







Cuadernos **PNUD • UN HÁBITAT**





Cuadernos **PNUD • UN HÁBITAT**  
*Investigaciones sobre desarrollo humano*

**HÁBITAT Y DESARROLLO HUMANO**



*Colombia*

Cuadernos PNUD-UN Hábitat

*Hábitat y desarrollo humano* es una publicación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos -UN Hábitat y el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano Regional.

DIRECCIÓN INSTITUCIONAL

*Representante Residente del PNUD*, Alfredo Witschi-Cestari  
*Director General UN-Hábitat*, Fabio Giraldo Isaza  
Director Ejecutivo CENAC, Jorge Enrique Torres Ramírez

DIRECTORES DE PROYECTO

*Especialista en desarrollo social del PNUD*, Fernando Herrera  
*Oficial del proyecto en el PNUD*, Edgar Cataño  
*Coordinación metodológica y apoyo a la dirección*, Jorge Enrique Torres Ramírez

INVESTIGADORES

Fabio Giraldo Isaza, director investigación  
Alfredo José Bateman Guzmán, asistente  
Jorge Enrique Torres, coordinador metodológico

PROCESAMIENTO ESPECIALIZADO DE LA INFORMACIÓN

Francisco Javier Lasso, Un-Hábitat

COORDINACIÓN Y ASISTENCIA METODOLÓGICA

Elizabeth Pérez Pérez, CENAC  
Alejandro Torres Perico, CENAC

CORRECCIÓN DE TEXTOS Y COORDINACIÓN EDITORIAL

Amparo Díaz Uribe, PNUD

LEVANTAMIENTO DE TEXTOS Y ASESORÍA ADMINISTRATIVA

Patricia Guzmán, UN-Hábitat  
Paola Cainarca, PNUD  
David Quijano, PNUD  
Lillana Zuluaga, PNUD

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Type design

IMPRESIÓN:

Panamericana Formas e Impresos S.A.

Las opiniones y planteamientos expresados por los investigadores de Cuadernos PNUD-UN Hábitat, son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen a ninguna de las instituciones editoras.

## CUADERNOS PNUD • UN HÁBITAT

PRÓLOGO [11]

INTRODUCCIÓN [15]

ASPECTOS CONCEPTUALES [21]

    Ámbitos de estudio [21]

    Hábitat [31]

    Vivienda [40]

    Pobreza [60]

I. MEDICIÓN INTEGRAL DE LAS NECESIDADES HABITACIONALES.

    EL VÍNCULO ENTRE LO CONCEPTUAL Y LA GESTIÓN HABITACIONAL LOCAL [77]

        1.1 Antecedentes [78]

        1.2 Metodologías para la medición del déficit de vivienda [82]

        1.4 Medición integral de las necesidades habitacionales [93]

        1.6 Estructura institucional y de gestión local [95]

II. MEDICIÓN DE LAS NECESIDADES HABITACIONALES [99]

    2.1 Presentación [99]

    2.2 Aspectos metodológicos e instrumentales [100]

    2.3 Déficit cualitativo y cuantitativo convencional [112]

    2.4 Déficit de entorno. ECV 2003 [150]

    2.5 Otras variables de estudio. ECV 2003 [154]

    2.6 Percepción sobre las condiciones de vida y económicas del hogar [161]

    2.7 Entorno, seguridad y convivencia en bogotá d.c. [162]

III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES

A PARTIR DE LA LECTURA ESTADISTICA [167

5.1 Decreto 975 de marzo 31 de 2004125 [182

IV. DIFICULTADES DE LAS POLITICAS

DE HABITAT Y DE LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL [201

4.1 Complejidad y diversidad de las condiciones del hábitat en los territorios  
[201

4.2 La institucionalidad [203

4.3 La inversión social y el gasto público en vivienda de interés social [206

4.4 Diagnóstico y cuantificación [207

4.5 El mercado financiero [208

4.6 Las condiciones socioeconómicas de la población [208

V. BIBLIOGRAFÍA [211

VI. ANEXOS [219

6.1 Metodología de ajuste de ingresos: la medición  
de la pobreza por insuficiencia de ingresos.  
Francisco Javier Lasso Valderrama [219

6.2 Seguimiento de las principales estadísticas de la edificación [224

Cuando la pobreza entra por la puerta,  
el amor, las esperanzas, la seguridad y la confianza,  
se esfuman lentamente por la ventana



El presente documento pretende, a través de la óptica del desarrollo humano, hacer un análisis basado en una lectura técnica y detallada de la situación del hábitat urbano en Colombia. El estudio plantea opciones dirigidas a poblaciones que deben encontrar en el día a día respuestas a sus necesidades más básicas. Se trata entonces de proponer opciones para incorporar plenamente a todos los colombianos y colombianas en la aplicación eficiente y efectiva de las políticas sectoriales del Estado.

El mandato del PNUD promueve las condiciones que garanticen a la gente posibilidades para su propio desarrollo. El PNUD ofrece entonces estrategias que apoyan a los gobiernos nacionales y locales a identificar instrumentos que puedan ser utilizados en las realidades locales. Dentro de estas estrategias, el PNUD y UN-Hábitat, como agencia especializada del Sistema de Naciones Unidas, pretenden contribuir a la identificación de soluciones concretas a problemas complejos como es el desarrollo urbano en su interacción con el agro en el marco del conflicto que golpea a la nación.

La dramática realidad en la mayoría de las naciones exige crear una sociedad más equilibrada, capaz de limitar el vértigo consumista con que hoy en día se amenaza la coexistencia en las ciudades. Sin medios de vida sostenibles para todos, se amenaza la viabilidad de las poblaciones urbanas y por ende su indispensable interacción con el desarrollo integral del país.

Se puede sostener que bajo este parámetro toda política urbana debe estar dirigida a cerrar la brecha social, y por lo tanto debe considerar la relación de la ciudad con el territorio que la rodea como un componente prioritario.

Es bien sabido que Colombia es un país de ciudades y regiones diversas. En este contexto, lo urbano en interacción con lo rural debe ser considerado como uno de los principales componentes para desenredar

el nudo gordiano del ordenamiento territorial nacional. En este nudo se encuentran muchas de las causas de la pobreza y la exclusión, dos factores que han servido de caldo de cultivo para el conflicto que vive la nación colombiana.

El paradigma del desarrollo humano plantea la necesidad de estructurar respuestas a reflexiones como esta: ¿Se podría transformar el campo desde las ciudades y, a su vez, transformar las ciudades desde el campo? Esta reflexión, para transformarla en propuesta, implica muchos desafíos.

Uno de ellos es la urgencia de desacelerar la concentración urbana y por ende disminuir sus inmediatas consecuencias. Para ello se requieren políticas dinámicas de desarrollo rural, local y regional que consoliden el ordenamiento territorial e impulsen una mayor uniformidad en la distribución de la población a través del territorio nacional. Esto exige, como lo confirman los planteamientos del Gobierno nacional, una mayor presencia del Estado para que éste fomente mecanismos de descentralización y de fortalecimiento institucional a través de los municipios.

Pero, bajo la óptica del desarrollo humano, estas políticas también deben plantear mejoras en la seguridad urbana para garantizar un exitoso crecimiento de la calidad de vida de los pobladores en las ciudades colombianas. Esta visión estratégica debe entonces permitir desconcentrar, desde el centro hacia la periferia, el ordenamiento poblacional de la nación.

En el caso colombiano es necesario reevaluar desde un ambiente multidisciplinario, la complejidad en los asuntos del hábitat, la vivienda, la ciudad y el territorio.

El crecimiento de la nación ha venido de la mano del crecimiento urbano. La ciudad en este contexto no puede concebirse simplemente como una forma de convivencia forzosa; sus dirigentes deben establecer nuevas normas de existencia colectiva e individual a través de los códigos y símbolos de una realidad cambiante. En la especificidad del caso colombiano, el desplazamiento forzoso de poblaciones por causas económicas o de violencia es un factor que ha incidido sustantivamente en la constitución de espacios colectivos urbanos y rurales. Es entonces indispensable que la solución de sus dificultades respectivas sea una con-

dición inaplazable para poder mejorar la calidad de vida de toda la población.

En el contexto del desarrollo humano, es necesario que el hábitat en una ciudad del trópico incluya en su aspiración a la modernidad las especificidades que la constituyen. Es pues necesario preguntarse si la herencia campesina es un lastre para una ciudad moderna o si, por el contrario, la modernidad que esta representa debe ser a la vez campesina y urbana, a la vez mestiza y cibernética. En el aprovechamiento de estas riquezas puede estar la clave para transformar el campo desde la ciudad y la ciudad desde el campo.

El análisis que aquí presentamos pretende contribuir a identificar las condiciones básicas que deben ayudar a desenredar el nudo gordiano del ordenamiento territorial en Colombia.

Con el fin de encontrar soluciones que canalicen procesos en un corto y mediano plazo es necesario abordar holísticamente las estrategias de lucha contra la pobreza integrándolas en las agendas comprendidas en el concepto de hábitat.

Este concepto incluye: el territorio, su uso y propiedad; la pobreza urbana; el mejoramiento de los asentamientos precarios; el éxodo interno; la gobernabilidad participativa; el medio ambiente; la seguridad alimentaria; el transporte; la dimensión estética del habitar; el planeamiento y sus escalas locales y regionales en materia de desarrollo económico, urbanístico y habitacional. Todos estos son elementos que afectan la calidad de vida y que deben considerarse para repensar las relaciones entre lo urbano y lo rural en el marco de un conflicto (sumatoria de problemáticas históricamente no resueltas) que afecta profundamente el desarrollo territorial.

Estos elementos, que constituyen a su vez grandes desafíos, deben encontrar solución si se precisa constituir las bases de una sociedad justa y equitativa que ofrezca a todos los colombianos y colombianas soluciones a sus problemas de seguridad, empleo, productividad y convivencia.

Igualmente, la integración de estos conceptos es sin duda un gran reto para que los gobiernos cumplan con los Objetivos de Desarrollo del Milenio acordados por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio celebrada en Nueva York en el año 2000 y que se han venido

debatiendo en las principales sesiones y conferencias de las Naciones Unidas.

Con esta publicación esperamos contribuir a avanzar en varios de los componentes centrales de la lucha contra la pobreza. Nos referimos, en particular, a la desmarginalización, la incorporación de poblaciones altamente vulnerables a los círculos económicos formales y el fortalecimiento del Estado social derecho, base fundamental de una sociedad que pretende constituirse dentro de los parámetros del desarrollo humano.

Ante la pobreza, las soluciones pasan por un compromiso público-privado, pero en el entendido de que es un compromiso ciudadano para beneficiar a los más pobres a través de grandes márgenes de participación social, económica, política y cultural de todos los ciudadanos sin distinción. Se trata entonces de un compromiso que deben asumir actores de primer nivel como son las autoridades, el sistema financiero tradicional y los empresarios, pero también los beneficiarios de subsidios y ayudas; o sea, en general, todos los actores que conforman el hábitat.

Para atender estos desafíos, el PNUD en alianza con UN-Hábitat busca brindar, tanto al Gobierno nacional como a los gobiernos departamentales y municipales y especialmente a las comunidades más vulnerables, espacios de reflexión y de aprendizaje que permitan abordar la problemática desde un nivel interdisciplinario en temas de vivienda, desarrollo urbano y convivencia ciudadana.

Esta publicación es entonces una modesta pero concreta contribución a la construcción de una sociedad de bienestar para todos los colombianos y colombianas, sean éstos ciudadanos urbanos o pobladores de las inmensas y hermosas zonas rurales del país.

Este es el propósito central del ejercicio que aquí ponemos a disposición de la nación colombiana.

ALFREDO WITSCHI-CESTARI  
Representante Residente PNUD  
Coordinador Residente y Humanitario del SNU en Colombia

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo se inscribe en una reflexión global sobre el hábitat y su relación con las teorías de la complejidad; no pretende formular o probar hipótesis derivadas de modelos, sino servir para la discusión de los problemas del desarrollo humano territorial, con el fin de ofrecer algunas ideas para entender mejor cómo funciona el hábitat en el entreveramiento social en el que se encuentra inscrito. Adicionalmente, al revisar las estadísticas disponibles, pretende llamar la atención sobre la importancia de realizar un seguimiento permanente al “déficit de vivienda” para mejorar los efectos sociales del gasto público, en particular, aquellos orientados a la lucha contra la pobreza.

Los problemas del hábitat en un país como Colombia presentan en la actualidad una extraordinaria paradoja. Si ellos se observan con uno de sus muchos indicadores, el de las licencias de construcción, verificamos un importante auge en la vivienda costosa -que ya alcanza más de cuatro millones de pesos el metro cuadrado-, acompañado de un preocupante declive en las soluciones entregadas por la política de vivienda de interés social adelantada por el gobierno. En efecto, pese a los esfuerzos, las soluciones habitacionales no siempre le llegan a las familias registradas como las más pobres, aquellas que de acuerdo con las mediciones de este estudio, superan el 30% de los hogares del país. Esta situación es un reflejo palpable de la profunda crisis social que padecemos, donde las desigualdades se mantienen y los niveles de pobreza en todos los ámbitos, incluidos los del hábitat, no se logran disminuir a niveles aceptables a pesar del crecimiento económico.

El estudio es el resultado de una iniciativa promovida por el PNUD en el marco de su alianza con UN-Hábitat en el país y contó con el apoyo del Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional, CENAC. A pesar de haber sido dirigido por el Coordinador Nacional de Programas UN-Habitat en Colombia, no puede tomarse

como un documento oficial sobre las políticas de las Naciones Unidas sino, simplemente, como un aporte para la conformación de una agenda más amplia sobre los temas del hábitat y del desarrollo urbano y territorial. Su propósito es constituirse en una herramienta para la discusión de las estadísticas y metodologías de las condiciones del hábitat, en cuanto es una base para garantizar una adecuada intervención del Estado en la provisión de las necesidades sociales más urgentes.

El enfoque de trabajo del PNUD en el país es el desarrollo humano. Sobre esta base y los conceptos que se desarrollan sobre este paradigma se identifican claramente vínculos con el mandato de la agencia especializada UN-Hábitat. En este contexto, al relacionar el hábitat con el desarrollo humano, se toma a este último como un sistema de pensamiento que es, para realizar una indagación sobre el desarrollo humano en el territorio, evaluar problemas críticos y subrayar rezagos, en busca de propuestas que permitan recomendar estrategias y programas como las planteadas en los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas<sup>1</sup>; en este contexto, el desarrollo humano es una estrategia contra la pobreza que busca generar condiciones de equidad y bienestar. El empleo y las oportunidades de trabajo y generación de ingreso no son acontecimientos, sino procesos complejos.

Al inscribir la problemática del hábitat en esta nueva forma de ver los problemas del desarrollo, nos inmiscuimos en los temas de los teóricos de la complejidad, en razón a que en su búsqueda holística, el desarrollo humano como las discusiones sobre hábitat, propenden por la obtención simultánea de crecimiento, equidad, igualdad de género, eliminación de la pobreza, sostenibilidad intergeneracional, democracia política, participación ciudadana, identidad cultural, etc; en este enfoque, son importantes las instituciones, las cuales no pueden entenderse al margen de su contexto social y cultural. Se enfatiza la distribución de beneficios acumulando capital humano -social-político- en razón a que el

1. Este objetivo se enmarca en reflexiones del tipo: ¿para qué sirve un índice nacional de desarrollo humano -INDH-; ver: Hernando Gómez Buendía. “Los informes nacionales de desarrollo humano en América Latina”, presentación realizada en el lanzamiento del *Informe de desarrollo humano en el Eje Cafetero: un pacto por la región*, Manizales, julio 8, 2004.

desarrollo es para la gente, hombres y mujeres, ampliando sus opciones y el nivel de su bienestar: el ingreso o el crecimiento económico son un medio, el fin, es el desarrollo humano, imposible sin que todos los ciudadanos no disfruten de libertad y de un nivel mínimo de seguridad económica.

El desarrollo humano es ante todo una perspectiva de análisis que se concentra en la creación de complementariedades entre las diversas dimensiones de la sociedad: política, económico-social, estético-cultural. Es definido por algunos de sus divulgadores, como el manejo de la tensión inevitable entre economía y sociedad para asegurar el despliegue simultáneo de la riqueza, la habilitación de las personas y la integración de la sociedad<sup>2</sup>. Busca que las personas se sitúen como actores frente a la pugna entre sociedad y mercado, observar las condiciones socio-culturales del desarrollo humano territorial y el impacto recíproco entre las dimensiones de la sociedad y las dinámicas meramente cuantitativas de la economía.

Como hay un fuerte desequilibrio en la relación entre política y economía, hay dificultades en la creación de una democracia económica que como tantas veces lo ha puesto en discusión el PNUD, es la clave para el desarrollo humano. Esto pasa por poner el mercado al servicio de la ciudadanía: *“la política es tan importante para el éxito del desarrollo como la economía. La reducción sostenible de la pobreza requiere que haya un crecimiento equitativo, pero también que los pobres tengan un poder político. La mejor manera de conseguirlo de forma coherente con los objetivos del desarrollo humano es elegir formas firmes y profundas de gobernabilidad democrática en todos los niveles de la sociedad”*<sup>3</sup>.

Al indagar sobre la necesidad y pertinencia de profundizar la democracia, le restituye un lugar central a la política, en aquellos aspectos donde el mercado no resuelve los problemas de las asimetrías sociales. Planteado en términos de muchos de sus exponentes, el mercado hace bien lo

2. Ricardo French Davis. “Desarrollo humano y economía: América Latina en la actual era de la globalización”. En: *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano*, [www.revistadedesarrollohumano.org](http://www.revistadedesarrollohumano.org)

3. PNUD. *Informe sobre desarrollo humano*, 2002.

que los consumidores quieren que se haga; pero el problema radica en que una democracia política no se hace a imagen y semejanza de los consumidores, sino de los ciudadanos. En palabras del presidente chileno, Ricardo Lagos: “Si la sociedad la hacen los consumidores, la sociedad mantendrá la desigualdad propia del consumo de cada uno de los consumidores. Si la sociedad la definen los ciudadanos tendrá grados crecientes de igualdad, en tanto como ciudadanos todos somos iguales”. Una sociedad definida por su ciudadanía -ciudadanas y ciudadanos- es una sociedad que cada vez logra ofrecer a su población los bienes indispensables para el ejercicio de sus derechos; estos derechos son la base de la autonomía individual y colectiva, que no es otra cosa, que la libertad para expresar opiniones, que cuando son emitidas por ciudadanos, tienen el mismo valor: “*Si la libertad es realmente importante, no puede ser correcto reservarla únicamente para unos pocos elegidos ... La desigualdad es una preocupación central en la perspectiva de la libertad*”<sup>4</sup>. El desarrollo humano territorial es libertad y no hay libertad en pobreza extrema.

La democracia, entendida como “*el gobierno del pueblo*”, hace ineludible la discusión sobre la ciudadanía. Para ello es bueno retomar por un momento la maravillosa pregunta realizada hace mucho tiempo por Aristóteles: “¿Quién es ciudadano?: es ciudadano quien es capaz de gobernar y ser gobernado”. Este es el *quid* de la democracia, enseñar que no hay expertos a quienes es necesario confiar los asuntos públicos; como lo sostiene la directora Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, Elena Martínez<sup>5</sup>, la política en el sentido del manejo de lo público, de lo que nos es común, no se puede delegar en un mercado impersonal y en un saber tecnocrático; si el desarrollo humano es el aumento de las opciones para que las personas de carne y hueso puedan mejorar su calidad de vida, esto solo se puede alcanzar recuperando lo público para el debate y la participación de la gente y así lograr el desarrollo humano en los territorios.

4. Amartya Sen. “¿Qué impacto puede tener la ética?”.

5. Elena Martínez. “Prefacio”. En: *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*.

El combate a la pobreza no es posible sin realizar acciones positivas en materia social a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas sin las cuales no se puede llevar una vida digna. Toda persona, por el hecho de existir, tiene derecho a un nivel de vida adecuado y a una mejora continua en sus condiciones; reconocido de este modo, el derecho humano a un hábitat adecuado es fundamental para el disfrute de todos los derechos económico-sociales y culturales. El derecho a la vivienda, no se puede interpretar en un sentido estricto o restrictivo, que lo equipare al mero cobijo, o lo considere simplemente como una comodidad. Por ello el objetivo de UN-Hábitat es mejorar las condiciones de vida y trabajo para todas y todos mediante la gestión y el desarrollo eficiente, participativo y transparente de los asentamientos humanos, dentro del objetivo general de reducir la pobreza y la exclusión social en un mundo en proceso de urbanización.

Un hábitat adecuado significa algo más que tener un techo para protegerse. Significa también disponer de un lugar con privacidad, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad adecuada, seguridad de tenencia, estabilidad y durabilidad estructurales, iluminación, calefacción y ventilación dignos, una infraestructura básica que incluya abastecimientos de agua, saneamiento y eliminación de desechos, factores apropiados de calidad de medio ambiente y relacionados con la salud, y un emplazamiento adecuado y con acceso a fuentes de trabajo y a los servicios básicos, todo ello a un costo razonable. La idoneidad de todos estos factores debe determinarse junto con las comunidades, teniendo en cuenta una perspectiva de desarrollo gradual. El criterio de idoneidad suele cambiar de un país a otro: depende de factores culturales, sociales, ambientales y económicos concretos<sup>6</sup>.

Los asuntos humanos -individuales y colectivos- excluyen el que pueda darse cuenta exhaustivamente de las conductas individuales a partir de sus causas; lo que en el desarrollo humano se llama libertad no es precisamente la indeterminación, sino más bien la posibilidad de sobreponernos a las determinaciones. El ser humano en su vida lo muestra

6. <http://www.unhabitat-rolac.org>

permanentemente: es de una maleabilidad extrema, más extrema aún, cuanto más creación hay en sus vidas.

La democracia política es la posibilidad de crear un espacio de participación y un marco jurídico-global donde toda la ciudadanía tiene los mismos derechos; este valor trascendente no conlleva a eliminar las relaciones jerárquicas que necesariamente se establecen en la sociedad. Ello no es posible: hay hombres y hay mujeres; hay niños y hay adultos; hay jóvenes y hay viejos; hay científicos que se devanan los sesos por comprender y hay hombres que pasan sus días contemplando y escuchando el movimiento inescrutable de las olas del mar; se puede discutir la modalidad de las jerarquías, pero querer abolirlas es un sofisma intelectual propio de anarquistas, quienes nunca han podido entender que la realidad es la realidad humana, imposible de existir sin normas ni leyes; esto es, sin instituciones.

## ASPECTOS CONCEPTUALES

### *Ámbitos de estudio*

De manera consecuente con la perspectiva de análisis prevista en torno a la lectura de estadísticas relacionadas con las condiciones habitacionales de la población de hogares colombianos, resulta preciso anticipar el marco de referencia que define la orientación conceptual requerida para la fundamentación de dicho ejercicio. Bajo este propósito, y a partir de una revisión documental, el repaso de los temas concernientes a hábitat, vivienda y pobreza, adopta como referente los planteamientos desarrollados desde las siguientes instancias:

- En cuanto al tema de hábitat, considerando el estado actual de elaboración de dicho concepto, la comprensión de su significado afronta un espectro amplio de posibilidades. Es, si se quiere, una discusión similar a la que se plantea con la problemática del desarrollo humano ampliamente presentada en la gran cantidad de informes que ha venido realizando por todo el mundo el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nos interesa, en primera instancia, tratar de mostrar cómo los objetivos del hábitat y del desarrollo humano están fuertemente vinculados. Ambos parten de la necesidad de reducir la pobreza propiciando condiciones económicas y sociales para alcanzar mayor empleo y oportunidades y sienta las bases para entender de una manera nueva las posibilidades del desarrollo humano en los territorios.

El desarrollo humano es una teoría dinámica impulsada a través de una metodología sobre el desarrollo económico, político, social y cultural, que integra y se sitúa más allá de los enfoques convencionales, no solo del desarrollo económico sino del crecimiento. Este paradigma, en consecuencia, no reduce el crecimiento ni el desarrollo de los países y territorios al aumento de la riqueza o del ingreso per capita, sino que abarca otros valores como la equidad, la libertad, la democracia, el equi-

librio ecológico, la justicia de género y todos aquellos valores que son esenciales para mejorar la calidad de vida.

Entre los promotores de este paradigma ocupa un lugar destacado el premio Nóbel de Economía, Amartya Sen, quien sostiene que “el desarrollo es libertad”, por lo que las políticas públicas deben generar opciones para que la gente lleve su propia vida de manera cada vez más satisfactoria<sup>7</sup>. Con este paradigma -desarrollo como libertad-, se requiere de una satisfacción mínima de necesidades, ciertas condiciones de vida, para que la gente tenga libertad; las políticas económico-sociales deben generar condiciones para la obtención de derechos a partir del reconocimiento de las distintas pugnas e intereses que se tramitan en el conflicto político.

Las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>8</sup> -compromiso de los 191 Estados miembros de las Naciones Unidas para el año 2015- son una serie de prioridades del desarrollo; son un programa de desarrollo humano progresivo, que pretende la realización de transformaciones políticas en busca de sociedades más equilibradas y justas, donde la gente tenga mayor participación en las decisiones que afectan sus vidas. Con estos objetivos, que van desde reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre, a asegurar que todos los niños y niñas asistan a la escuela en el año 2015, se ha dado paso a la elaboración de un manifiesto para hombres y mujeres, niños y niñas que, como sostiene el administrador del PNUD, Mark Mallock Brown: “*son un conjunto de cuestiones concretas, sintéticamente enunciadas y medibles que cualquiera puede comprender y honrar. Como parte de un pacto global entre países ricos y pobres, y por el*

7. Amartya Sen. *Desarrollo y libertad*.

8. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, son un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza. Los ocho objetivos son: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre (la meta es reducir a la mitad, en el 2015, el porcentaje de personas con ingresos inferiores a 1 dólar diario, así como el porcentaje de personas que padecen hambre); 2. lograr la educación primaria universal; 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad ambiental; y 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

*compromiso asumido por el mundo desarrollado de apoyar a las naciones en desarrollo que realizan reformas de buena fe, los ODM ofrecen una oportunidad real para canalizar el apoyo externo en términos de acceso a mercados, alivio de la deuda y mayor asistencia, que tantos países latinoamericanos necesitan desesperadamente para impulsar sus propios esfuerzos*<sup>9</sup>.

Como paradigma que es, el desarrollo humano pretende ayudar a iluminar la búsqueda de nuevas ideas para viejos y nuevos desafíos, encaminados a desarrollar un proceso de ampliación de las opciones y el nivel de bienestar de los pueblos. Las variadas opciones del desarrollo humano no son finitas ni estáticas pero se basan en patrones de crecimiento sólidos encaminados a la equidad.

El crecimiento económico se considera clave. Sin él, la eliminación de la pobreza permanecerá fuera de nuestro alcance. En las economías de mercado se da una relación inseparable entre el desarrollo sostenible y el crecimiento a largo plazo del sector privado; empero, esta inseparabilidad no se produce solo en sentido económico sino también se piensa, en términos de Sen, en las capacidades básicas y en las oportunidades. El desarrollo humano aporta un elemento normativo para la acción; tiene como meta promocionar la calidad de vida al conjugar libertad real para elegir los propios proyectos de vida, con una distribución justa y las capacidades para lograrlo, sin olvidar que el ingreso es un elemento muy importante pero no lo es todo en la vida de las personas. El ingreso es un medio, pero el fin es el desarrollo humano.

Al concebir la libertad como un fin y el desarrollo como el mejor medio para lograrlo, se plantea un importante marco conceptual para la discusión de los temas de los asentamientos humanos y, muy en especial, de aquellos que la Agenda Hábitat debe atender con mayor intensidad, esto es, los referidos a la vivienda, la ciudad, el desarrollo urbano y el territorio.

Los ciudadanos, hombres y mujeres, al actuar en el territorio no solo son beneficiarios o receptores de las opciones del desarrollo, sino

9. PNUD. *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Págs.12-13.

sus protagonistas por excelencia. La ciudadanía, por el solo hecho de serlo, tiene derecho al disfrute efectivo de los bienes y servicios que produce la sociedad, teniendo necesariamente un mínimo vital para llevar una vida decorosa: nadie es libre si no tiene un mínimo que le permita ser autónomo. Las necesidades sociales, educación, salud, recreación, vivienda digna, son más que mercancías, son derechos que dependen del esfuerzo creativo de los hombres y mujeres, y no meramente de la naturaleza o del azar; el desarrollo es para la gente y su fin no es solo el crecimiento sino la mejora efectiva de la vida de los ciudadanos: “la libertad individual es esencialmente un producto social, y existe una relación de doble sentido entre: 1.- los mecanismos sociales para expandir las libertades individuales y 2.- el uso de las libertades individuales no solo para mejorar las vidas respectivas sino también para conseguir que los mecanismos sociales sean mejores y más eficaces”<sup>10</sup>.

En virtud de lo anterior, la revisión conceptual sobre el tema del hábitat más que *corrientes de pensamiento* definidas, recoge propuestas formuladas por distintos autores e interpretaciones relacionadas derivadas desde el discurso de Naciones Unidas como posición consolidada en el ámbito global. No obstante, culmina con su aproximación en términos del territorio en que se *localiza* el ser humano de una manera multidimensional -natural y social-. El hábitat juega un papel clave dentro de las discusiones del desarrollo humano, prestando especial atención a la ciudad y a los asentamientos humanos precarios que en ella se presentan, e incluye los tugurios y las áreas rurales más alejadas.

• El hábitat, en su concepción más amplia, el lugar espacial que habita el ser humano, se refiere no solamente a las acciones físico-funcionales e instrumentales de la vivienda, la ciudad y los territorios, sino a la forma como los habitantes le damos sentido a nuestro hábitat y éste a su vez nos lo da al ser parte esencial de la complejidad constitutiva del individuo y la sociedad; desde esta perspectiva, el hábitat no solo hace referencia al lugar físico de habitación sino que también abarca lo que él *representa* como lugar de reconocimiento e identidad tanto individual como

10. Amartya Sen. Op. Cit. Pág. 49.

colectivo y que se encuentra socialmente sancionado o instituido. Los espacios humanos son básicamente espacios de significación y sentido que se apoyan extensamente y de una manera inseparable en espacios y lugares urbanos físicos. Pero no se reducen a ellos. En esta perspectiva, no hay en el tratamiento del hábitat una “verdad objetiva” que refleje la realidad en su totalidad. Hay opciones, y como cualquiera, discutibles.

• El hábitat, entendido como el lugar en que por excelencia se localiza física e imaginariamente el ser humano, es un marco apropiado para analizar el desarrollo humano territorial en el contexto de las discusiones sobre la calidad de vida. Desde esta perspectiva, plantear las discusiones físico-funcionales de la vivienda remitiéndolas a las discusiones entre casa y entorno, resultan un soporte conceptual válido para la lectura de las principales estadísticas disponibles, bajo la cual la remisión a la idea de canasta de atributos representa un soporte conceptual útil<sup>11</sup>.

Para medir estadísticamente las carencias físicas y funcionales de la vivienda no es inútil señalar cómo estas medidas captan el aspecto “objetivo” del problema, pero son insuficientes para dar cuenta de la complejidad del hábitat humano, el cual, además de los atributos remite, por

11. Con este enfoque hay varios estudios realizados en Colombia: 1- CENAC: *Método para el estudio de calidad de la vivienda urbana y rural y estimación del déficit cualitativo*. Bogotá, 1977 2- Humberto Molina. *Colombia: vivienda y subdesarrollo urbano*. CPU-Finispro, Bogotá, julio 1973. 3- Oscar Landerretche “Demandas futuras por vivienda popular”. En: *Revista CAMACOL* N° 28, Bogotá, septiembre de 1986. Págs. 68-76. 4- Álvaro Pachon y Asociados Ltda.: “Contabilización y análisis de la información del censo de vivienda de 1985”, mimeógrafo, Bogotá, febrero de 1990. 5- Samuel Jaramillo. “Las necesidades habitacionales de la población bogotana”. En: *Revista CAMACOL* N° 43, julio de 1990. 6- Fabio Giraldo Isaza. “Vivienda y calidad de vida”. En: *Revista CAMACOL* N° 43, julio de 1990. 7-. DNP: *La revolución pacífica. Plan de desarrollo económico y social*, Págs. 223 y ss., Bogotá, octubre de 1991. 8- CENAC-Fabio Giraldo. *Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia*. Bogotá, 1993. Hay un resumen en: “Hacia una concepción de la vivienda y el desarrollo urbano”, *Revista CAMACOL* N° 57, diciembre 1993, Págs. 8-33. 9- Desarrollos de la metodología formulada en el trabajo anterior se encuentran en textos como Óscar Fresneda-Ministerio de Desarrollo Económico. “Magnitud del déficit habitacional en Colombia en desarrollo urbano”. En: *Cifras* N° 3, Bogotá, noviembre 1997. Una visión de conjunto sobre dicha metodología se puede consultar en Fabio Giraldo: *Ciudad y crisis - Hacia un nuevo paradigma*. Tercer Mundo Editores, CENAC, Fedevivienda, Ensayo y Error, Universidad Javeriana/ Maestría Planeación Urbana y Regional, Bogotá 1999, Págs. 176-202.

lo señalado atrás, a discusiones simbólicas y culturales mucho más profundas. Así las cosas, el hábitat -vivienda, ciudad, territorio- tiene, como todo lo que acontece en la sociedad, una dimensión objetiva, físico-funcional-instrumental, sujeta a medición y cuantificación. Pero en cuanto a dimensión esencial de la calidad de vida y del disfrute de derechos efectivos de la sociedad, no se agota en ésta ni en cualquier otro tipo de metodología y cuantificación.

La vivienda en su dimensión instrumental se define a partir de la integración de atributos concernientes a los componentes casa y entorno, involucrando así en su análisis a la ciudad por ser ésta, de manera particular en la sociedad contemporánea, el referente físico-espacial del componente entorno. No sobra insistir que la ciudad, al derivarse como parte consustancial de la vivienda, no se agota en sus atributos: la ciudad es una institución imaginaria de la sociedad<sup>12</sup>.

Frente a la premisa según la cual problemas como el de la vivienda, vista como necesidad humana, no se originan ni resuelven de manera individual sino que exigen una corresponsabilidad social, la perspectiva de observación en materia de pobreza trasciende su consideración en términos de bienes materiales a la visión de *capacidades y derechos*, propuesta por Amartya Sen. Bajo esta línea, la contextualización de los planteamientos relativos a la realidad nacional adopta como referente los generados por investigaciones relacionadas sobre el tema<sup>13</sup>, a partir de las cuales la pobreza tiene que ver con un problema de ineficiencia y asimetría social cuyo efecto se revierte así mismo sobre la sociedad en su con-

12. En Colombia son de especial interés trabajos adelantados en esta dirección: 1- *Ciudades y ciudadanía*. Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo y Agua Potable, Bogotá, 1995. 2- Fabio Giraldo-Fernando Viviescas, compiladores. *Pensar la ciudad*, Bogotá, 1996. 3- Fabio Giraldo. *Ciudad y crisis*. Y *Ciudad y complejidad*, Bogotá, 2003. 4- Carlos Alberto Torres, ed. *La ciudad: hábitat de diversidad y complejidad*, Bogotá, 2000.

13. Se pueden consultar los trabajos adelantados en Colombia por un grupo de investigadores de la Universidad Nacional auspiciados por el CINEP y COLCIENCIAS: 1- Consuelo Corredor Martínez, Ed. *Pobreza y desigualdad, reflexiones conceptuales y de medición*, Bogotá, 1999. 2- Jorge Iván González, Ed. *Inserción precaria, desigualdad y elección social*, Bogotá, 2000. 3- Óscar Arcos, Emperatriz Becerra y otros. *Políticas sociales en Colombia 1980-2000*, Bogotá, 2000. 4- El trabajo que resume los planteamientos hechos por el equipo de investiga-

junto. Bajo esta figura, la comprensión de la pobreza remite, más que a un significado particular, al conjunto de *características que configuran una situación de pobreza* las cuales trascienden el simple estado o condición de supervivencia física.

Pueden resultar oportunos, para realizar esta discusión, los planteamientos efectuados de tiempo atrás por la economista Joan Robinson, para quien al abordar una discusión como la que nos ocupa, no es un buen método recurrir simplemente a definiciones lógicas - aquellas derivadas de la aritmética y del cálculo- cuando lo que necesitamos no son definiciones sino criterios. El problema no estriba en los seres sino en cómo establecer las categorías. Los seres son lo que son de cualquier modo que los llamemos<sup>14</sup>. El método científico y las metodologías que se derivan de él, como las que abordaremos más adelante para tratar de comprender el problema del hábitat y la vivienda, son elementos que dan cuenta de algo que existe y se puede describir pero no definir, evitando así caer en la confusión entre definiciones lógicas y las categorías del mundo histórico-social.

Retomando a la profesora Robinson, es claro que nadie puede definir un elefante. Pero sin duda, tiene razón quien dijo que no podía definir un elefante aunque lo reconocería cuando lo viese. Una metodología de necesidades para medir problemas de la vivienda o de la pobreza en general se parece mucho a un elefante. Es algo que existe, que podemos describir y sobre lo que podemos hablar y discutir. Pero no podemos establecer definiciones lógicas definitivas como las que provienen del cálculo y la medición cuantitativa; en la discusión sobre las necesidades necesitamos no solo de definiciones, también criterios; lo mismo ocurre con los problemas, no solo del desarrollo humano, sino también de aquellos que se plantean con el uso de modelos y sistemas de cuantificación en economía como los ligados al crecimiento económico: si no se definen los criterios de cuantificación, los cálculos resultan espúreos.

ción del CINEP y la Universidad Nacional, en: Consuelo Corredor Martínez. *Pobreza, equidad y eficiencia social*. Cuadernos PNUD- MPS N° 1, Bogotá, 2004.

14. Joan Robinson. *Filosofía económica*. Pág.8.

“Igual”, sin decir con respecto a que, es algo que no puede verificarse ni probarse su falsedad; gira en su propia circularidad más allá de cualquier razonamiento. ¿Qué es un pobre? ¿Se puede medir? Son preguntas que no se agotan meramente obteniendo diferencias cuantitativas sobre estimativos metodológicos. Tampoco son expresiones meramente políticas vacías de contenido. Expresan puntos de vista y formulan, como lo sostuvo Joan Robinson, sentimientos que constituyen una guía para la conducta. Son proposiciones que proveen un filón del que se pueden extraer hipótesis. No pertenecen al campo positivo de la ciencia, pero le son necesarias; sin ellas, no sabríamos qué es lo que necesitamos saber: *“la ciencia económica está apoyada con un pie sobre hipótesis no contrastadas y con el otro sobre afirmaciones incontrastables”*<sup>15</sup>.

No obstante la clasificación temática desarrollada a continuación -hábitat, vivienda, pobreza- es pertinente resaltar, en términos de la dirección reflexiva en que se fundamenta este trabajo, cómo la materialización de los elementos conceptuales identificados no se produce de manera aislada e independiente. En este sentido, la diferenciación establecida obedece más a una estrategia de carácter práctico que conceptual. Busca colaborar con los gobiernos nacionales y territoriales para desarrollar e instrumentar políticas y programas de hábitat como parte integral de las políticas más generales para la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

En términos generales, y partiendo de la precisión anteriormente expuesta, el hábitat visto como espacialidad de la sociedad -conformada por *sujetos sociales* que encarnan hombres y mujeres- constituye el soporte material del habitar, acción que por excelencia tiene lugar en la vivienda considerada como la articulación y diferenciación de la casa y el entorno, tanto en sus atributos como en sus significaciones más propiamente imaginarias<sup>16</sup>. Desde esta perspectiva, la de la satisfacción de

15. Ibid Pág. 30.

16. Dicho de una forma simple, las significaciones imaginarias sociales -SIS-, son posiciones primeras que inauguran lo histórico-social, la sociedad. Hay SIS centrales -Dios- que no tienen referente, que son referente de otras que son secundarias, las instituyen. No son necesariamente explícitas, ni son lo que los individuos se representan, aunque dan lugar a las representaciones, afectos y acciones típicos de una sociedad. Son las que forman a los indivi-

necesidades humanas, bajo la dinámica propia de una economía de mercado es como aludimos en esta investigación al tema de la pobreza, definida no solo en términos de las condiciones físico-materiales sino como espacio para corregir carencias y limitaciones en la operación de los mercados, buscando un mayor grado de justicia social y modificando las formas de vida; lo anterior sólo se puede alcanzar con un cambio a través de la gestión autónoma de los individuos de la sociedad.

Nos viene a la memoria el prefacio de Milton Friedman en su libro *Los prejuicios del dinero*<sup>17</sup> sobre cómo en el transcurso de varios decenios de estudio de los fenómenos monetarios, siempre había quedado impresionado en la ubicuidad sorprendente de los efectos causados por cambios aparentemente nimios en las instituciones monetarias; para él, la teoría monetaria es como un jardín japonés: “*Tiene unidad estética que nace de la variedad, sencillez aparente que oculta una realidad complicada, vista superficial que se difumina en una serie de perspectivas cada vez más profundas. Ninguno de ambos se entiende por completo sino después de examinarlos desde muchos ángulos diferentes, después de una observación detenida pero profunda. Ambos tienen elementos que agradan vistos con independencia del conjunto, pero que solo se interpretan plenamente como partes de ese conjunto*”<sup>18</sup>.

