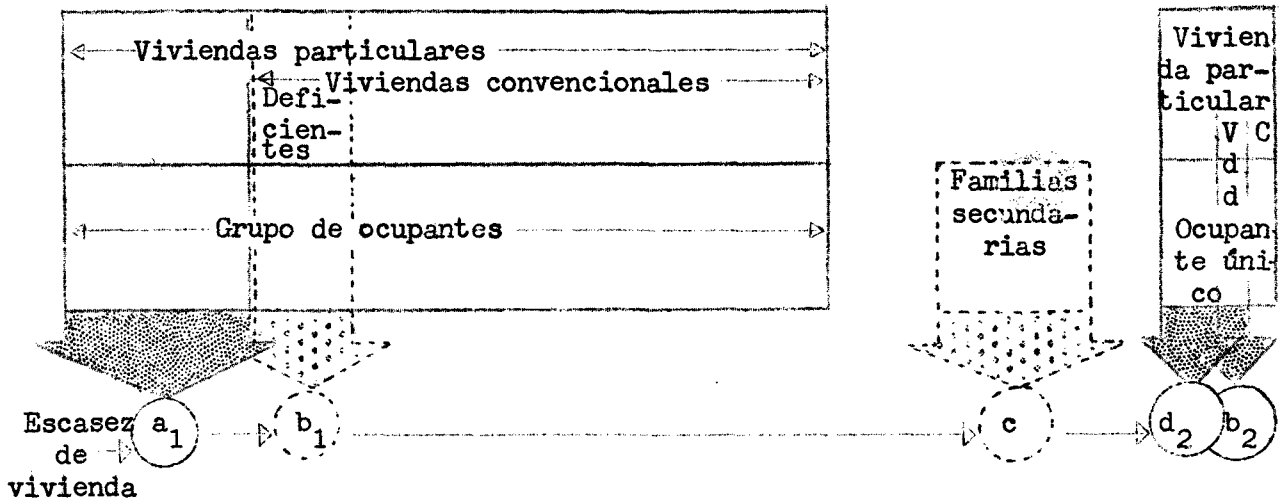


**CALCULO DE LA ESCASEZ DE VIVIENDA**  
( Empleando diferentes definiciones para "hogar" y "vivienda" )

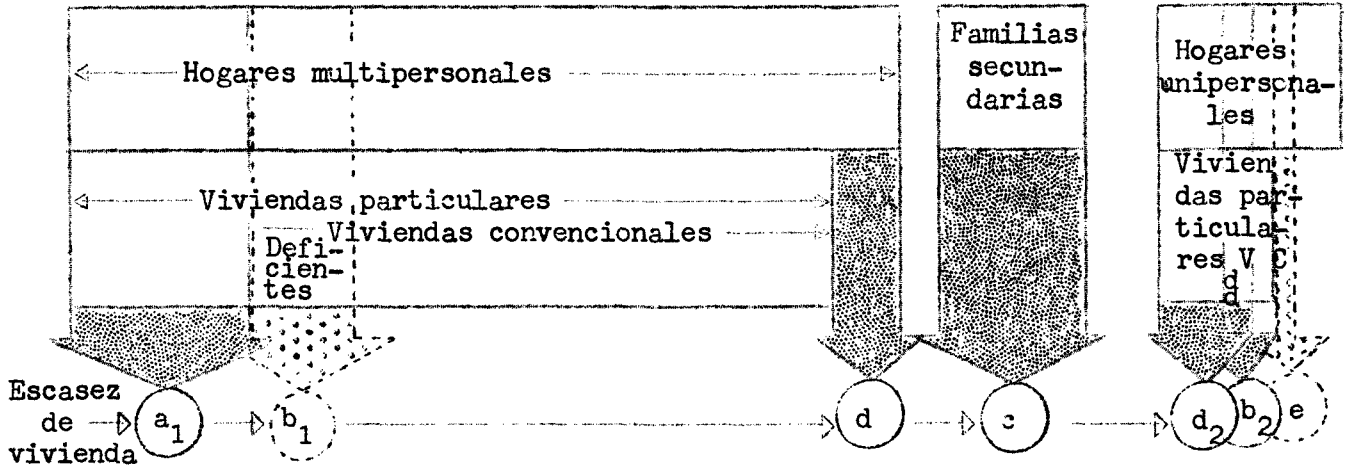
**A.- CONCEPTO DE "ESPACIO OCUPADO POR UN HOGAR PARTICULAR"**



**B.- CONCEPTO DE "LOS OCUPANTES DE UNA UNIDAD DE VIVIENDA"**



**C.- CONCEPTOS DISTINTOS**



Los elementos que determinan la escasez de vivienda se indican cuantitativamente por medio de flechas y cualitativamente por letras

FLECHAS:

LETRAS:

- Cifras conocidas con exactitud
- Cifras que se estimarán
- Número de viviendas que es necesario renovar:
- (a) Número de unidades de habitación privada que no corresponden a la definición de vivienda convencional <sup>1/</sup>
  - (b) Número estimado de viviendas convencionales deficientes <sup>1/</sup>
- Número de viviendas necesarias para atender a:
- (c) El número de familias secundarias en hogares multifamiliares
  - (d) Hogares multipersonales que comparten una vivienda particular
  - (e) La proporción estimada del número de arrendatarios de una simple habitación amueblada que necesitan una vivienda aparte
- <sup>1/</sup> 1=Ocupado por hogares multipersonales 2=Ocupados por hogares unipersonales

Nota.- La descripción más exacta del significado de la letra se encuentra en los párrafos 35,39 y 43.