Lo dicho para la teoría monetaria vale también para las discusiones sobre las necesidades humanas y la pobreza. La humanidad tiene una historia de desigualdad casi tan vieja<sup>19</sup> como su propio proceso de hominización y le ha sobrevivido a infinidad de cambios en sus instituciones políticas, económicas y sociales. Las desigualdades en la distribución del ingreso y en el acceso a servicios no han mejorado, en términos

duos sociales. Es imposible explicar cómo emergen: son creaciones. Ver Yago Franco. *Magma*, 2003. Págs. 180-181; igualmente [www.magma-net.com.ar](http://www.magma-net.com.ar)

17. Milton Friedman. *Los prejuicios del dinero*. Barcelona, 1992.

18. Milton Friedman. *Ibid.* Pág. 11.

19. Decimos “casi” para no caer en un determinismo socio-cultural insostenible en la historia humana, donde se verifica la existencia de sociedades sin pobres. Desgraciadamente, éstas son una excepción. La pobreza y las desigualdades económicas no son un dato de la naturaleza; son una creación humana.

relativos, por el hecho de que el ser humano en lugar de estar cazando mamuts se encuentre persiguiendo las estrellas.

La anterior situación se encuentra tan arraigada en la sociedad que muy seguramente su “origen” se remonta a la forma misma como creamos nuestras instituciones básicas para sobrevivir. Se ha dado un proceso de evolución y diferenciación de nuestros marcos institucionales pero no tan fuertes como para realizar cambios significativos en la mala distribución de oportunidades e ingresos que caracterizan la presencia del ser humano en la tierra. Lo dicho por Friedman para el dinero, a través de su ejemplo según el cual el dinero de piedra y el dinero de oro se parecen como si ambos hubiesen salido de la misma cantera, se puede aplicar a los problemas de la pobreza donde las apariencias, la ilusión, o los mitos provenientes de sus metodologías de medición, pese a ser un requisito esencial para el diseño de políticas eficaces son, como lo ha mostrado la evidencia empírica e histórica, insuficientes para atacar la situación de pobreza que hoy enfrentan más del 50% de los habitantes del planeta.

Hay una trampa en las conceptualizaciones empíricas de la pobreza; ¿que es un pobre? Por lo señalado, es una significación imaginaria social que si bien se presta a una medición cuantitativa no se agota en ella; la trasciende. Al indagar sobre las condiciones de vida, éstas no se pueden expresar meramente en algoritmos; los pobres se deberían comprender siguiendo la recomendación de Milton Friedman para con el dinero: *“nuestro propio dinero, el que nos han enseñado a contar desde niños, y el sistema mediante el que se controla, nos parecen ‘reales’ y ‘racionales’; en cambio, el dinero de otros países a menudo se nos presenta como un papel o un metal sin valor, aunque la capacidad adquisitiva sea elevada; ...Las personas privadas aceptan esos pedazos de papel porque confían en que otros lo harán también. Los pedazos de papel verde tienen valor porque todos creen que tienen valor”*<sup>20</sup>. Es la institución de la sociedad a través de la **convención** lo que le da valor a las cosas que se vuelven significaciones imaginarias. Los pobres, así como nuestras instituciones monetarias,

20. Ibid, Págs. 21 y 25.

deben su razón de ser a la aceptación que tienen los individuos y las sociedades de su existencia, las cuales, al ser miradas desde cierto punto de vista, el de las necesidades, no son más que significaciones imaginarias de la sociedad<sup>21</sup>.

### **Hábitat**

De manera retrospectiva, en el marco de actuación de la ONU, el tratamiento de temas pertinentes al hábitat, la vivienda y, de manera amplia, a los asentamientos humanos, puede observarse desde la década de los años 70 mediante la convocatoria a diferentes conferencias<sup>22</sup> cuya trascendencia se evidencia en términos del reconocimiento de problemáticas comunes objeto de discusión en el ámbito internacional<sup>23</sup>.

Si tomamos como punto de partida la conferencia de Estocolmo 1972 sobre *Medio ambiente humano*, resulta claro que el surgimiento de los temas de medio ambiente y hábitat como interés planetario se produce de manera simultánea, particularidad ésta mantenida en el tiempo; desde entonces, su desarrollo ha sido paralelo -no necesariamente proporcional y *armónico*-.

21. La discusión sobre las instituciones imaginarias de la sociedad se encuentra ampliamente desarrollada en la obra de Cornelius Castoriadis, principalmente en: *La institución imaginaria de la sociedad*. Volumen I y II, Buenos Aires, 1983 y 1989. Una interpretación sobre su pensamiento se puede consultar en la presentación de Cornelius Castoriadis. *Ontología de la creación*. Bogotá, 1997.

22. Medio Humano, 1972; Población, 1974; Alimentación, 1974; Asentamientos Humanos, 1976; Agua, 1977; Países Menos Desarrollados, 1981; Medio Ambiente y Desarrollo (o Cumbre de la Tierra, donde se elaboró el Programa 21 y la comunidad internacional acordó un marco para el desarrollo sostenible de los asentamientos humanos), 1992; Segunda Conferencia sobre Asentamientos Humanos, 1996 Hábitat II; Declaración de los Objetivos del Desarrollo del Milenio, 2000; Declaración sobre Ciudades y otros Asentamientos Humanos en el Nuevo Milenio, 2000; y Resolución 56/206 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 21 de diciembre del 2001 - fortalecimiento del mandato y la condición de la Comisión de asentamientos humanos y de la condición, el papel y las funciones del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Hábitat, de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 21 de diciembre del 2001. Ver, [www.unhabitat.org/about/mandate.asp](http://www.unhabitat.org/about/mandate.asp)

23. Un desarrollo atento de toda esta problemática se puede consultar en la página web del Programa Hábitat [www.unchs.org/unchs/spanish/](http://www.unchs.org/unchs/spanish/)

En términos del medio ambiente humano propio del momento histórico -años 70-, el carácter crecientemente urbano del entorno de la población -ciudades como ambiente de la población humana-, conlleva a una noción original de hábitat asociada al concepto de asentamiento humano.

No obstante la identificación inicial de hábitat con asentamientos humanos adoptada por la ONU, su posición frente a este tema evoluciona en la medida en que responde a una dinámica determinada por el contexto histórico del momento. A este respecto, aspectos como el modelo económico dominante, la evolución propia del concepto de *desarrollo*, y la posterior autonomía adquirida frente a temas propiamente ambientales, revisten efectos significativos en torno a la construcción de dicha concepción.

Para UN-Hábitat, el hábitat urbano se entiende como la concentración de personas en ciudades. Se estima que para el año 2025 gran parte de la población mundial vivirá en áreas urbanas. La rápida urbanización, la concentración de la población urbana en grandes ciudades, la expansión de las ciudades en zonas geográficamente más amplias y el rápido crecimiento de las megalópolis se encuentran entre las transformaciones más importantes de los asentamientos humanos en las últimas décadas. Los asentamientos urbanos encierran una promesa de desarrollo humano y de protección de los recursos naturales gracias a su capacidad para mantener a muchas personas limitando al mismo tiempo su impacto sobre el medio natural. Sin embargo, muchas ciudades están experimentando procesos dañinos de crecimiento, de producción y consumo, de uso del suelo, de movilidad y de degradación de su estructura física. Esos problemas están con frecuencia asociados con la contaminación del suelo, el aire y el agua, al uso irracional de los recursos y la destrucción de los recursos naturales<sup>24</sup>.

En el contexto colombiano es importante resaltar la participación muy activa que tuvo el país en la primera conferencia desarrollada en la ciudad de Vancouver -Canadá-, donde el entonces secretario general de las Naciones Unidas para el Hábitat, Enrique Peñalosa Camargo, contó

24. Ver [www.un.org/cyberschoolbus/spanish/cities/eanimidex.aps](http://www.un.org/cyberschoolbus/spanish/cities/eanimidex.aps)

durante todo el tiempo de la conferencia con la asesoría del profesor Lauchlin Currie, quien desarrolló una importante conceptualización que iría a culminar con la publicación en 1976 de su libro, *Taming the Megapolis: A Design for Urban Growth*<sup>25</sup> que tendría profundas repercusiones para los desarrollos teóricos y prácticos adelantados por los diferentes gobiernos sobre el problema urbano en Colombia, y que culminaron en la década pasada con la elaboración de la política urbana del salto social, la base conceptual más directa para la elaboración de la Ley 388 de 1997.

El trabajo pionero de Currie, adelantado como miembro de la delegación colombiana a las diferentes conferencias preparatorias para la Conferencia sobre el Hábitat, es una de las reflexiones más acuciosas sobre los procesos de urbanización en los países en desarrollo y por razones que no nos podemos ocupar acá, es sin duda la base conceptual que ha permitido el desarrollo de proyectos tan novedosos en la ciudad de Bogotá como lo son Transmilenio, la Ciudadela del Salitre y Metrovivienda, entre otros<sup>26</sup>. El ex alcalde de Bogotá, Enrique Peñalosa, presenta desde su óptica esta reflexión: “desde que comencé a interesarme por el tema de la ciudad, por allá en 1975, a raíz del trabajo de mi padre como Secretario General de Hábitat, la primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, me interesó el tema de transporte urbano... cada vez que trataba de imaginar una ciudad ideal, me estrellaba contra el crecimiento incesante del número de automóviles particulares, la destrucción de ciudad para abrir vías cada vez más grandes, rápidas y peligrosas para los peatones, en fin, la deshumanización progresiva de la ciudad”<sup>27</sup>.

25. *Taming the Megapolis: A Design for Urban Growth*, 1976, Pág. IX 127. Publicado en español como *Urbanización y desarrollo: un diseño para el crecimiento metropolitano*. Bogotá, 1988. Este texto contiene una introducción del autor de estas reflexiones.

26. Es de interés para futuras reflexiones no olvidar que el primer manuscrito del documento de Currie fue redactado por Roger J Sandilands quien unos años después realizaría la más importante biografía intelectual del profesor Currie: *Vida y política económica de Lauchlin Currie*, Bogotá, 1990.

27. Enrique Peñalosa. “Transmilenio, es hoy un ejemplo de la administración pública”. En: Jairo Gómez, *Transmilenio la joya de Bogotá*. Bogotá, 2004. Pág. 81.

Considerando de manera particular las conferencias de Vancouver y Estambul -primera y segunda, respectivamente, sobre el tema de Asentamientos Humanos-, adquieren relevancia las siguientes precisiones:

No obstante que la problemática de fondo considera en ambos casos el cambio demográfico, la urbanización y la pobreza, entre la primera y la segunda conferencia pierden importancia y la confianza en la capacidad del *desarrollo urbano* para generar las soluciones requeridas -particularmente mediante el progreso económico-, va dejando su protagonismo. En la segunda conferencia el tema es la ciudad como hábito típico del futuro de la población mundial

El papel del Estado frente a los problemas de los asentamientos humanos también se replantea. Mientras que en la primera conferencia se advierte la participación del Estado en la intervención y el diseño de políticas, financiación y ejecución de programas, para la segunda conferencia el Estado asume un rol facilitador y delega responsabilidades en las administraciones locales y el sector privado. No ha de olvidarse que la segunda conferencia tiene lugar en el preciso momento en que América Latina y muchos países en desarrollo del mundo venían aplicando un conjunto de reformas encaminadas a salir de la crisis de la deuda, denominadas “el Consenso de Washington”, que fue interpretado como un acuerdo entre la Administración de los Estados Unidos y las instituciones financieras internacionales en torno a los grandes lineamientos de política económica<sup>28</sup>.

Consecuentemente con lo expuesto hasta el momento, mientras la Conferencia de Vancouver formula una serie de recomendaciones de actuación, la de Estambul demanda en los nuevos Estados la capacidad

28. Ver John Williamson. “What Washington Means by Policy Reform”. En *Latin American Adjustment: How Much has Happened*. Edición a cargo de J. Williamson, 1999. Discusiones en torno al mencionado Consenso se pueden consultar en John Williamson: a). “Revisión del Consenso de Washington”. En: *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Louis Emmerij, José Núñez del Arco, compiladores, BID Washington D.C., 1988. Págs. 51-86. b). “No hay Consenso”. En: *Finanzas & Desarrollo*. Septiembre 2003, Págs. 10-13; una discusión sobre los efectos de las políticas de ajuste adelantadas sobre el sistema de financiación en Colombia se puede consultar en Fabio Giraldo. “La Upac y la Corte Constitucional”. En: Patricia Rentería Salazar y Oscar A Alfonso-editores académicos. *La ciudad: transformaciones, retos y posibilidades*. Bogotá 2002, Págs. 108 -124.

de asumir compromisos frente a acciones orientadas a solucionar dicha problemática. Se ha pasado en los modelos de política económica general, de enfatizar las fallas de Estado a las fallas de mercado y esto, como es obvio, le da mayor protagonismo a la acción de los mercados que a la intervención directa de los Estados. La acción del Estado pasa de la intervención a la regulación, con importantes repercusiones en el manejo de los atributos urbanos de la sociedad, incluyendo la vivienda y su financiación. El mercado regulado por el Estado se ocupa de las externalidades, las economías de escala, aglomeración y alcance -los llamados monopolios naturales- y la asimetría e imperfección de la información. Las instituciones deben proveer sistemas de protección a los derechos de propiedad, garantizando el cumplimiento de los contratos.

De manera complementaria a la revisión de documentos estructurados desde la ONU, la identificación de aproximaciones conceptuales pertinentes a la noción de hábitat permite consolidar un panorama analítico más amplio. En este sentido, la implementación de un barrido histórico general desde el uso corriente del término hasta su categorización en el ámbito humano, ofrece elementos de observación consistentes.

Desde el uso *inicial* de la noción de hábitat en el ámbito especializado de la ecología se advierte la integración de los elementos: especie, medio físico en que desarrolla su vida, y forma en que apropia dicho medio. La ecología, ciencia reciente de finales del siglo XIX con desarrollo en el siglo XX, a partir del estudio de los seres vivos con su entorno físico y biológico propicia el surgimiento de los conceptos de hábitat y ecosistema, el primero como punto de vista de un elemento *desde adentro*, y el segundo como visto *desde afuera* - desde afuera es ciudad, desde adentro es hábitat-.

La transición conceptual que implica la sistematización del conocimiento introduce a partir de los años 30, mediante la intervención de disciplinas relacionadas con las ciencias sociales y humanas, la designación del carácter humano al concepto de hábitat, especialmente por la inclusión de consideraciones referidas al *entorno humano*.

En los años 70 se evidencia la incursión del componente cultural como elemento constitutivo de la triada medio natural -ser humano- cultura.

Bajo esta connotación, en Colombia Ramiro Cardona Martínez plantea que *“todo hábitat se constituye en una parte integral de un sistema donde interactúan el medio natural y el hombre; como producto de esta interacción se producen modificaciones en estos dos sectores y cuando se altera una parte del sistema las demás partes del mismo se verán alteradas”*<sup>29</sup>.

De manera reciente, en la década de los años 90 a partir del trabajo de Enrique Leff, puede adicionarse al componente cultural en el marco del significado de hábitat, el proceso de simbolización que el ser humano hace al medio natural y construido en el que vive. Pese a que dicho trabajo no aborda en sí la conceptualización de la noción de hábitat, pues su preocupación concierne más a la crítica de los efectos ambientales generados por la racionalidad económica imperante, los planteamientos expuestos en torno al habitar ofrecen apreciaciones válidas en el tema de hábitat.

A este respecto, en términos de la definición planteada por este autor, el hábitat puede entenderse como:

*“espacialidad de una sociedad y de una civilización, donde se constituyen los sujetos sociales que diseñan el espacio geográfico apropiándose, habitándolo con sus significaciones y prácticas, con sus sentidos y sensibilidades, con sus gustos y goces”*<sup>30</sup>.

*“espacio donde se desarrollan las actividades productivas, culturales, estéticas y afectivas del hombre. Es el medio donde los seres vivos evolucionan y complejizan su existir, donde el organismo social despliega sus potencialidades, es espacio donde define su territorialidad. Pero el hábitat humano es más y otra cosa que el medio biológico. Es el ambiente que contornea al hombre, que se conforma a través de las prácticas transformadoras de su medio. El hábitat es soporte y condición, al tiempo que es espacio resignificado y reconstruido por la cultura. Frente al espacio anónimo engendrado por la masificación de presencias sin identidad y sin sentido, el hábitat habitado es el lugar significado por experiencias subjetivas, de vivencias construidas con la materia de la vida”*<sup>31</sup>.

29. Ramiro Cardona. “Guías preliminares para el entendimiento de los asentamientos humanos como un sistema”. En: Revista *Escala* 81. Año 9. No 65.

30. Enrique Leff. *Saber ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, México, 1998. Pág. 241.

31. *Ibid.* Pág. 243.

La acción de habitar en el sentido humano trasciende entonces de la localización física en un territorio a su apropiación y adaptación -mediada por la cultura-. En este sentido, y a diferencia del “*hombre animal*”, “... *el ser humano se localiza no sólo en términos físicos y biológicos, sino en una multidimensionalidad, natural y social, ordenada y simultánea, propia de cada sociedad, de cada territorio*”<sup>32</sup>. Visto así, el hábitat es concebido como lugar de permanencia, y el conjunto de hechos geográficos relativos a la residencia del ser humano donde se está, se habita; el hombre animal -la especie biológica que inicia el proceso de hominización- no habita un lugar en el sentido humano; para ello es necesario la presencia de individuos socializados demandando sentido y obteniéndolo a través de su inserción en el lugar: el hábitat, como lo señalamos anteriormente, no solo hace referencia al lugar de habitación sino lo que ésta representa como lugar de reconocimiento e identidad.

Hábitat II marcó un giro en muchas de las formas de gestión de los territorios. Al igual que en varias conferencias de Naciones Unidas, se le dio mucha fuerza a la gestión y eficiencia de los gobiernos públicos y al desarrollo económico y social de las comunidades y organizaciones de base, resaltándose como parte fundamental de la configuración de los espacios territoriales, los procesos de participación ciudadana; para Wally N'Dow, secretario general de la Conferencia de las Naciones Unidas en Estambul y director de Hábitat durante varios años, gobierno y sector privado deben actuar coordinadamente con las organizaciones sociales ya que “*por sí solos no son capaces de administrar nuestras ciudades*”. El énfasis se ha puesto en la cooperación entre los diversos actores que intervienen en la configuración del espacio urbano, resaltándose cómo la ciudad es el principal hábitat del hombre contemporáneo.

Como acertadamente lo ha resaltado en nuestro medio Jorge Alberto Rivera, el conjunto de documentos antecedentes a la Conferencia de Estambul, y el segundo Informe de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, permiten señalar que con el término hábitat

32. Fabio Giraldo. “Hábitat y sostenibilidad”. En: *Colombia. Ciencia y tecnología*. Vol. 21. No. 2, abril - junio de 2003. Pág. 43.

también se hace referencia a los problemas de la ciudad<sup>33</sup>. Este cambio se capta ampliamente con la metodología que hemos venido desarrollando en el país al mostrar las diferencias y complementariedades entre la casa y el entorno como elementos producto de las creaciones humanas donde tiene lugar el hábitat, a través de la más compleja de sus artificialidades, la ciudad; ella, como significación imaginaria, solo es pensable por medio de su forma física e instrumental, pero sin omitir su dimensión estrictamente simbólica o imaginaria<sup>34</sup>.

En el contexto urbano propio de la sociedad contemporánea, la relación entre hábitat y ambiente adquiere nuevamente relevancia y ésta se materializa en términos de la importancia que representa el desarrollo urbano dentro de un modelo de desarrollo sostenible, escenario en el cual el significado de la sostenibilidad trasciende el sentido de responsabilidad moral con las generaciones futuras. Sobre este punto específico resulta pertinente precisar, por una parte, la diferencia entre naturaleza y ambiente: lo *humano* es lo que verdaderamente constituye *ambiente* - el ambiente se define desde una perspectiva antrópica-; y por otra, que el interés real de los problemas ambientales concierne a la población, y particularmente a su bienestar.

En este punto es útil traer a consideración las reflexiones del profesor Currie para quien el desarrollo económico, y por ende el desarrollo urbano, no era meramente un asunto de aritmética o de indicadores que se pudiesen obtener de primera mano; era un cierto control sobre el ambiente en todos sus aspectos, tanto sociales como físicos; ambiente controlado para garantizar la supervivencia de la especie no solo a nivel de los territorios sino también a nivel global; para él, el mayor esfuerzo recaía en controlar y orientar nuestras emociones por medio de una conciencia entrenada, informada y disciplinada, esto es, autónoma: “*la línea divisoria que yo trazaría entre los países más desarrollados y los menos desarrollados no puede ser establecida en términos de crecimiento del PIB,*

33. Jorge Alberto Rivera Páez. *Hábitat*. Bogotá, 2003. Pág. 43

34. *Ciudad y crisis*. Op Cit. Pág. 69.

*ni tampoco con base en el ingreso per cápita o su distribución, sino en la creación de lo que parecen ser las condiciones esenciales para ejercer un control significativo y conciente sobre el medio ambiente, en bien de la supervivencia en primer lugar, y en segundo, del bienestar... la esencia de lo que a veces se denomina el enfoque institucional es escudriñar la justificación psicológica, social, política y cultural para la formación de ciertos conceptos. El desarrollo es uno de ellos*<sup>35</sup>.

Desde el punto de vista ambiental la perspectiva humana resulta fundamental. En este sentido, de la misma manera como la urbanización adquiere incursión en la agenda ambiental, la noción de medio ambiente reviste también interés en el área social. En el caso colombiano, la Constitución de 1991, la primera considerada como ambientalista -aproximadamente 80 artículos relacionados-, confiere al tema ambiental el tratamiento de *derecho humano*, incluido en el capítulo de derechos colectivos, en el cual el derecho a un ambiente sano se concibe no como mera naturaleza, en tanto alude a los ciudadanos más que a la naturaleza biológica.

Retomando planteamientos relacionados formulados desde el ámbito de Naciones Unidas -Estambul, 1996- se tiene que “*Hoy en día las propuestas de sostenibilidad urbana reclaman no sólo la satisfacción de necesidades de vivienda, acceso a servicios básicos y una salubridad mínima del hábitat, sino que argumentan que en el medio ambiente está la clave para entender -y solucionar- los problemas de la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la violencia y la vulnerabilidad para que en las ciudades haya “dignidad y buena salud, seguridad, felicidad y esperanza*”<sup>36</sup>. En este sentido, un saber sobre el hábitat lleva implícita la articulación de lo físico y lo imaginario, asumidos como irreductibles e inseparables, desde el ámbito de la casa hasta el entorno, en su despliegue de lo próximo a lo lejano, envuelto por la noción compleja del hábitat.

35. Lauchlin Currie. “Los objetivos del desarrollo”. En: *Cuadernos de economía* 18-19. Bogotá, 1993. Págs. 185-187.

36. Peter Charles Brand. “Espacios críticos del medio ambiente y del hábitat”. En: *Colombia. Ciencia y tecnología*. Vol. 21. No. 2., abril - junio 2003. Pág. 19.

La implementación de un modelo de desarrollo sostenible dentro de un marco de crecimiento poblacional, generalmente asociado a deterioro ambiental y por esta misma vía a la pobreza, involucra a la vivienda y el desarrollo urbano como agentes fundamentales en la medida en que constituyen “... *las claves para la producción de un hábitat coherente, adecuado y bien planificado...*” que contribuya a consolidar una calidad de vida integral.

### ***Vivienda***

Continuando con los planteamientos realizados en la Organización de Naciones Unidas, el tema de la vivienda reviste consideración particular desde la Declaración de Vancouver - Hábitat I, 1976-, en la medida en que según su proclamación “*La vivienda y los servicios adecuados constituyen un derecho humano básico que impone a los gobiernos la obligación de asegurar su obtención por todos los habitantes, comenzando por la asistencia directa a las clases más desfavorecidas mediante la orientación de programas de autoayuda y de acción comunitaria...*”<sup>37</sup>.

Así como en el tema de hábitat -y también en el de pobreza-, cuando en materia de vivienda, cuando se pretende abordar la problemática social que se origina en su atención, es necesario establecer un acuerdo o consenso en torno a su conceptualización; dicho consenso permite una aproximación al conocimiento de lo que es la vivienda, y a partir de allí, tratar de implementar políticas para su tratamiento.

Para fines analíticos hemos distinguido entre casa y vivienda, e indicado cómo en esta última además de dar cuenta de los elementos que componen la interioridad del lugar para vivir, se involucran al mismo tiempo los elementos propios de los entornos próximos y remotos. Con esta distinción establecemos una separación entre las formas convencionales de abordar la vivienda, entendida en su simple acepción de casa, con la más pertinente para elaborar políticas integrales en un contexto más amplio, el del desarrollo urbano y la ciudad.

37. Declaración de Vancouver sobre los Asentamiento Humanos: Párrafo 8 de la sección III, 1976.

En la gran mayoría de las políticas que todavía se implementan por parte de los Estados nacionales no se establece esta diferenciación y se separan radicalmente no solo las inversiones realizadas en la casa, o interioridad, sino las que se efectúan en la vivienda. Estas últimas se clasifican a través de los presupuestos ejecutados por medio de las obras de infraestructura. Con esta separación se dificulta enormemente una visión integral de la vivienda haciendo que los presupuestos públicos no queden adecuadamente articulados en el territorio. Separar casa y entorno de la problemática de la vivienda, si bien tiene una razón de ser en términos funcionales y operativos para efectos de asignar partidas globales de presupuesto, se constituye en una traba para elaborar políticas integrales de desarrollo urbano.

Esta conceptualización puede ser alterada para introducir las discusiones sobre el hábitat del desarrollo humano, una vez que a nivel de la institucionalización global representada por las Naciones Unidas se logre pasar de los derechos de la vivienda a los derechos de la ciudad, o en un sentido más fuerte y riguroso para conservar la integralidad y no separabilidad de los derechos humanos, a los derechos del hábitat en la dinámica propia del desarrollo humano. En esta perspectiva, sería más conveniente teóricamente sustituir el concepto de vivienda por el concepto de hábitat; mantenemos, empero, el concepto de vivienda solo con el fin de no introducir confusiones con las líneas estratégicas y misionales de la actuación de las Naciones Unidas en el mundo donde se habla “del derecho a la vivienda” y todavía no, del derecho a un hábitat para garantizar el desarrollo humano de la población en el territorio.

Adicionalmente y en su profunda relación con un espectro muy amplio de las actividades humanas, la vivienda se constituye:

- Más allá del sentido de ocupación física de un territorio, es un referente simbólico de la existencia humana en el que intervienen las dimensiones esenciales de la sociedad: política, económico-social, y estético-cultural.

- Escenario para el despliegue de los aspectos individual y social del ser humano, manifiestos en la posibilidad de habitar en el sentido tanto de lo privado -lo íntimo- como de lo público -el mercado- y lo público-público -las instituciones-. De esta forma, la vivienda queda contex-

tualizada en una concepción más amplia, la del hábitat, haciendo parte, por eso mismo, de la complejidad constitutiva de la sociedad.

Por todo lo anterior, es claro que cuando hablamos de vivienda en el contexto de hábitat, entendemos por ello no solo la casa de habitación, sino también lo que ésta representa como lugar de reconocimiento e identidad, tanto en forma individual como colectiva. Lo privado, lo público y lo público-público, son espacios creados fundamentalmente para dar sentido y significación. Se encuentran apoyados, como todo lo que ocurre en el mundo, en espacios físicos urbanos, la casa, el mercado, y los lugares de gobierno, pero no se agotan en ellos.

- Es un elemento dinámico consecuente con la transformación de la sociedad, lo cual le confiere un carácter histórico propio inscrito en las dimensiones de la misma y que se puede expresar en términos físico-espaciales a nivel de la casa, el entorno, la ciudad, la región y el territorio.

- A nivel colectivo reviste especial importancia el espacio público-público, donde se ejerce la ciudadanía articulando los otros espacios en un proyecto político, en el que se discute la creación de nuevas instituciones. La creación del ciudadano pone en acto la cultura ciudadana, su educación civil -la *paideia* de los griegos-, y se interroga por el reconocimiento de la singularidad de los actos humanos frente a la universalidad de las normas: la Ética.

- La creación del ciudadano a través de los espacios público-públicos es la creación de un espacio siempre abierto donde la ciudadanía genera en permanente movimiento un espacio humano único, el de la interrogación y la libertad, creaciones por excelencia de la ciudad, no en términos físicos sino imaginarios. Este espacio, es el espacio donde se ejercen los derechos y donde las nociones de hábitat desarrolladas por las Naciones Unidas adquieren su mayor significación: “el *derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulte del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse como lo hicimos en la introducción, más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte...El concepto de ‘vivienda adecuada’ significa disponer de un lugar donde poder aislarse si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada,*

*iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación al trabajo y servicios básicos, todo ello a un costo razonable*<sup>38</sup>.

- El derecho a la vivienda comprende igualmente el derecho a que ésta se encuentre en un lugar adecuado, que permita el acceso al empleo y la movilidad urbana, a los centros de atención y educación para los infantes y sobre todo que garantice y no ponga en peligro el disfrute de los demás derechos humanos. El derecho a la vivienda es un derecho híbrido que, como todos los derechos, impone a los funcionarios públicos una serie de obligaciones positivas y negativas generales: “*la única manera de evitar la proliferación de ‘pobres con o sin techo’ consiste en abordar el problema de acceso a la vivienda simultáneamente con el acceso a otros recursos y bienes básicos como el ingreso, la asistencia médica, el transporte público, el cuidado de los niños, la provisión de alimentos básicos y de agua potable, la formación profesional y la educación en general*”<sup>39</sup>.

- Enfatizar la vivienda como derecho implica superar su dimensión física y realizar consideraciones ligadas a los elementos ambientales y educativos de la misma. Las necesidades habitacionales constituyen un aspecto imprescindible para entender la vivienda como un derecho. Una vivienda digna, como lo establece la Constitución colombiana, es un elemento clave para garantizar la supervivencia de los seres humanos en condiciones de vida segura, independiente y autónoma. La falta de un techo o las malas condiciones habitacionales son síntomas de un sistema de organización social que puede ser cuestionado.

- Los principios de higiene de la vivienda muestran las relaciones de ésta con las condiciones que favorecen las enfermedades en los estudios epidemiológicos. Una vivienda en unas condiciones de vida inadecua-

38. Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Compilación de jurisprudencia y doctrina nacional e internacional -Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*. Volumen 2, Tercera edición, Bogotá, agosto 2003. Págs. 213-214.

39. Gerardo Pisarello. *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción*. Barcelona, 2003. Pág. 152

das se asocia invariablemente a las altas tasas de mortalidad y morbilidad. La mayoría de las veces los principios universales de educación la mayoría de las veces descuidan el papel de los hábitats como lugares del vivir, esto es, lugares para descansar, protegerse, hacer el amor, crear una familia y socializarse, para lo cual se requiere de espacios físicos e imaginarios. Si un niño no recibe una adecuada alimentación en sus primeros años de formación ello resulta dramático para su configuración neuronal; igualmente, no contar con un cobijo en condiciones espaciales adecuadas de socialización, donde se garanticen la intimidad, la identidad y el desarrollo pleno de las libertades, resulta traumático para la creación de ciudadanos libres y productivos.

- La vivienda en su integralidad, casa-entorno, es un derecho humano y por lo tanto indivisible de los demás derechos. La búsqueda de una vivienda digna encierra un derecho compuesto cuya vulneración acarrea la de otros derechos fundamentales. Su violación amenaza el derecho al trabajo y a una integridad física y mental que se pone en duda cuando se vive bajo la presión de un alquiler o un crédito que no se puede pagar. Si tomamos como propias las bases morales, éticas y legales de los derechos humanos expuestas por Miloon Kothari, relator Especial sobre el Derecho a la Vivienda Adecuada -Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas-, el derecho a una vivienda adecuada debe ser visto como un derecho congruente con el derecho a la seguridad de la persona; a la seguridad del hogar; a la participación; a la privacidad; a la libertad de movimiento; a la información; a no recibir tratos inhumanos y degradantes; o con el derecho a no ser detenido de manera arbitraria.

También debe ser relacionado con la igualdad de género: dada la extendida discriminación que tienen que afrontar las mujeres en diferentes ámbitos relacionados con la vivienda, el acceso a la tierra, la propiedad o la herencia, la brecha entre el reconocimiento -incluso donde existe- y la satisfacción de los derechos humanos que pertenecen a todas las mujeres, sigue siendo enorme. Igualmente, la puesta en marcha de la no discriminación es fundamental. Cada vez son más las personas y comunidades que, en sus condiciones habitacionales y de vida, deben soportar la discriminación, la segregación y la guetización, además del no

acceso a servicios públicos esenciales como el agua, la electricidad o las instalaciones sanitarias<sup>40</sup>.

El vínculo de conexidad e interdependencia del conjunto de los derechos humanos abre una multitud de perspectivas desde las que se puede abordar el contenido del derecho a una vivienda adecuada; este vínculo enfatiza en cómo los derechos habitacionales no solo conciernen a la provisión de techos por parte del Estado, sino que desembocan directamente en la problemática del urbanismo y el desarrollo territorial, instancias últimas en las que puede hacerse efectivo el derecho a la vivienda digna. Muchas discusiones internacionales sobre el futuro urbano plantean a la ciudad como el “espacio colectivo” perteneciente a todos los habitantes que, como tales, tienen derecho a encontrar las condiciones materiales e imaginarias para su realización en términos políticos, económico-sociales, estético-culturales y ambientales.

Atrás hemos mencionado los antecedentes investigativos que se han realizado en Colombia para ofrecer una aproximación a la definición del concepto de vivienda. Las investigaciones más amplias se encuentran en la extensa obra del profesor Currie, donde se desarrollan discusiones sobre la vivienda y su importancia macroeconómica, hasta sus planteamientos sobre hábitat, urbanización y desarrollo. Los planteamientos de Currie en términos de sus aportes a la teoría económica no son fácilmente comprensibles; para él no hay conexión necesaria entre la teoría de la productividad marginal de los factores y la teoría del crecimiento. En su teoría de los sectores líderes, una mínima parte del crecimiento, como ocurre en las nuevas teorías<sup>41</sup>, puede atribuirse a la contribución de los factores; la mayor parte parece pertenecer al residuo en el que todo cabe: el cambio técnico hasta el cambio institucional y la cultura.

Adicionalmente, se pueden destacar los trabajos sobre calidad habitacional, déficit cualitativo, estados de privación, nociones de hogar y vivienda, etc., desarrollados, entre otros, por investigadores como Al-

40. Ibid. Prólogo de Miloon Kothari. Págs. 16-17

41. Ver una presentación básica de las mismas en Sala-i-Martin. *Apuntes de crecimiento económico*. Barcelona, 2000.

berto Saldarriaga, Humberto Molina, Samuel Jaramillo y Álvaro Pachón. En el marco de la investigación sobre las necesidades habitacionales de la población residente en los principales municipios de Colombia<sup>42</sup>, la definición del concepto de vivienda integra dos corrientes de pensamiento: la teoría del desarrollo a escala humana o teoría sobre las necesidades humanas propuesta por Manfred Max-Neef, y la consideración de la vivienda como canasta de atributos planteada por Oscar Landerreche en 1986 y profundizada posteriormente por Fabio Giraldo, en 1990.

En términos del primer supuesto teórico considerado, y frente a la noción de necesidades humanas, adquiere relevancia la distinción entre necesidades y satisfactores. En este sentido, se argumenta que *“las necesidades humanas fundamentales... son las mismas en todas las culturas y en todos los períodos históricos... y que... lo que está culturalmente más determinado y por lo tanto sujeto a cuantificación, no son las necesidades sino los satisfactores de esas necesidades”*. Sobre este particular resalta que *“un satisfactor puede contribuir simultáneamente a la satisfacción de diversas necesidades o, a la inversa, una necesidad puede requerir de diversos satisfactores para ser satisfecha (...) Cabe agregar que cada necesidad puede satisfacerse a niveles diferentes con distintas intensidades (...) La calidad e intensidad tanto de los niveles como de los contextos dependerá de tiempo, lugar y circunstancia”*.

Bajo el contexto anterior, la definición y consecuentemente el estudio de la vivienda bajo la óptica de la teoría de Max-Neef resulta viable desde la capacidad concerniente a los atributos de la vivienda de satisfacer necesidades humanas cuya clasificación, de acuerdo con su concepción, involucra necesidades de carácter axiológico -subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad- y existencial -ser, tener, hacer y estar-<sup>43</sup>. La categoría existencial

42. Investigación dirigida por Fabio Giraldo para CENAC-INURBE. *Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia. Aspectos teóricos y metodológicos*. Bogotá, 1993.

43. Según la taxonomía de las necesidades humanas hecha por un equipo dirigido por Manfred Max-Neef. En Manfred Max-Neef; Elizalde Antonio; Hopenhayn Martín. *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Santiago de Chile, 1986.

señala los ámbitos y dimensiones en los que tiene lugar la realización del ser humano como tal. La categoría axiológica expresa valores éticos de reconocimiento universal.

El desarrollo teórico de planteamientos posteriores a los propuestos por Max-Neef identifica el carácter de las necesidades humanas bajo las categorías *física, psicosocial y cultural*. De manera más contemporánea, a partir del desarrollo de la concepción de pobreza de Amartya Sen resulta viable la adopción de elementos conceptuales pertinentes para el estudio de la vivienda.

La prolija obra de Amartya Sen presentada en una enorme cantidad de libros y escritos sobre la economía del bienestar, y muy en especial sobre la elección social, la distribución y la pobreza, han sido expuestos con sencillez y profundidad en su libro *Desarrollo y libertad*. Allí, Sen muestra claramente cómo el proceso de desarrollo económico no se puede entender meramente como el crecimiento del ingreso per cápita; el desarrollo, en el sentido fuerte como lo señalamos atrás, es ante todo desarrollo humano, y la libertad es lo más valioso que se posee: el desarrollo humano no es otra cosa que el proceso de expansión de esa libertad; por lo tanto, es la ampliación del conjunto de libertades que los individuos pueden disfrutar lo que lo constituye. La libertad económica y la libertad política no se contraponen como muchas veces se piensa, ellas se refuerzan mutuamente, al punto que debemos concebir la libertad individual como un compromiso social: el desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para que puedan realizar cambios en función de sus propios valores y objetivos de una forma razonable<sup>44</sup>.

La propuesta de Sen no se restringe simplemente al análisis económico. Sus estudios también abarcan los campos de la ética, la sociología, la política, la demografía y la filosofía moral para lograr una gran síntesis. La elección social, basada en las libertades del ser humano, fomenta el desarrollo económico y social. Los valores culturales universales, como el valor de la libertad personal, son elevados a la categoría de bien social.

44. Ver Amartya Sen. Op Cit. Págs. 16 y 35.

Para esto, el desarrollo humano no se puede restringir al progreso material sino que debe abarcar los problemas del desarrollo y la justicia social, que Sen realiza concentrándose en las “funciones” y las “capacidades” del ser humano.

Esta visión, el desarrollo como ejercicio de libertad y realización de capacidades de la gente y su expansión, le otorgan al hábitat un lugar estratégico. Las dotaciones iniciales son el patrimonio con el que cuentan las personas para poner en acción sus capacidades, las cuales -al decir de Sen- le permiten ejercer unos derechos que se traducen en un determinado nivel de vida. El progreso social tiene que ver con lo que la gente puede ser y hacer, no solo con sus titularidades -entendidas como la cantidad de bienes, ingresos o recursos de que disponen las personas-. Igual o más importantes son las capacidades: ¿Quién puede hacer que? más que quién y cuántos bienes posee, o quién deriva más utilidad de esos bienes. Entre mayores sean las titularidades mayores pueden ser las capacidades; hay que superar la mera preocupación sobre qué tiene la gente, para preguntarse “qué tipo de vida está viviendo y que está logrando hacer”<sup>45</sup>.

Como es evidente, Sen abre un camino muy fecundo para abordar la problemática de las necesidades humanas. Para ello adopta una clara posición sobre los problemas de la economía normativa y los pone incluso como condición para una mejor comprensión de los problemas prácticos de la economía positiva. En la perspectiva de Sen, la satisfacción de las preferencias presupone ya un componente normativo que a la hora de entrar en las grandes discusiones filosóficas, sobre los alcances y limitaciones de la teoría económica, nos evitan toda suerte de ingenuos procedimientos aritméticos para evadir los asuntos axiológicos. Propone algo similar a lo que en la política urbana colombiana denominamos la complejidad restringida<sup>46</sup> o, lo que es lo mismo, una peculiar articulación y tensión entre la simplificación necesaria para hacer “cien-

45. Amartya Sen. *La desigualdad económica*. Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

46. *Ciudades y ciudadanía*. Págs. 58.

cia social” y la necesaria complejidad presente en cualquiera de los asuntos sociales.

En economía, como en urbanismo, no es posible decir algo significativo sin echar mano del método científico de la simplificación. Lo realmente importante es tener claro las distinciones relevantes para el estudio que nos proponemos. No es la simplificación en sí misma lo que oscurece y produce una visión estrecha del ser humano y la sociedad; es la forma particular en que realizamos la simplificación, lo que empobrece el ámbito y alcance de las teorías. Una comprensión de la complejidad del mundo social es la vía propuesta por Sen para entender la profunda relación existente entre democracia y economía; el modelo de individuo y sociedad de la economía estándar es inadecuado no solo para la comprensión de los asuntos políticos más urgentes, el papel de los bienes públicos en la sociedad, sino incluso para comprender el funcionamiento mismo de las empresas. La tendencia a calcular en términos de una única medida, ya sea la cantidad de trabajo abstracto como ocurre en *El Capital* de Carlos Marx, o la búsqueda de un único referente en términos de la teoría de la utilidad marginal, son construcciones teóricas que han sido realizadas con el mismo rasero ideológico: el pensamiento único.

El valor relativo de los precios básicos -tasa de interés, tasa de cambio, inflación- en los mercados, depende de la correlación de fuerzas en el poder -el que se expresa en la llamada política real- y los determinantes funcionales-positivos de las fuerzas de la oferta y la demanda. Los precios responden en gran medida a cuestiones políticas, dentro de ciertos límites que se derivan del hecho de que ningún Estado puede controlar por completo el mercado mundial: existe un rango económico construido socialmente -aunque amplio- dentro del que deben actuar los precios. Hay en sentido estricto, un espacio económico donde actúan las fuerzas del mercado, condicionadas por la geopolítica -las economías nacionales-, de importancia para determinar en qué grado los productores pueden o no incrementar sus precios de venta de manera significativa.

En el anterior contexto el trabajo de Sen establece cierta distancia con las corrientes económicas que evalúan las situaciones sociales de acuerdo con la satisfacción de las preferencias de los individuos; en su

propuesta se intenta evaluar más bien la situación social a partir del conjunto de oportunidades que se les ofrece a ellos. Por ello la cuestión principal abordada en su obra es considerar que el nivel de vida aparece como un asunto de capacidades y funcionamiento, y no como directamente relacionado con la opulencia, los bienes o las utilidades<sup>47</sup>. En este sentido, la búsqueda fundamental de Sen va dirigida a la formulación de políticas que presten atención al fomento de la equidad y la justicia sociales, creando instituciones y códigos de conducta que respalden ampliamente los mercados y los intercambios que, dado su alto contenido de institución social deben ser considerados como bienes públicos -en términos económicos, aquellos que no admiten exclusión ni rivalidad- y por tanto discutidos ampliamente a través de la participación ciudadana en busca de las prioridades sociales.

La lectura de Sen sobre la obra de Adam Smith es importante para entrar a considerar al mercado como bien público. Para Sen, Smith no se limita a considerar la economía de mercado solamente en términos de intercambio; él también incorpora la producción y las instituciones que hacen posible y duradero el mismo, lo cual implica una confianza mutua. Ello supone una dependencia directa a un determinado tipo de comportamiento, algo que Sen acepta como parte de la ética de una economía de mercado: *“a veces la gente comete el error de pensar que la economía capitalista solo florece a partir del afán de lucro. La economía capitalista prospera ante todo, a base del “ethos” capitalista, que incluye también el orgullo en la calidad de la producción, orgullo que se siente por la capacidad de realizar lo que uno ha prometido. El carácter de confianza es una faceta muy importante del “ethos” capitalista y la búsqueda de beneficios encaja en esa estructura más amplia”*<sup>48</sup>. Los individuos no siempre buscan maximizar una función objetivo cuando toman decisiones. Existen

47. J. Francisco Álvarez. “Compromisos sociales, democracia y método en la obra de Amartya Kumar Sen”. En: *Revista Internacional de Filosofía Política* N° 12, Madrid-México, 1998. Pág. 12.

48. Amartya Sen. “El futuro del Estado de bienestar”, 1999. Ver: [www.lafactoriaweb.com/articulos/amartya.htm](http://www.lafactoriaweb.com/articulos/amartya.htm)

otras motivaciones que subyacen a la elección: aspectos morales, éticos, de supervivencia, culturales.

En desarrollo de los planteamientos de Sen y para efectos de la identificación y definición de los atributos de la vivienda resulta pertinente la consideración de ésta -particularmente de la vivienda social-, como uno de los bienes de mérito -no mercantil u objeto de intercambio, referida al ámbito de lo público y convenida socialmente como responsabilidad del Estado-, cuya privación afecta las dotaciones iniciales, y consecuentemente el desarrollo de capacidades y el nivel de calidad de vida.

Por otro lado, dentro de la formulación teórica de Sen se destaca la consideración de aspectos macroeconómicos que en materia de vivienda resultan particularmente importantes como el empleo y el ingreso, así como el desarrollo metodológico e instrumental que permite su aplicación a través de sistemas de ecuaciones y construcción de índices. En este mismo sentido resulta pertinente señalar que el tratamiento macroeconómico a la vivienda, en el caso de la población más pobre, deriva hacia una problemática de política económico-social donde la intervención en las políticas de empleo e ingreso son el lazo que une a las políticas económicas convencionales con la política económica-social.

Para el caso colombiano no sobra recordar que los planteamientos realizados por el profesor Lauchlin Currie consideraban al problema de la vivienda como un problema del ingreso y su distribución<sup>49</sup>: la vivienda de los más pobres, no es un problema de vivienda, sino de empleo, el cual se logra con mayor crecimiento y mejor distribución del ingreso. El objetivo de la política de desarrollo debería ser, según el ilustre profesor, alcanzar un nivel de vida tolerable para la clase más necesitada. En su concepto, es un error atacar el problema de la pobreza de manera directa con políticas de corte paternalista y asistencialista dirigida a los más pobres. Así por ejemplo, el esfuerzo en términos de subsidios directos a la demanda es demasiado grande y puede fracasar si el excedente a cargo de los beneficiarios no puede ser pagado. Si la vivienda de interés social se dirige a grupos menos pobres, y con alguna capacidad de pago, el

49. Lauchlin Currie. "La política urbana en un marco macroeconómico y condiciones necesarias para el funcionamiento satisfactorio del proceso de filtración o escalamiento". En: *Cuadernos de Economía* Vol. XIII No. 18-19, Universidad Nacional de Colombia, 1993.

programa puede lograr más éxitos ofreciendo viviendas de mayor calidad con tamaños adecuados.

El anterior planteamiento es importante profundizarlo un poco para el desarrollo de los objetivos de la presente investigación. Cuando pensamos en la demanda por vivienda, de acuerdo con los planteamientos de Currie, lo importante es pensar en la demanda latente que puede convertirse en efectiva y no en su déficit cuantitativo. La demanda por vivienda no es solo por vivienda nueva, sino de toda la vivienda en general. El stock total es generalmente grande, y muy grande con respecto a los gastos que realiza un país en nueva vivienda. La demanda por vivienda es una demanda de todo el stock de vivienda, tanto de la nueva como de la usada; lo que determine las demandas relativas de la vivienda nueva o usada, es la clave para la formulación de políticas adecuadas. Una vía empírica para observar dónde enfatizar los aspectos de la política, es buscar la relación existente en un momento determinado entre los pagos mensuales realizados para financiar vivienda nueva y los arriendos corrientes que se pagan en viviendas comparables. Siempre que sea posible disminuir los pagos mensuales habrá posibilidades de impulsar exógenamente la construcción, y por esta vía al conjunto de la economía.

Una lectura sobre el déficit de vivienda como la que nos proponemos en este trabajo, sirve parcialmente para identificar los énfasis de un mercado tan estratificado como el de la vivienda; su contribución fundamental, como se verá más adelante, va en la búsqueda de orientar la política social del Estado en materia de vivienda. Es importante no confundir los estudios sobre el mercado de la vivienda con los estudios sobre su déficit. Este último no se establece con independencia del nivel de desarrollo alcanzado y la organización institucional de la sociedad el tamaño de la población y su distribución espacial a nivel intra e inter urbano, así como su estratificación; el crecimiento inter-temporal del espacio habitado en un momento determinado y la norma que tipifique las condiciones “*acceptables*” socialmente de un nivel dado de la satisfacción de vivienda son el objetivo último de las investigaciones sobre déficit. El problema del mercado de la vivienda es como el de todo mercado: un problema de oferta y demanda donde se indagará por el lado de la oferta las condiciones y sus costos de producción, y por la demanda los

ingresos, el crédito, los subsidios, las tasas de interés, los precios relativos y las condiciones macroeconómicas básicas, entre otros. La verdadera cuestión que nos proponemos en este trabajo consiste en establecer las diferencias y complementariedades entre los estudios de mercado y de déficit para el debate público sobre las políticas a seguir por la sociedad.

Para dar una idea sobre su magnitud y dinámica, en la discusión sobre el déficit de vivienda, esta se puede definir como *una canasta de atributos donde se realizan a través de satisfactores la atención de varias necesidades*, las cuales, en el contexto de necesidades humanas, conciernen más que a bienes y servicios, a características, en la medida que trascienden la mera observación económica al involucrar carencias sociales. A este respecto es importante señalar que las características no se pueden obtener de un bien único, por lo que es imposible convertir las necesidades de características en necesidades de bienes. De tal modo que las características son necesarias para la satisfacción de la necesidad, pero los bienes no<sup>50</sup>.

Las necesidades, entendidas como demandas a ser satisfechas para que el ser humano resuelva positivamente su potencialidad y realización, reclaman de la vivienda como espacio construido en el que tiene lugar el habitar del hombre y la mujer, su cualidad de habitabilidad. Ahora, en la medida en que la vivienda encierra propiedades no solo funcionales sino también simbólicas, los atributos que en términos de este contexto le sean asignados, determinan la calidad habitacional; la trascendencia de este aspecto radica en que *las situaciones en que se carece de esas condiciones son manifestaciones de privación y, en la generalidad de los casos, también de desigualdad*. En este sentido, *una de las expresiones más palpables de la diferenciación y la segregación de las sociedades se encuentra -precisamente- en la diversidad de calidades de las viviendas*.

En materia de satisfacción de las necesidades básicas, la vivienda debe poseer un conjunto de condiciones objetivas en su configuración física y en sus dotaciones. Las características concretas de la vivienda habitable son dinámicas -cambian en la historia, toman cuerpo en cada cultura, para cada tiempo y lugar señalan requerimientos mínimos indispensables

50. Fabio Giraldo. "Vivienda". En DANE. *Las estadísticas sociales en Colombia*. Pág. 378

para la satisfacción de las necesidades-. El carecer de estas condiciones constituye manifestación de pobreza y desigualdad. Bajo este contexto, el acceso a una vivienda digna se convierte en un derecho de reconocimiento universal -Artículo 51 de la Constitución Política de Colombia-.

Sobre este particular, la extensión del concepto de vivienda hacia la noción de vivienda digna puede asociarse, como lo señalamos atrás, al derecho de acceso a un hábitat adecuado para el desarrollo de la vida, el cual se materializa como “*el espacio y el tiempo donde se satisfacen una serie de necesidades humanas tales como habitación, seguridad, reproducción, descanso e integración y donde se generan las condiciones de crear, mantener y desarrollar los lazos del grupo social más próximo que es la familia... Así mismo,...se entiende que también la vivienda representa el patrimonio de una familia que satisface la necesidad de estabilidad económica y del grupo social*”<sup>51</sup>.

En el ámbito práctico, a partir de la determinación del tipo de necesidades humanas que concierne y resuelve la vivienda se definen sus elementos y características esenciales. De esta manera, la investigación sobre necesidades habitacionales indicada anteriormente plantea su concepción en términos de una canasta de atributos, factible de representación mediante un vector cuyos elementos reflejan la cantidad específica de cada uno de los mismos.

Acá nuevamente es importante acceder a la conceptualización que hemos venido desarrollando entre casa y entorno; no es lo mismo hablar de los atributos de la casa, dimensión micro de la problemática, que de los atributos de la vivienda, dimensión más cercana a los atributos de la ciudad, donde la casa es uno de sus componentes. La medición de la vivienda referida al entorno abarcable por la ciudad, se confunde con ésta, definiéndose sus atributos fundamentales, como lo hemos hecho en otros lugares<sup>52</sup>: suelo - urbano, semiurbano, rural-, servicios públicos -agua potable, alcantarillado, aseo, saneamiento básico-, vivienda, equipamientos

51. Alcaldía Mayor de Bogotá-Comité Hábitat. “Política de hábitat y seguridad humana”. Documento interno para discusión. Diciembre 2003. Pág. 37.

52. Ver: Ministerio de Desarrollo Económico. *Ciudades y ciudadanía*, y Fabio Giraldo. *Ciudad y crisis*. Pág. 70.

-puertos, aeropuertos, oficinas, comercios, bodegas-, movilidad y transporte -vehículos privados, taxis, busetas, transportes masivos-, espacios públicos físicos -parques, plazas y demás lugares de encuentro-.

De la mayor importancia resulta para la comprensión de la metodología propuesta entender que la ciudad es mucho más que la sumatoria de los atributos que la componen. Las interrelaciones y complejidades de sus dimensiones -políticas, económico-sociales, estético-culturales, y ambientales- le introducen una nueva forma de ver solo captable a través de lo que Cornelius Castoriadis llama la lógica de los magmas<sup>53</sup>. Hay una complejidad ontológica, aquella aplicable a los individuos y la sociedad, que descarta ipso-facto cualquier pretensión sistémica, cualquier consideración meramente racional que pretenda ver la ciudad como una suma e interrelación formal de sus componentes o atributos.

En este sentido, y reconociendo que los problemas relacionados con la vivienda no se refieren exclusivamente a la satisfacción de las necesidades básicas sino también a las sociales, las cuales aumentan de manera paralela al proceso de urbanización y de desarrollo de la sociedad, la concepción de la vivienda a partir de los atributos que la conforman tiene, por lo señalado, una diferencia sustantiva con la casa; esta última, viene comprendida por los siguientes atributos:

- Estructura: estabilidad física de la casa en relación con el carácter de permanencia o transitoriedad de sus materiales, su configuración para permitir la aireación e iluminación y su potencial para la defensa de los peligros externos, permitiendo el desarrollo en el espacio de la intimidad y la seguridad de las personas.

53. Un magma es aquello de lo que pueden extraerse -o en lo que se pueden construir- organizaciones lógico-funcionales-instrumentales -ecuaciones en la terminología positiva de los economistas- en un número indefinido, pero que no puede ser nunca reconstruido -idealmente- por composiciones lógico-funcionales -finitas o infinitas- de esas organizaciones. La dimensión histórico-social, donde encontramos las instituciones y las significaciones de la sociedad son de la forma de un magma. La forma institución no se puede "explicar" -producir en forma causal o reducir a una forma racional- pues en esencia es un magma, una idealidad "efectiva" y "actuante", de un imperceptible inmanente: nadie puede ver una mercancía, ve coches, sacos o un kilo de sal, pero es la significación imaginaria social mercancía, la que hace que los anteriores objetos funcionen como lo hacen en la sociedad. Lo magmático es lo propio del ser humano en cuanto este no es reducible a criterios lógico-instrumentales

- **Espacio:** toma en cuenta la dimensión, disponibilidad y distribución de áreas de la casa, así como las condiciones en que es ocupada, en relación con el número y características de sus habitantes.

- **Equipamiento doméstico:** incorpora elementos móviles que permiten que la casa sea habitada y de cuya dotación depende la satisfacción de necesidades y el grado de confort de los hogares -lavamanos, lavadero, lavaplatos, ducha, estufa, muebles, camas.

- **Infraestructura de servicios comunales:** elementos externos a la casa situados en el ámbito de la comunidad o barrio, que completan el grado de habitabilidad de la misma -disposición de dotaciones como alumbrado, servicios comunales, espacio público local, etc; estas infraestructuras, se deben distinguir de las obras matrices que implican desarrollos de sistemas de redes que por su complicación conllevan la movilización de inversiones públicas considerables.

- **Localización:** circunstancias que afectan a la casa dentro de un hábitat urbano o rural, pero que progresivamente está determinado por lo urbano como condiciones de riesgo de la zona, ubicación respecto a los lugares de trabajo y educación, presencia de factores contaminantes, conectividad; este atributo se puede medir fácilmente al establecer los tiempos entre la casa y las demás localizaciones espaciales en la ciudad.

- **Servicios públicos domiciliarios:** abastecimiento de agua, condiciones de saneamiento ambiental, acceso a fuentes de energía y medios de comunicación. Se trata de elementos que inciden en el lugar de habitación pero cuya provisión depende de factores externos. Representan una respuesta colectiva a una necesidad que no se puede solucionar de manera individual e implica la constitución de redes de aprovisionamiento para los domicilios particulares. Sobre este aspecto es importante resaltar la consideración de la disponibilidad -conexión- y también la calidad del servicio y la suficiencia en su suministro.

derivables a través de la matemática y el cálculo con los que ciertas corrientes económicas pretenden reducir los fenómenos sociales y económicos. En este sentido el desarrollo humano y el hábitat comportan no solamente una dimensión funcional sino también y en su esencia una dimensión mágica o más propiamente, imaginaria; los modelos económicos, realizados con el instrumental lógico positivo son aproximaciones útiles a la realidad, pero nunca la realidad misma.

Dentro de las potencialidades adscritas al modelo de análisis fundamentado en la concepción de vivienda como canasta de atributos se tienen las siguientes:

- Posibilidad de estimar los déficit de vivienda desde el nivel más simple de las características específicas de los atributos, hasta el más complejo que interrelaciona todos los atributos de la vivienda -casa y entorno, o en una terminología más depurada, hábitat-.

A partir de la determinación del nivel de impacto de las deficiencias de cada atributo sobre el déficit total, es también posible pronosticar la incidencia de los programas de vivienda sobre ese déficit específico, lo cual constituye un elemento fundamental de orientación y focalización del gasto público.

- Su diseño permite desarrollar los indicadores de pobreza -general y en vivienda-, lo que posibilitaría la implementación de procesos de focalización puntual y geográfica.

De acuerdo con los resultados obtenidos por la investigación sobre necesidades habitacionales señalada previamente, se deduce lo siguiente:

- En Colombia no se había dado una política de vivienda que articulara orgánicamente el déficit cualitativo y cuantitativo. A este respecto, si se ataca el primero, no se puede olvidar el crecimiento vegetativo de la población más pobre, la cual, ante la ausencia de soluciones a su problema, incrementa con su acción informal el déficit cualitativo.

- La medición integral de las necesidades habitacionales de la vivienda plantea un contexto de análisis en el que el Estado debe entrar a considerar las variables de la vivienda que trascienden la dimensión de la casa; la operación del mercado en esta dimensión y su eficiencia para enfrentar y solucionar problemas de equipamiento, espacios públicos comunitarios y sociales; la suficiencia del subsidio como elemento de complementación de la capacidad de pago o su replanteamiento en función de una concepción integral del desarrollo urbano.

- Ante la necesidad de radicarse en un asentamiento, los hogares actúan motivados en primer lugar por aspectos económicos -interés por obtener soluciones aparentemente más económicas así queden localizadas dentro de la subnormalidad extrema-, y en segundo lugar, por el interés de mantener sus vínculos con familiares y amigos.

- La urbanización informal o espontánea, característica de las ciudades colombianas, constituye el resultado de la suma de esfuerzos aislados de los hogares y no de la existencia de un importante potencial de organización y participación de estos grupos, como se había supuesto.

Desde la perspectiva descrita anteriormente se produce el tránsito de los aspectos teóricos comúnmente analizados pertinentes a la casa, al conjunto de aquellos relacionados con el entorno, y consecuentemente con la ciudad, cuya integración define la *concepción ampliada* de la vivienda -casa y entorno-. A este respecto cabe reiterar que la dimensión individual y colectiva de la vivienda en la función de habitar del ser humano: “*bajo el punto de vista de ciudad y entorno como nociones de extensión del término de vivienda, los mejoramientos locativos referidos únicamente a cambio de materiales de desecho, ajustes estructurales y conexiones a los servicios públicos, no cumplen con los objetivos de condiciones socialmente deseables, pues si permanecen las deficiencias en las vías de acceso, recolección de basuras, tratamiento de cuerpos de agua y, en general, las carencias en servicios comunitarios básicos, no se habrá hecho mucho en términos de calidad de vida*”<sup>54</sup>.

Dada la relevancia de la ciudad como *extensión espacial* de la casa y por ende componente de la vivienda bajo la categoría de entorno, adquiere entonces relevancia el análisis de ésta -la vivienda- como un camino para explorar empíricamente los problemas de la ciudad<sup>55</sup>.

El análisis de la ciudad considerada como unidad, así como el de la vivienda, requiere de una visión integral -no fragmentada- de la dinámica resultante de la interrelación de sus componentes en el contexto propio de la sociedad, lo cual se traduce en la necesaria interacción de saberes o disciplinas, viable desde el pensamiento complejo.

A este respecto y dentro del conjunto de ventajas que reportan las reflexiones realizadas desde la complejidad, se destacan las siguientes:

- El aporte particular de las ciencias sociales consideradas aisladamente resulta limitado frente a dimensiones sociales críticas como son la vivienda y la pobreza. Para abordar estas problemáticas, es recomen-

54. Fabio Giraldo. *Ciudad y crisis: ¿Hacia un nuevo paradigma?* Pág. 107.

55. Ministerio de Desarrollo Económico. Vice ministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. *Ciudades y ciudadanía. La Política urbana del salto social.*

dable utilizar la noción de complejidad restringida a la que nos referimos con anterioridad.

- La sociedad, cuya dinámica propia responde a un contexto espacio-temporal particular, no puede ser vista como instancia estática y parcializable. Por ello *“los problemas de la ciudad no se pueden captar aisladamente, se trata de problemas complejos que están interconectados y son interdependientes: el todo es más que la suma de sus partes; la ciudad es un fenómeno que se abre en muchas dimensiones y que actúa en múltiples interacciones tejidas por la realidad social e histórica”*<sup>56</sup>.

De manera consecuente con lo planteado frente al tema de hábitat, es pertinente reiterar la precisión según la cual la ciudad constituye el entorno *básico* de la sociedad contemporánea -hábitat urbano-; la noción de hábitat permite relacionar de una forma lógica los conceptos de casa, vivienda y ciudad -la ciudad-región- y por esta vía, cualquier dimensión sobre el territorio. Así mismo, de manera similar a como la vivienda en la ciudad se interrelaciona con -y por tanto depende también de- el conjunto complementario de atributos urbanos -suelo, servicios públicos, equipamiento, transporte-movilidad y espacio público-, su dinámica obedece igualmente a la registrada en el ámbito económico como elemento inmerso en un modelo de economía de mercado.

En un contexto de pobreza la vivienda adquiere una doble perspectiva en la medida en que puede constituir de manera simultánea su materialización -pobreza habitacional-, y a la vez concentrar en ésta -la pobreza- el origen del problema social que representa. En este sentido, acogiendo planteamientos de la ONU desarrollados en el Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos -1996-, se presenta la siguiente argumentación en materia habitacional:

- *“un medio posible para estimar el grado de pobreza es basarse en cuánta gente vive en hogares o vecindarios de baja calidad y carece de infraestructura básica y de los servicios esenciales para la buena salud ... si estos ... habitantes urbanos se consideran como pobres -debido a su carencia de ingreso y patrimonio que los hace incapaces de pagar por mejores servicios básicos y mejores viviendas- se incrementa considerablemente la*

56. Op. Cit. Pág. 46

*escala de la pobreza urbana cuando se compara con las líneas de pobreza convencionales basadas en los ingresos*<sup>57</sup>.

• En términos de la accesibilidad de la vivienda el Informe indica que *“en muchas de las ciudades las posibilidades para que la mayoría de la gente sea capaz de comprar una casa son escasas ya que la relación precio de la vivienda-ingreso, es de cinco o más. ... si el país tiene instituciones financieras de vivienda bien desarrolladas, éstas pueden incrementar considerablemente la proporción ya que aumenta la cantidad que puede pagar el hogar, al permitir repagos del costo total de la vivienda a lo largo de un período mayor - aunque es raro que las instituciones financieras de vivienda otorguen préstamos para compra de vivienda o hipoteca que excedan tres veces el ingreso de un hogar*<sup>58</sup>.

En el marco de un análisis de la pobreza como carencia y privación de capacidades más que un problema de ingresos -Amartya Sen-, la vivienda como bien de mérito que determina las dotaciones iniciales permite *“ver a los seres humanos no como meros receptores de ingreso, sino como personas que intentan tener una vida satisfactoria... y a la pobreza... no sólo en términos de bajos ingresos, sino como la carencia de oportunidades reales para vivir una vida mínimamente adecuada*<sup>59</sup>.

### **Pobreza**

Aunque no es el objeto de este trabajo, es importante mencionar algunos puntos en torno a los cambios que ha sufrido la medición de la pobreza, los cuales dependen de la forma de abordar y entender esta problemática. La pobreza puede ser vista desde una magnitud de ingresos y consumos, obtenidos y realizados por las familias, hasta entenderla como un problema complejo, multidimensional y dinámico.

En el país, así como en muchos lugares del mundo, la historia de la medición de este concepto va desde el uso de indicadores como el PIB per

57. Inurbe, FNA. *Un mundo en proceso de urbanización. Informe mundial sobre los asentamientos humanos 1996*. Tomo I, 1997. Pág. 239.

58. Ibid. Pág. 414.

59. Amartya Sen. “La economía política de la focalización”. En: *Comercio Exterior*. Volumen 53 No. 6, junio 2003. Pág. 560.

cápita y la distribución de la población por salarios mínimos, pasando por indicadores como el de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI-, la Línea de Pobreza e Indigencia -LP, LI- y Métodos Integrados de Pobreza -MIP-, hasta indicadores como el índice de Sen, el índice de Foster Greer y Tharbeck -FGT- y el Índice de Desarrollo Humano -IDH-.

Cada uno de los anteriores indicadores presenta fortalezas y limitaciones<sup>60</sup>, que se deben tener en cuenta sobretodo a la hora de hacer recomendaciones y tomar decisiones sobre políticas públicas; a continuación, se presentarán las fortalezas y limitaciones para los indicadores más utilizados en Colombia.

- El PIB per cápita presenta la ventaja de ser un indicador macroeconómico comparable internacionalmente y ser el único con una serie histórica de 50 años. Empero, tiene limitaciones: mide ingresos promedio que no tienen en cuenta la varianza ni la distribución del mismo.

- El NBI tiene la fortaleza histórica de ser el primer indicador de pobreza calculado en el país -1973-; adicionalmente, es un indicador que mide el grado de urbanización y calidad de la casa, y permite un importante nivel de desagregación territorial. Sin embargo, su limitación está en no ser un indicador dinámico y poco exigente, por lo que subestima la pobreza urbana, y capta solo a los pobres estructurales.

- La LP y LI por el contrario, al ser indicadores de ingresos, son sensibles al ciclo económico, captan la coyuntura y permiten no solo identificar a los pobres sino además calcular la brecha y la intensidad de la pobreza. El indicador de LP tiene algunas limitaciones metodológicas como la subdeclaración de ingresos presente en las encuestas, la diferencia entre el ingreso monetario y el nivel de consumo o gasto de las personas, y la limitada visión de la pobreza que implica; la pobreza es mucho más que el nivel de ingresos.

- El MIP tiene la fortaleza de combinar los dos métodos anteriores - NBI y LP - por lo que combina sus fortalezas y reduce sus limitaciones;

60. Para algunos de los indicadores nos hemos basado en la presentación realizada por el exdirector del DANE, Cesar Caballero, en el marco del Seminario: "Pobreza y Calidad de Vida en Colombia", efectuado en Bogotá el 21 de abril de 2004. Sin embargo, un análisis para los indicadores con base en ingresos, sobretodo en la parte axiológica, puede encontrarse en los trabajos de Amartya Sen.

sin embargo, no permite explicar las relaciones entre el ingreso y las necesidades básicas, así como tampoco permite medir la brecha, ni la distribución del ingreso. Dentro de estos métodos integrados es interesante ver las variaciones propuestas por Julio Boltvinik.<sup>61</sup>

- El Índice de Condiciones de Vida -ICV- se empezó a producir en Colombia a partir del censo de 1993 y se presenta como un indicador actualizado del NBI, que contiene adicionalmente variables de ingreso y de capital humano. Tiene limitaciones en cuanto a las variables que lo componen; no logra involucrar la calidad de los servicios públicos ni las variables de calidad del medio ambiente y participación ciudadana.

- Debido a las limitaciones del indicador anterior se plantea el Nuevo ICV, pasándose de 12 a 21 variables, dentro de las cuales se incluyen: la localización de la vivienda -la casa en nuestra conceptualización-; las condiciones y servicios de la vivienda; capital humano; caracterización demográfica del hogar, y bienes durables.

- Finalmente, se ha logrado incluir en la ECV de 2003 variables para tener una medición subjetiva de la pobreza, buscando la percepción de los hogares acerca de su situación. Esta medición debe ser complementaria a las anteriores.

Otros indicadores de pobreza como el Poverty Gap - PG-, el índice de Sen o el FGT son presentados de manera continua por consultores profesionales o por instituciones internacionales como la CEPAL<sup>62</sup>. Así mismo el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo presenta anualmente en su Informe sobre Desarrollo Humano las cifras del Índice de Desarrollo Humano - IDH - y el Índice de Pobreza Humana -IPH-; en el primero de ellos, para el 2004 Colombia se ubicó dentro de los países de Desarrollo Humano Medio, en el puesto 73 entre 175 países<sup>63</sup>.

Adicionalmente en la literatura especializada se pueden encontrar otros tratamientos para abordar el problema de la pobreza: el enfoque

61. Revista Comercio Exterior, Vol. 53, núm. 5, mayo de 2003: “Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados”.

62. *El panorama social de América Latina*, CEPAL.

63. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Informe sobre desarrollo humano 2004 “La libertad cultural en el mundo diverso de hoy”.

de exclusión social y el de capacidades y derechos. En el siguiente cuadro<sup>64</sup> se resumen los puntos más importantes de dichos enfoques:

CUADRO N° 1 - ENFOQUES DE POBREZA

	EXCLUSIÓN SOCIAL	CAPACIDADES Y DERECHOS
CONCEPTO	<p>MULTIDIMENSIONAL, AL SUPERPONER DIFERENTES FORMAS DE PRIVACIÓN.</p> <p>LA PREGUNTA ES ¿DE QUÉ SON EXCLUIDOS Y POR QUIÉN SON EXCLUIDOS?</p> <p>PRIVILEGIA EL SER</p> <p>LA POBREZA ES UN PROBLEMA DE JUSTICIA SOCIAL Y CONSIDERA PROBLEMAS SOCIALES Y ECONÓMICOS. LA EXCLUSIÓN ES RESULTADO DE ACCIONES DE OTROS GRUPOS Y POR TANTO ADQUIEREN RELEVANCIA LAS INSTITUCIONES.</p> <p>AVANZA EN LA EXPLICACIÓN DE LAS CAUSAS E INCORPORA LAS IMPLICACIONES DE POLÍTICA.</p> <p>ES DINÁMICO</p> <p>TIENE CARÁCTER INTERGENERACIONAL</p>	<p>MULTIDIMENSIONAL, AL DARLE PRIORIDAD A LA CONDICIÓN DE VIDA HUMANA INTEGRANDO DOTACIONES, CAPACIDADES Y DERECHOS.</p> <p>LA PREGUNTA ES ¿QUIÉN PUEDE HACER QUÉ?</p> <p>PRIVILEGIA EL SER Y EL HACER</p> <p>LA POBREZA ES UN PROBLEMA DE JUSTICIA E INEFICIENCIA SOCIAL, QUE COMPROMETE FACTORES ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES.</p> <p>AVANZA EN LA EXPLICACIÓN DE LAS CAUSAS E INCORPORA LAS IMPLICACIONES DE POLÍTICA.</p> <p>ES DINÁMICO</p>
MEDICIÓN	<p>LA UNIDAD DE ANÁLISIS ES EL INDIVIDUO, LA FAMILIA Y LA SOCIEDAD.</p> <p>DIFICULTA DIFERENCIAR LOS GRUPOS DE POBRES, APUNTA MÁS A UNA POBREZA CRÓNICA.</p> <p>NO TIENE DEFINIDOS INDICADORES MENSURABLES QUE DEN CUENTA DEL GRADO DE EXCLUSIÓN QUE PADECEN DISTINTOS GRUPOS SOCIALES.</p>	<p><del>TIENE CARÁCTER INTERGENERACIONAL</del></p> <p>PERMITE TOMAR COMO UNIDAD DE ANÁLISIS EL INDIVIDUO, LA FAMILIA, LOS GRUPOS SOCIALES Y LA SOCIEDAD.</p> <p>EL IDH, EL ICV Y EL ÍNDICE DE SEN SON FORMAS DE MEDICIÓN QUE AVANZAN EN ESTA DIRECCIÓN.</p> <p>INCORPORAN LA DESIGUALDAD Y LA INEQUIDAD. EL ÍNDICE DE SEN Y EL ICV PERMITEN CONOCER LA BRECHA ENTRE POBRES Y NO POBRES, ASÍ COMO LA DISTRIBUCIÓN ENTRE LOS POBRES.</p> <p>INCORPORA LAS POBREZAS ABSOLUTA, LA RELATIVA, LA COYUNTURAL Y LA ESTRUCTURAL.</p>
POLÍTICA	<p>SE DERIVA LA NECESIDAD DE PLANES INTEGRALES LOCALES Y MULTISECTORIALES.</p> <p>EL ENFOQUE ANALÍTICO LLEVA A LA NECESIDAD DE REFORMAS ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES, QUE INCORPORAN LA POLÍTICA ECONÓMICA Y LA POLÍTICA SOCIAL.</p>	<p>LA POLÍTICA SE ORIENTA HACIA GARANTIZAR EL EJERCICIO EFECTIVO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.</p> <p>PERMITE DIFERENCIAR LOS GRUPOS DE POBRES Y POR TANTO SE PUEDEN IDENTIFICAR LAS POLÍTICAS MÁS APROPIADAS.</p> <p>EL ENFOQUE ANALÍTICO LLEVA A UN CUESTIONAMIENTO DEL ORDEN SOCIAL QUE REQUIERE DE REFORMAS ESTRUCTURALES Y COYUNTURALES.</p> <p>PONE ESPECIAL ÉNFASIS EN LAS POLÍTICAS DE REDISTRIBUCIÓN PRIMARIA DEL INGRESO.</p>

64. Consuelo Corredor “Pobreza, equidad y eficiencia social”, pág. 55

Otro resumen, donde se incluyen de una manera más amplia los diferentes enfoques de la pobreza, es presentado en el libro *Pobreza: una propuesta de análisis sistémico* de Alberto Alvarado y Alejandro Vivas<sup>65</sup>, del cual a continuación tomamos su síntesis

CUADRO N° 2 - NUEVOS ENFOQUES DE LA POBREZA

<p>A. COMO FALTA DE DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES (DÉCADAS 70, 80 Y 90)</p>	<p>A) POBREZA COMO INSUFICIENCIA DE INGRESOS (WORLD BANK - DÉCADA 80)                      B) POBREZA COMO NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS - NBI - (PNUD-PRSP - DÉCADA 80)                      C) POBREZA COMO INSUFICIENCIA DE INGRESOS Y NBI (CEPAL - PNUD-PRSP - DÉCADA 80)                      D) POBREZA COMO DEFICIENTES CONDICIONES DE VIDA (MISIÓN SOCIAL DEL DNP - DÉCADA 90)                      E) POBREZA Y POLÍTICA ECONÓMICO-SOCIAL (BID - BM - DÉCADA 90)                      F) POBREZA Y GLOBALIZACIÓN (FONDO MONETARIO INTERNACIONAL - DÉCADA 90)</p>
<p>B. COMO FALTA DE DESARROLLO DE LAS CAPACIDADES (DÉCADAS 70, 80 Y 90)</p>	<p>A) POBREZA COMO NEGACIÓN DE LA DEMOCRACIA (UNICEF - DÉCADA 70)                      B) POBREZA COMO NO-CORRESPONDENCIA ENTRE NECESIDADES Y SATISFACTORES - (MAX-NEEF - DÉCADA 80)                      C) POBREZA COMO FALTA DE BIENESTAR Y AUTONOMÍA (OMS - DÉCADA 90)                      D) POBREZA COMO NEGACIÓN DE OPORTUNIDADES DE DESARROLLO (PNUD - DÉCADA 90)                      E) POBREZA COMO NO-EXPANSIÓN DE CAPACIDADES (AMARTYA SEN - DÉCADA 90)</p>
<p>C. COMO EXCLUSIÓN DE DERECHOS (DÉCADA 90)</p>	<p>A) POBREZA COMO EXCLUSIÓN SOCIAL (UNIÓN EUROPEA - DÉCADA 90)                      B) POBREZA COMO DESCALIFICACIÓN DE DERECHOS - (PNUD, FLACSO, UNOPS, PRODERE - DÉCADA 90)</p>
<p>C. ENFOQUE ESTRUCTURAL DE LA POBREZA (DÉCADA 90)</p>	<p>OSCAR ARCOS, EMPERATRIZ BECERRA, CONSUELO CORREDOR, JORGE I. GONZALEZ, MANUEL MUÑOZ Y MAGDA RIVERA. DÉCADA 90.</p>

65. Alberto Alvarado Acevedo y Alejandro Vivas Benítez, *Pobreza: una propuesta de análisis sistémico*. Pág. 51.

La construcción de los fundamentos conceptuales pertinentes al tema de pobreza en el marco de esta investigación, considera la integración de elementos derivados, en principio, desde la perspectiva de necesidades humanas.

El concepto *necesidad* ha representado uno de los aspectos centrales del pensamiento social y político para dirimir sus controversias ideológicas. La pertinencia que adopta el concepto en diferentes contextos -pues no responde a una definición única o universal-, le ha conferido una posición relevante en la estructuración de temas como el de los derechos humanos, justicia, política, economía, desarrollo, ética o ecología.

Las necesidades resaltan buena parte de la discusión que hemos venido haciendo a lo largo del texto. Ellas no son meramente físicas, son por doquier imaginariamente definidas; lo único que no es imaginario en la perspectiva de las necesidades humanas, desde hace al menos unos tres millones de años, es una cantidad aproximada de calorías por día con una determinada composición cualitativa aproximada; el resto, no hace sino mostrar el carácter histórico y social de las necesidades humanas, que en tanto sociales no son meramente biológicas, son inseparables de sus objetos y por lo tanto, las biológicas como las sociales son instituidas cada vez por la sociedad en cuestión<sup>66</sup>. Veámoslo con un ejemplo dado por Castoriadis: conocemos las necesidades de un ser viviente, de su organismo biológico y las funciones que le corresponden, pero el organismo biológico no es más que la totalidad de las funciones que cumple y que le hacen vivir. Un perro come para vivir, y vivir para él no es otra cosa que comer, respirar, reproducirse, etc. Pero esto no significa nada para la especie humana ni para una sociedad.

Una sociedad no existe más que si una serie de funciones se cumplen constantemente -producción, educación, gestión de la colectividad, regulación, etc-; empero, la sociedad no se reduce a esto; sus maneras de hacer frente a los problemas no le son dictados de una vez por todas por su “naturaleza”; la sociedad inventa y define para sí nuevos modos de responder a sus necesidades como a nuevas necesidades. Todo lo que se presenta al ser humano en su mundo social-histórico, está

66. Cornelius Castoriadis. *Las instituciones imaginarias*. Tomo II Pág. 166

indisolublemente tejido a lo simbólico, pero no se agota en él. Los actores reales, individuales y colectivos -el trabajo, el consumo, la guerra, el amor, el parto-, los innumerables productos materiales sin los cuales ninguna sociedad podría vivir ni un instante, no son -ni siempre ni directamente- símbolos. Pero unos y otros son imposibles fuera de una red simbólica: “Nos encontramos primero con lo simbólico en el lenguaje. Pero lo encontramos igualmente, en otro grado y de otra manera, en las instituciones. Las instituciones no se reducen a lo simbólico, pero no pueden existir más que en él; la institución es una red simbólica, socialmente sancionada, en la que se combinan, en proporción y relación variable un componente funcional y un componente imaginario”<sup>67</sup>.

Por todo lo anterior es evidente que las necesidades, en el sentido social-histórico -en el sentido humano- que no es el de las necesidades biológicas, son un producto de la sociedad y su cultura. La necesidad, ya sea alimenticia, de casa, de vivienda, o las propias necesidades sexuales, no llegan a ser necesidades sociales más que en función de una elaboración cultural. No se conoce sociedad alguna en que la alimentación, el vestir, el hábitat, obedezcan a necesidades puramente “utilitarias”, o “racionales”; el carácter “arbitrario”, no natural, no funcional de la definición social de las necesidades aparece en la sociedad moderna, precisamente a cargo de su desarrollo productivo, de su riqueza, que le permite ir más allá de la satisfacción de las “necesidades elementales”.

En sentido estricto, esta es la discusión sobre la pobreza como institución imaginaria de la sociedad: la economía en la sociedad moderna no puede existir más que en tanto ella responda a unas necesidades que ella misma confecciona. Como tan lúcidamente lo planteaba Joseph Schumpeter al final de su vida en *Capitalismo, socialismo y democracia*: “El sistema podrá ser cruel, injusto, turbulento -pero procura la mercancía; dejad pues de refunfunar, es la mercancía lo que queréis”<sup>68</sup>. Dicho en términos más modernos, consumo a través del dinero, generador de condiciones de poder relativas frente a la distribución de los bie-

67. Cornelius Castoriadis. Ibid. Tomo I Pág. 228

68. Joseph A Schumpeter. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Pág. 95 y siguientes.

nes; dicha posición hace muy difícil la discusión de los problemas de la pobreza, sin entrar a alterar globalmente esta distribución, que no es natural sino socialmente creada.

No obstante lo anterior, de la manera más convencional y que se utiliza en las diferentes mediciones, como las que realizamos en este trabajo, el concepto de *necesidades* ha sido restringido a su acepción negativa, contexto en el que tiende a confundirse con la noción de carencia -se prioriza la cantidad de lo que falta sobre la falta misma-, y extensivamente con el concepto de escasez. Por esta vía, en términos de la teoría convencional de las necesidades se establece una distinción entre necesidades básicas y secundarias -vitales y sociales-, en la cual se otorga relevancia a las primeras frente a las que involucran dimensiones más sustantivas del hombre y la mujer, al punto que la implementación de procesos de crecimiento económico en la inmensa mayoría de los casos no consideraran como propósito esencial del mismo, la satisfacción de dichas necesidades; por el contrario, cuando se prioriza el crecimiento por el crecimiento, la atención a las necesidades básicas se maneja como un residuo y las discusiones entre economía y desarrollo se vuelven a veces un diálogo de sordos.

Las teorías modernas del crecimiento resaltan cómo el crecimiento económico y la reducción de la pobreza van de la mano. No es muy fácil encontrar un país donde una disminución importante de la pobreza absoluta no se haya visto acompañada de un proceso acelerado y constante de crecimiento. Empero, los ejercicios econométricos para establecer las relaciones de causalidad entre crecimiento y pobreza muestran cómo los problemas cambian de acuerdo con las variadas interpretaciones que surgen alrededor de cómo se construyen y se establecen las relaciones de causalidad, hasta el punto donde las medidas que eleven el nivel de ingreso a los pobres también aumentan toda la capacidad de producción de la economía dando lugar a un mayor ingreso para la sociedad en su conjunto.

De esta forma, una alta correlación entre el crecimiento económico y el ingreso de los pobres lo único que nos indica es tal como lo sostiene Dani Rodrik, que la distribución del ingreso tiende a ser estable y bastante insensible a las variaciones de la política económica. Las medicio-

nes econométricas entre crecimiento económico y reducción de la pobreza son compatibles, según el propio Rodrik, con los dos argumentos siguientes: “primero: sólo las políticas tendientes a acelerar el crecimiento económico permiten reducir la pobreza, y segundo: sólo las políticas que reducen la pobreza, pueden promover el crecimiento económico general. Por lo tanto, la correlación que se observa entre crecimiento económico y reducción de la pobreza no es muy útil para seleccionar las opciones y prioridades de política económica.

“Lo que realmente interesa no es saber si el crecimiento económico promueve la reducción de la pobreza, o viceversa, sino si el bienestar de los pobres debe figurar en la ecuación como variable determinante independiente de la selección de las medidas económicas, además de factores ordinarios tales como la estabilidad macroeconómica, la eficiencia microeconómica y la estabilidad institucional”<sup>69</sup>.

Así las cosas, y como lo sostuvo el gerente del Banco de la República, Miguel Urrutia, el crecimiento no depende sólo de los insumos en los procesos de producción -capital y mano de obra- sino del cambio técnico o productividad total de los factores, la localización geográfica, el capital humano, el capital social y los arreglos institucionales de la sociedad, que crean los incentivos para adoptar nueva tecnología o innovar<sup>70</sup>. A su turno, Sergio Clavijo, codirector del Banco de la República, al constatar la fragilidad empírica en los recientes debates sobre el crecimiento afirma que “una vez se tienen en cuenta los problemas de medición antes comentados, no es difícil llegar a la conclusión que las instituciones, la geografía y la política económica, en realidad, constituyen todos factores que se entrecruzan para explicar el diferente desarrollo de los pueblos”<sup>71</sup>. Aunque en su trabajo Clavijo cree evadir el cerco, al probar sus hipótesis derivadas de un modelo de crecimiento, su conclusión es

69. Dani Rodrik. *Crecimiento económico o reducción de la pobreza: un vano debate*; Págs. 8-9.

70. Miguel Urrutia. “Las instituciones y el desarrollo económico”. Nota editorial *Revista Banco de la República*, septiembre 2002

71. Sergio Clavijo. “Crecimiento, productividad y la nueva economía: implicaciones para Colombia, en [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co), enero 2003.

aritméticamente tautológica; a su vez, Carlos Caballero ex codirector del Banco de la República, al sostener, con razón, que las instituciones débiles e ineficaces imponen un costo muy alto a la sociedad en términos de seguridad, inestabilidad e incertidumbre frenando el crecimiento y atendiendo contra los pobres, nos ilustra que las instituciones son formales e informales, tangibles e intangibles, además de ser también las reglas de juego de una sociedad<sup>72</sup>.

Sin exagerar, el crecimiento depende prácticamente de todo y por lo tanto casi de nada. Por esta vía, nos podemos dedicar durante mucho tiempo a hacer complejos y profundos ejercicios de álgebra, para tratar de establecer relaciones de causalidad que nos permitan develar el misterio, insoluble en sí mismo, por llegar a las causas últimas. La explicación encuentra aquí un límite, y más allá y a pesar de lo sofisticado de nuestros instrumentos de cálculo, los hechos no podrán llegar a una constatación<sup>73</sup>. El determinismo absoluto no es sostenible ni en las ciencias naturales, mucho menos en los saberes que tratan de indagar sobre las conductas individuales a partir de sus causas. De ser ello posible, tal y como lo sospecha el gran humanista Tzvetan Todorov<sup>74</sup> la especie humana no sería cualitativamente diferente de las demás. Por ello proponemos la complejidad del mundo, que no es otra cosa que admitir la imposibilidad de reunirlo todo en una sola perspectiva.

Desde la complejidad podríamos introducir argumentos fenomenológicos relacionados para mostrar cómo la existencia de necesidades humanas *objetivas* resulta igualmente cuestionada -e incluso incoherente- en la medida en que, *“hasta el concepto de hambre se presta a una enorme gama de interpretaciones y se puede demostrar que se trata de un*

72. Carlos Caballero Argaez. “El desdén por las instituciones”. En El Tiempo, Bogotá agosto 7 2004.

73. Distinta a que en economía es inaplazable lograr desarrollo económico y crecimiento con estabilidad macro económica, dejando espacio para la implementación de políticas sociales que no se subordinen mecánicamente a los procesos de ajuste y estabilidad: desarrollarnos y crecer con justicia y equidad, sin violentar los límites del crecimiento, es la divisa política del momento.

74. Tzvetan Todorov, *Deberes y delicias, una vida entre fronteras*. Pág. 47.

*concepto relativo y social, motivo por el cual, el concepto de necesidades absolutas merece ser relegado al olvido*<sup>75</sup>.

En este contexto, los esfuerzos por implementar la noción de necesidades humanas *básicas* redundan en el desarrollo de indicadores de carácter cuantitativo a partir de los cuales viabilizan su expresión en términos de medidas y establecen los niveles mínimos de satisfacción apropiados. No obstante, la relatividad intrínseca del concepto hace inevitable la incursión en juicios de valor, ámbito en el que tiene lugar la consideración de la derivación de *necesidades sentidas* -concepto a su vez limitado-, como aquellas que definen estándares de aceptación general.

La teoría económica ortodoxa por su parte cuestiona la objetividad de las necesidades por lo que sugiere las preferencias y la demanda como parámetros orientadores válidos. En este contexto, el mercado constituye la instancia que mejor resuelve la definición de objetivos, así como la asignación de recursos, por encima del *vasto estado del bienestar*. Queda por cuestionar, sin embargo, la equiparación de la figura de consumidor a la de ciudadanos y ciudadanas como emisor central de diversas demandas sociales que superan el horizonte de actuación del mercado.

Trascendiendo al concepto de satisfacción, la teoría de la demanda del consumidor define a ésta como nunca completa y, principalmente, como nunca duradera; suponiendo una satisfacción plena de las necesidades físicas, surgen deseos de origen psicológico nunca satisfechos. Bajo este mismo contexto puede enmarcarse el carácter dinámico de la estructura social por el cual *nuestras necesidades y placeres cambian de objetos con el tiempo*.

En la lógica de las necesidades el concepto de pobreza, alude a un estado de necesidad o carencia frente a lo requerido para el sustento de la vida. A este respecto, y en la medida en que las necesidades no son universales -varían de persona a persona-, la simple posesión o acceso a bienes y servicios no determina la condición de pobreza.

En su acepción tradicional, el concepto de pobreza resulta limitado en la medida en que se restringe a un carácter esencialmente económico,

75. Len Doyal, Ian Gough. *Teoría de las necesidades humanas*. Pág. 46

desconociendo con ello el hecho de que cualquier necesidad humana fundamental que no resulte adecuadamente satisfecha revela, en la teoría de las necesidades, una condición de pobreza humana. En estas teorías se rescata la posibilidad de considerar más allá de la categoría de pobreza, la idea de pobrezas. De esta manera, ante una de las posibles alternativas de desagregación de las necesidades humanas en categorías axiológicas -propuestas por Manfred Max-Neef-, podría hablarse de “pobreza de subsistencia -debido a alimentación y abrigo insuficientes-; de protección -debido a sistemas de salud ineficientes, a la violencia, la carrera armamentista, etc-; de afecto -debido al autoritarismo, la opresión, las relaciones de explotación con el medio ambiente natural, etc-; de entendimiento -debido a la deficiente calidad de la educación-; de participación -debido a la marginación y discriminación de mujeres, niños y minorías-; de identidad -debido a la imposición de valores extraños a culturas locales y regionales, emigración forzada, exilio político, etc-; y así sucesivamente”<sup>76</sup>.

Actualmente, a diferencia del énfasis en la disponibilidad de recursos materiales, “la pobreza se aborda de manera más integral y no solo como un problema de equidad y justicia, -que- sin duda lo es, sino también como un problema de ineficiencia social, por el cual pagan tanto las personas que la padecen, como la sociedad en su conjunto”<sup>77</sup>.

De manera generalizada, la conceptualización en torno a la pobreza concierne al desarrollo paralelo de un enfoque analítico y a los indicadores de medición derivados y las implicaciones de política resultantes. Bajo esta perspectiva, la secuencia *lógica* de procedimiento evidencia la importancia de una definición clara y precisa respecto a *lo que se quiere medir*, antes que al mecanismo propio de medición.

En este sentido, los avances analíticos en la caracterización de la pobreza -no igualmente reflejados en la medición-, se fundamentan en el enfoque de *derechos y capacidades*, y por esta vía, en el de *inserción preca-*

76. Manfred Max-Neef, Antonio Elizalde, Martín HopenHay. *Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro*. Segunda parte: “Desarrollo y necesidades humanas”. Págs. 27 y 28.

77. Consuelo Corredor Martínez. *Pobreza, equidad y eficiencia social*. Pág. 2

ria, cuya orientación concierne a las características que configuran una situación de pobreza involucrando, más allá de la supervivencia física, el desarrollo de la persona como tal, esto es, su inserción política, económica, social y cultural, acceso a la educación y a la información, e identidad como ciudadano.

Bajo esta misma orientación, a nivel de los desarrollos realizados por Naciones Unidas en torno al desarrollo humano como aproximación a la noción de pobreza, encontramos que la dinámica del ingreso nacional, y específicamente el crecimiento económico, no obstante su relevancia, representa tan solo un medio para el desarrollo de la capacidad humana -salud, conocimiento, participación, y en general, bienestar.

En términos de Libardo Sarmiento<sup>78</sup> la exclusión entendida como la acumulación en el tiempo y en el espacio de riesgos que impiden la realización de los derechos humanos, el ejercicio de la ciudadanía y la integración del grupo social afectado con su medio o la sociedad, implica procesos y prácticas sociales complejos y de influencia recíproca en los ámbitos económico, social, cultural, político, institucional, psicológico o subjetivo y territorial, lo cual en conjunto genera pobreza, desigualdad, marginalidad, discriminación, violencia y desplazamiento.<sup>79</sup>

La conveniencia de diferenciar la situación de pobreza en general -traducida, según la concepción de inserción precaria, en carencias tangibles -alimentación, salud, educación, vivienda<sup>8</sup> - e intangibles -sentido de pertenencia, libertad, seguridad, justicia, etc.-, de la de vulnerabilidad en particular, radica en la posibilidad de formular políticas diferencia-

78. FEDEVIVIENDA, Foro por Colombia, ATI. Memorias - CD -. Foro *Reforma urbana y desarrollo territorial*. Bogotá, octubre de 2003.

79. De manera ilustrativa, considerando estadísticas planteadas por Luis Jorge Garay -Foro *Reforma urbana y desarrollo territorial*. Bogotá, octubre de 2003-, mientras el promedio de exclusión social a nivel nacional involucra entre el 45% y 50% de la población, en el Departamento del Chocó concierne el 95% y en Bogotá el 32% de sus respectivos habitantes.

80. Si retomamos el desarrollo conceptual elaborado previamente en el marco del presente documento el tratamiento de la vivienda trasciende su carácter de bien tangible, y supera su asimilación al componente físico de la misma representado en la Casa.

das dirigidas a grupos de población pobres pero no homogéneos. Al respecto, la condición de pobreza distingue tres categorías<sup>81</sup>:

- Pobres coyunturales: sus mínimas dotaciones iniciales amenazan el ejercicio de sus capacidades
- Pobres estructurales: la carencia de dotaciones iniciales mínimas les priva de la mayor parte de sus derechos -deben decidir qué necesidad atender-.
- Pobres en miseria: no pueden elegir ni siquiera qué necesidad atender, no satisfacen la dieta mínima e incluso el derecho de acceso a los bienes y servicios que ofrece el Estado.

El ejercicio analítico destaca igualmente la importancia de identificar los factores que contribuyen a la persistencia y expansión de la pobreza, dentro de los cuales se incluyen:

- Factores intergeneracionales: además de los bienes acumulados y el ingreso corriente, el patrimonio del hogar involucra también el entorno social, ambiental y cultural
- Factores estructurales: manifiestos en el patrón de desarrollo del país que no ha cuestionado las estructuras de propiedad y de poder, de acumulación y de distribución
- Factores coyunturales: derivados de las decisiones de política que afectan en forma desigual a los agentes y sectores de la sociedad

A la luz de la idea de inserción precaria se plantea que la formulación adecuada del concepto de pobreza debe incluir componentes absolutos y relativos, correspondiendo los primeros al cumplimiento de las condiciones de sobrevivencia, de manera independiente al tipo de organización y grado de desarrollo de la sociedad, y los segundos a las comparaciones interpersonales de bienestar. A diferencia de las anteriores estas últimas sí responden a referentes definidos en el tiempo y en el espacio, expresadas a través de los satisfactores.

A este respecto, y de manera particular en referencia a los componentes absolutos, en el estudio y cuantificación de la pobreza la principal

81. Consuelo Corredor Martínez. *Pobreza, equidad y eficiencia social*.

dificultad ha sido la determinación de los bienes y servicios considerados como necesarios.

Frente a esta perspectiva, el *esfuerzo* por determinar dicho conjunto de componentes puede asimilarse a la búsqueda de un concepto *digno* de pobreza para lo cual, adoptando apreciaciones expuestas por Julio Boltvinik en su ensayo *Opciones metodológicas para medir la pobreza en México* encontramos que, en su opinión “*no estamos hablando de pobreza extrema sino de pobreza (o pobreza moderada). Está claro que para muchos que quieren fijar umbrales miserables de pobreza, los mexicanos no debieran tener derecho ni siquiera a la diversión y fuente de información más barata: la televisión; que en su concepto las mujeres deben trabajar como esclavas lavando a mano toda la ropa del hogar; que los pobres no tienen derecho a proteger sus alimentos de la putrefacción y mucho menos ir de vacaciones o divertirse*”<sup>82</sup>.

Reiterando precisiones planteadas previamente, la comprensión conceptual de la noción de pobreza abordada en este trabajo y adoptada para efectos de las metodologías de medición y cálculo la teoría del desarrollo a escala humana -y en ésta, la noción del concepto de necesidad-, trasciende del recorrido analítico hacia la idea de capacidades y derechos, formulada por Sen; igualmente, se incorporan los elementos planteados por los académicos nacionales en su “inserción precaria”, los cuales desarrollaron en la década de los 90 el enfoque estructural de la pobreza<sup>83</sup>. A este respecto es pertinente aclarar que la aproximación conceptual desarrollada en torno a la vivienda en esta investigación, trasciende la consideración de *bien tangible* que le confiere el trabajo de investigación que acabamos de mencionar.

Finalmente, y por lo que hemos expuesto con anterioridad, es claro cómo para nosotros la pobreza, la riqueza, y todo ese conjunto de significaciones imaginarias sociales que le dan unidad a la sociedad son ante todo instituciones -normas, valores, procedimientos, métodos, etc- que

82. Julio Boltvinik. “Opciones metodológicas para medir la pobreza en México”. En: *Comercio Exterior*. Octubre de 2001. Pág. 877.

83. Ver: “Nuevos enfoques de la pobreza”, en el libro citado de Acevedo & Vivas.

se introyectan mediante la adhesión, el apoyo o la creencia, y lo hacen al transformar la materia prima humana en individuo social. En este individuo se incorporan tanto las instituciones como sus “mecanismos”. En la sociedad contemporánea estas se encuentran en casi todas las visiones sometidas a los principios cartesianos de racionalidad y determinación que, como lo hemos expuesto, se oponen a los criterios de creación implican una cierta indeterminación en el ser en cuanto lo es, está en su potencia abierto a lo nuevo.

La emergencia de lo humano, como capacidad de hacer surgir lo que no está dado, ni es derivable combinatoriamente o de otra forma a partir de lo dado, es la clave para la ampliación y profundización de los problemas sociales más acuciantes a través de democratizar en la participación política de los ciudadanos por medio de la búsqueda de mayor autonomía y libertad, como es el propósito de las discusiones de las metodologías sobre el desarrollo humano.

En la anterior discusión se encuentran las claves para abordar los planteamientos sobre las necesidades sociales y la pobreza, como instituciones no meramente multidimensionales -que también lo son-, sino como redes simbólicas instituidas en las que se combinan en proporción y relación compleja y variable, un componente empírico -funcional- y un componente imposible de ser “capturado” con el experimento y la verificación empírica, dado su carácter intangible, invisible, pero inmanente, susceptible no de verificación y demostración, sino de elucidación. La pobreza y su persistencia en el tiempo y las épocas, invita a nuevas maneras de pensar donde se planteen la posibilidad de crear nuevas formas de ser humanas capaces de la reconstrucción política de la sociedad global existente.



MEDICIÓN INTEGRAL DE LAS NECESIDADES HABITACIONALES.  
EL VÍNCULO ENTRE LO CONCEPTUAL Y LA GESTIÓN HABITACIONAL LOCAL

En este numeral se consigna una síntesis de los desarrollos alcanzados con el objetivo de *aplicar* los planteamientos teóricos y conceptuales anteriores en la *gestión habitacional local*. Sólo un buen planteamiento teórico y conceptual hace viable la estructuración de un diagnóstico con la calidad requerida para soportar una adecuada formulación de políticas, programas e instrumentos relacionados con el tratamiento de las necesidades habitacionales.

La importancia de disponer de un contexto que se integre lo conceptual con las discusiones prácticas a través de las mediciones corrientes, se inscribe en la convicción de que en una sociedad democrática la revisión permanente de las estadísticas globales y sectoriales cumplen un papel central, no sólo en la definición de políticas, sino en su evaluación y discusión. El uso adecuado de los escasos recursos del gasto social guarda una estrecha relación con la información disponible para encausar el gasto público y privado con eficiencia y equidad. Una buena información, es una condición para lograr la calidad en los resultados. Es decir, una mayor incidencia sobre las condiciones de vida de la población.

En materia de vivienda y desarrollo urbano la consulta permanente de la estadística disponible es de enorme relevancia para mejorar la focalización del gasto público en las poblaciones más pobre, meta imposible de lograr si se desconocen sus condiciones de vida y el lugar donde se encuentran localizadas en el territorio. Estadísticas, indicadores e instrumentos de información y gestión son una condición de primer orden en el fortalecimiento de los entes territoriales para que puedan realizar la planificación e implementación de sus programas de desarrollo humano. Cualquier definición de prioridades y estrategias, es imposible sin el análisis de la información estadística, base para el diagnóstico de

problemas como el que nos ocupa, el déficit cuantitativo y cualitativo de los hogares más pobres de la población.

Es claro entonces, que el objetivo estratégico de los esfuerzos por elaborar un planteamiento sobre la vivienda y la ciudad, se inscribe en el empeño por mejorar las condiciones habitacionales y la calidad de vida de la población. En ello, la estadística emerge como un bien público insustituible, para establecer mecanismos de consulta periódica con los miembros de la sociedad en los aspectos de política y planificación, así como en la revisión de tendencias y los nuevos temas que van emergiendo en las dinámicas territoriales.

Por lo anterior, en este punto de la investigación se presentan los aspectos metodológicos e instrumentales que viabilizan técnicamente la realización de una *medición integral de las necesidades habitacionales*, considerando para ello los atributos que permiten definir la vivienda como la integración de la casa y el entorno físico y social en un contexto urbano, regional, territorial y ambiental.

Esta medición integral es el medio que permite hacer un buen diagnóstico a nivel local. Sin embargo, su aplicación en la formulación de políticas, programas e instrumentos pasa por la estructuración de un modelo de gestión urbana moderno que capitalice los instrumentos que ofrece la institucionalidad política, económica y social a nivel urbano y territorial.

### ***Antecedentes***

En materia del marco conceptual y normativo que define el conjunto de acciones urbanas y la gestión habitacional en Colombia, la competencia de las instancias territoriales adquiere relevancia con el proceso de descentralización política, económica y administrativa; este proceso, se afianza mediante la promulgación, entre otras, de la Ley 9 de 1989 o Ley de Reforma Urbana, la Ley 128 de 1994 sobre áreas metropolitanas, la Ley 152 de 1994 -planes de desarrollo municipal-, la Ley 388 de 1997 o de Desarrollo Territorial, la ley 507 de 1999 -concertación y plazos-, la Ley 114 del 2000 -comités de integración regional- y con las leyes que la complementan y la articulan en el marco de la nueva estructura institucional

del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, leyes 99 de 1993 de medio ambiente, y Ley 142 de 1994 sobre servicios públicos.

De este rico marco normativo merece una mención especial, la Ley 388 según la cual *“el nivel local se reafirma como el responsable directo de las acciones urbanas y en tal sentido la Ley tiene como una de sus finalidades básicas desarrollar las competencias en ordenamiento territorial de municipios y distritos, dejando además establecidas las competencias generales e interrelaciones de los niveles nacional, departamental, y metropolitano. La Ley abre los espacios requeridos para reconocer el carácter supranacional de muchos de los fenómenos urbanos a la vez que posibilita acciones entre conjuntos de municipios”*<sup>84</sup>.

En términos generales, el proceso de descentralización aplicado mediante la expedición de diversas medidas como la elección popular de alcaldes y el fortalecimiento de los fiscos locales, consolidó al municipio como entidad fundamental del ordenamiento territorial posibilitando la inserción de la ciudad dentro del contexto de globalización en el que se desenvuelven los procesos de desarrollo de la economía en los ámbitos nacional y local.

La Ley de Reforma Urbana -Ley 9 de 1989<sup>85</sup>-, orientada entre otros aspectos a moderar los efectos generados por una inexistente tradición de gestión de suelo urbano, planteó como objetivos:

- El establecimiento de los mecanismos que permitieran al municipio promover, en ejercicio de su autonomía, el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
- Promover la “armoniosa” concurrencia de las entidades territoriales y de la Nación en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales que prescribe al Estado regular el ejercicio de la función social de la propiedad, garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios y el derecho a la vivienda, velando por la creación y la defensa del espacio público urbano, así como por la protección del medio ambiente

84. Presentación general Ley de Desarrollo Territorial. La política urbana del Salto Social. 1997.

85. Ministerio de Desarrollo Económico. Ley 9 de 1989.

- Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

El efecto generado con la aplicación de las herramientas que ofrecía la Ley de Reforma Urbana, Ley 09 de 1989, se vio limitado a consecuencia de los resultados derivados del crecimiento excesivo de los precios del suelo, lo que genera principalmente: población urbana excluida de la posibilidad de adquirir vivienda comercial, crecimiento desordenado de las ciudades y el consecuente sobre costo en términos de dotación de infraestructura urbana básica, intensificación de los procesos de densificación -hacinamiento, precariedad de espacios colectivos y equipamiento público-, mezcla de usos del suelo incompatibles que deterioran la calidad de la vida y ocasionan la obsolescencia prematura del parque inmobiliario, etc.

La dinámica registrada por el crecimiento poblacional y la densificación de los centros urbanos evidenció la necesidad de instrumentos de intervención urbana más efectivos con capacidad de propiciar un ordenamiento territorial adecuado; facilitar el acceso a la vivienda, los servicios, infraestructuras y equipamientos.

Bajo este escenario, la Ley de Desarrollo Territorial -ley 388 de 1997- surge como respuesta a la nueva dinámica urbana, al dotar a las entidades territoriales de una gama amplia de mecanismos de planificación y gestión del suelo que, de manera complementaria a los instrumentos que se mantienen de la Ley de Reforma Urbana, conforman un conjunto de herramientas para ser aplicadas de acuerdo con problemáticas particulares, buscando aumentar la gobernabilidad sobre el territorio y atender las responsabilidades constitucionales y legales.

En este sentido, la Ley de Desarrollo Territorial se define como un *conjunto de principios, instrumentos y disposiciones sobre planificación y gestión territorial, que deben ser utilizados por las administraciones locales, en coordinación y concurrencia con los departamentos, áreas metropolitanas y nación, con el fin de lograr un ordenamiento físico-territorial que promueva el desarrollo socioeconómico en armonía con la naturaleza, garantizando el acceso a los diversos sectores poblacionales, a los servicios,*

*vivienda, infraestructuras, suelo, equipamientos y la plena realización de los derechos ciudadanos, de tal forma que se eleve la calidad de vida y se alcance un desarrollo sustentable.*<sup>86</sup>

En términos de las competencias que define la Ley en materia de ordenamiento territorial encontramos:

*A nivel departamental:*

- Elaborar directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o de porciones específicas de su territorio.
- Definir orientaciones sobre asentamientos poblacionales y centros urbanos, en armonía con las políticas nacionales.
- Prestar asistencia técnica a los municipios para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y la aplicación de la Ley.

*A nivel municipal:*

- Elaborar y poner en práctica los planes de ordenamiento territorial
- Elaborar y mantener actualizado el expediente urbano
- Aplicar los instrumentos de gestión del suelo para distribuir equitativamente los costos y beneficios de las acciones urbanas.

En cuanto a la problemática y el tratamiento de las necesidades habitacionales de la población, el artículo 92 de la Ley 388 plantea que “Los municipios y distritos determinarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como objeto de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas definirán los objetivos de mediano plazo, las estrategias e instrumentos para la ejecución de programas tendientes a la solución del déficit correspondiente”.

En este sentido, las medidas de acción encaminadas a intervenir de manera directa sobre el problema de vivienda cobran importancia en virtud al desencadenamiento de efectos positivos generados a partir de su implementación, dentro de los que se cuentan el mejoramiento de la calidad de vida de la población y consecuentemente del capital humano, la redistribución del ingreso, el estímulo a la demanda agregada, el incremento de la competitividad de las ciudades y su incidencia sobre el desarrollo económico nacional.

86. Ministerio de Desarrollo Económico-Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Presentación general Ley de Desarrollo Territorial. Julio de 1997. Pág. 22.

No obstante lo anterior y como característica general presente en la década de los años 80, el gasto municipal en vivienda de interés social registró un comportamiento caracterizado por “poca regularidad en los fondos comprometidos a nivel local para los diferentes programas y una marcada tendencia a convertirse en un gasto marginal dentro de las prioridades locales de desarrollo... adicionalmente, se pone de presente también la tendencia de este gasto a depender en alto grado de las transferencias del nivel central”<sup>87</sup>.

Como efecto en Colombia subsiste una proporción importante de población con carencias habitacionales consideradas críticas. En este sentido, de acuerdo con la Encuesta Continua de Hogares 2003 del DANE, el país registra un 26% de la población con algún tipo de déficit habitacional, desagregado en déficit cuantitativo y cualitativo con porcentajes de 9,3% y 16,7%, respectivamente.

La complejidad y diversidad que caracterizan las manifestaciones territoriales del problema habitacional en Colombia, trascienden y relativizan la pertinencia e incidencia social de la política y los programas implementados en el nivel estatal central, los cuales se encuentran limitados desde su origen por el enfoque aplicado para el estudio del problema, la orientación de la política sectorial y el plan de desarrollo, y por los recursos efectivos disponibles.

Medidas de acción orientadas hacia el tratamiento del problema habitacional de la ciudad, tales como la implementación de los procedimientos necesarios para la definición del diagnóstico, cálculo y medición de dicho problema, requieren de un alto nivel de calidad en su formulación en la medida en que de éste depende la calidad de las actividades posteriores de gestión -programas e instrumentos-, y de esta, a su vez, la calidad de los resultados.

### *Metodologías para la medición del déficit de vivienda*

Considerando los planteamientos expuestos, la formulación de políticas y programas de vivienda para los municipios adquiere relevancia como

87. Oscar Alfonso Roa. “Gasto público municipal en vivienda y agua potable”. *Desarrollo Urbano en Cifras No. 3*. MDE - CENAC. Noviembre de 1997.

uno de los ejes centrales que sustentan a nivel conceptual y técnico la definición de los objetivos, programas e instrumentos prioritarios en materia de vivienda a nivel de las instancias territoriales, cuya aplicación en el largo plazo debe trascender los cambios de las administraciones

Concretar el nuevo marco institucional es una tarea imposible sin acceder a la información que el país genera, base para el entendimiento de las tendencias económicas y sociales en que se mueve hoy en día la sociedad. La lectura de los indicadores permite comprender en forma más homogénea las tendencias actuales, pero para ello se requiere de una conceptualización que vaya estableciendo las bases sobre los problemas en los que deseamos actuar. UN-Habitat desde mucho tiempo atrás ha promovido esta tarea y hoy, cuando su presencia vuelve a activarse en el país, quiere prestar su concurso para continuar apoyando los propósitos que hemos señalado.

Al retomar las investigaciones pioneras sobre el tema del déficit habitacional en el país<sup>88</sup> es bueno recordar cómo la vivienda -el espacio para vivir- tiene dos dimensiones básicas: una interioridad o casa, que brinda la satisfacción de las necesidades de protección, abrigo y descanso, entre otras, y una exterioridad o entorno, que provee las bases y condiciones para su adecuada satisfacción.

Cada una de dichas dimensiones está compuesta de aspectos físicos como los techos, paredes, parques, vías, etc; también de aspectos histórico-sociales que revisten un carácter más difícilmente cuantificable enmarcado en los derechos humanos y que se expresan en intangibles como la libertad, la seguridad y la confianza.

La vivienda definida como un vector de atributos se puede ver, esquemáticamente, de la siguiente manera:

- *Casa:*
  - o Estructura
  - o Servicios Públicos
  - o Equipamiento básico de la casa

88. CENAC INURBE -*Estudios de las Necesidades habitacionales de las población residente en algunos municipios del país*. Bogotá, 1993.

- o Espacio
- o Derechos
- *Entorno:*
  - o Localización y condiciones de entorno
  - o Infraestructura de servicios
  - o Ámbitos de participación y Comunicación
  - o Derechos

A su vez, cada uno de los atributos se puede desagregar en componentes:

- *Estructura:*
  - o Material y calidad de los pisos
  - o Material y calidad de las paredes
  - o Material y calidad de los techos
  - o Sismo resistencia de la estructura
  - o Etc.
- *Servicios públicos:*
  - o Acueducto
  - o Alcantarillado y saneamiento básico
  - o Energía eléctrica
  - o Comunicaciones -teléfono, celular, internet, etc.-
  - o Etc.
- *Equipamiento básico de la casa:*
  - o Iluminación
  - o Ventilación
  - o Lavamanos
  - o Lavaplatos
  - o Estufa
  - o Muebles
  - o Camas
  - o Etc.
- *Espacio:*
  - o Personas por vivienda
  - o Personas por hogar
  - o Hogares por vivienda
  - o Personas por cuarto

- o Personas por dormitorio
- o Cuartos por vivienda
- o Dormitorios por vivienda
- o Etc.
- *Localización y condiciones de entorno:*
  - o Zonas de riesgo
  - o Contaminación
  - o Densidad
  - o Movilidad
  - o Edad del sector
  - o Usos de la tierra
  - o Origen del sector
  - o Etc.
- *Infraestructura de servicios:*
  - o Vías de acceso
  - o Equipamiento del entorno
  - o Otras obras de ingeniería civil
- *Ámbitos de participación y comunicación:*
  - o Parques
  - o Salones comunales
  - o Bibliotecas
  - o Iglesias
  - o Etc.
- *Derechos -casa- :*
  - o Intimidad
  - o Privacidad
  - o Descanso
  - o Etc.
- *Derechos -entorno-:*
  - o Seguridad
  - o Confianza
  - o Libertad
  - o Etc.

En la siguiente tabla se presenta un resumen de los atributos, las categorías y características del entorno:

TABLA NO. 1. CATEGORÍAS DEL DÉFICIT HABITACIONAL DE ENTORNO

ATRIBUTO	CATEGORÍAS	CARACTERÍSTICAS
LOCALIZACIÓN DE LA VIVIENDA	CONDICIONES DEL SECTOR	RIESGO; CALIDAD AMBIENTAL; DENSIDADES; ACCESIBILIDAD; EDAD DEL SECTOR; USOS DEL SUELO; ORIGEN; ESTADO DE DESARROLLO FÍSICO; VALOR DEL SUELO
	PROBLEMAS QUE LIMITAN EL DESARROLLO SOCIAL	INSEGURIDAD; EXPENDIO O CONSUMO DE DROGAS; CENTROS NOCTURNOS O DE PROSTITUCIÓN; ESCÁNDALOS O CONFLICTOS ENTRE VECINOS
INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS	SERVICIOS PÚBLICOS	DISPOSICIÓN FINAL DE LAS BASURAS; ALUMBRADO PÚBLICO; TELÉFONO PÚBLICO; ACCESO A INTERNET
	EQUIPAMIENTO COMUNAL	EDUCACIÓN PREESCOLAR; EDUCACIÓN PRIMARIA; EDUCACIÓN SECUNDARIA; SERVICIOS DE SALUD; HOGARES INFANTILES; ESTACIÓN O PUESTO DE POLICÍA; COMERCIO; RECREACIÓN; CULTURA; CULTO
	INFRAESTRUCTURA FÍSICA	VÍAS PEATONALES Y VEHICULARES; ANDENES; CICLORUTAS
ÁMBITOS DE PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN	ESPACIO PÚBLICO	EXISTENCIA; SUFICIENCIA; USO; ESTADO; AMOBLAMIENTO
	ESPACIOS DE ENCUENTRO	CALLE; PLAZA; MERCADO, TIENDA; SALÓN COMUNAL; IGLESIA; ETC.
	SEMIOLOGÍA DEL HÁBITAT	HITOS URBANOS
	ORGANIZACIONES SOLIDARIAS	JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL; DEFENSA CIVIL; ORGANIZACIONES POPULARES DE VIVIENDA; COMITÉS CULTURALES, EDUCATIVOS, DE SALUD, ETC.; OTRAS ORGANIZACIONES E INSTANCIAS DEMOCRÁTICAS
	PERCEPCIÓN SOCIAL	POLÍTICA Y PROGRAMAS DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL; NECESIDADES SENTIDAS DE VIVIENDA; PRINCIPALES PROBLEMAS DEL HOGAR; RAZONES PARA POSEER VIVIENDA PROPIA
SEGURIDAD Y CONFIANZA	TENENCIA DE LA VIVIENDA	PROPIA; TITULACIÓN; ESTADO DE CARTERA; ARRENDAMIENTO; OTRAS FORMAS DE TENENCIA; TITULARIZACIÓN
	TRABAJO	ACTIVIDADES PRODUCTIVAS EN LA VIVIENDA; INGRESOS REGULARES DERIVADOS
	RESPALDO ECONÓMICO	PRECIO DE LA VIVIENDA; ACCESO A CRÉDITOS VÍA GARANTÍA HIPOTECARIA

Los aspectos físicos más obvios pueden ser instrumentalizados para realizar una medición del déficit habitacional, lo que facilita así una mejor comprensión de los problemas territoriales. No sobra señalar, los al-

cances y las limitaciones de la metodología propuesta. Las mediciones cuantitativas y cualitativas ofrecen básicamente estimativos para trazar una línea normativa sobre la cual se realizan consideraciones respecto a los hogares que se encuentran o no en déficit. Como es habitual en este tipo de mediciones, las metodologías para realizarlas, deben ser actualizadas a la luz de los avances en los métodos estadísticos y el conocimiento de los problemas.

En el caso de la vivienda la discusión es de gran complejidad. Nuestro marco teórico, por razones de las que no nos podemos ocupar acá, parte de la casa hacia la vivienda, para enfatizar cómo durante el largo proceso que va de lo nómada a lo sedentario se genera una ampliación de la espacialidad física y simbólica, que al transcurrir miles de años, va a permitir la creación del fenómeno urbano. Éste alcanza un momento excepcional en la historia de Occidente con la creación de la *polis* griega, mejor conocida como LA CIUDAD. La emergencia de esta significación, hace que conceptualmente diferenciamos entre casa y vivienda a través del entorno, enfatizando cómo el lugar de habitación ya no solo se refiere a lo que ocurre puertas adentro, sino que también involucra un espacio más amplio donde se desarrollan al mismo tiempo acciones esenciales del vivir en comunidad.

Algunos de los aspectos físicos pueden ser instrumentalizados permitiendo realizar una medición del déficit habitacional y así tener una mejor comprensión de los problemas urbanos, con las limitaciones que eso conlleva, mediante encuestas realizadas por el DANE, -caso Encuesta Continua de Hogares, que permite principalmente capturar variables de la “casa”, y la Encuesta de Calidad de Vida, que permite adicionalmente capturar algunas variables del entorno-.

Específicamente, la ECH permite obtener:

TABLA N° 2. CATEGORÍAS DEL DÉFICIT HABITACIONAL CONVENCIONAL

TIPO DE DÉFICIT	ATRIBUTO	CATEGORÍAS
DÉFICIT CUANTITATIVO	ESTRUCTURA	VIVIENDAS CON PAREDES EN MATERIALES INESTABLES O SIN PAREDES
	COHABITACIÓN	HOGARES SECUNDARIOS QUE HABITAN EN LA MISMA VIVIENDA CON OTROS HOGARES Y QUE TIENEN MÁS DE DOS MIEMBROS

TABLA N° 2. CATEGORÍAS DEL DÉFICIT HABITACIONAL CONVENCIONAL  
(continuación)

TIPO DE DÉFICIT	ATRIBUTO	CATEGORÍAS
DÉFICIT CUALITATIVO	ESTRUCTURA	VIVIENDAS CON PAREDES EN MATERIAL NO INESTABLE, CON PISOS DE TIERRA
	ESPACIO	3 O MÁS PERSONAS POR CUARTO (URBANO) MÁS DE 3 PERSONAS POR CUARTO (RURAL)
	SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	SIN SANITARIO CONECTADO A ALCANTARILLADO O A POZO SÉPTICO; SIN CONEXIÓN A ACUEDUCTO, SIN SERVICIO DE ENERGÍA ELÉCTRICA O DE RECOLECCIÓN DE BASURAS (URBANO) SIN SANITARIO O QUE SIN POSEER ACUEDUCTO, OBTIENEN EL AGUA DE RÍO, MANANTIAL O AGUA LLUVIA (RURAL)

Por su parte, la ECV permite adicionalmente obtener las siguientes variables:

- Percepción de los hogares acerca de la ubicación de las viviendas en zonas de riesgo -inundaciones, avalanchas, etc-.
- Percepción de los hogares acerca de la ubicación de las viviendas y usos del suelo incompatibles con el uso residencial -fabricas, basureros, caños, etc-.
- Percepción de seguridad en el barrio, pueblo o vereda donde habitan los hogares.
- Situaciones de inseguridad que afectan a los hogares -atracos, homicidios, secuestros, etc-.
- Percepción de pobreza en los hogares.
- Eventos que afectan las condiciones de vida de los hogares -perdida de empleo del jefe de hogar u otros miembros, dación de pago de la vivienda, atraso en pago de vivienda, administración, estudio, etc-.
- Percepción de los hogares sobre quién los podría ayudar en situaciones difíciles -familiares, amigos, asociaciones religiosas o políticas, etc-.
- Percepción de los hogares de diversos aspectos en los cuales el país ha mejorado, empeorado o sigue igual -como seguridad, educación, transporte, infraestructura.
- Bienes que poseen los hogares -ejemplos: nevera, licuadora, equipo de sonido, dvd, computador, carro.

- Origen de los recursos para la compra o construcción de vivienda -recursos propios, crédito hipotecario, cesantías, ahorro programado-.
- Financiación habitacional de los hogares que tienen créditos vigentes -por ejemplo banco o corporación de ahorro y vivienda, fondo de empleados.
- Otras variables como alimentación, salud, educación.
- Adicionalmente, se presenta para Bogotá un modulo especial de entorno, seguridad y convivencia, que puede desagregarse por localidades.

Además, a partir de indicadores y encuestas adelantadas por otras entidades, como la encuesta social de Fedesarrollo y especialmente las elaboradas por el Sistema de las Naciones Unidas, se podrían incluir otras variables no contenidas en las encuestas antes mencionadas.

A manera de ejemplo:

- El Índice de Gobernabilidad Urbana -UN-Hábitat-
- El Índice de Democracia Electoral -PNUD-
- Los Índices de Desarrollo y Pobreza Humana -PNUD-
- Los Indicadores Urbanos -UN-Hábitat-
- Los Indicadores de los objetivos del Milenio -NACIONES UNIDAS-

### ***Mediciones convencionales previas***

En Colombia la cuantificación del déficit habitacional se ha realizado mediante la implementación de dos metodologías de medición, una de tipo cuantitativo y otra de carácter cualitativo.

La medición convencional correspondiente al déficit habitacional en términos cuantitativos, aplicada desde comienzos de los años cincuenta, indica una cuantificación basada en la diferencia resultante entre el número de hogares y viviendas bajo el supuesto que para determinado número de hogares debe existir igual número de viviendas independientes; la determinación de hasta qué punto las necesidades de la población están satisfechas implica a su vez estimar cuántas viviendas cumplen con ciertos estándares mínimos para ofrecer una calidad de vida adecuada a sus habitantes.

La definición tradicional del “déficit cuantitativo de vivienda” - comparación entre el número de hogares y viviendas permanentes- es una medición aproximativa y no cumple con el objetivo de informar adecuadamente sobre el tema. Así por ejemplo, una vivienda cuyas paredes son de un material tan precario que no permite la estabilidad de la vivienda y que en algunos casos sirve para alojar mosquitos que atentan contra la vida de los moradores -enfermedad de chagas-, no cumple con los criterios mínimos para hablar de habitabilidad, por lo que una situación como la descrita debe considerarse parte del déficit cuantitativo, que al ser definido de esta forma, incluye tanto a los hogares que comparten una vivienda, como aquellos que ocupan una vivienda de carácter muy precario. En materia de déficit cualitativo se introducen para su definición otro tipo de variables: el hacinamiento, la disponibilidad de los servicios públicos, el estado y la calidad de la construcción de la vivienda.

Las mediciones convencionales, cualitativas y cuantitativas, dan cuenta de los aspectos físicos de la vivienda, pero no informan nada sobre los aspectos más centrados en derechos y en aspectos tangibles e intangibles no suministrados por las encuestas de hogares y de calidad de vida.

En materia de calidad de vida y pobreza el desarrollo teórico generado a partir de su estudio constituye el marco de referencia en el cual se enmarcan las discusiones sobre las necesidades habitacionales. A nivel de los países latinoamericanos, el estudio de la pobreza implementó como mecanismos de diagnóstico, el método de línea de pobreza -LP-, y el método de necesidades básicas insatisfechas -NBI-, integrados en la práctica en virtud a la complementariedad que los caracteriza por la Metodología Integral de Medición de la Pobreza -MIP-. A este respecto, mientras el método de LP enfatiza en la variable ingreso o consumo corriente de los hogares -requerimientos de uso privado-, el método de NBI prioriza las necesidades asociadas con servicios del Estado -requerimientos de uso público-. Bajo este contexto, a la luz de la MIP las dimensiones habitacionales de la pobreza consideran, de una parte, los ingresos de los hogares que permiten el acceso a determinados satisfactores asociados con la vivienda, y de otra, el acceso a otro tipo de satisfactores que dependen de la inversión de los hogares y del gasto público.

El método de NBI permite la identificación de carencias en los siguientes satisfactores:

- Servicios públicos básicos -agua, alcantarillado y energía eléctrica-
- Materiales de la vivienda
- Espacio de la vivienda. Hacinamiento
- Inasistencia escolar de los menores
- Alta dependencia económica del jefe de hogar

Considerando, de acuerdo con la relación anterior, que tres de los cinco indicadores de NBI conciernen a la vivienda, el marco teórico y conceptual que define la metodología de NBI proporciona elementos fundamentales para el estudio de las necesidades habitacionales, al fijar umbrales mínimos en los aspectos críticos relacionados con atributos de la vivienda, como la estructura, el espacio y los servicios públicos domiciliarios.

No obstante lo anterior, el diagnóstico de la problemática habitacional a través del estudio de la pobreza en términos de NBI, limita la identificación de la escala de intensidad de las carencias, haciendo equivalentes situaciones de faltantes en viviendas con presencia de una o varias carencias simultáneas.

La medición cualitativa del déficit habitacional -derivada de la metodología de las NBI- surge, según se mencionó, como complemento de la medición cuantitativa al considerar, más allá del faltante de unidades de vivienda requerido respecto al número de hogares, la proporción de hogares afectados por carencias o privaciones en sus viviendas -servicios públicos, espacio, materiales de la estructura-.

Acogiendo la metodología utilizada en el estudio de la “*Magnitud del déficit habitacional en Colombia*”, realizado en 1997, en el marco de la iniciativa del Ministerio de Desarrollo Económico y el Instituto Nacional de la Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, INURBE, para actualizar las mediciones del problema habitacional en Colombia<sup>89</sup>, la

89. Ministerio de Desarrollo Económico. “Magnitud del déficit habitacional en Colombia”. En *Desarrollo Urbano en Cifras No. 3*, noviembre de 1997. Este estudio sigue de cerca lo planteado en el trabajo realizado bajo la dirección de Fabio Giraldo para el CENAC, en 1993.

definición de los componentes cuantitativo y cualitativo del déficit habitacional considera los siguientes aspectos:

- El déficit cuantitativo distingue el número de hogares que requieren de una vivienda para su uso propio, distinción que no es capturada al ver la diferencia entre el número de hogares y viviendas; el stock de vivienda incluye dentro de la categoría de vivienda: carpas, puentes, etc. En esta metodología se identifican, para evitar ese problema, dos situaciones:

- Viviendas que por la precariedad de sus materiales deben ser sustituidas -paredes que no garantizan estabilidad, permanencia y aislamiento frente al medio físico y social-.

- Hogares secundarios -con más de dos miembros- que habitan en la misma vivienda con otros hogares (cohabitación).

- El déficit cualitativo identifica las viviendas de hogares con carencias parciales en estructura, espacio y servicios públicos.

Mientras que los resultados del déficit cuantitativo permiten diseñar políticas y programas de vivienda nueva, los pertinentes al cualitativo -hogares que habitan en viviendas con carencias parciales-, conllevan políticas y programas de mejoramiento integral. Como se mostró en la Tabla No. 2, se presenta a manera de síntesis, los atributos y sus categorías considerados para la medición del déficit habitacional convencional.

No obstante la obtención de una primera base de conocimiento sobre la magnitud de la problemática habitacional derivada de la implementación de la medición convencional cuantitativa y cualitativa del déficit en los términos indicados, la metodología de cálculo intrínseca a cada una de éstas limita el alcance de sus resultados debido a las siguientes particularidades:

- El déficit de vivienda calculado de manera independiente para cada una de las categorías -cuantitativa y cualitativa-, no ofrece una magnitud global del problema habitacional que permita identificar la cantidad de los hogares afectados por carencias de esta naturaleza. En este sentido:

- El déficit cuantitativo es indiferente al estado de las viviendas actuales en términos de su estructura física.

- El déficit cualitativo no considera la privacidad o autonomía como carencia habitacional posible a nivel de algunos hogares.

• Las dos mediciones consideran como carencias habitacionales atributos concernientes únicamente al interior de la vivienda, la casa, sin tener en cuenta los problemas del entorno físico y social que afectan la calidad de vida de los hogares. Como se mencionó anteriormente, la Encuesta de Calidad de Vida permite introducir algunas de esas variables pero tiene una menor periodicidad y oportunidad; de ahí la importancia de realizar una lectura continua, aunque parcial, a partir de la Encuesta Continua de Hogares.

### ***Medición integral de las necesidades habitacionales***

Bajo la convicción de que en nuestro medio se agotó la capacidad de diagnóstico sobre el problema de la vivienda y, por extensión, de las alternativas de tratamiento fundamentadas en los esquemas tradicionales de naturaleza cuantitativa y cualitativa, esta última referida directamente a la casa en sí -sin considerar otros aspectos vitales de la urbanización y el bienestar humano<sup>90</sup>-, introdujo como innovación en el sistema de medición la consideración de otros atributos relativos a la vivienda, relacionados con el entorno físico y social y con el contorno urbano, esto es, con la ciudad.

De acuerdo con lo anterior, la medición integral de las necesidades habitacionales, reúne los atributos de la casa y el entorno bajo la consideración de que las condiciones propias de la subnormalidad no se restringen al ámbito físico y del interior de la casa, sino que conciernen igualmente a las carencias del entorno. Los aspectos indicados anteriormente, además de integrar el concepto propio de la vivienda -casa y entorno-, constituyen elementos fundamentales en la construcción de indicadores sobre la calidad de vida. En este sentido resulta pertinente resaltar la importancia que representa el componente vivienda en el ámbito urbano al constituir uno de los atributos de la ciudad; no debe olvidarse que la distinción entre casa y vivienda debe replantearse para

90. CENAC. *Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia.*

introducir las discusiones sobre el desarrollo humano territorial, sustituyendo el concepto de vivienda por el de hábitat.

En virtud de los planteamientos anteriormente expuestos, la medición y el análisis del déficit habitacional se ajusta al estudio de los atributos que presentamos en la Tabla No. 1; la riqueza informativa y de conocimiento sobre la problemática habitacional que aporta la aplicación del modelo de medición integral se resume así:

- Estimación del déficit de vivienda para una escala de niveles que parte del más simple, incluidas características específicas de los atributos, hasta el más complejo en el que se interrelacionan diferentes carencias habitacionales, y se identifica el efecto de la inclusión sucesiva de atributos o características sobre el déficit cualitativo.

- Identificación precisa de los diferentes problemas de tipo habitacional que afectan a la población en términos de magnitud y tipología -proporción y caracterización socioeconómica de la población afectada-

- Aproximación a la incidencia real de las políticas y programas de vivienda sobre la carencia o déficit específico, objeto de tratamiento, lo cual, al constituir una herramienta clara de orientación y focalización del gasto público, permite identificar las manifestaciones del problema urbano sobre las cuales se obtiene el mayor efecto multiplicador social del gasto público, es decir, la mayor cobertura e incidencia social generada por los programas sociales urbanos del Estado.

### *La política y la gestión habitacional local*

La propuesta metodológica para la definición de objetivos, metas, programas e instrumentos de largo plazo en el marco de la gestión habitacional territorial, prevé la aplicación de un proceso analítico deductivo apoyado principalmente en el conjunto de resultados producido a partir de información recopilada y procesada en la medición integral de las necesidades habitacionales. Estas mediciones utilizan los conceptos presentados ampliamente en este estudio y son la base para discutir pautas en torno a los requisitos mínimos, en el marco del respeto de los hábitos habitacionales de la población. También abren un am-

plio espacio para discutir las restricciones de la política sobre la base de establecer unos costos mínimos.

De manera consistente, el alcance de los resultados permite identificar el conjunto de soluciones viables, tan disímil como lo requiere la complejidad y diversidad propia de los problemas a tratar. En este sentido, dadas las múltiples manifestaciones en las que se refleja la presencia de carencias habitacionales, la consideración de un único o un limitado número de tipos de solución resulta insuficiente ante la variedad de los problemas a resolver.

En virtud de lo anterior, la conjugación de los resultados que ofrece la medición integral de las necesidades habitacionales -identificación del número de hogares afectados y su composición a nivel de carencias habitacionales específicas-, así como el universo de las alternativas apropiadas de atención, viabilizan la estructuración de un esquema básico de actuación factible de intervención a partir de la formulación de programas concernientes a:

CUADRO N° 3 - CAMPOS DE ACTUACION: PROGRAMAS Y PROYECTOS

CAMPO DE ACTUACIÓN	PROGRAMAS	PROYECTOS
HABITACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ATENCIÓN DEL STOCK HABITACIONAL URBANO Y RURAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MEJORAMIENTO INTEGRAL</li> <li>- RECUPERACIÓN URBANA</li> <li>- REHABILITACIÓN PATRIMONIAL</li> <li>- TITULACIÓN</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GENERACIÓN DE SOLUCIONES HABITACIONALES NUEVAS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PRODUCCIÓN DE VIVIENDA NUEVA</li> <li>- TRATAMIENTO DE RIESGO</li> <li>- RENOVACIÓN URBANA</li> </ul>
URBANO Y TERRITORIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PROGRAMAS TERRITORIALES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- INFRAESTRUCTURA</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PROGRAMAS AMBIENTALES</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- PROYECTOS AMBIENTALES</li> </ul>

### ***Estructura institucional y de gestión local***

El análisis de la estructura institucional vigente, así como del marco en el que tiene lugar la aplicación de mecanismos de gestión frente a la pro-

CUADRO N° 4 -CAMPO DE ACTUACIÓN: HABITACIONAL

PROYECTO	DIRECTRICES DE ORIENTACIÓN Y ATENCIÓN	TÍPOS
PROGRAMA: ATENCIÓN DEL STOCK HABITACIONAL URBANO Y RURAL		
MEJORAMIENTO INTEGRAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CARENCIAS HABITACIONALES QUE AFECTAN LA VIVIENDA CONSTRUIDA Y SU ENTORNO CORRESPONDIENTE</li> <li>• CARENCIAS DE TIPO CUALITATIVO EN LAS VIVIENDAS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SANEAMIENTO AMBIENTAL (AGUAS SERVIDAS, BAÑO, COCINA)</li> <li>- ADECUACIÓN Y EXTENSIÓN DE LAS REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS (ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO)</li> <li>- DEFICIENCIAS DE ESTRUCTURA (SISMORESISTENCIA Y MATERIALES DE LA VIVIENDA)</li> <li>- NUEVOS ESPACIOS (AMPLIACIÓN)</li> </ul>
RECUPERACIÓN URBANA	APROVECHAMIENTO DE ÁREAS ABANDONADAS EN LAS QUE EXISTEN EQUIPAMIENTOS Y SERVICIOS SUBUTILIZADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MEJORAMIENTO DE LA ESTRUCTURA FÍSICA DE LAS VIVIENDAS DETERIORADAS POR SU EDAD</li> <li>- SUBDIVISIÓN DE VIVIENDA</li> <li>- ADAPTACIÓN DE EDIFICACIONES DE DIVERSOS DESTINOS AL USO HABITACIONAL</li> </ul>
REHABILITACIÓN PATRIMONIAL	RECUPERACIÓN DE SECTORES CONSTRUIDOS EN LOS CUALES SE PUEDEN REVERTIR PROCESOS DE CAMBIO DE USO Y UTILIZAR LAS REDES DE SERVICIOS PÚBLICOS YA INSTALADAS Y LAS POSIBILIDADES DE EQUIPAMIENTOS Y DOTACIONES EXISTENTES	ADAPTACIÓN DE EDIFICACIONES DE CARÁCTER PATRIMONIAL AL USO HABITACIONAL (CAMBIO DE USO)
TITULACIÓN	TITULARIDAD DE PREDIOS QUE PERMITAN UNA ACCIÓN INTEGRAL POSTERIOR SOBRE EL ASENTAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ELABORACIÓN DE DIAGNÓSTICOS PERTINENTES AL ESTADO DE LEGALIDAD DEL PREDIO</li> <li>- ESTUDIOS Y ASESORÍA DE CARÁCTER TÉCNICO Y JURÍDICO EN LOS PROCESOS DE TITULACIÓN Y REGISTRO</li> </ul>

blemática habitacional, adquiere fundamento en la consideración de premisas como las siguientes:

- En el actual modelo de gestión estatal la acción pública se enmarca dentro de los conceptos de modernización del Estado y participación del sector público mediante concertación con el sector privado -cada ente público o privado sólo debe hacer aquello para lo que funcionalmente esté mejor preparado-.

- Una política de vivienda integral no tiene sentido si se formula por fuera de una estrategia local y de región.

CUADRO N° 5 -CAMPO DE ACTUACIÓN: HABITACIONAL

PROYECTO	DIRECTRICES DE ORIENTACIÓN Y ATENCIÓN	TÍPOS
PROGRAMA: GENERACIÓN DE SOLUCIONES HABITACIONES NUEVAS		
PRODUCCIÓN DE VIVIENDA NUEVA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ATENCIÓN DEL DÉFICIT CUANTITATIVO ACUMULADO DE VIVIENDA:</li> <li>-UNIDADES DE VIVIENDA OBJETO DE REPOSICIÓN POR MATERIALES PRECARIOS</li> <li>-UNIDADES REQUERIDAS POR PRESENCIA DE COHABITACIÓN DE HOGARES</li> <li>• FORMACIÓN DE NUEVOS HOGARES</li> <li>• DEMANDA NO DEFICITARIA</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- CONSTRUCCIÓN EN SITIO PROPIO</li> <li>- PROGRAMAS FORMALES DE VIVIENDA (PRODUCCIÓN DE TIPO CAPITALISTA O SOCIAL) ACORDES CON LOS REQUERIMIENTOS DE LA POBLACIÓN (CAPACIDAD ECONÓMICA)</li> <li>- GENERACIÓN DE SUELO URBANO</li> <li>- DENSIFICACIÓN ORDENADA</li> </ul>
TRATAMIENTO DE RIESGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ESTABLECIMIENTO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN SUELOS CON CONDICIONES DE RIESGO</li> <li>• OCUPACIÓN DE RONDAS DE RÍOS Y QUEBRADAS</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OBRAS PARA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE RIESGO (DESPLAZAMIENTOS, INUNDACIONES, ETC.), E IMPACTOS AMBIENTALES</li> <li>- REUBICACIÓN / REASENTAMIENTO DE FAMILIAS EN CONDICIONES DE ALTO RIESGO NO MITIGABLE</li> </ul>
RENOVACIÓN URBANA	RECONSTRUCCIÓN INTEGRAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS DETERIORADOS (CONSIDERANDO EN CONJUNTO SUS IMPLICACIONES ECONÓMICAS, POLÍTICAS, SOCIALES Y CULTURALES)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- OBRAS PARA ADECUACIÓN DE TERRENOS</li> <li>- ADQUISICIÓN DE TERRENOS Y GASTOS COMPLEMENTARIOS PARA BANCOS DE TIERRAS (GENERACIÓN DE OFERTA NUEVA DE SUELO) O INTEGRACIÓN AL PROGRAMA DE RENOVACIÓN</li> <li>- CONSTRUCCIÓN EN SITIO PROPIO</li> </ul>

• Para la intervención del problema habitacional la instancia territorial no puede limitarse a esperar las adjudicaciones de las inversiones y programas que opera el gobierno nacional en la medida en que éstas, además de provenir de recursos limitados, imponen otros énfasis y direcciones que no coinciden completamente con las expectativas y necesidades particulares.

• Procesos de transformación institucional, jurídica y normativa del ente territorial resultan necesarios a la luz de las ventajas que en términos de la política de vivienda implica la acción coordinada de las entidades públicas y privadas que intervienen en los procesos de urbanización y generación de la oferta de vivienda.

CUADRO N° 6 -CAMPO DE ACTUACIÓN: URBANO Y TERRITORIAL

PROYECTO	DIRECTRICES DE ORIENTACIÓN Y ATENCIÓN	TIPOS
PROGRAMAS: TERRITORIAL - AMBIENTAL		
INFRAESTRUCTURA	INTERVENCIÓN EN ÁREAS DE <i>DESARROLLOS IN-COMPLETOS</i> CON USO HABITACIONAL O RESIDENCIAL PREDOMINANTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- COBERTURA DE SERVICIOS</li> <li>- ACCESIBILIDAD</li> <li>- MOVILIDAD</li> <li>- ESPACIO PÚBLICO</li> <li>- EQUIPAMIENTO URBANO</li> </ul>
PROYECTOS AMBIENTALES	MÁS ALLÁ DE LA IDEA DE SUELO DE PROTECCIÓN, LA ORIENTACIÓN DE PROYECTOS DE TIPO AMBIENTAL ACOGE LAS NOCIONES DE CAPACIDAD DE CARGA Y DE SOPORTE DE UN TERRITORIO, RIESGO, LÍMITE ECOLÓGICO, INTERACCIONES, PROCESOS, ETC., EN EL CONTEXTO DE ACTUACIÓN QUE ORIENTA EL URBANISMO ECOLÓGICO (TRASCIENDE LA CONSIDERACIÓN DE VARIABLES O ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN LA DEFINICIÓN DEL TERRITORIO)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y MEJORAMIENTO DE PARQUES</li> <li>- AUMENTO Y MANTENIMIENTO DE LA MALLA VERDE</li> <li>- FORMALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD DEL RECICLAJE (ACOPPIO, PRETRANSFORMACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE MATERIAL RECUPERABLE)</li> <li>- PRÁCTICAS Y SISTEMAS DE APROVECHAMIENTO RURAL SOSTENIBLE</li> </ul>

### **Presentación**

El presente capítulo contiene los principales resultados obtenidos de las fuentes de información seleccionadas -ECH y ECV-, en el marco del modelo analítico y de procesamiento que se ha estructurado para esta investigación. En la primera parte del informe se consignaron los desarrollos conceptuales sobre el desarrollo humano, el hábitat, la vivienda y la pobreza, así como los pertinentes a la medición de las necesidades habitacionales de los hogares colombianos.

Es importante destacar que esta investigación se propone realizar dos tipos de aportes: a nivel conceptual, elaborar planteamientos que ayuden a la discusión en los conceptos de hábitat, vivienda y pobreza; a nivel metodológico, a instrumentar procedimientos técnicos que permitan su aplicación. De otra parte, el uso de las fuentes de información utilizadas ayudan a visualizar las condiciones habitacionales y sociales de los hogares.

Sin embargo, el objetivo estratégico de este esfuerzo se dirige a la estructuración de un modelo analítico, metodológico e instrumental que permita a partir de una amplia discusión, la lectura continua de las variables e indicadores que expresen de manera representativa y periódica la situación de los hogares colombianos en materia habitacional, indagando sobre los nuevos instrumentos que se deben de implementar para hacer mediciones periódicas sobre el estado del hábitat en el país.

La posibilidad de contar con un sistema de información y de gestión de esta naturaleza es importante por su potencialidad de aporte para el tratamiento de las carencias habitacionales y urbanas del país. Pero también lo es en términos de lo que representa socializar y aprovechar la información que instituciones públicas como el DANE producen desde hace varios lustros, con el nivel de calidad requerido para aproximarse al

mejor conocimiento de los programas de vivienda social, mejoramiento de barrios, reducción de la pobreza, promoción de la participación ciudadana y desarrollo humano territorial.

### **Aspectos metodológicos e instrumentales**

#### *Parámetros generales*

Los resultados presentan estimaciones sobre el déficit convencional, cuantitativo y cualitativo de la casa, y sobre las carencias relacionadas con algunos de los atributos que definen el entorno. La estimación del déficit cuantitativo y cualitativo de los hogares se realizó con base en los resultados de la Encuesta Continua de Hogares, ECH, del DANE 2003. La estimación de las carencias del entorno, a su vez, tiene como fuente de información indirecta la Encuesta de Calidad de Vida, ECV, del DANE 2003.

En el siguiente numeral se presenta una breve información sobre el alcance de los aspectos metodológicos de la ECH y la ECV del DANE.

La importancia de incluir información de estas fuentes -ECH, ECV-, radica en la potencialidad para instrumentalizar un sistema que permita la lectura continua de variables e indicadores, con lo cual los entes de los diferentes niveles territoriales puedan disponer de un observatorio que aportará información confiable y oportuna.

Respectivamente, las variables de observación consideradas en cada caso corresponden a:

- i) Encuesta Continua de Hogares, ECH del DANE
  - Distribución de los hogares según categorías del déficit convencional -cuantitativo y cualitativo-.
  - Variables esenciales de análisis
    - Tipo de vivienda que ocupa el hogar -casa, apartamento, cuarto, vivienda en inquilinato, otro tipo-.
    - Material predominante de los pisos de la vivienda -tierra o arena; cemento; madera burda, tabla, tablón; baldosín, ladrillo, vinisol; madera pulida, mármol; alfombra o tapete-.
    - Tenencia de la vivienda -propia, en arriendo, otro tipo-.

- Posición ocupacional del jefe de hogar -trabajador familiar sin remuneración, obrero, empleado, empleado doméstico, trabajador por cuenta propia, patrón o empleador, otro tipo, desocupado o inactivo-.
- Clasificación de los hogares por deciles de ingreso familiar.
- Clasificación de los hogares según ingreso mensual en términos de SMMLV.
- Condición de pobreza de los hogares según NBI dependencia económica.
- Condición de pobreza de los hogares según línea de pobreza, LP
- Variables de análisis complementario:
  - Tamaño del hogar.
  - Material predominante de las paredes de la vivienda.
  - Conexión de la vivienda a servicios públicos.
  - Número de cuartos o piezas en la vivienda a disposición del hogar.
  - Tipo de servicio sanitario con que cuenta el hogar.
  - Procedimiento de eliminación de la basura.
  - Fuente principal de obtención de agua.
  - Energético empleado por el hogar para cocinar.
  - Pago mensual por concepto de arriendo o cuota de amortización.
  - Bienes que posee el hogar.
  - Género, edad y nivel de escolaridad del jefe de hogar.
- Distribución del total de hogares residentes en el país, total con déficit y sin déficit de vivienda.
  - Distribución de los hogares según zona de residencia -cabecera y resto-.
  - Distribución de los hogares según género del jefe del hogar.
- ii) Encuesta de Calidad de Vida del DANE.
- Módulo: Datos de la vivienda
  - Localización de la vivienda en zona de riesgo -inundación; avalanchas, derrumbes o deslizamientos; desbordamientos, crecientes, arroyos; hundimiento del terreno; fallas geológica-.
  - Ocurrencia de alguno de estos eventos durante los últimos dos años en los que haya resultado afectada la vivienda.

- Uso compartido del suelo -ubicación de la vivienda cerca de fábricas o industrias; basureros; plazas de mercado o mataderos; aeropuertos; terminales de buses; caños de aguas negras, plantas de tratamiento de aguas residuales; líneas de transporte de hidrocarburos; líneas de energía de alta tensión-.
- Tenencia y financiación de la vivienda que ocupa el hogar.
- Módulo: Condiciones de vida del hogar y tenencia de bienes
  - Percepción del hogar frente a la seguridad / inseguridad del barrio, pueblo o vereda donde vive.
  - Sometimiento de alguno de los miembros del hogar a hechos violentos durante los últimos doce meses -atracos o robos; homicidios o asesinatos; lesiones personales o violaciones; secuestros o desapariciones; extorsiones o chantajes; desalojos.
  - Calificación por parte del hogar de sus condiciones de vida -muy buenas, buenas, regulares, malas-.
  - Problemas que se hayan presentado en el hogar durante los últimos doce meses -enfermedad grave; muerte de algún miembro; abandono del hogar por parte de un menor de 18 años; abandono forzado de la ciudad, municipio o vereda de residencia habitual; separación de los cónyuges-.
  - Suficiencia de los ingresos del hogar -no alcanzan para cubrir los gastos mínimos, sólo alcanzan para cubrir los gastos mínimos; cubren más que los gastos mínimos-.
  - Percepción del hogar frente a su condición de pobreza.
  - Eventos relevantes ocurridos en el hogar entre 1998 y este año -pérdida de empleo del jefe de hogar, su cónyuge u otro miembro; cierre del negocio del cual se derivaba el ingreso; otra pérdida económica importante; dificultades para el pago de la universidad; atraso en pago de colegios, la vivienda, la cuota de administración, y los servicios públicos durante cuatro meses o más continuos; atraso en el pago de impuestos; entrega de la vivienda en venta o dación de pago-.
  - Medidas adoptadas por el hogar para enfrentar estos eventos -inicio de actividades laborales por alguno de los miembros del

hogar, montaje de un negocio, cambio de ciudad, salida del país por parte de algún miembro del hogar, acomodación del hogar en la vivienda de algún familiar, adopción de deudas, venta de bienes, cancelación del colegio y universidad o cambio a instituciones más económicas, disminución en el gasto de alimentos o de vestuario, traslado a una vivienda más económica, venta del carro o reemplazo por uno más económico.

- Mantenimiento de la frecuencia en el consumo de comidas diarias por parte de todos los miembros del hogar
- Estado de salud de los miembros del hogar.
- Módulo: Entorno, seguridad y convivencia -aplicado en Bogotá.
  - Identificación de obras construidas o desarrolladas durante los últimos cinco años que han mejorado la calidad de vida de los miembros del hogar -vías, andenes, puentes peatonales, ciclorrutas, parques, colegios distritales, transmilenio, bibliotecas públicas, ampliación de las redes de acueducto y alcantarillado-.
  - Identificación de medidas adoptadas durante los últimos cinco años que han mejorado la seguridad de los miembros del hogar -mejoramiento y construcción de CAI y estaciones de policía; mejoramiento de la atención y eficiencia en las inspecciones de policía; frentes de seguridad social; creación de la Unidad Permanente de Justicia; creación y fortalecimiento de las comisarías de familia; promulgación del nuevo código nacional de tránsito; mejoramiento de atención en la línea de la policía 112; campañas de desarme; establecimiento de la Ley Zanahoria y control de alcohol; restricción del uso de la pólvora; programa Zonas Seguras; presencia de vigilancia privada-.
  - Identificación de acciones adoptadas durante los últimos cinco años que han mejorado la calidad de vida de los miembros del hogar -campañas de cultura ciudadana; participación ciudadana; pico y placa para vehículos particulares; pico y placa para transporte público; Ley Zanahoria; recuperación del espacio público; mejoramiento del servicio en los CADE y creación de los RAPICADE-.

## Síntesis metodológica de la ECH 2003 y la ECV 2003 del DANE

### Encuesta Continua de Hogares, ECH

#### CUADRO N° 7 - FICHA METODOLÓGICA ECH

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
OBJETIVO GENERAL	PROPORCIONAR INFORMACIÓN BÁSICA SOBRE EL TAMAÑO Y ESTRUCTURA DE LA FUERZA DE TRABAJO (EMPLEO, DESEMPLEO E INACTIVIDAD) DE LA POBLACIÓN DEL PAÍS Y DE ALGUNAS VARIABLES SOCIODEMOGRÁFICAS.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CAPTAR INTEGRALMENTE EN EL TIEMPO, EL COMPORTAMIENTO DE LAS VARIABLES E INDICADORES DE LA FUERZA DE TRABAJO.</li> <li>• ESTIMAR INDICADORES DE MAGNITUD PARA UNA TASA DE DESEMPLEO ESPERADA DEL 10%, Y LOS DEMÁS INDICADORES DEL MERCADO LABORAL.</li> <li>• ESTIMAR RESULTADOS CON LOS SIGUIENTES NIVELES DE DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA Y TEMPORAL: MENSUALES, PARA EL CONJUNTO DE GRANDES CIUDADES Y TOTAL NACIONAL; BIMESTRALES PARA GRUPOS DE GRANDES CIUDADES; TRIMESTRALES POR CIUDAD, Y PARA EL TOTAL DEL PAÍS POR ZONA (CABECERA - RESTO); SEMESTRALES POR CIUDAD, GRANDES REGIONES Y ZONA; Y, ANUALES POR CIUDAD, POR REGIÓN Y ZONA, Y POR DEPARTAMENTO.</li> <li>• MEDIR LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA POBLACIÓN: PARENTESCO, SEXO, EDAD, ESTADO CIVIL, EDUCACIÓN, ETC.</li> <li>• MEDIR LAS CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO: TEMPORALIDAD, SUBEMPLEO, RAMA DE ACTIVIDAD, PROFESIÓN U OFICIO, POSICIÓN OCUPACIONAL, INGRESO, AFILIACIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL.</li> <li>• MEDIR LAS CARACTERÍSTICAS DEL DESEMPLEO: TIEMPO DE BÚSQUEDA DE EMPLEO, RAMA DE ACTIVIDAD, POSICIÓN OCUPACIONAL, PROFESIÓN U OFICIO ANTERIOR Y RAMA DE ACTIVIDAD, POSICIÓN OCUPACIONAL, PROFESIÓN U OFICIO EN EL CUAL LA PERSONA ESTÁ BUSCANDO TRABAJO.</li> <li>• MEDIR LAS CARACTERÍSTICAS DE LA INACTIVIDAD, Y LAS RAZONES POR LAS QUE LA POBLACIÓN SE HA RETIRADO O NO PARTICIPA EN EL MERCADO LABORAL.</li> </ul>
ALCANCE TEMÁTICO	MERCADO LABORAL
TIPO DE INVESTIGACIÓN	ENCUESTA POR MUESTREO PROBABILÍSTICO, ESTRATIFICADO, DE CONGLOMERADOS DESIGUALES, MULTIETÁPICO Y AUTOPONDERADO (PARA LAS 13 CIUDADES CON SUS ÁREAS METROPOLITANAS).
VARIABLES E INDICADORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PORCENTAJE DE PET: RELACIÓN PORCENTUAL ENTRE EL NÚMERO DE PERSONAS QUE COMPONEN LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR, FRENTE A LA POBLACIÓN TOTAL.</li> <li>• TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN: RELACIÓN PORCENTUAL ENTRE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR. ÉSTE INDICADOR REFLEJA LA PRESIÓN DE LA POBLACIÓN SOBRE EL MERCADO LABORAL.</li> <li>• TASA BRUTA DE PARTICIPACIÓN: RELACIÓN PORCENTUAL ENTRE EL NÚMERO DE PERSONAS QUE COMPONEN EL MERCADO LABORAL, FRENTE AL NÚMERO DE PERSONAS QUE INTEGRAN LA POBLACIÓN TOTAL.</li> <li>• TASA DE DESEMPLEO: RELACIÓN PORCENTUAL ENTRE EL NÚMERO DE PERSONAS QUE ESTÁN BUSCANDO TRABAJO (DS), Y EL NÚMERO DE PERSONAS QUE INTEGRAN LA FUERZA LABORAL (PEA).</li> <li>• TASA DE OCUPACIÓN: RELACIÓN PORCENTUAL ENTRE LA POBLACIÓN OCUPADA (OC) Y EL NÚMERO DE PERSONAS QUE INTEGRAN LA POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR (PET).</li> <li>• TASA DE SUBEMPLEO: RELACIÓN PORCENTUAL ENTRE EL NÚMERO DE PERSONAS SUBEMPLEADAS (S), Y EL DE PERSONAS QUE INTEGRAN LA FUERZA LABORAL (PEA).</li> </ul>

CUADRO N° 7 - FICHA METODOLÓGICA ECH (continuación)

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
UNIVERSO DE ESTUDIO	POBLACIÓN CIVIL NO INSTITUCIONAL RESIDENTE EN LOS ANTIGUOS DEPARTAMENTOS DEL PAÍS, NO INCLUYE LA POBLACIÓN DE LOS LLAMADOS TERRITORIOS NACIONALES ANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991, EN LOS CUALES RESIDE APROXIMADAMENTE EL 4% DE LA POBLACIÓN.
POBLACIÓN OBJETIVO	POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR : MAYORES DE 10 AÑOS EN ZONA RURAL Y MAYORES DE 12 AÑOS EN ZONA URBANA.
FUENTES DE INFORMACIÓN	EL TAMAÑO DE LA MUESTRA EN CADA TRIMESTRE CORRESPONDE A :30.000 HOGARES EN LAS TRECE CIUDADES Y 7.500 EN LOS DEMÁS DOMINIOS DE ESTUDIO.
PRECISIÓN REQUERIDA	EL ERROR ESTIMADO ES DE ALREDEDOR 5% CON UN NIVEL DE CONFIABILIDAD DEL 95%, PARA LOS PRINCIPALES INDICADORES.
DESAGREGACIÓN DE RESULTADOS	PERIODICIDAD MENSUAL PARA EL CONJUNTO DE LAS 13 CIUDADES Y PARA EL TOTAL NACIONAL. BIMESTRAL PARA LAS CUATRO PRINCIPALES CIUDADES, NUEVE CIUDADES RESTANTES Y PARA EL TOTAL NACIONAL: CABECERA - RESTO; Y TRIMESTRAL PARA CADA UNA DE LAS TRECE PRINCIPALES CIUDADES Y ÁREAS METROPOLITANAS Y SE PUEDEN OBTENER RESULTADOS TRIMESTRALES PARA EL TOTAL DEL PAÍS (DIVIDIDO POR CABECERA - RESTO). SEMESTRALES POR GRANDES REGIONES Y ANUALES PARA EL TOTAL POR DEPARTAMENTO.

Tomado de: Ficha Metodológica. Encuesta Continua de Hogares. DANE

### *Encuesta de Calidad de Vida, ECV*

CUADRO N° 8 - FICHA METODOLÓGICA ECV

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
OBJETIVO GENERAL	MEDIR EN FORMA ACTUALIZADA LAS CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS DE LA SOCIEDAD COLOMBIANA Y PERMITIR LA DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA SOCIAL.
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	1. EXAMINAR RESULTADOS DE ALGUNOS PROGRAMAS SOCIALES Y COADYUVAR EN SU MONITOREO Y EVALUACIÓN. 2. EXAMINAR EL EFECTO QUE LA CRISIS ECONÓMICA HA TENIDO EN LOS HOGARES COLOMBIANOS. 3. APORTAR MEDICIONES QUE ACTUALICEN Y PROFUNDICEN, TANTO EN LA METODOLOGÍA COMO EN LOS INDICADORES DE POBREZA.
TIPO DE INVESTIGACIÓN	MUESTRAL.
VARIABLES	CARACTERÍSTICAS FÍSICAS Y CALIDAD DE LAS VIVIENDAS (MATERIAL DE PAREDES PISOS ) • SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS CON QUE CUENTA LA VIVIENDA Y CALIDAD DE LOS MISMOS. • TENENCIA Y FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA. (CRÉDITO Y FINANCIACIÓN). • VARIABLES DEMOGRÁFICAS: SEXO, EDAD, PARENTESCO, COMPOSICIÓN DE NÚCLEOS FAMILIARES, ETNIA, MIGRACIÓN. • SALUD : AFILIACIÓN AL SGSSS POR RÉGIMENES, OCURRENCIA DE PROBLEMAS DE SALUD, PAGO POR HOSPITALIZACIÓN Y POR ATENCIÓN EN SALUD.

Tomado de: Ficha Metodológica. Encuesta Continua de Hogares. DANE

CUADRO N° 8 - FICHA METODOLÓGICA ECV (continuación)

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN
VARIABLES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CUIDADO DE LOS NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE CINCO AÑOS, ENTIDADES ENCARGADAS DE SU CUIDADO, GASTOS .</li> <li>• LABORES DE LOS NIÑOS Y NIÑAS DE 5 A 11 AÑOS: TRABAJOS REALIZADOS, INGRESOS.</li> <li>• EDUCACIÓN: ALFABETISMO, ASISTENCIA ESCOLAR, JORNADA, NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO, GASTOS EDUCATIVOS, SUBSIDIOS Y CRÉDITOS.</li> <li>• PREFERENCIAS Y HÁBITOS DE TELEVISIÓN</li> <li>• CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO: ENTIDADES QUE DICTARON LA CAPACITACIÓN, VALOR PAGADO, BENEFICIOS OBTENIDOS, ETC.</li> <li>• FUERZA DE TRABAJO: PEA, PEI, OCUPADOS Y DESOCUPADOS, HORAS TRABAJADAS, POSICIÓN O CATEGORÍA OCUPACIONAL, INGRESOS</li> <li>• CONDICIONES DE VIDA DEL HOGAR: PERCEPCIÓN DE LAS CONDICIONES DE VIDA DEL HOGAR, OCURRENCIA DE EVENTOS O PROBLEMAS EN EL HOGAR, POBREZA SUBJETIVA, TENENCIA DE BIENES, ETC.</li> <li>• GASTO DE LOS HOGARES: PERIODICIDADES MENSUAL, TRIMESTRAL Y ANUAL. GASTO TOTAL Y GASTO EN ALIMENTOS.</li> <li>• ENTORNO, SEGURIDAD Y CONVIVENCIA (APLICADO SÓLO EN BOGOTÁ): INFLUENCIA DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA Y ACCIONES Y MEDIDAS EN EL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DEL HOGAR.</li> </ul>
UNIVERSO DE ESTUDIO	LA TOTALIDAD DE LAS VIVIENDAS, HOGARES Y PERSONAS DEL TERRITORIO NACIONAL
POBLACIÓN OBJETIVO	LAS VIVIENDAS, HOGARES Y PERSONAS DEL PAÍS EXCEPTUANDO LAS ÁREAS RURALES DE LOS ANTIGUOS TERRITORIOS NACIONALES Y LA LOCALIDAD DEL SUMAPAZ EN BOGOTÁ.
TAMAÑO DE LA MUESTRA	24.090 HOGARES.
PRECISIÓN	SE ESPERA UN ERROR DE ESTIMACIÓN POR DEBAJO DEL 5% EN CABECERA Y POR DEBAJO DEL 7% EN RESTO.
DISEÑO MUESTRAL	MUESTREO PROBABILÍSTICO, ESTRATIFICADO, DE CONGLOMERADOS Y POLIETÁPICO.
DESAGREGACIÓN RESULTADOS	NACIONAL CABECERA - RESTO POR GRANDES REGIONES (ANTIOQUIA, VALLE, ATLÁNTICO, PACÍFICA, CENTRAL, ORIENTAL), SÓLO CABECERA PARA ORINOQUIA-AMAZONÍA; PARA BOGOTÁ TOTAL Y PARA CADA UNA DE LAS 19 LOCALIDADES URBANAS Y PARA EL TOTAL DE SAN ANDRÉS Y PROVIDENCIA.
MÉTODO DE RECOLECCIÓN	ENTREVISTA DIRECTA A TODAS LAS PERSONAS DE 18 AÑOS Y MÁS PERTENECIENTES A LOS HOGARES SELECCIONADOS EN LA MUESTRA..

Tomado de: Ficha Metodológica. Encuesta de Calidad de Vida, 2003. DANE

## Necesidades habitacionales y pobreza

### *La relación convencional*

En Colombia la definición de los hogares en condición de pobreza ha estado tradicionalmente asociada a una serie de criterios dentro de los

cuales se destaca, por su trayectoria, el ingreso de los hogares expresado en términos de salarios mínimos. Recientemente la estratificación socioeconómica y el Sisben han complementado a nivel local los instrumentos de focalización para definir la población objeto de los principales programas sociales y los subsidios establecidos en el marco de su aplicación.

Como se mencionó anteriormente, los conceptos de pobreza y de distribución del ingreso como Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, Línea de Pobreza, LP, Línea de Indigencia, LI, Medición Integrada de la Pobreza, MIP, distribución de la población por deciles de ingreso, Índice de Pobreza Relativa, son medidas que hacen parte de la concepción que define la pobreza como carencia de condiciones materiales.

En este contexto, la población objeto o afectada por problemas sociales generalmente se caracterizaba socioeconómicamente con base en una serie de variables, dentro de las cuales se encontraban todas o algunas de las mencionadas anteriormente.

Se trataba entonces de identificar, dentro de la población en condición de déficit de vivienda, por ejemplo, el subconjunto de hogares más pobres, con el objeto de dirigir en su beneficio el énfasis de la política y los programas habitacionales.

#### *Las necesidades habitacionales y los nuevos conceptos de pobreza*

Es claro que los desarrollos conceptuales y los indicadores mencionados previamente no expresan con suficiencia la condición de pobreza de los hogares; en términos del contexto conceptual adoptado en este trabajo, las condiciones y necesidades habitacionales de los hogares colombianos se analizan bajo los planteamientos elaborados en torno a carencia de capacidades y derechos, dentro de los que se destacan los de Amartya Sen y los adelantados en el país por el grupo de investigadores que Acevedo y Vivas clasificaron en el enfoque estructural de la pobreza.

En el primer caso, tal y como se presenta en la parte conceptual de este trabajo, las personas atienden sus necesidades con bienes mercantiles y bienes no mercantiles, los cuales se generan en el ámbito de lo privado y de lo público, respectivamente. Algunos de estos bienes son de

carácter meritorio o de mérito, por lo cual su satisfacción no debe depender del mercado. Al Estado y la sociedad les corresponde garantizar su provisión. Entre éstos se encuentra la vivienda social.

Los hogares en condición de déficit habitacional, además de algunas de las medidas convencionales de pobreza mencionadas, se caracterizan con base en variables relacionadas con carencias tangibles e intangibles, definidas a partir del concepto de pobreza que se relaciona con la *inserción precaria*.

Es importante destacar en este punto cómo algunos de los bienes tangibles e intangibles incluidos en este concepto hacen parte de los atributos de la casa y del entorno considerados en la *Medición integral de las necesidades habitacionales*, lo cual se presenta en el numeral donde tratamos los aspectos metodológicos e instrumentales de este trabajo.

En el trabajo de Consuelo Corredor<sup>91</sup> se establece que la inserción precaria se relaciona con:

CUADRO N° 9 - INSERCIÓN PRECARIA.  
CARENCIAS TANGIBLES E INTANGIBLES

<i>BIENES TANGIBLES</i>	<i>BIENES INTANGIBLES</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ALIMENTACIÓN                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• SALUD</li> </ul> </li> <li>• EDUCACIÓN</li> <li>• VIVIENDA</li> <li>• RECREACIÓN</li> <li>• VESTUARIO</li> <li>• ALTA DEPENDENCIA ECONÓMICA</li> <li>• LOCALIZACIÓN EN ESPACIOS DE ALTO RIESGO AMBIENTAL</li> <li>• TRANSPORTE</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SENTIDO DE PERTENENCIA                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• SEGURIDAD</li> <li>• JUSTICIA</li> <li>• IDENTIDAD</li> <li>• AUTONOMÍA</li> <li>• LIBERTAD</li> </ul> </li> <li>• MEDIO AMBIENTE</li> </ul>

Cruzando estas carencias con aquellas que se han considerado en la medición integral y, muy especialmente, con las disponibles en las fuentes de información seleccionadas para este trabajo -ECH, ECV-, la po-

91. Consuelo Corredor. Op Cit.

blación total de hogares se caracteriza en términos de pobreza, también, con base en las siguientes variables adicionales:

CUADRO N° 10 - VARIABLES ADICIONALES A CONSIDERAR

BIENES	VARIABLES ADICIONALES QUE SE CONSIDERAN EN ESTE TRABAJO
ALIMENTACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PERSONAS CON HAMBRE EN EL HOGAR</li> </ul>
SALUD	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LIMITACIONES DE ACCESO A LOS SERVICIOS</li> <li>• PERCEPCIÓN SOBRE EL ESTADO DE SALUD</li> </ul>
EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• NIVELES DE ESCOLARIDAD</li> <li>• DESERCIÓN</li> <li>• ANALFABETISMO</li> <li>• AUSENTISMO</li> </ul>
VIVIENDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• FINANCIACIÓN Y SU RELACIÓN CON LA SEGURIDAD EN LA TENENCIA</li> </ul>

En cuanto al conjunto restante de bienes tangibles e intangibles se tiene lo siguiente:

- La metodología de trabajo incorpora la consideración de:
  - **Bienes tangibles:**
    - › Alta dependencia económica
    - › Localización en espacios de alto riesgo ambiental
    - › Transporte
  - **Intangibles**
    - › Medio ambiente
- La información disponible de fuentes secundarias -ECH y ECV- no suministra estadísticas pertinentes a:
  - **Bienes tangibles**
    - › Recreación
    - › Vestuario
  - **Intangibles**
    - › Seguridad
    - › Justicia
    - › Identidad
    - › Autonomía
    - › Libertad

Se reitera la importancia de tener en cuenta los planteamientos realizados por el PNUD con los desarrollos teóricos y metodológicos del “Desarrollo Humano” como una aproximación a la pobreza.

### **Limitaciones y alcances de la metodología**

A pesar de que los alcances de la metodología son evidentes, se deben tener muy claras sus limitaciones, que se denotan principalmente en dos aspectos:

- A nivel estadístico, las dos fuentes utilizadas -ECH y ECV- no son investigaciones que tienen como fin el estudio de la vivienda. Igualmente, existen limitaciones en el alcance de los resultados debido a la representatividad del tamaño de la muestra estadística, especialmente para el análisis de las carencias habitacionales que afectan a menos del 10% del total nacional de hogares.

- En el campo conceptual, la información generada por estas dos fuentes -ECH y ECV- no cubre completamente las variables requeridas para instrumentalizar la totalidad del planteamiento teórico -ninguna encuesta lo podría hacer en su totalidad por los costos que esto implicaría-. Esto es especialmente válido para los atributos del entorno.

Adicionalmente podemos decir que la metodología propuesta refleja una situación estática de un problema dinámico; es una fotografía del problema, por lo cual a partir de sus resultados no se pueden percibir las complejas interrelaciones entre las variables y de ellas con el resto del aparato económico; como es sabido entre las variables de la vivienda y el resto de la economía existe una profunda interrelación y retroalimentación.

En un trabajo más sofisticado de cuantificación se debería profundizar en los análisis estadísticos y econométricos, tanto de series de tiempo y de corte transversal, como en los de panel data, con los cuales se pueden establecer relaciones entre las variables y en algunos casos relaciones de causalidad. Sin embargo, en muchos casos esas relaciones causa-efecto no son estables en el tiempo, o son circulares. Puede existir una causalidad múltiple, o depender de las circunstancias -condiciones iniciales- lo cual no es captado por ese tipo de modelos.

Para complementar los modelos anteriores se pueden utilizar modelos de equilibrio general computable<sup>92</sup> que permiten, a partir de las condiciones iniciales de la economía, representadas en la matriz insumo producto y en las estructuras de los mercados de factores, establecer diferentes escenarios de política económica. La ventaja de estos modelos radica en que los mercados se encuentran, como sucede en la realidad, interrelacionados entre sí, lo cual no significa que se pretenda remplazar la realidad, se trata de poder comparar, de manera cuantitativa y de acuerdo con resultados de las variables macroeconómicas -PIB, inflación, empleo, distribución de ingresos, etc.-, diversos escenarios de política económica, ya sean de políticas sectoriales o políticas macro.

### **Lectura estadística continua**

La medición del déficit de vivienda -casa- se puede realizar anualmente por medio de la Encuesta Continua de Hogares, ECH, con los niveles de desagregación contemplados en este documento.

Por su parte, la medición “integral” de las necesidades habitacionales -casa y entorno- se puede efectuar cada 5 años con la Encuesta de Calidad de Vida, ECV, ya que esta fuente de información se perfila como la más adecuada para estimar las variables de estudio tratadas en este trabajo. Lo ideal para el sector sería tener una encuesta diseñada para realizar mediciones del tipo planteado en esta investigación.

Finalmente, las series estadísticas históricas se pueden realizar para las principales variables partiendo de las dos fuentes citadas y teniendo en cuenta la periodicidad de cada una. Para la ECH es posible construir las series desde el año 1986 cuando se inició la aplicación del módulo de vivienda. Con respecto a la ECV, esta posibilidad es viable en los años anteriores de realización, 1997 y 2003.

92. Cesar A. Ferrari. *Política Económica y Mercados*.

## **Déficit cualitativo y cuantitativo convencional**

### *Población nacional. Total de hogares*

#### *Déficit de vivienda convencional según categorías -cuantitativo y cualitativo-*

La Encuesta Continua de Hogares del DANE estimó para el 2003 una población de 10.336.343 hogares, de los cuales el 26% se encontraba en condición de déficit habitacional aplicando la metodología de medición del déficit convencional de vivienda -cualitativo y cuantitativo-. De acuerdo con la Tabla No. 3, los hogares se ven más afectados por el déficit cualitativo -16.7%- que por el cuantitativo -9.3%-, principalmente por la falta de acceso a servicios públicos y por hacinamiento en la vivienda -más de tres personas por cuarto-. No obstante, el déficit cuantitativo por estructura -viviendas sin paredes- y cohabitación -más de un hogar por unidad de vivienda- también agrupa porcentajes importantes dentro del total de hogares residentes en el país -4.6% y 4.7%, respectivamente-.

Se puede observar cómo las carencias relativas al espacio - cohabitación y hacinamiento solo y con otras carencias -, 11.4%, son actualmente las que están causando mayor incidencia sobre el deterioro de la calidad habitacional de los hogares colombianos.

De otra parte, se infiere la necesidad de actuar sobre las necesidades habitacionales de cerca de 2.7 millones de hogares, de los cuales casi un millón debe ser objeto de atención a través de los programas de vivienda nueva -déficit cuantitativo- y 1.7 millones por medio de proyectos de mejoramiento habitacional -déficit cualitativo-.

Las fuentes de información, como lo dijimos anteriormente, no permiten registrar los problemas relacionados con la vulnerabilidad estructural, que puede afectar a más del 50% del stock habitacional, y la habitabilidad de las viviendas, como la iluminación, ventilación. Al respecto, y consultando otras fuentes, para el total de hogares del país, el 58% reportó perturbaciones por causa de ruidos exteriores a la vivienda, el 35% por los malos olores del exterior, y en menores proporciones, el

13% por la falta de iluminación natural y el 12% por precariedades en la ventilación<sup>93</sup>.

TABLA N° 3. DISTRIBUCIÓN DEL DÉFICIT DE VIVIENDA CONVENCIONAL SEGÚN CATEGORÍAS. TOTAL NACIONAL

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL	
	N° DE HOGARES	%
<b>HOGARES SIN DÉFICIT</b>	<b>7.650.509</b>	<b>74,02</b>
HOGAR PRINCIPAL	7.407.220	71,66
HOGAR SECUNDARIO	243.289	2,35
<b>HOGARES CON DÉFICIT</b>	<b>2.685.834</b>	<b>25,98</b>
<b>DÉFICIT CUANTITATIVO</b>	<b>964.600</b>	<b>9,33</b>
ESTRUCTURA	476.957	4,61
COHABITACIÓN	487.643	4,72
<b>DÉFICIT CUALITATIVO</b>	<b>1.721.234</b>	<b>16,65</b>
HACINAMIENTO	475.363	4,60
SERVICIOS	609.092	5,89
HACINAMIENTO Y SERVICIOS	73.283	0,71
ESTRUCTURA	209.175	2,02
ESTRUCTURA Y HACINAMIENTO	56.642	0,55
ESTRUCTURA Y SERVICIOS	216.746	2,10
ESTRUCTURA, HACINAMIENTO Y SERVICIOS	80.933	0,78
<b>TOTAL HOGARES</b>	<b>10.336.343</b>	<b>100,00</b>

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos: UN-HABITAT.

\* Las definiciones de cada característica se encuentra en la tabla N° 2

*Principales condiciones habitacionales del total de hogares  
-con y sin déficit de vivienda-*

Con el propósito de ampliar el conocimiento de la población afectada por este tipo de carencias, la Tabla No. 4 presenta las principales condiciones habitacionales de los hogares del país. A partir de ésta, se destacan las siguientes características:

93. Ministerio del Medio Ambiente. *Sistema de indicadores ambientales*. Bogotá, 1998.

- Del total de hogares con déficit el 2.1% -55.681 hogares- habita, en tipos de vivienda generalmente considerados subnormales tales como cuartos, viviendas en inquilinato y otro tipo -carpa, tienda, puente. Este porcentaje duplica la participación de los hogares que reside en este tipo de vivienda dentro del total nacional -1.1%-.

- La presencia de materiales transitorios -bahareque, adobe, madera burda, etc.- en las paredes de los hogares en déficit es del 40.7%, mientras que para el total de hogares a nivel nacional es del 17.3%.

- Los pisos de tierra o arena se encuentran en su totalidad en los hogares que presentan déficit de vivienda, los cuales representan el 27.4% de los hogares en esta condición que en términos poblacionales, equivale a 735.671 hogares.

Respecto a la tenencia de la vivienda de los hogares en déficit se resaltan los siguientes aspectos:

TABLA N° 4. PRINCIPALES CONDICIONES HABITACIONALES DE LOS HOGARES. TOTAL NACIONAL SIN DÉFICIT Y CON DÉFICIT

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL		TOTAL SIN DÉFICIT		TOTAL CON DÉFICIT	
	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%
TOTAL NACIONAL	10.336.343	100.00	7.650.509	74,00	2.685.834	26,00
TIPO DE VIVIENDA						
CASA	7.245.702	70,10	4.492.653	64,61	2.303.049	85,75
APARTAMENTO	2.976.492	28,80	2.649.388	34,63	327.104	12,18
CUARTO	58.202	0,56	26.279	0,34	31.923	1,19
VIVIENDA EN INQUILINATO	53.842	0,52	31.772	0,42	22.070	0,82
OTRA, CARPA, TIENDA, PUENTE, ETC	2.105	0,02	417	0,01	1.688	0,06
MATERIAL DE LAS PAREDES						
LADRILLO, BLOQUE, MATERIAL PREFABRICADO	8.486.041	82,10	6.938.224	90,69	1.547.817	57,63
MADERA PULIDA	64.084	0,62	18.059	0,24	46.025	1,71
ADOBE O TAPIA PISADA	586.404	5,67	340.807	4,45	245.597	9,14
BAHAREQUE REVOCADO	398.434	3,85	236.471	3,09	161.963	6,03
BAHAREQUE SIN REVOCAR	307.216	2,97	116.948	1,53	190.268	7,08
MADERA BURDA	418.300	4,05	0	0,00	418.300	15,57
GUADUA	14.490	0,14	0	0,00	14.490	0,54
CAÑA, ESTERILLA	41.087	0,40	0	0,00	41.087	1,53
ZINC, TELA, CARTÓN, DESECHOS	20.287	0,20	0	0,00	20.287	0,76
MATERIAL DE LOS PISOS						
TIERRA O ARENA	735.671	7,12	0	0,00	735.671	27,39
CEMENTO, GRAVILLA	4.007.688	38,77	2.805.598	36,67	1.202.090	44,76
MADERA BURDA, TABLA, TABLÓN	603.341	5,84	352.674	4,61	250.667	9,33

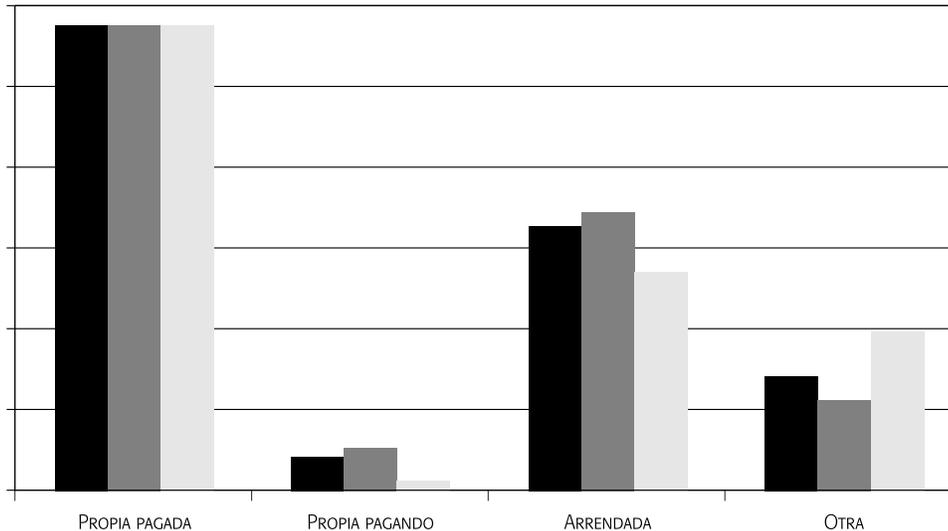
TABLA N° 4. PRINCIPALES CONDICIONES HABITACIONALES  
DE LOS HOGARES. TOTAL NACIONAL SIN DÉFICIT Y CON DÉFICIT  
(continuación)

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL		TOTAL SIN DÉFICIT		TOTAL CON DÉFICIT	
	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%
BALDOSÍN, LADRILLO, VINISOL	4.489.766	43,44	4.010.377	52,42	479.389	17,85
MÁRMOL	105.323	1,02	102.596	1,34	2.727	0,10
MADERA PULIDA	149.889	1,45	136.855	1,79	13.034	0,49
ALFOMBRA O TAPETE DE PARED A PARED	244.665	2,37	242.409	3,17	2.256	0,08
TENENCIA DE LA VIVIENDA						
PROPIA PAGADA	5.479.864	53,02	4.060.386	53,07	1.419.478	52,85
PROPIA PAGANDO	405.106	3,92	371.057	4,85	34.049	1,27
ARRENDADA	3.094.769	29,94	2.425.875	31,71	668.894	24,90
OTRA	1.356.604	13,12	793.191	10,37	563.413	20,98
TAMAÑO DEL HOGAR						
1 - 3	4.276.519	41,37	3.395.363	44,38	881.156	0,33
4 - 6	4.994.062	48,32	3.683.712	48,15	1.310.350	0,49
7 Y MÁS	1.065.762	10,31	571.434	7,47	494.328	0,18

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares. 2003. Cálculos: UN - HABITAT

GRÁFICA NO. 1. DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN TIPO  
DE TENENCIA - NACIONAL, SIN DÉFICIT Y CON DÉFICIT -

PORCENTAJE POR TIPO DE TENENCIA



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares. 2003. Cálculos: UN-HABITAT

- El 53% de los hogares se reportaron como propietarios; en el momento de la encuesta ya habían terminado de pagar la vivienda. Este porcentaje generalmente también agrupa a los hogares que construyeron la vivienda con recursos propios, lo cual señala uno de los efectos de los procesos de producción informal de la vivienda. En contraste, solo el 1.3% de los hogares afectados por carencias habitacionales se encuentra actualmente pagando la vivienda, en evidencia del reducido acceso a las soluciones formales de vivienda por la vía del crédito y por lo tanto del subsidio directo a la demanda.

- Aproximadamente 1 de cada 4 hogares en condición de déficit es arrendatario, mientras que para el total de hogares a nivel nacional este tipo de tenencia agrupa al 29.9%. Ello de alguna manera nos aproxima a entender que el problema de la vivienda no es un problema solamente de propiedad; también lo es de seguridad y confianza - seguridad en la tenencia-.

- Del total de hogares en déficit, el 21% reporta otro tipo de tenencia, principalmente constituido por hogares que usufructúan la vivienda donde habitan, es decir, no pagan arriendo ni cuota mensual por amortización de crédito.

- Para el total nacional de hogares -con o sin déficit-, el tipo de tenencia “otra” concentra el 13.1% de la población según la ECH 2003. Consultando los resultados de la Encuesta de Calidad de Vida -ECV- 2003, se aprecia que esta proporción se estima en el 15.4%. Al analizar el Censo de 1993, dicho tipo de tenencia representa el 6.6%, lo cual evidenciaría un cambio significativo de la estructura de la tenencia de vivienda en Colombia. Esta nueva situación amerita ser analizada cuidadosamente dada la incidencia que puede producir sobre la calidad de vida de la población, la implementación de la política de vivienda y la operación del mercado de vivienda nueva, entre otros.

*Principales características socioeconómicas  
de los hogares -total, con y sin déficit-*

Con respecto a la ocupación e ingresos de la población afectada por el déficit de vivienda, se observa una situación crítica dado que el 18.6% de

los jefes de hogar se encuentran desempleados o inactivos y otro 45% se desempeña en ocupaciones que normalmente corresponden a un actividad económica informal -trabajador familiar sin remuneración, empleado doméstico y trabajador por cuenta propia-. Esto limita las posibilidades de acceso de esta población a la política y los programas de vivienda principalmente por la imposibilidad de obtener los créditos habitacionales que complementan, junto con el Subsidio Familiar de Vivienda -SFV-, la capacidad económica del hogar para atender sus necesidades actuales de vivienda.

Es importante resaltar que el 86.6% de los hogares en condición de déficit puede obtener los beneficios del SFV debido a que reportan ingresos de hasta 4 salarios mínimos mensuales legales -SMML-<sup>94</sup>. El 27.5%, de dicho grupo percibe ingresos hasta por 1 SMML y el 34% lo hace entre 1 y 2 SMML. A nivel nacional, cerca del 69.7% de los hogares residentes en el país puede acceder al SFV dados sus ingresos.

TABLA N° 5. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS HOGARES. TOTAL NACIONAL SIN DÉFICIT Y CON DÉFICIT

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL		TOTAL SIN DÉFICIT		TOTAL CON DÉFICIT	
	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%
TOTAL NACIONAL	10,336,343	100.0	7,650,509	74.0	2,685,834	26.0
POSICIÓN OCUPACIONAL DEL JEFE DEL HOGAR						
TRABAJADOR FAMILIAR SIN REMUNERACIÓN	39,242	0.38	24,886	0.33	14,356	0.53
OBREROS	1,545,515	14.95	981,849	12.83	563,666	20.99
EMPLEADOS	1,918,248	18.56	1,601,863	20.94	316,385	11.78
EMPLEADO DOMÉSTICO	160,252	1.55	118,805	1.55	41,447	1.54
TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA	3,508,577	33.94	2,355,714	30.79	1,152,863	42.92
PATRÓN - EMPLEADOR	563,855	5.46	470,035	6.14	93,820	3.49
OTROS OCUPADOS	7,110	0.07	3,595	0.05	3,515	0.13
DESOCUPADOS - INACTIVOS	2,593,544	25.09	2,093,762	27.37	499,782	18.61

94. El salario mínimo mensual legal -SMML- del año 2003 fue de \$332.000

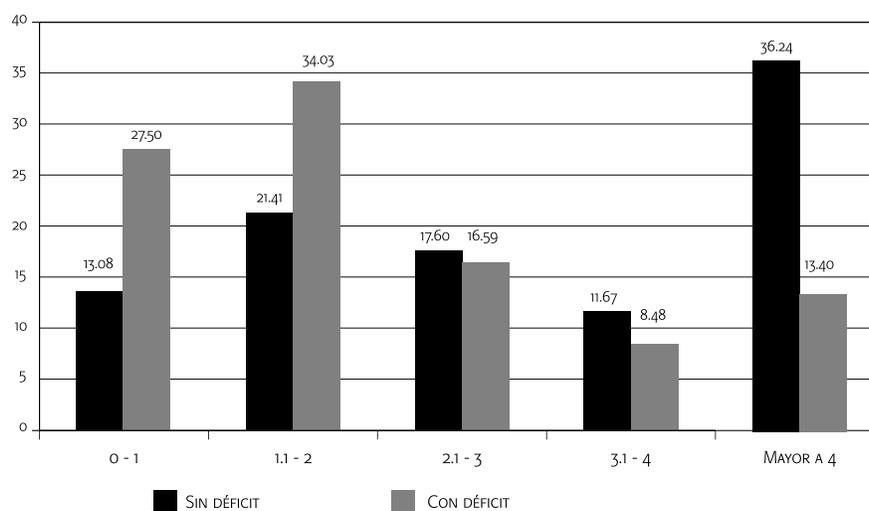
TABLA N° 5. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS HOGARES. TOTAL NACIONAL SIN DÉFICIT Y CON DÉFICIT (cont.)

	TOTAL NACIONAL			TOTAL SIN DÉFICIT			TOTAL CON DÉFICIT		
	HOGARES	%	% ACUMULADO	HOGARES	%	% ACUMULADO	HOGARES	%	% ACUMULADO
INGRESOS MENSUALES SEGÚN RANGOS DE SMML*									
0 - 1	1,739,006	16.82	16.82	1,000,347	13.08	13.08	738,659	27.50	27.50
1.1- 2	2,552,173	24.69	41.52	1,638,304	21.41	34.49	913,869	34.03	61.53
2.1- 3	1,792,147	17.34	58.85	1,346,441	17.60	52.09	445,706	16.59	78.12
3.1- 4	1,120,203	10.84	69.69	892,504	11.67	63.76	227,699	8.48	86.60
MAYOR A 4	3,132,814	30.31	100.00	2,772,913	36.24	100.00	359,901	13.40	100.00

\* El salario mensual mínimo legal (SMML) del año 2003 fue de \$332.000

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos: UN-Hábitat

GRÁFICA NO. 2. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES, SEGÚN INGRESOS MENSUALES POR RANGOS DE SMML - HOGARES CON Y SIN DÉFICIT -



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares 2003. Cálculos: UN-Hábitat

*Medidas de pobreza -total hogares, con y sin déficit-*

Las cifras de pobreza aquí presentadas no pretenden comenzar a formar parte de las discusiones técnicas en torno al tema de la pobreza, en el sentido de discutir el número de pobres que capturan las mediciones

realizadas por uno u otro ente y con una u otra metodología<sup>95</sup>. Como lo mencionamos anteriormente con el ejemplo del elefante, los seres y los pobres son lo que son, sin importar el modo que lo llamemos o lo midamos; los cambios metodológicos producen cambios en las medidas de pobreza e indigencia pero no modifican la situación de pobreza de las personas o los hogares.

Lo anterior no quiere decir que no sea importante realizar la medición y seguimiento de la pobreza desde los diferentes enfoques de la misma; dicha medición es útil para captar algunos de sus aspectos, pero no es la pobreza misma; lo importante, en ese aspecto positivo-instrumental, es que las mediciones realizadas gocen de credibilidad y sean utilizadas para orientar la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas.

En cuanto a las diferencias como la presentada en el 2004 entre las cifras de pobreza del DNP<sup>96</sup> y la Contraloría<sup>97</sup>, a partir de la Encuesta de Calidad de Vida de 2003, donde se arrojan resultados de 53.2% y 64.3% respectivamente, es importante mencionar cómo estas diferencias se presentan debido a variaciones desde la línea utilizada, hasta el ajuste de ingresos realizado y las imputaciones efectuadas a los propietarios que habitan sus viviendas. Lo importante es la magnitud del problema, entre 23 y 29 millones de personas que sufren el flagelo de la pobreza. La Tabla No. 6 presenta la distribución de los hogares según algunas medidas de pobreza<sup>98</sup>.

95. Ver el anexo con la nota metodológica de los cálculos aquí realizados. Para una visión más clara del debate que se ha generado en torno a este tema se pueden ver, entre otros: Santiago Montenegro, "Presentación ante el consejo de Ministros", julio 31 de 2004. "Evaluación de los indicadores de desarrollo social de Colombia 1990-2003"; Contraloría General de la República, Clara Ramírez, Magda Rivera y Martha Castañeda, "Coincidencias y diferencias en la estimación de la pobreza"; *El Tiempo*, 8 de agosto de 2004; Jacqueline Guevara y Amílkar Hernández. "Los grandes costos de la pobreza"; *Portafolio*, miércoles 4 de agosto de 2004, "Pobreza: ¿sólo estadística? y "Pobres: su problema es la estadística"; *El Tiempo*, agosto 3 de 2004, Abdón Espinosa Valderrama, "Contra la indigencia, la pobreza y el desempleo".

96. Santiago Montenegro. Op Cit.

97. Contraloría General de la Republica, "Evaluación de la Política Social 2003", Marzo de 2004.

98. Para el cálculo de las líneas de pobreza e indigencia de las cabeceras se utilizaron los costos de las canastas calculadas por el DANE para 13 ciudades, a partir de la Encuesta de

TABLA No. 6. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN MEDIDAS DE POBREZA. TOTAL NACIONAL SIN DÉFICIT Y CON DÉFICIT

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL		TOTAL SIN DÉFICIT		TOTAL CON DÉFICIT	
	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%
TOTAL NACIONAL	10,248,886	100.0	7,586,702	74.0	2,662,184	26.0
LÍNEA DE POBREZA*						
NO POBRE	4,159,008	40.58	3,599,558	47.45	559,450	21.01
POBRE	6,089,878	59.42	3,987,144	52.55	2,102,734	78.99
LÍNEA DE INDIGENCIA*						
NO INDIGENTE	7,940,919	77.48	6,307,965	83.15	1,632,954	61.34
INDIGENTE	2,307,967	22.52	1,278,737	16.85	1,029,230	38.66
NBI ALTA DEPENDENCIA ECONÓMICA						
NO POBRE	9,854,271	95.34	7,407,910	96.83	2,446,361	91.08
POBRE	482,072	4.66	242,599	3.17	239,473	8.92

\*Aplicando las nuevas canastas calculadas por el DANE

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos: UN-Hábitat

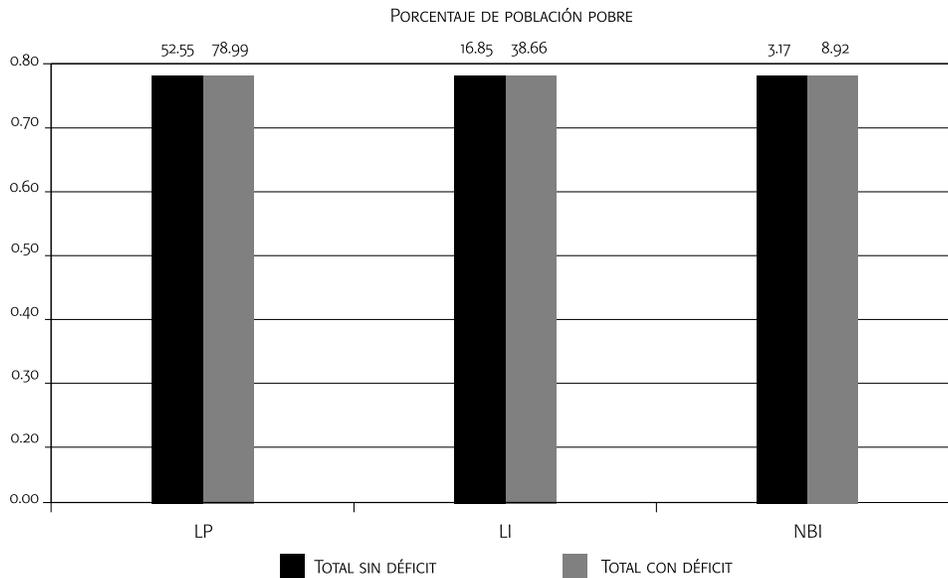
Las diferencias de los indicadores de pobreza son significativas para la población con y sin déficit de vivienda; aproximadamente 4 de cada 5 hogares en déficit es pobre según la línea de pobreza y el 38.7% se encuentra en condición de indigencia; la cifra para la población sin déficit es menor, aunque no menos dramática como se puede ver en la gráfica siguiente. Esta característica socioeconómica advierte la importancia de discutir acerca de la pertinencia que para dicha población puedan tener los subsidios de vivienda, frente a otras alternativas de intervención social como pueden ser los subsidios a la extrema pobreza.

A la población bajo la línea de indigencia no le alcanzan los ingresos para cubrir sus necesidades alimenticias, situación bajo la cual, la necesidad y su derecho a una vivienda digna no puede ser vista de manera independiente a esta circunstancia; las familias en esta situación cubren

Ingresos y Gastos 1994-1995 Para las líneas rurales se actualizaron por precios las líneas calculadas en 1988 en el libro: *Pobreza, violencia y desigualdad: retos para la nueva Colombia*. Oscar Fresneda, Libardo Sarmiento, Manuel Muños y otros.

primero las necesidades que les permitan la supervivencia y, si el ingreso lo permite, pueden ser considerados demandantes de una vivienda.

GRÁFICA NO. 3. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES  
SEGÚN MEDIDAS DE POBREZA



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares 2003. Cálculos: UN-Hábitat

La teoría neoclásica del crecimiento predice que en el mundo real se debería observar un crecimiento superior en las economías pobres que en las economías ricas debido al comportamiento decreciente de la tasa de crecimiento, lo que llevará a la convergencia entre los países. Puede ser una convergencia absoluta o relativa, en dependencia de sus stocks iniciales de capital. Empero, los resultados a nivel global -donde la población más rica tiene en la actualidad ingresos sin precedentes en la historia mientras la mitad más pobre lucha por la supervivencia diaria-, llaman la atención sobre la situación actual de las discusiones sobre crecimiento y distribución a nivel global.

No existe un consenso sobre lo que está ocurriendo con la distribución del ingreso en el mundo. Sin entrar a discutir los conceptos de convergencia, pobreza absoluta, pobreza relativa y desigualdad, hay corrientes económicas que a pesar de los debates adelantados por el PNUD en

el mundo, sostienen que las desigualdades son hoy menores y esto por: 1.- el conjunto de países en desarrollo ha crecido más que el conjunto de los países desarrollados, y 2.- porque, si en lugar de tener en cuenta el país pobre se tiene en cuenta el individuo pobre, el crecimiento del ingreso de los países pobres no solo ha sido más rápido que el de los países ricos, sino que ha sido el más rápido en la historia<sup>99</sup>.

Si el capitalismo se considera globalmente, es claro que en los últimos años la pobreza absoluta ha disminuido en forma importante como porcentaje del total de la población mundial, por la sencilla razón de que se han incorporado al mercado mundial las economías de la China, la India y el Asia del Este y del Sur; esta situación ha llevado a algunos estudiosos a concluir que desde que se ha acelerado el proceso de globalización en las últimas dos décadas, no solo se están reduciendo los niveles de pobreza sino que además se está reduciendo la desigualdad entre países aunque la desigualdad dentro de los países este aumentando ligeramente, tanto en los países en desarrollo como los desarrollados<sup>100</sup>.

Sin embargo, la evidencia empírica -Tabla No. 7- presentada por el PNUD a través de los Informes de Desarrollo Humano, muestra que los países ricos presentan tasas de crecimiento mayores a las de los países pobres. En contra de lo que predice la teoría neoclásica ello produce una mayor divergencia, por lo menos absoluta, entre países.

TABLA NO. 7. TASAS DE CRECIMIENTO POR GRUPO DE PAÍSES

TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB PER CÁPITA	PAÍSES MENOS ADELANTADOS	PAÍSES DE LA OCDE DE INGRESOS ALTOS	PAÍSES DE AMÉRICA LATINA
1975 - 2001	0.4	2.1	0.7
1990 - 2001	1.2	1.8	1.5
TASA DE CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB PER CÁPITA	DESARROLLO HUMANO ALTO	DESARROLLO HUMANO MEDIO	DESARROLLO HUMANO BAJO
1975 - 2001	2.0	1.7	0.1
1990 - 2001	1.7	2.1	0.3

Fuente: Informe de Desarrollo Humano 2003

99. Bhalla Surjit. *Imagine there is no Country. Poverty, Inequality and growth in the era of globalization.*

100. Guillermo de la Dehesa. *Globalización, desigualdad y pobreza.*

Al consultar otras fuentes, las diferencias de ingreso entre países ricos y pobres se han ampliado enormemente, así como las desigualdades relativas. El presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, mencionó en el marco de la XI conferencia de la UNCTAD que en los años 60 los países más pobres tenían una renta per cápita de 212 dólares y los más ricos de 11.400, mientras que hoy los más pobres tienen 276 dólares per cápita y los más ricos 32.400 -Tabla No. 8-. Según estas cifras, las diferencias absolutas, diferencia en la renta per cápita, aumentaron en dicho período cerca de un 187% y las relativas renta per cápita de los países ricos sobre la de los pobres un 118%.

TABLA NO. 8. RENTA PER CÁPITA POR GRUPOS DE PAÍSES

RENDA PER CAPITA	1963	2003	CRECIMIENTO
PAÍSES POBRES	212	276	30.2%
PAÍSES RICOS	11,400	32,400	184.2%
DIFERENCIAS ABSOLUTAS	11,188	32,124	187.1%
DIFERENCIAS RELATIVAS	53.774	117.391	118.3%

Con esta evidencia empírica, a principios de los 90 se desarrolló lo que se conoce como el modelo neoclásico ampliado, que agrega a las funciones de producción convencionales  $F(K, L)$  el capital humano, tratándolo como factor trabajo tradicional, como cualquier otro factor, como una mercancía. En este modelo tanto el capital físico como el humano y el trabajo se pueden acumular y son depreciables.

Sin embargo, como lo afirma Stiglitz<sup>101</sup> el trabajo es distinto a todas las demás mercancías, y la teoría neoclásica al introducir uno de sus grandes “trucos” trata al trabajo como otro factor más de la producción: *“El producto se interpreta como función de insumos: acero, máquinas y mano de obra; la matemática trata el trabajo como una mercancía, lo cual puede inducir insensiblemente a pensar que el trabajo es una mercancía ordinaria como el acero o el plástico. Sin embargo, el trabajo es distinto a las de-*

101. J.E. Stiglitz. “Empleo, justicia social y bienestar de la sociedad”. En *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 121, No. 1-2. Pág. 10.

*más mercancías. Las personas deciden la cantidad de esfuerzo y atención que ponen en el trabajo. En su comportamiento influye el entorno, incluidos los incentivos que se les ofrecen... El ambiente laboral carece de importancia para el acero...no necesita estar motivado para funcionar como insumo”.*

Adicionalmente, la teoría neoclásica afirma que los mercados se ajustan por sí mismos y son eficientes; y cualquier injerencia en su libre funcionamiento trae efectos adversos sobre la eficiencia. Como el mercado laboral es un mercado más, su flexibilización se produce en aras de la eficiencia, de manera independiente a lo que suceda con la distribución.

Así las cosas, la discusión sobre la interpretación de la estadística y sus metodologías nos llevan a conclusiones completamente opuestas. Desde la perspectiva de los Informes de Desarrollo Humano del PNUD, la flexibilización de los mercados de trabajo y la liberalización del mercado de capitales y de la economía en general, no han traído mejoras de bienestar para la gran mayoría de la población mundial, y por el contrario la desigualdad de ingresos ha llegado a niveles vergonzosos. Según cifras del Informe de Desarrollo Humano 2003<sup>102</sup> el coeficiente de GINI para los habitantes de la tierra es de 0,66, el cual es mayor al coeficiente del país más desigual -Brasil: 0,61- e implica que el 5% más rico de la población mundial recibe 114 veces los ingresos del 5% más pobre, y que el 1% más rico recibe los mismos ingresos que el 57% más pobre.

Ya en 1978 Keith Griffin<sup>103</sup> anotaba que: *“El grado inicialmente alto de desigualdad del ingreso y la riqueza, la concentración del excedente económico en pocas empresas y familias, y los mecanismos de asignación fragmentados, constituyen un contexto socioeconómico donde poderosas fuerzas dinámicas tienden a perpetuar y aun acentuar los bajos niveles de vida de una proporción importante de la población”.*

Los países exportadores de productos básicos no combustibles presentaron en el período 1980-1998 un crecimiento medio del PIB per cápita del -0.1%; mientras los innovadores tecnológicos un crecimiento del 1.7%

102. *Los objetivos de desarrollo del milenio: Un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza.* Pág. 39.

103. Keith Griffin, *Desigualdad internacional y pobreza nacional.*

para el mismo período. Los beneficios del comercio se han repartido de manera desigual; a los países pobres se les dificulta la modificación de la composición sectorial de la producción en respuesta a los cambios en los precios relativos y “*las políticas comerciales de los países ricos siguen siendo muy discriminatorias frente a los productos de los países más pobres, especialmente los agrícolas y textiles*”<sup>104</sup>. Dichos países, utilizan instrumentos como los aranceles, las cuotas o cupos a las importaciones y especialmente los subsidios a la exportación.

Volviendo al campo laboral se evidencia que mientras las exportaciones de los países ricos son intensivas en conocimiento y en tecnología avanzada, las de los países pobres son intensivas, o por lo menos tienen un importante componente, en mano de obra; por su lado y como se ha puesto de manifiesto por gran cantidad de personas en los últimos años los mercados financieros y de capital adquieren cada vez una mayor movilidad, al tiempo que la movilidad del trabajo se encuentra cada vez más restringida.

El desempleo y el crecimiento de la pobreza tienen profunda incidencia sobre el comportamiento del mercado de la vivienda. En un país como Colombia, la relación entre empleo, crédito y subsidio, como lo veremos más adelante, es muy fuerte, hasta el punto que las posibilidades de éxito de una política de subsidio de la vivienda no se pueden observar al margen de las posibilidades de empleo y su calidad. Por ello, la discusión planteada anteriormente es de enorme relevancia para el análisis de la dinámica del déficit de la vivienda y de los mercados de la misma.

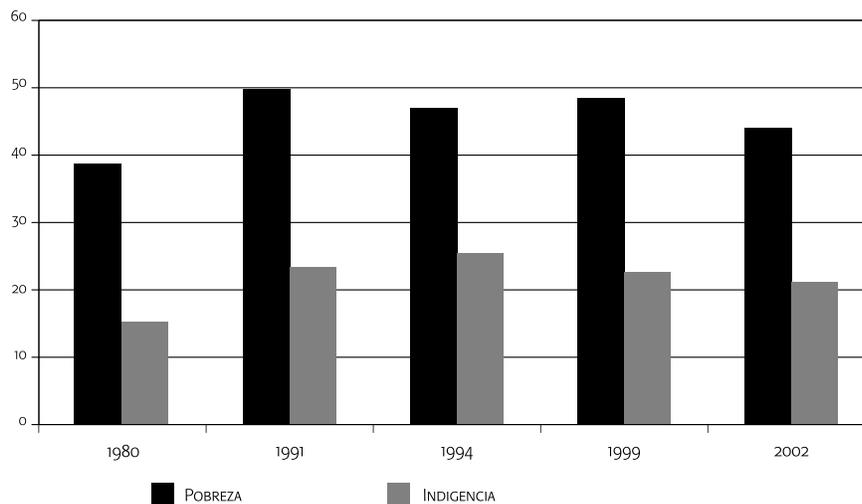
La situación de pobreza e indigencia en Colombia, según la CEPAL, puede verse en la gráfica 4.

#### *Ingreso per cápita según deciles*

A partir de la Tabla No. 9 es posible conocer la distribución y la asimetría de los ingresos de las personas residentes en el país. Según este indicador se observa que el ingreso promedio de los hogares que están en el último

104. Op cit Pág. 154

GRÁFICA NO. 4. POBLACIÓN BAJO LA LÍNEA DE POBREZA E INDIGENCIA



Fuente: CEPAL.

decil es aproximadamente 32 veces más alto que el ingreso promedio que reportan los del primero.

TABLA NO. 9. DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO FAMILIAR POR DECILES

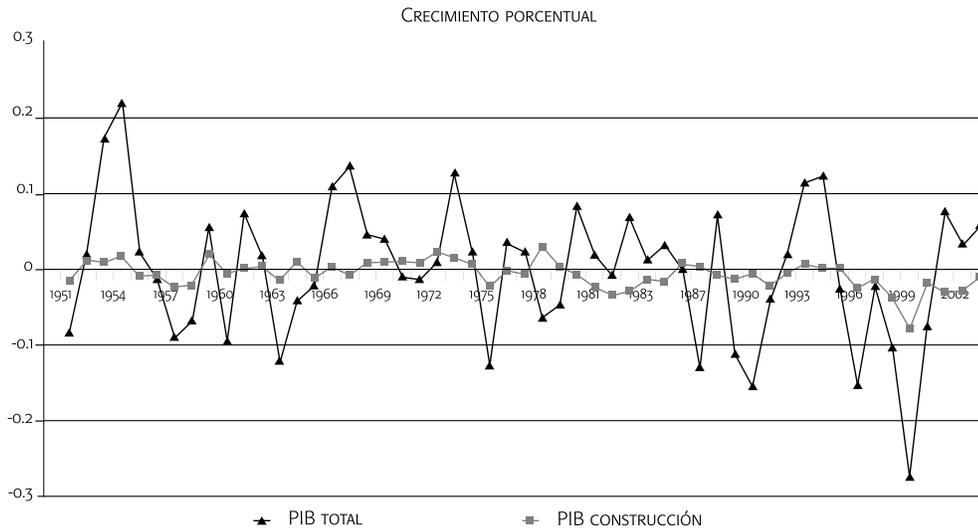
CARACTERÍSTICAS	POBLACIÓN	ACUMULADO	MEDIA	DISTRIBUCIÓN	ACUMULADO	EN SMML
1	10%	10.00%	138,732	1.16%	1.16%	0.39
2	10%	20.00%	350,029	2.94%	4.10%	0.98
3	10%	30.00%	466,444	3.91%	8.01%	1.30
4	10%	40.00%	592,415	4.97%	12.98%	1.65
5	10%	50.00%	735,099	6.17%	19.15%	2.05
6	10%	60.00%	907,516	7.61%	26.76%	2.53
7	10%	70.00%	1,092,678	9.17%	35.92%	3.05
8	10%	80.00%	1,343,142	11.27%	47.19%	3.75
9	10%	90.00%	1,792,633	15.04%	62.23%	5.01
10	10%	100.00%	4,503,375	37.77%	100.00%	12.58

Fuente: DANE, ECH 2003. Cálculos: UN-Habitat

Se puede observar que el 50% de las familias más pobres tiene tan solo el 19.15% de los ingresos, mientras el 10% más rico tiene el 37.77%. Igualmente, el 80% de los hogares cuyos ingresos representan menos de 4 salarios mínimos tiene solo el 47.19% de los ingresos.

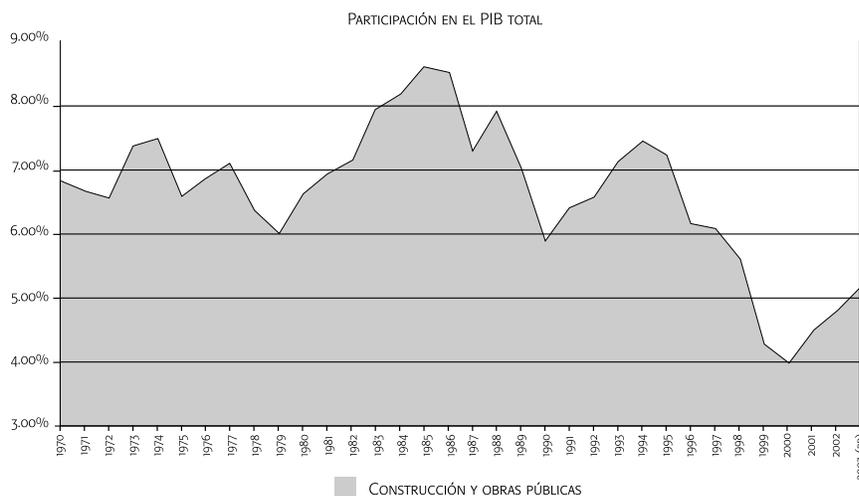
El crecimiento económico del año 2003, jalonado de forma considerable por el sector de la construcción -11,61% gráfica No. 5-, tuvo un efecto positivo sobre los ingresos de la población. Por ejemplo, el porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 salario mínimo pasó del 23,9% en el 2002 a 16.8% en el 2003 y la población con ingresos mayores a 4 salarios mínimos pasó de ser el 25,1% en el 2002 al 30,3% en el 2003; se observa igualmente que a pesar de la recuperación en el sector de la construcción, su participación en el producto total no alcanza los niveles anteriores a la recesión.

GRÁFICA NO. 5. PIB TOTAL Y PIB DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN



Fuente: DANE. Cálculo: UN - Hábitat

GRÁFICA NO. 6. PIB DEL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN  
-PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL-



Fuente: Banco de la República. Cálculos UN - Hábitat

## Población nacional. Hogares en cabecera y resto

### *Distribución de los hogares y déficit de vivienda según zona de residencia*

La distribución de los hogares según zona de residencia nos permite tener una mayor comprensión del problema, y por lo tanto más instrumentos para mejorar la toma de decisiones de políticas públicas. Dicha distribución nos indica que el 74.8% de los hogares habita en cabeceras municipales y el porcentaje adicional -25.2%- se encuentra en el resto.

De acuerdo con lo anterior, y según se observa en la Tabla No. 10, el déficit de vivienda convencional es más intenso en el resto -48%- que en las cabeceras municipales -18.6%-, principalmente por las carencias de tipo cualitativo, que se presentan en el 66% de los hogares en condición de déficit. De igual forma a lo ocurrido a nivel nacional, el acceso a servicios públicos es lo que más afecta a los hogares residentes en el resto, 13,5%; otras combinaciones con deficiencias en estructura, y sólo estructura, representan el 6.5% y el 4.2%, respectivamente.

TABLA NO. 10. DÉFICIT DE VIVIENDA SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL		TOTAL CABECERAS		TOTAL RESTO	
	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%
HOGARES SIN DÉFICIT	7.650.509	74,02	6.294.459	81,42	1.356.050	52,04
HOGAR PRINCIPAL	7.407.220	71,66	6.064.378	78,44	1.342.842	51,54
HOGAR SECUNDARIO	243.289	2,35	230.081	2,98	13.208	0,51
HOGARES CON DÉFICIT	2.685.835	25,98	1.436.324	18,58	1.249.510	47,96
DÉFICIT CUANTITATIVO	964.600	9,33	539.799	6,98	424.801	16,30
ESTRUCTURA	476.957	4,61	112.982	1,46	363.975	13,97
COHABITACIÓN	487.643	4,72	426.817	5,52	60.826	2,33
DÉFICIT CUALITATIVO	1.721.234	16,65	896.525	11,60	824.709	31,65
HACINAMIENTO	475.363	4,60	388.755	5,03	86.608	3,32
SERVICIOS	609.092	5,89	256.727	3,32	352.365	13,52
HACINAMIENTO Y SERVICIOS	73.283	0,71	34.611	0,45	38.672	1,48
ESTRUCTURA	209.175	2,02	100.024	1,29	109.151	4,19
ESTRUCTURA Y HACINAMIENTO	56.642	0,55	34.457	0,45	22.185	0,85
ESTRUCTURA Y SERVICIOS	216.746	2,10	47.672	0,62	169.074	6,49
ESTRUCTURA. HACINAMIENTO Y SERVICIOS	80.933	0,78	34.279	0,44	46.654	1,79
TOTAL HOGARES	10.336.343	100,00	7.730.783	100,00	2.605.560	100,00
PORCENTAJE SOBRE EL TOTAL DE HOGARES	10.336.343	100,00	7.730.783	74,8	2.605.560	25,2

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares. 2003. Cálculos: UN - Hábitat

El déficit cuantitativo también se acentúa más en el resto, donde alcanza el 16.3% de los hogares frente al 7% registrados en las cabeceras municipales. La carencia más intensa corresponde al déficit por estructura -viviendas sin paredes-, afectando al 14% de los hogares; este tipo de subnormalidad debe ser atendido mediante programas de vivienda nueva. Las cabeceras registran una mayor proporción de hogares sin déficit -81.4%- con respecto al total de los mismos a nivel nacional - 74% -. La situación anterior no hace sino poner nuevamente de manifiesto cómo la urbanización es un camino indispensable para mejorar las condiciones de vida de la población.

*Principales condiciones habitacionales de los hogares según zona de residencia -total, cabecera y resto-*

Los principales aspectos a destacar respecto a las condiciones habitacionales de los hogares en condición de déficit son los siguientes -Tabla No. 11-:

TABLA No. 11. PRINCIPALES CONDICIONES HABITACIONALES DE LOS HOGARES POR ZONA DE RESIDENCIA. TOTAL DE HOGARES CON DÉFICIT

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL		TOTAL CABECERAS		TOTAL RESTO	
	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%
TOTAL CON DÉFICIT	2,685,834	100.0	1,436,324	53.5	1,249,510	46.5
TIPO VIVIENDA						
CASA	2,303,049	85.75	1,083,810	75.46	1,219,239	97.58
APARTAMENTO	327,104	12.18	299,676	20.86	27,428	2.20
CUARTO	31,923	1.19	30,271	2.11	1,652	0.13
VIVIENDA EN INQUILINATO	22,070	0.82	21,430	1.49	640	0.05
OTRA, CARPA, TIENDA, PUENTE, ETC	1,688	0.06	1,137	0.08	551	0.04
MATERIAL DE LAS PAREDES						
LADRILLO, BLOQUE,						
MATERIAL PREFABRICADO	1,547,817	57.63	1,103,002	76.79	444,815	35.60
MADERA PULIDA	46,025	1.71	15,241	1.06	30,784	2.46
ADOBE O TAPIA PISADA	245,597	9.14	98,668	6.87	146,929	11.76
BAHAREQUE REVOCADO	161,963	6.03	52,791	3.68	109,172	8.74
BAHAREQUE SIN REVOCAR	190,268	7.08	48,368	3.37	141,900	11.36
MADERA BURDA	418,300	15.57	78,332	5.45	339,968	27.21
GUADUA	14,490	0.54	6,560	0.46	7,930	0.63
CAÑA, ESTERILLA	41,087	1.53	15,302	1.07	25,785	2.06
ZINC, TELA, CARTÓN, DESECHOS	20,287	0.76	18,060	1.26	2,227	0.18
MATERIAL DE LOS PISOS						
TIERRA O ARENA	735,671	27.39	292,932	20.39	442,739	35.43
CEMENTO, GRAVILLA	1,202,090	44.76	671,355	46.74	530,735	42.48
MADERA BURDA, TABLA, TABLÓN	250,667	9.33	69,191	4.82	181,476	14.52
BALDOSÍN, LADRILLO, VINISOL	479,389	17.85	387,967	27.01	91,422	7.32
MÁRMOL	2,727	0.10	2,265	0.16	462	0.04
MADERA PULIDA	13,034	0.49	10,358	0.72	2,676	0.21
ALFOMBRA O TAPETE DE PARED A PARED	2,256	0.08	2,256	0.16	0	0.00
TENENCIA DE LA VIVIENDA						
PROPIA PAGADA	1,419,478	52.85	638,573	44.46	780,905	62.50
PROPIA PAGANDO	34,049	1.27	12,547	0.87	21,502	1.72
ARRENDADA	668,894	24.90	555,205	38.65	113,689	9.10
OTRA	563,413	20.98	229,999	16.01	333,414	26.68

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos: UN-Hábitat

- Se observa que el 1.5% y 2.1% de los hogares en condición de déficit que reside en las cabeceras habita en inquilinatos y cuartos, respectivamente, siendo este tipo de vivienda considerado como subnormal.
- Solamente el 0.1% de los hogares del resto habita en viviendas tipo cuarto.

- La presencia de materiales no estables -ej. bahareque, adobe, madera burda- en las paredes de la vivienda es más crítico en el resto -61.9%- que en las cabeceras municipales -22.4% -.

- Cerca del 35% de los hogares residentes en el resto tiene pisos de tierra o arena, mientras que el 20.4% de los mismos en las cabeceras registra esta característica.

Respecto al tipo de tenencia de la vivienda, se observa que el 62.5% y 44.5% de los hogares en déficit del resto y cabeceras, respectivamente, son propietarios que construyeron la solución habitacional con recursos propios en la mayoría de los casos, como ya se comentó anteriormente. Ello indica, o podría sugerir, que una gran proporción de los hogares que están en situación de déficit habita en viviendas informales y, seguramente, construidas a partir de los denominados procesos de autoconstrucción. Se destaca el 26.7% de los hogares residentes en el resto quienes presentan déficit y habitan en viviendas en usufructo. Para las cabeceras este tipo de tenencia agrupa al 16 % de los hogares.

#### *Principales características socioeconómicas de los hogares según zona de residencia -total, cabecera y resto-*

Las características socioeconómicas de los hogares en déficit indican que un porcentaje alto de los jefes de hogar trabaja en el sector informal de la economía -44.5% y 45.6% para las cabeceras y resto, respectivamente-. De otra parte, se observa que la participación de jefes de hogar desocupados o inactivos es mayor en las cabeceras -20.9%- que en el resto - 16%-.

Tabla No. 12.

Como se mencionó anteriormente, estos hogares están excluidos del Subsidio Familiar de Vivienda -SFV- porque esta clase de trabajo no representa ingresos estables en el hogar o aquellos que lo presentan no pueden demostrarlo, y el empleo es uno de los requisitos para solicitar en el sistema financiero los préstamos necesarios para la adquisición de vivienda.

Respecto a los ingresos mensuales, el 83.6% y 90% de los hogares en déficit que reside en las cabeceras y resto está en posición de solicitar el SFV debido a que registran ingresos hasta los 4 SMML. Sin embargo,

esta población se concentra en aquellos que registran ingresos hasta 2 SMML, los cuales agrupan cerca del 53.6% en las cabeceras y el 70.6% en el resto.

TABLA NO. 12. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DE LOS HOGARES POR ZONA DE RESIDENCIA.  
TOTAL DE HOGARES CON DÉFICIT

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL		TOTAL CABECERAS		TOTAL RESTO	
	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%
TOTAL HOGARES CON DÉFICIT	2.685.834	100,0	1.436.324	53,5	1.249.510	46,5
POSICIÓN OCUPACIONAL DEL JEFE DEL HOGAR						
TRABAJADOR FAMILIAR SIN REMUNERACIÓN	14.356	0,53	5.084	0,35	9.272	0,74
OBREROS	563.666	20,99	257.453	17,92	306.213	24,51
EMPLEADOS	316.385	11,78	194.074	13,51	122.311	9,79
EMPLEADO DOMÉSTICO	41.447	1,54	37.090	2,58	4.357	0,35
TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA	1.152.863	42,92	597.076	41,57	555.787	44,48
PATRÓN - EMPLEADOR	93.820	3,49	43.825	3,05	49.995	4,00
ÓTROS OCUPADOS	3.515	0,13	2.183	0,15	1.332	0,11
DESOCUPADOS - INACTIVOS	499.782	18,61	299.539	20,85	200.243	16,03

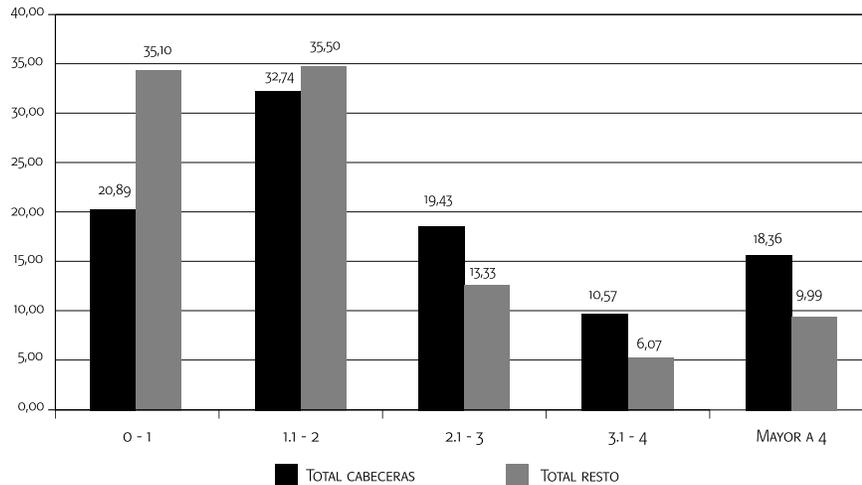
	TOTAL NACIONAL			TOTAL CABECERAS			TOTAL RESTO		
	HOGARES	%	% ACUMULADO	HOGARES	%	% ACUMULADO	HOGARES	%	% ACUMULADO
INGRESOS MENSUALES SEGÚN RANGOS DE SMML*									
0 - 1	738.659	27,50	27,50	300.092	20,89	20,89	438.567	35,10	35,10
1.1- 2	913.869	34,03	61,53	470.316	32,74	53,64	443.553	35,50	70,60
2.1- 3	445.706	16,59	78,12	279.094	19,43	73,07	166.612	13,33	83,93
3.1- 4	227.699	8,48	86,60	151.808	10,57	83,64	75.891	6,07	90,01
MAYOR A 4	359.901	13,40	100,00	235.014	16,36	100,00	124.887	9,99	100,00

\* El salario mensual mínimo legal (SMML) del año 2003 fue de \$332.000

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos: UN-Hábitat

En la gráfica No. 7 se observa que la población con déficit que vive en el resto se concentra más en los grupos con ingresos menores a dos salarios mínimos, lo que se constituye en la principal diferencia en la población por debajo de un salario.

**GRÁFICA No. 7. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES, SEGÚN INGRESOS MENSUALES POR RANGOS DE SMML (TOTAL CABECERA Y RESTO)**



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares 2003. Cálculos: UN-Hábitat

*Medidas de pobreza -total hogares, cabecera y resto-*

La Tabla No. 13 presenta la distribución de los hogares en déficit según algunas medidas de pobreza y zona de residencia.

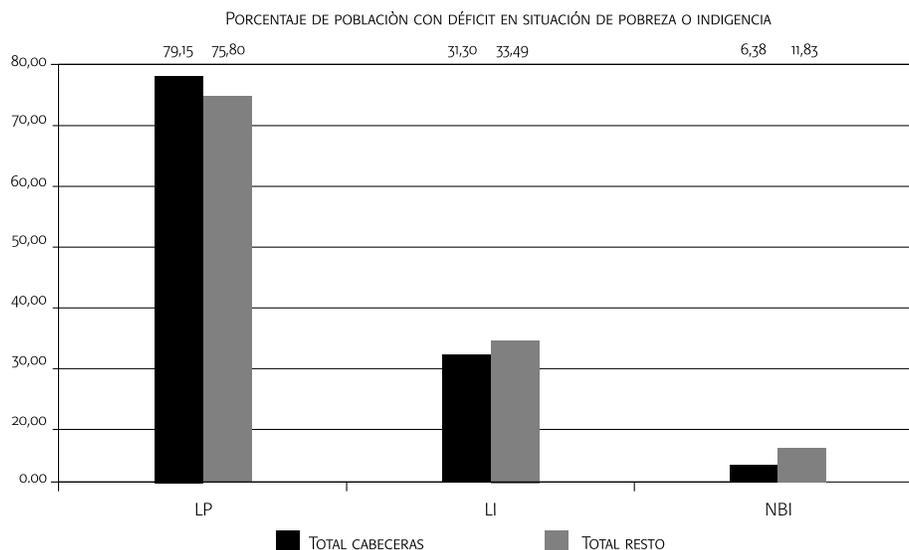
**TABLA No. 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN MEDIDAS DE POBREZA Y ZONA DE RESIDENCIA. TOTAL DE HOGARES CON DÉFICIT**

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL		TOTAL CABECERAS		TOTAL RESTO	
	HOGARES	%	HOGARES	%	HOGARES	%
TOTAL HOGARES CON DÉFICIT	2.685.834	100,0	1.436.324	53,5	1.249.510	46,5
<b>LÍNEA DE INDIGENCIA*</b>						
NO INDIGENTE	1.817.887	67,68	986.779	68,70	831.108	66,51
INDIGENTE	867.947	32,32	449.545	31,30	418.402	33,49
<b>LÍNEA DE POBREZA*</b>						
NO POBRE	601.805	22,41	299.478	20,85	302.327	24,20
POBRE	2.084.029	77,59	1.136.846	79,15	947.183	75,80
<b>NBI ALTA DEPENDENCIA ECONÓMICA</b>						
NO POBRE	2.446.361	91,08	1.344.662	93,62	1.101.699	88,17
POBRE	239.473	8,92	91.662	6,38	147.811	11,83

\*Aplicando las nuevas canastas calculadas por el DANE

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos: UN-Hábitat

GRÁFICA NO. 8. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN MEDIDAS DE POBREZA -TOTAL CABECERA Y RESTO-



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares 2003. Cálculos: UN-Hábitat

Estas medidas de pobreza no presentan mayores diferencias entre los hogares deficitarios que residen en cabeceras municipales y en el resto; es más, a diferencia de lo que podría esperarse, el porcentaje de población bajo la línea de pobreza es mayor en las cabeceras. La mayor diferencia se encuentra al comparar los dos grupos por medio del indicador NBI en el cual la proporción de afectados en el resto casi duplica la correspondiente a las cabeceras municipales -11.8% frente a 6.4%-.

*Ingreso familiar según deciles. Cabecera y resto*

Al igual de lo ocurrido en el análisis a nivel nacional, se observa en la Tabla No. 15 que el ingreso de los hogares pertenecientes al decil 10 de las cabeceras es poco más de 26 veces el ingreso del primer decil. En el caso del resto, se reporta que el ingreso de los hogares con más recursos es aproximadamente 23 veces el de los hogares con los ingresos más bajos -Tabla No. 14-.

Mientras el 80% de las familias en las cabeceras municipales, tienen el 48% de los ingresos, en el resto tienen el 57.5%; en las cabeceras el decil más rico tiene el 36.72% de los ingresos, mientras en el resto el 26.14%. De alguna manera se puede decir que si bien la pobreza en el resto es mayor, existe menos desigualdad en los ingresos.

TABLA NO. 14. INGRESO FAMILIAR DE LOS HOGARES SEGÚN DECILES\*.  
TOTAL CABECERAS Y RESTO

DECILES	TOTAL CABECERAS			TOTAL RESTO		
	MEDIA	PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS	PARTICIPACIÓN ACUMULADA	MEDIA	PARTICIPACIÓN EN LOS INGRESOS	PARTICIPACIÓN ACUMULADA
1	197.186	1,39%	1,4%	66.681	1,13%	1,1%
2	437.244	3,09%	4,5%	233.321	3,94%	5,1%
3	570.468	4,03%	8,5%	302.570	5,11%	10,2%
4	766.786	5,42%	13,9%	411.604	6,96%	17,1%
5	904.930	6,39%	20,3%	448.079	7,57%	24,7%
6	1.079.447	7,62%	27,9%	593.503	10,03%	34,7%
7	1.312.858	9,27%	37,2%	587.027	9,92%	44,7%
8	1.523.198	10,76%	48,0%	757.701	12,81%	57,5%
9	2.167.536	15,31%	63,3%	968.747	16,38%	73,9%
10	5.198.632	36,72%	100,0%	1.546.634	26,14%	100,0%
TOTAL	1.651.370			660.725		

\*Metodología de ajuste: Cuentas nacionales - DNP

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos: UN-Hábitat

### **Población nacional. Total de hogares según género del jefe**

#### *Déficit de vivienda convencional según categorías y género del jefe del hogar -cuantitativo y cualitativo-*

Del total de la población, el 26.9% de los hogares en los cuales el jefe es hombre está en condición de déficit, mientras que este porcentaje se reduce al 23.8% cuando la cabeza del hogar es mujer. De igual forma, este comportamiento se evidencia al observar el tipo de déficit. Ello permite concluir que los hogares con jefe hombre están más afectados, propor-

cionalmente hablando, por carencias de tipo cualitativo y cuantitativo que los mismos con jefe mujer. (Tabla No. 15).

Al analizar el déficit según género del jefe del hogar y categorías, es importante apreciar que el tipo de déficit que más afecta a los hogares es el cualitativo, específicamente el concerniente al acceso a servicios públicos -5.8% en el caso de jefe hombre y 6.2% cuando la cabeza del hogar es mujer-. Igualmente, el problema de hacinamiento se presenta en el 4.8% y 4.1% para hogares con jefe hombre y mujer, respectivamente.

Respecto a las carencias de tipo cuantitativo, la presencia de más de un hogar por vivienda -cohabitación- afecta al 4% y 5% de los hogares con jefes mujer y hombre, respectivamente. En el caso del déficit por estructura, estas proporciones son del 3.8% y 5% en el mismo orden.

TABLA NO. 15. DISTRIBUCIÓN DEL DÉFICIT DE VIVIENDA CONVENCIONAL SEGÚN CATEGORÍAS Y GÉNERO DEL JEFE DEL HOGAR. TOTAL NACIONAL

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL DE HOGARES SEGÚN GÉNERO DE JEFE			
	JEFE HOMBRE	%	JEFE MUJER	%
HOGARES SIN DÉFICIT	5.355.054	73,11	2.295.455	76,21
HOGAR PRINCIPAL	5.206.393	71,08	2.200.827	73,07
HOGAR SECUNDARIO	148.661	2,03	94.628	3,14
HOGARES CON DÉFICIT	1.969.347	26,89	716.487	23,79
DÉFICIT CUANTITATIVO	729.990	9,97	234.610	7,79
ESTRUCTURA	362.728	4,95	114.229	3,79
COHABITACIÓN	367.262	5,01	120.381	4,00
DÉFICIT CUALITATIVO	1.239.357	16,92	481.877	16,00
HACINAMIENTO	351.780	4,80	123.583	4,10
SERVICIOS	421.362	5,75	187.730	6,23
HACINAMIENTO Y SERVICIOS	53.589	0,73	19.694	0,65
ESTRUCTURA	159.488	2,18	49.687	1,65
ESTRUCTURA Y HACINAMIENTO	39.189	0,54	17.453	0,58
ESTRUCTURA Y SERVICIOS	156.292	2,13	60.454	2,01
ESTRUCTURA. HACINAMIENTO Y SERVICIOS	57.657	0,79	23.276	0,77
TOTAL HOGARES	7.324.401	100,0	3.011.942	100,0

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares. 2003. Cálculos: UN-Hábitat

*Principales condiciones habitacionales de los hogares según género del jefe del hogar -total, con y sin déficit-*

A partir del estudio de las principales condiciones habitacionales de los hogares según el género del jefe es importante resaltar las siguientes consideraciones:

- El 1.7% de los hogares en condición de déficit con jefe mujer reside en tipos de vivienda subnormales -cuarto, vivienda en inquilinato, carpa, tienda, puente-. Este porcentaje asciende al 2.2% cuando el hombre es la cabeza del hogar.
- La mayoría de los hogares en déficit con jefe hombre y mujer es propietario -50.8% y 63.3%, respectivamente-.
- En el caso de los hogares sin déficit, el porcentaje de propietarios aumenta al 56.5% para los que tienen jefe hombre y desciende al 61.3% para los mismos con jefe mujer.
- Los hogares con déficit habitacional que usufructúan la vivienda o presentan otro tipo de tenencia cuando el jefe del hogar es hombre es del 24%. Cuando el jefe del hogar es mujer, esta proporción es solamente 12.7%.
- El usufructo de vivienda en los hogares sin déficit se reduce al 7% y 11.8% cuando el jefe del hogar es mujer y hombre, respectivamente.

2.3.3.3 Principales características socioeconómicas de los hogares según género del jefe del hogar -total hogares, con y sin déficit-

Respecto a las características socioeconómicas de los hogares en déficit, se deben resaltar los siguientes aspectos debido a que se denotan diferencias importantes entre los hogares con jefe hombre y mujer:

- Los hombres jefes de hogar presentan mayores niveles de educación que las mujeres. Según esto, se observa que el 20.7% de los hombres jefes de hogar han cursado la primaria completa, mientras que el 19.1% de las mujeres cabezas de hogar lo han logrado.
- En el caso de la educación secundaria, el 16.6% y 15.5% de los hombres y mujeres jefes de hogar, respectivamente, termina de cursar los estudios correspondientes a esta fase.

- El 37.9% de los jefes de hogar masculino se desempeña como trabajador del sector informal de la economía -trabajador familiar sin remuneración, empleado doméstico y trabajador por cuenta propia-. En el caso de las mujeres cabeza de hogar, este porcentaje desciende al 31%.

- La proporción de mujeres jefes de hogar que se encontraba desocupado o inactivo en el momento de la encuesta era del 45.7%, porcentaje que casi triplica a los hombres jefes de hogar en esta situación -16.6%-.

- Más del 85% de los hogares en déficit percibe ingresos inferiores a los 4 SMML. En el caso de la mujeres jefe de hogar este porcentaje es del 86.3%, mientras que el de los hombres en cabeza del hogar es del 86.7%.

Al analizar las mismas variables para los hogares sin déficit y a nivel nacional según género del jefe se encontraron diferencias menos notorias que las mencionadas anteriormente; las diferencias de género en cuanto a los niveles de educación y calidad del trabajo se reducen notoriamente. Las discrepancias a destacar son las siguientes:

- Respecto a los hogares sin carencias de vivienda, se observa que el 6.4% de los jefes hombres no reporta algún nivel de escolaridad, mientras que para las mujeres en cabeza del hogar esta proporción aumenta al 7.7%.

- El 15.6% y 18% de los jefes de hogar mujer y hombre, respectivamente, que reside en viviendas sin déficit ha cursado estudios correspondientes a la educación superior.

- Las diferencias en cuanto a la posición ocupacional de los jefes de los hogares sin déficit según su género se observan principalmente en el servicio doméstico donde las mujeres representan casi la totalidad de la población empleada en este tipo de ocupación. En el caso de los trabajadores por cuenta propia, el 22.4% de las mujeres en cabeza de hogares sin déficit se encuentra dentro de esta categoría, porcentaje que aumenta al 34.4% para los hombres jefes de los hogares en mención. Para toda la población estas proporciones son del 26.1% y 37.1%, respectivamente.

- Respecto al nivel de desocupación o inactividad de los jefes de los hogares sin déficit, las mujeres son, en términos de proporción, más del doble de los hombres en esta situación -47.7% y 18.6%, respectivamente -. A nivel nacional este comportamiento es similar, ya que el 16.6% y 45.7% de los hombres y mujeres jefes de hogar, respectivamente, presentan esta situación laboral.

• Con relación a los ingresos mensuales según rangos de SMML y género del jefe del hogar, se observa que las grandes diferencias se registran en los jefes que perciben hasta 1 SMML y más de 4 SMML. Mientras el 15.9% de las mujeres en cabeza de los hogares sin déficit devenga hasta 1 SMML, el porcentaje para los hombres en esta misma situación es de 11.9%. En el caso de los jefes de hogar que perciben ingresos superiores a 4 SMML, las proporciones son del 33.2% y 37.5% para mujer y hombre en cabeza del hogar, respectivamente. Podemos decir, entonces, que las desigualdades se presentan en los extremos de los ingresos: en el extremo inferior, los hogares con jefes de hogar mujeres en promedio son más pobres; y en el extremo superior son en promedio menos ricos.

*Medidas de pobreza según género del jefe del hogar  
-total hogares, con y sin déficit-*

La Tabla No. 16 presenta la distribución de los hogares según medidas de pobreza y género del jefe del hogar. A partir de ésta, se observa cómo las proporciones para los dos géneros en cabeza de los hogares no presentan diferencias significativas. Es, sin embargo, importante reiterar que los hogares ubicados en situación de pobreza son en su mayoría, aquellos

TABLA NO. 16. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN  
MEDIDAS DE POBREZA Y GÉNERO DEL JEFE.  
TOTAL NACIONAL SIN DÉFICIT Y CON DÉFICIT

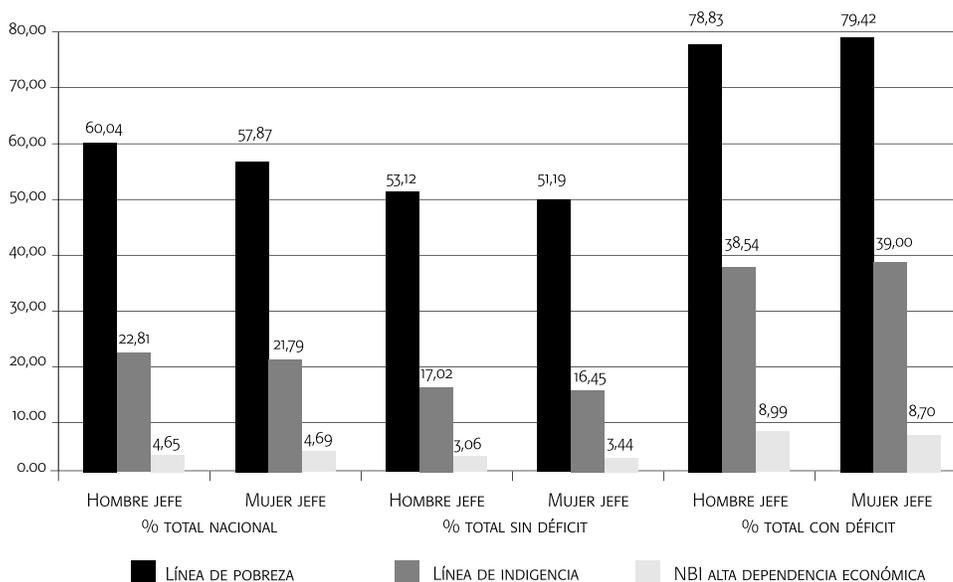
CARACTERÍSTICAS	% TOTAL NACIONAL		% TOTAL SIN DÉFICIT		% TOTAL CON DÉFICIT	
	JEFE HOMBRE	JEFE MUJER	JEFE HOMBRE	JEFE MUJER	JEFE HOMBRE	JEFE MUJER
LÍNEA DE INDIGENCIA*						
NO INDIGENTE	77,19	78,21	82,98	83,55	61,46	61,00
INDIGENTE	22,81	21,79	17,02	16,45	38,54	39,00
LÍNEA DE POBREZA*						
NO POBRE	39,96	42,13	46,88	48,81	21,17	20,58
POBRE	60,04	57,87	53,12	51,19	78,83	79,42
NBI ALTA DEPENDENCIA ECONÓMICA						
NO POBRE	95,35	95,31	96,94	96,56	91,01	91,30
POBRE	4,65	4,69	3,06	3,44	8,99	8,70

\*Aplicando las nuevas canastas calculadas por el DANE

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos: UN-Hábitat

que se encuentran en condición de déficit habitacional; aunque lo anterior no quiere decir que no sea preocupante la situación de pobreza presentada en los hogares que no tienen déficit habitacional.

GRÁFICA NO. 9. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR GÉNERO DEL JEFE, SEGÚN MEDIDAS DE POBREZA  
-TOTAL NACIONAL, CON DÉFICIT Y SIN DÉFICIT-



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares 2003. Cálculos: UN-Hábitat

### Población nacional. Hogares en cabecera según género del jefe

*Déficit de vivienda convencional según categorías y género del jefe del hogar -Total cabecera-*

En las cabeceras municipales del país el 19% de los hogares que tiene jefe hombre está en condición de déficit y el 17.8% está en la misma situación cuando la mujer es la cabeza del hogar.

De igual forma que en el análisis a nivel nacional, en la Tabla No. 17 se aprecia como los hogares cuyo jefe es un hombre están más afectados por las carencias habitacionales que aquellos con jefe mujer. Las únicas

excepciones se presentan en las categorías de déficit cuantitativo por estructura y déficit cualitativo por servicios, estructura y la combinación entre éstas dos.

TABLA No. 17. DISTRIBUCIÓN DEL DÉFICIT DE VIVIENDA CONVENCIONAL SEGÚN CATEGORÍAS Y GÉNERO DEL JEFE DEL HOGAR. TOTAL CABECERA

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL DE HOGARES SEGÚN GÉNERO DE JEFE			
	JEFE HOMBRE	%	JEFE MUJER	%
HOGARES SIN DÉFICIT	4.268.114	81,04	2.026.345	82,23
HOGAR PRINCIPAL	4.125.480	78,34	1.938.898	78,68
HOGAR SECUNDARIO	142.634	2,71	87.447	3,55
HOGARES CON DÉFICIT	998.335	18,96	37.989	17,77
DÉFICIT CUANTITATIVO	394.677	7,49	145.122	5,89
ESTRUCTURA	76.143	1,45	36.839	1,49
COHABITACIÓN	318.534	6,05	108.283	4,39
DÉFICIT CUALITATIVO	603.658	11,46	292.867	11,88
HACINAMIENTO	278.210	5,28	110.545	4,49
SERVICIOS	153.050	2,91	103.677	4,21
HACINAMIENTO Y SERVICIOS	25.507	0,48	9.104	0,37
ESTRUCTURA	68.414	1,30	31.610	1,28
ESTRUCTURA Y HACINAMIENTO	18.530	0,35	15.927	0,65
ESTRUCTURA Y SERVICIOS	33.369	0,63	14.303	0,58
ESTRUCTURA, HACINAMIENTO Y SERVICIOS	26.578	0,50	7.701	0,31
TOTAL CABECERA	5.266.449	100,00	2.464.334	100,0

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos: UN-Hábitat

### *Principales condiciones habitacionales de los hogares según género del jefe -Total cabecera-*

La Tabla No. 18 presenta las principales condiciones habitacionales de los hogares residentes en las cabeceras del país según el género del jefe del hogar.

Es importante comentar que las proporciones de los hogares con jefe hombre y mujer en el total de cabeceras municipales y para los hogares con y sin déficit dentro de esta ubicación son similares, las diferencias pueden no ser estadísticamente significativas.

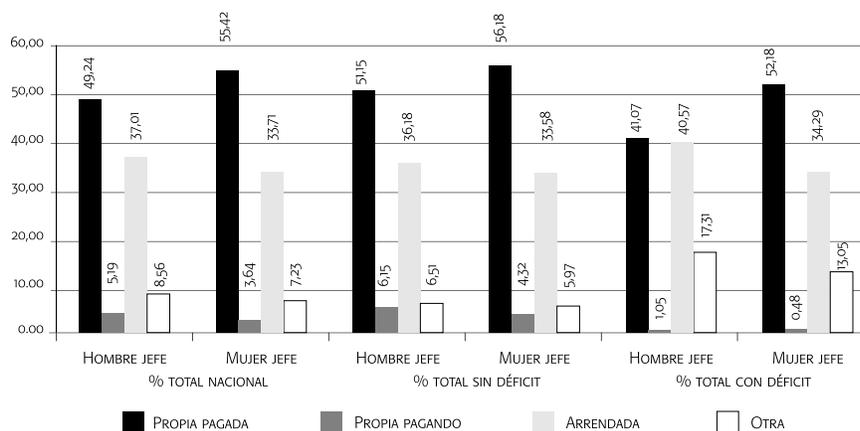
En contraste, algunas diferencias importantes se perciben con respecto a la tenencia de vivienda principalmente en los hogares propietarios y en los que usufructúan la vivienda según género del jefe del hogar.

**TABLA NO. 18. PRINCIPALES CONDICIONES HABITACIONALES DE LOS HOGARES SEGÚN GÉNERO DEL JEFE. TOTAL CABECERA SIN DÉFICIT Y CON DÉFICIT**

CARACTERÍSTICAS	% TOTAL NACIONAL		% TOTAL SIN DÉFICIT		% TOTAL CON DÉFICIT	
	JEFE HOMBRE	JEFE MUJER	JEFE HOMBRE	JEFE MUJER	JEFE HOMBRE	JEFE MUJER
<b>TIPO DE VIVIENDA</b>						
CASA	62,30	61,18	59,27	57,98	75,23	75,98
APARTAMENTO	36,17	37,64	39,79	41,19	20,71	21,21
CUARTO	0,82	0,47	0,43	0,31	2,49	1,25
VIVIENDA EN INQUILINATO	0,69	0,68	0,50	0,52	1,51	1,45
OTRA, CARPA, TIENDA, PUENTE, ETC	0,02	0,02	0,01	0,00	0,06	0,11
<b>TENENCIA DE LA VIVIENDA</b>						
PROPIA PAGADA	49,24	55,42	51,15	56,13	41,07	52,18
PROPIA PAGANDO	5,19	3,64	6,15	4,32	1,05	0,48
ARRENDADA	37,01	33,71	36,18	33,58	40,57	34,29
OTRA	8,56	7,23	6,51	5,97	17,31	13,05

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos: UN-Hábitat

**GRÁFICA NO. 10. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR GÉNERO DEL JEFE, SEGÚN EL TIPO DE TENENCIA DE LA VIVIENDA -TOTAL NACIONAL CON DÉFICIT Y SIN DÉFICIT-**



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares 2003. Cálculos: UN-Hábitat

*Principales características socioeconómicas de los hogares  
según género del jefe -Total cabecera-*

TABLA NO. 19. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS  
SOCIOECONÓMICAS DE LOS HOGARES  
SEGÚN GÉNERO DEL JEFE.  
TOTAL CABECERA SIN DÉFICIT Y CON DÉFICIT

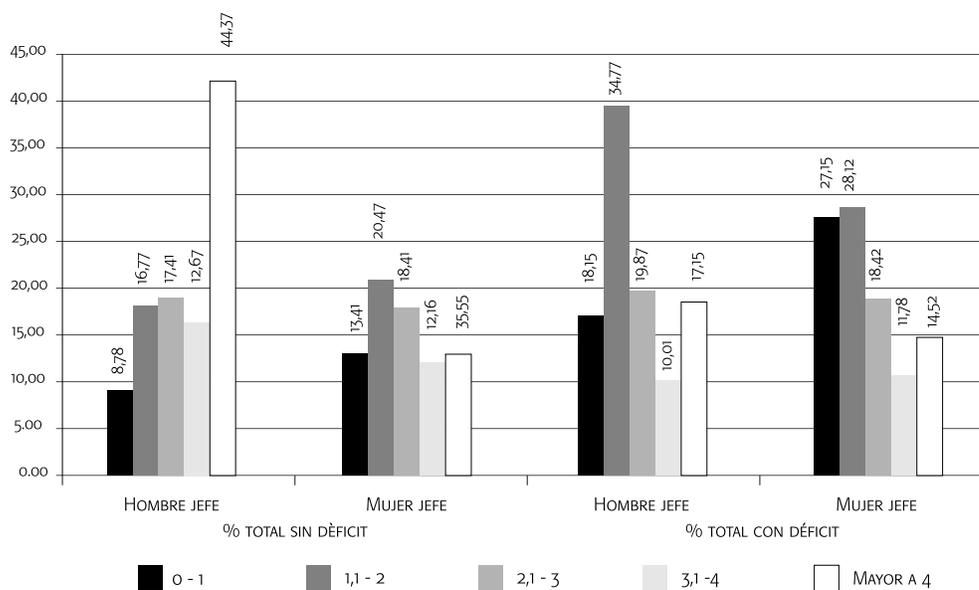
CARACTERÍSTICAS	% TOTAL NACIONAL		% TOTAL SIN DÉFICIT		% TOTAL CON DÉFICIT	
	JEFE HOMBRE	JEFE MUJER	JEFE HOMBRE	JEFE MUJER	JEFE HOMBRE	JEFE MUJER
ESCOLARIDAD DEL JEFE DEL HOGAR						
NINGUNO	5,78	8,59	4,41	6,77	11,65	17,02
PRIMARIA INCOMPLETA	15,13	21,22	13,49	19,14	22,16	30,86
PRIMARIA COMPLETA	19,69	19,24	19,24	19,91	21,63	16,11
SECUNDARIA INCOMPLETA	19,18	18,42	18,06	17,72	23,96	21,69
SECUNDARIA COMPLETA	20,72	17,72	22,03	19,25	15,11	10,62
SUPERIOR	18,60	13,87	21,82	16,25	4,87	2,85
NO INFORMA	0,90	0,94	0,96	0,96	0,63	0,85
POSICIÓN OCUPACIONAL DEL JEFE DEL HOGAR						
TRABAJADOR FAMILIAR SIN REMUNERACIÓN	0,36	0,20	0,33	0,23	0,48	0,07
OBREROS	16,16	3,08	14,39	2,71	23,70	4,76
EMPLEADOS	20,96	19,43	22,84	20,41	12,91	14,89
EMPLEADO DOMÉSTICO	0,23	5,08	0,27	4,37	0,05	8,35
TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA	35,69	24,67	33,69	22,34	44,24	35,47
PATRÓN - EMPLEADOR	6,95	2,55	7,67	2,85	3,87	1,20
OTROS OCUPADOS	0,07	0,06	0,04	0,07	0,21	0,03
DESOCUPADOS - INACTIVOS	19,58	44,93	20,76	47,02	14,54	35,24
INGRESOS MENSUALES SEGÚN RANGOS DE SMML*						
0 - 1	10,56	15,85	8,78	13,41	18,15	27,15
1.1- 2	20,18	21,83	16,77	20,47	34,77	28,13
2.1- 3	17,88	18,42	17,41	18,41	19,87	18,42
3.1- 4	12,17	12,09	12,67	12,16	10,04	11,78
MAYOR A 4	39,21	31,81	44,37	35,55	17,17	14,52

\*El salario mensual mínimo legal (SMML) del año 2003 fue de \$33\*1002.000

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos: UN-Hábitat

Las diferencias más significativas se encuentran en los hogares en condición de déficit, principalmente en los niveles de escolaridad -nin-

GRÁFICA NO. 11. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES POR GÉNERO DEL JEFE, SEGÚN INGRESOS MENSUALES POR RANGOS DE SMML (TOTAL CON Y SIN DÉFICIT)



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares 2003. Cálculos UN-Habitat

gún nivel y educación secundaria-, en las posiciones ocupacionales- empleos informales como empleados domésticos y trabajadores por cuenta propia- y en el nivel de desocupación o inactividad del jefe del hogar, el cual evidencia que las mujeres presentan en todos los casos- total cabecera, con y sin déficit- una situación más crítica con respecto a los hombres en este aspecto.

*Medidas de pobreza según género del jefe -Total Cabecera-*

Al analizar algunas medidas de pobreza según el género del jefe del hogar se encontraron las siguientes situaciones:

- Según la línea de pobreza, aproximadamente 4 de cada 5 hogares en condición de déficit con jefe hombre y mujer son pobres -78.5% y 80.6%, respectivamente-.

- Del total de hogares sin déficit, las proporciones anteriores se reducen al 44% cuando el hogar tiene como cabeza a una mujer y al 43.7% cuando el jefe es hombre.
- En el total de cabeceras y siguiendo este mismo indicador, el 50.5% y 50.3% de los hogares con jefe mujer y hombre, respectivamente, está en situación de pobreza.
- En situación de indigencia se encuentra el 31.5% de los hogares en déficit con jefe hombre y el 30.8% de los mismos con jefe mujer. Para todas las cabeceras, estos porcentajes se reducen a menos de la mitad -11% y 11.8%, respectivamente- .
- Según el indicador de NBI Alta Dependencia Económica, el 2.9% y 3.7% de los hogares en las cabeceras con jefe hombre y mujer, respectivamente, es pobre. Respecto a los hogares en condición de déficit, el porcentaje es mayor en el primer caso -5.8%- así como en el segundo -7.6%-.

### **Población nacional. Hogares en el resto según género del jefe**

#### *Déficit de vivienda convencional según categorías y género del jefe del hogar -Total resto-*

La proporción de hogares del resto en condición de déficit es del 50.9% y 47.2% cuando el jefe del hogar es mujer y hombre, respectivamente.

El tipo de déficit que más afecta a estos hogares es el cualitativo. En el caso de los hogares con mujeres jefe, el acceso a los servicios públicos y el déficit cuantitativo por estructura constituyen los principales problemas de la vivienda -14.1% y 15.3%, respectivamente-. Son los mismos que afectan a los hogares en los cuales el jefe es hombre -13.9% y 13% respectivamente-. (Tabla No. 20).

#### *Principales condiciones habitacionales de los hogares según género del jefe -Total resto-*

Las principales diferencias en cuanto a las condiciones habitacionales de los hogares residentes en el resto del país según el género del jefe del hogar son:

TABLA No. 20. DISTRIBUCIÓN DEL DÉFICIT DE VIVIENDA CONVENCIONAL SEGÚN CATEGORÍAS Y GÉNERO DEL JEFE DEL HOGAR. TOTAL RESTO

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL DE HOGARES SEGÚN GÉNERO DE JEFE			
	JEFE HOMBRE	%	JEFE MUJER	%
HOGARES SIN DÉFICIT	1.086.940	52,82	269.110	49,14
HOGAR PRINCIPAL	1.080.913	52,52	261.929	47,83
HOGAR SECUNDARIO	6.027	0,29	7.181	1,31
HOGARES CON DÉFICIT	971.012	47,18	278.498	50,86
DÉFICIT CUANTITATIVO	335.313	16,29	89.488	16,34
ESTRUCTURA	286.585	13,93	77.390	14,13
COHABITACIÓN	48.728	2,37	12.098	2,21
DÉFICIT CUALITATIVO	635.699	30,89	189.010	34,52
HACINAMIENTO	73.570	3,57	3.038	2,38
SERVICIOS	268.312	13,04	84.053	15,35
HACINAMIENTO Y SERVICIOS	28.082	1,36	10.590	1,93
ESTRUCTURA	91.074	4,43	18.077	3,30
ESTRUCTURA Y HACINAMIENTO	20.659	1,00	1.526	0,28
ESTRUCTURA Y SERVICIOS	122.923	5,97	46.151	8,43
ESTRUCTURA, HACINAMIENTO Y SERVICIOS	31.079	1,51	15.575	2,84
TOTAL CABECERA	2.057.952	100,0	547.608	100,0

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos: UN-Hábitat

- La mayoría de los hogares en déficit son propietarios. El 58.2% tiene como jefe un hombre y el 77.4% tiene como cabeza del hogar a una mujer.
- Respecto a los hogares propietarios sin déficit, el 51.3% tiene un hombre como jefe y el 67.7% cuenta con jefe mujer. En todo el resto, estos porcentajes ascienden a 54.6% y 72.7%, respectivamente.
- Cerca del 12% y 12.5% de los hogares del resto con jefe hombre y mujer, respectivamente, son arrendatarios. En el caso de los hogares con déficit, el 17.3% cuenta con jefe mujer y el 14.2% con jefe hombre.
- Los hogares en condición de déficit con jefe mujer y hombre que son arrendatarios agrupan al 7.8% y 9.5%, respectivamente.
- El 12.1% y 30.9% de los hogares en déficit con jefes de hogar mujer y hombre, respectivamente, usufructúan la vivienda que habitan. Para el total del resto y los hogares sin déficit, estas participaciones son similares.

*Principales características socioeconómicas de los hogares según género del jefe -Total resto-*

De acuerdo con las características socioeconómicas que reportaron los hogares en condición de déficit del resto, es posible acotar las siguientes consideraciones:

- Un porcentaje importante de los jefes de hogar mujer y hombre reporta tener la educación básica primaria incompleta -40.5% y 39.4%, respectivamente-
  - Las mujeres y hombres jefes de hogar que terminaron la primaria agrupan al 11.2% y 20.6%, respectivamente.
  - Solamente el 5.8% y 3.7% de los jefes de hogar con género femenino y masculino, respectivamente, completaron la fase de educación secundaria.
  - El 45.8% y 45.5% de las mujeres y hombres jefes de hogar, respectivamente, trabaja en el sector informal de la economía.
  - El porcentaje de mujeres desocupadas o inactivas asciende al 45.4%, mientras que en el caso de los hombres esta proporción se reduce al 7.6%.
- El análisis de las variables anteriores para el total de hogares del resto y sin déficit, permite indicar que los niveles de escolaridad e ingresos

TABLA NO. 21. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN MEDIDAS DE POBREZA Y GÉNERO DEL JEFE. TOTAL RESTO SIN DÉFICIT Y CON DÉFICIT

CARACTERÍSTICAS	% TOTAL RESTO		% TOTAL SIN DÉFICIT		% TOTAL CON DÉFICIT	
	JEFE HOMBRE	JEFE MUJER	JEFE HOMBRE	JEFE MUJER	JEFE HOMBRE	JEFE MUJER
LÍNEA DE INDIGENCIA*						
NO INDIGENTE	75,17	70,35	81,54	79,80	68,04	61,21
INDIGENTE	24,83	29,65	18,46	20,20	31,96	38,79
LÍNEA DE POBREZA*						
NO POBRE	28,81	29,65	33,67	20,20	23,38	27,05
POBRE	71,19	70,35	66,33	79,80	76,62	72,95
NBI ALTA DEPENDENCIA ECONÓMICA						
NO POBRE	90,94	90,79	93,79	92,01	87,76	89,61
POBRE	9,06	9,21	6,21	7,99	12,24	10,39

\*Aplicando las nuevas canastas calculadas por el DANE

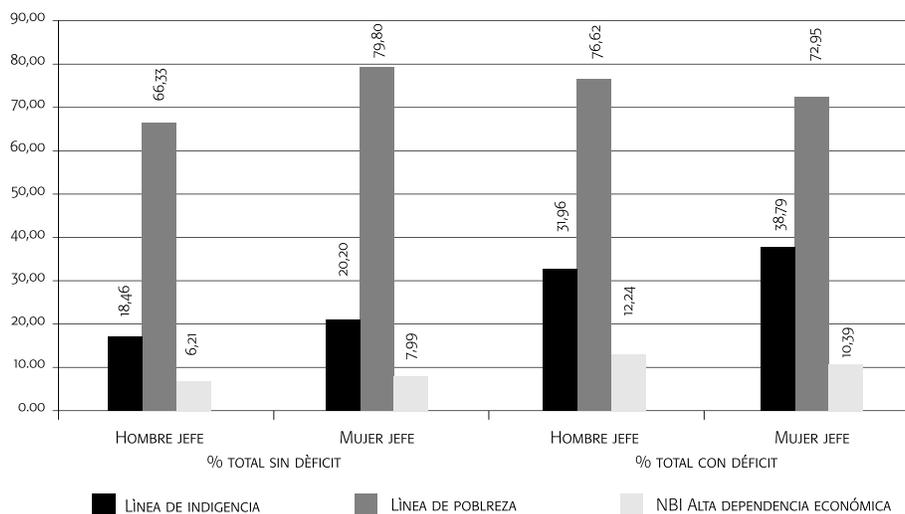
Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2003. Cálculos: UN-Hábitat

mejoran y la proporción de trabajadores en el sector informal de la economía disminuye. En contraste, los niveles de desocupación o inactividad laboral aumentan en el total sin déficit y del resto con respecto a lo registrado por los hogares con carencias habitacionales.

*Medidas de pobreza según género del jefe -Total resto-*

La distribución de los hogares del resto según el género del jefe del hogar y algunas medidas de pobreza se presenta en la Tabla No. 21.

**GRÁFICA NO. 12. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN MEDIDAS DE POBREZA Y GÉNERO DEL JEFE**



Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares 2003. Cálculos UN-HABITAT

**Diferencias 2002-2003:**

El siguiente cuadro muestra las diferencias que se presentan en los cálculos de déficit habitacional entre 2002 y 2003 -total nacional; cabecera-resto; y hombres-mujeres-, según la Encuesta Continua de Hogares -ECH- para ambos períodos. Se debe tener presente que las diferencias pueden presentarse debido a problemas de representatividad de las en-

cuestas, las cuales no son realizadas para este tipo de mediciones sino, principalmente, para el seguimiento del mercado y las condiciones laborales. Una investigación posterior mostrará los alcances y limitaciones de realizar este tipo de comparaciones.

TABLA NO. 22. DIFERENCIAS DEL DÉFICIT HABITACIONAL 2002-2003  
-TOTAL NACIONAL, POR ZONA DE RESIDENCIA  
Y GÉNERO DEL JEFE DE HOGAR-

CARACTERÍSTICAS RENCIA	2002-2003		2002-2003		2002-2003		2002-2003		2002-2003	
	TOTAL NACIONAL		TOTAL CABECERAS		TOTAL RESTO		HOMBRES		MUJERES	
	DIFE- MIENTO	CRECI- RENCIA								
HOGARES SIN DÉFICIT	134.199	1,8%	150.294	2,4%	-16.095	-1,2%	16.573	0,3%	117.626	5,4%
HOGAR PRINCIPAL	153.006	2,1%	165.175	2,8%	-12.169	-0,9%	31.605	0,6%	121.401	5,8%
HOGAR SECUNDARIO	-18.807	-7,2%	-14.881	-6,1%	-3.926	-22,9%	-15.032	-9,2%	-3.775	-3,8%
HOGARES CON DÉFICIT	23.055	0,9%	-33.225	-2,3%	56.280	4,7%	-54.377	-2,7%	77.432	12,1%
DÉFICIT CUANTITATIVO	-28.329	-2,9%	-79.943	-12,9%	51.614	13,8%	-27.199	-3,6%	-1.130	-0,5%
ESTRUCTURA	24.748	5,5%	-45.135	-28,5%	69.883	23,8%	16.969	4,9%	7.779	7,3%
COHABITACIÓN	-53.077	-9,8%	-34.808	-7,5%	-18.269	-23,1%	-44.168	-10,7%	-8.909	-6,9%
DÉFICIT CUALITATIVO	51.384	3,1%	46.718	5,5%	4.666	0,6%	-27.178	-2,1%	78.562	19,5%
HACINAMIENTO	45.734	10,6%	45.440	13,2%	294	0,3%	29.746	9,2%	15.988	14,9%
SERVICIOS	30.001	5,2%	-26.670	-9,4%	56.671	19,2%	-12.744	-2,9%	42.745	29,5%
HACINAMIENTO Y SERVICIOS	17.358	31,0%	2.074	6,4%	15.284	65,3%	7.133	15,4%	10.225	108,0%
ESTRUCTURA	-44.123	-17,4%	6.620	7,1%	-50.743	-31,7%	-27.065	-14,5%	-17.058	-25,6%
ESTRUCTURA Y HACINAMIENTO	-14.322	-20,2%	5.769	20,1%	-20.091	-47,5%	-17.085	-30,4%	2.763	18,8%
ESTRUCTURA Y SERVICIOS	367	0,2%	-250	-0,5%	617	0,4%	-8.235	-5,0%	8.602	16,6%
ESTRUCTURA. HACINAMIENTO Y SERVICIOS	16.369	25,4%	13.735	66,9%	2.634	6,0%	1.072	1,9%	15.297	191,7%
HOGARES SIN INFORMACIÓN	-741	-100,0%	0		-741		-741	-100,0%	0	
TOTAL HOGARES	156.513	1,5%	117.069	1,5%	39.444	1,5%	-38.545	-0,5%	195.058	6,9%

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares 2003. Cálculos UN-Hábitat

Lo primero que uno puede observar en dichas diferencias es que el ritmo de crecimiento del total de hogares sin déficit no alcanza a cubrir la formación de nuevos hogares. De modo que no solo no se está disminuyendo el déficit sino que, por el contrario, aumenta de manera permanente. En los últimos cinco años las viviendas agregadas al stock es en promedio de 127.006. Aun suponiendo que todas fueran viviendas adecuadas, no alcanzarían a cubrir las necesidades de los hogares que se forman anualmente -cerca de 150.000-.

El aumento en el déficit se concentra en los hogares del resto y los hogares con jefatura femenina; para este último grupo se observa adicionalmente, que las mujeres han absorbido la jefatura en un número importante de hogares -195.058, que representa un aumento en la jefatura femenina del 6.9% -.

Si bien el déficit total aumenta, se aprecia una disminución en el déficit cuantitativo, especialmente en las cabeceras y en los hogares con jefatura del hogar masculina, mientras en los hogares del resto el aumento en el déficit cualitativo es mucho menor en términos porcentuales, al presentado en los hogares de las cabeceras -0.6% y 5.5% respectivamente-.

Se presentó una inusual disminución de los hogares sin déficit del hogar secundario. Y dentro del déficit cuantitativo los cambios más importantes se presentaron en la cohabitación, cual la refleja una disminución generalizada; así mismo dentro del déficit cualitativo hay cambios significativos, disminuciones en la estructura y estructura, y hacinamiento; se presentan especiales reducciones en los hogares del resto y estructura, y hacinamiento para los hogares en los cuales el jefe de hogar es un hombre.

#### *Déficit de entorno. ECV 2003*

Como se mencionó anteriormente, la Encuesta de Calidad de Vida -ECV- del DANE, presenta información adicional, muy pertinente a la hora de realizar una medición integral de necesidades habitacionales.

Si bien las estadísticas presentadas en este documento corresponden al año 2003, para ambas encuestas, es importante resaltar que los resultados de las mismas no son comparables, ni agregables lógicamente; existen entre ellas diferencias metodológicas, no solamente en materia de significancia estadística y de muestreo, sino también diferencias apreciables en el objeto de investigación de cada una de ellas.

Las estadísticas presentadas a continuación permiten cuantificar ciertas carencias de entorno, que podrían incluirse dentro del cálculo del déficit habitacional convencional.

### Tipo de riesgo según zona de residencia -total, cabecera y resto-

El tipo de riesgo que más se reportó por los hogares del país fue el causado por las inundaciones -7.1%- y los desbordamientos -6.8%-. De la misma manera fueron los eventos que más afectaron a los hogares de las cabeceras municipales y en el resto.

Otros tipos de riesgo que reportaron los hogares del país en menor proporción se relacionan en la Tabla No. 23.

TABLA NO. 23. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN TIPO DE RIESGO Y ZONA DE RESIDENCIA  
TOTAL NACIONAL, CABECERA Y RESTO

CARACTERÍSTICAS	% DE HOGARES*		
	TOTAL NACIONAL	TOTAL CABECERAS	TOTAL RESTO
INUNDACIONES	7.1	5.7	11.5
AVALANCHAS, DERRUMBES	3.2	2.3	6.0
DESBORDAMIENTOS	6.8	5.5	10.7
HUNDIMIENTO TERRENO	3.1	3.2	2.6
FALLAS GEOLÓGICAS	1.1	1.0	1.3
NINGÚN RIESGO	80.4	82.8	73.0
NO SABE	3.4	3.3	3.6

\*La participación porcentual de cada categoría se calculó con respecto al total de hogares a nivel nacional, cabecera y resto.

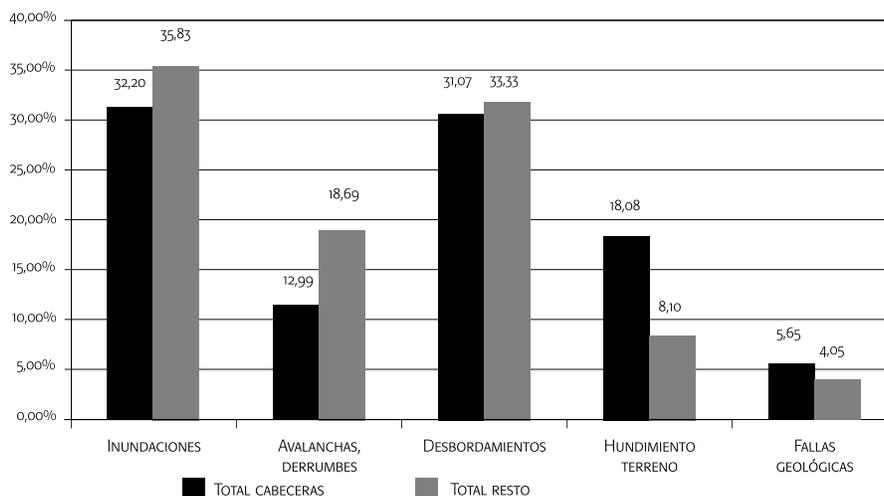
Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida, 2003. Cálculos: CENAC

Para ver cuáles eventos de riesgo tuvieron una mayor incidencia sobre los hogares, la siguiente gráfica muestra la proporción de cada uno de ellos sobre el total de hogares que sufrieron algún tipo de riesgo tanto para los hogares de las cabeceras municipales como del resto.

### Uso del suelo según zona de residencia - total, cabecera y resto

Los principales usos del suelo incompatibles con el residencial que se registraron cerca de la localización de las viviendas de los hogares del país, fueron los correspondientes a caños de aguas negras -8.6%-, fábricas o industrias -6.2%- y plazas de mercado -4.8%-. En el resto, la situación más crítica proviene de los hogares que habitan cerca de caños de

GRÁFICA NO. 13. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES CON ALGÚN TIPO DE RIESGO



Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida 2003.

aguas negras, los cuales agrupan el 3,3% del total que reside en esta área. Esta proporción se triplica en las cabeceras donde el 10,3% registra que sus viviendas se encuentran ubicadas cerca de dichos sectores.

La Tabla No. 24 presenta otros usos del suelo incompatibles con el residencial que se encontraron cerca de las viviendas de los hogares residentes en el país, además de los enunciados anteriormente.

### Condiciones del entorno social según zona de residencia -total, cabecera y resto-

Los hogares que se encuentran afectados por problemas de inseguridad ascienden al 21,7%, 22,4% y 19,6% del total a nivel nacional, cabecera y resto, respectivamente. La categoría que más perturba a los hogares es la correspondiente a atracos y robos, los cuales afectan al 10,2% de los hogares residentes en las cabeceras municipales y al 3,5% de los que habitan en el resto. Respecto a los desalojos, se aprecia como los hogares residentes en el resto son los más afectados por esta situación -0,7%- . Tabla No. 25.

TABLA No. 24. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES QUE REGISTRAN USOS DEL SUELO INCOMPATIBLE CON EL USO RESIDENCIAL SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA -TOTAL NACIONAL, CABECERA Y RESTO-

CARACTERÍSTICAS	% DE HOGARES*		
	TOTAL NACIONAL	TOTAL CABECERAS	TOTAL RESTO
FÁBRICAS O INDUSTRIAS	6.2	7.7	1.8
BASUREROS	1.9	2.2	1.2
PLAZAS DE MERCADO	4.8	6.2	0.7
AEROPUERTOS	1.3	1.7	0.2
TERMINALES BUSES	2.5	3.2	0.4
CAÑOS AGUAS NEGRAS	8.6	10.3	3.3
TRATAMIENTO AGUAS RESIDUALES	0.1	0.1	0.0
GASODUCTOS, POLIDUCTOS	0.4	0.3	0.9
LÍNEA ALTA TENSIÓN	2.7	2.9	2.0

\*La participación porcentual de cada categoría se calculó con respecto al total de hogares a nivel nacional, cabecera y resto.

Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida, 2003. Cálculos: CENAC

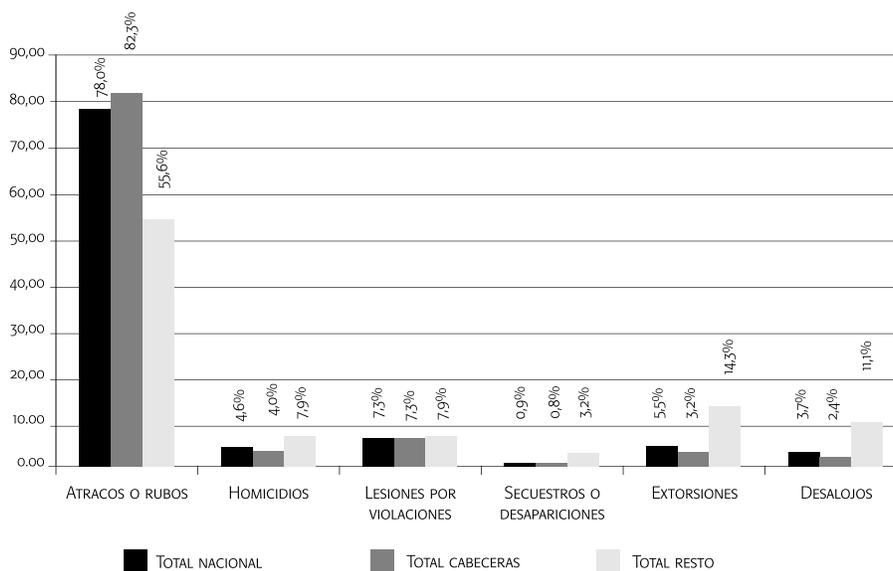
TABLA No. 25. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN CONDICIONES DEL ENTORNO SOCIAL Y ZONA DE RESIDENCIA. TOTAL NACIONAL, CABECERA Y RESTO

HOGARES AFECTADOS POR	% DE HOGARES*		
	TOTAL NACIONAL	TOTAL CABECERAS	TOTAL RESTO
INSEGURIDAD (PERCEPCIÓN DEL HOGAR)			
No	78.3	77.6	80.4
Si	21.7	22.4	19.6
ÁTRACOS O ROBOS	8.5	10.2	3.5
HOMICIDIOS	0.5	0.5	0.5
LESIONES POR VIOLACIONES	0.8	0.9	0.5
SECUESTROS O DESAPARICIONES	0.1	0.1	0.2
ÉXTORSIONES	0.6	0.4	0.9
DESALOJOS	0.4	0.3	0.7

\*La participación porcentual de cada categoría se calculó con respecto al total de hogares a nivel nacional, cabecera y resto. Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida, 2003. Cálculos: CENAC

La gráfica siguiente muestra, sobre el total de hogares que fueron víctimas de alguno de los anteriores eventos -como atracos, secuestros o desalojos-, la participación de cada uno de ellos sobre el total.

GRÁFICA NO. 14. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES VÍCTIMAS DE EVENTOS DE VIOLENCIA



Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida 2003

De esta manera se puede ver más claramente qué situaciones afectan más a los hogares; se observa, por ejemplo, cómo los atracos y robos son el evento de mayor incidencia, aunque en las zonas rurales esta participación es mucho menor y en cambio presenta relativamente altos porcentajes en homicidios, extorsiones y desalojos.

### Otras variables de estudio. ECV 2003

#### Vivienda

##### Espacios disponibles para el hogar

Las viviendas ubicadas en las cabeceras presentan más espacios disponibles que las del resto, excepto por el espacio correspondiente a lote o solar en la medida en que estos hogares representan una proporción mayor que los residentes en cabeceras -12.6% frente a 10.8%-. El área

más común entre las viviendas de las cabeceras y el resto es el jardín o patio -61.5% y 21.3%, respectivamente-. A nivel nacional esta proporción es del 51.7%.

Las diferencias importantes entre los hogares que residen en las cabeceras y el resto se encuentran en los espacios con uso para garajes -15.2% y 0.7%, respectivamente- y azoteas o terrazas -11.2% y 1%, respectivamente-.

*Origen de los recursos para la compra  
o construcción de la vivienda entre 1998 y 2002*

El número de hogares que compró o construyó vivienda entre 1998 y 2002 fue de 761.010 -10%- a nivel nacional, 480.503 -9%- en las cabeceras y 280.507 -13.2%- en el resto. Los recursos propios constituyeron la principal fuente para la construcción de las soluciones habitacionales con un porcentaje del 4.3% para las cabeceras y de 8.4% para las viviendas ubicadas en el resto. Los demás recursos provinieron de fuentes como crédito, ahorros, cesantías, entre otros. Tabla No. 26.

TABLA NO. 26. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES\* SEGÚN ORIGEN DE LOS RECURSOS PARA LA COMPRA O CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA Y ZONA DE RESIDENCIA. TOTAL NACIONAL, CABECERA Y RESTO

ORIGEN DE RECURSOS	% DE HOGARES*		
	TOTAL NACIONAL	TOTAL CABECERAS	TOTAL RESTO
FÁBRICAS O INDUSTRIAS	6.2	7.7	1.8
RECURSOS PROPIOS	5.3	4.3	8.4
CRÉDITO HIPOTECARIO	0.9	1.1	0.5
CRÉDITO CONSTRUCTOR	0.1	0.1	0.0
CRÉDITO CONSUMO	0.1	0.1	0.1
FONDO EMPLEADOS O COOPERATIVAS	0.6	0.7	0.3
FONDOS MUNICIPALES-DEPARTAMENTALES	0.2	0.1	0.7
PRÉSTAMOS PARIENTES-AMIGOS	1.0	0.8	1.5
AHORRO PROGRAMADO	0.2	0.2	0.1
CESANTÍAS	0.8	1.0	0.3
OTRAS	0.8	0.6	1.3

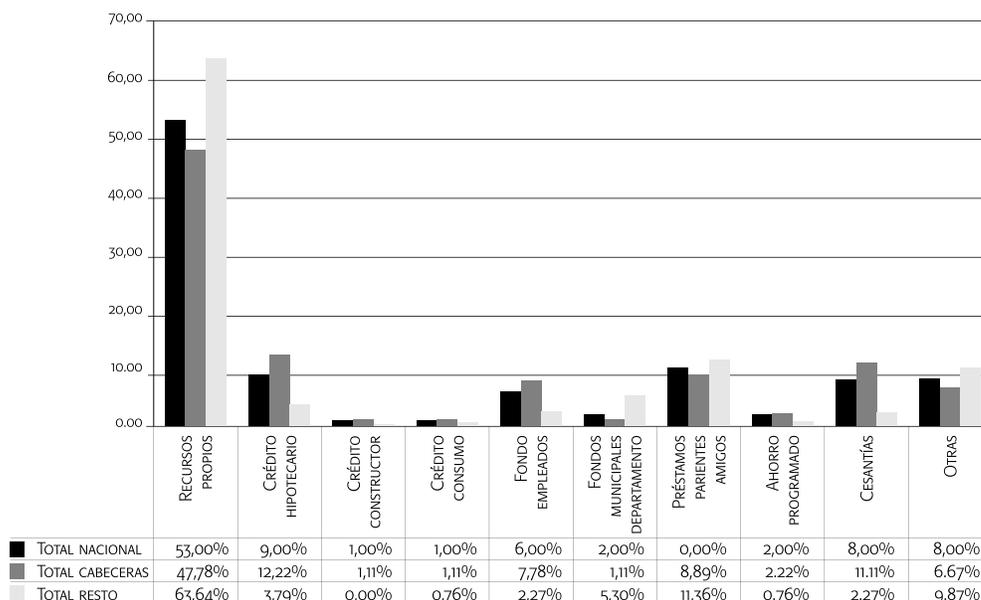
\*Hogares que compraron o construyeron la vivienda entre 1998 y 2002. Suman 761.010 para el total nacional, 480.503 para el total de cabeceras y 280.507 para el total resto

Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida, 2003. Cálculos: CENAC

Es importante observar que los recursos provenientes de los créditos hipotecarios tuvieron poca participación dentro de las diferentes fuentes de financiamiento. En el caso de las cabeceras, el porcentaje duplicó al registrado por los hogares residentes en el resto -1.1% y 0.5%, respectivamente-.

Para ver lo anterior claramente, la siguiente gráfica muestra la participación de las fuentes de financiación, sobre el total de hogares que compraron o construyeron viviendas entre 1998 y 2002.

GRÁFICA NO. 15. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS HOGARES QUE COMPRARON O CONSTRUYERON VIVIENDAS ENTRE 1998-2002



Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida 2003

### Financiación habitacional

El total de hogares a nivel nacional, cabecera y resto, que tenía créditos de vivienda vigentes en el momento de la encuesta -2003-, ascendía a 581.830, 513.040 y 68.790, respectivamente. Los créditos de bancos y corporaciones de ahorro y vivienda fueron la principal fuente de financiación para los hogares residentes en las cabeceras -3.7%-.

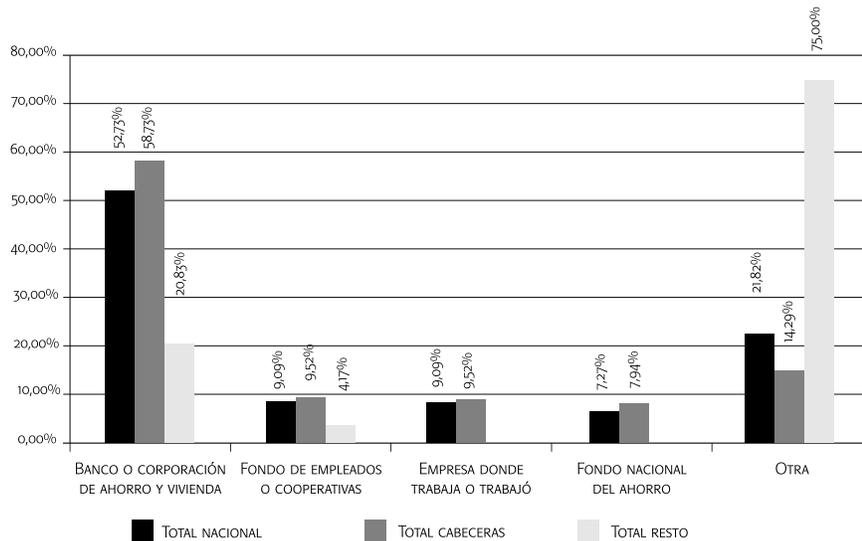
TABLA NO. 27. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES\* SEGÚN FINANCIACIÓN DE LA VIVIENDA Y ZONA DE RESIDENCIA. TOTAL NACIONAL, CABECERA Y RESTO

TIPO DE ENTIDAD	% DE HOGARES*		
	TOTAL NACIONAL	TOTAL CABECERAS	TOTAL RESTO
BANCO O CORPORACIÓN DE AHORRO Y VIVIENDA	2.9	3.7	0.5
FONDO EMPLEADOS O COOPERATIVAS	0.5	0.6	0.1
EMPRESA DONDE TRABAJA O TRABAJÓ	0.5	0.6	0.0
FONDO NACIONAL DEL AHORRO	0.4	0.5	0.0
OTRA	1.2	0.9	1.8

\*Hogares que tienen créditos de vivienda vigentes con alguna de las entidades relacionadas en la tabla. Suman 581.830 para el total nacional, 513.040 para el total de cabeceras y 68.790 para el total resto

Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida, 2003. Cálculos: CENAC

GRÁFICA NO. 16. FUENTES DE FINANCIACIÓN DE LOS HOGARES CON CRÉDITOS DE VIVIENDA VIGENTES



Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida 2003

Así mismo, mediante la gráfica anterior se puede observar claramente cómo en el resto las fuentes formales de financiación -Bancos, CAV's, FNA, etc.,- no ocupan un papel importante para hogares con vivienda propia pero que en el momento de la encuesta la estaban pagando.

*Seguridad en la tenencia de la vivienda*

Además de los títulos de vivienda para propietarios, y los contratos en el caso de los arrendatarios, es pertinente incluir otros aspectos que están muy relacionados con la seguridad en la tenencia: viviendas devueltas y viviendas en proceso jurídico por mora extrema en el pago de los créditos hipotecarios.

De acuerdo con esto último, el 28.2% del total de hogares en las cabeceras que se encontraba pagando la vivienda en el momento de la encuesta -2003- y el 20.9% en el resto, necesitaron refinanciar los créditos de vivienda entre 1998 y 2002 como consecuencia de los cambios en la situación económica del hogar y de la crisis del sistema financiero.

Otro de los factores que se relaciona con la seguridad en la tenencia de la vivienda es el cumplimiento en el pago de las cuotas por concepto de crédito de la solución habitacional, administración y servicios públicos. La Tabla No. 28 presenta la proporción de hogares a nivel nacional, cabecera y resto que se atrasó en 4 meses o más entre 1998 y 2003 en el pago de alguno de los conceptos mencionados.

TABLA NO. 28. PORCENTAJE DE HOGARES QUE SE ATRASÓ\* EN EL PAGO DE LA CUOTA DEL CRÉDITO DE LA VIVIENDA, CUOTA DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS SEGÚN ZONA DE RESIDENCIA

CONCEPTO	% DE HOGARES*		
	TOTAL NACIONAL	TOTAL CABECERAS	TOTAL RESTO
CUOTA DE PAGO DE LA VIVIENDA	5.5	6.8	1.5
CUOTA DE ADMINISTRACIÓN	1.4	1.7	0.3
PAGO DE SERVICIOS PÚBLICOS	10.6	11.2	8.7

\* Atraso de 4 meses o más entre 1998 y 2003

Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida, 2003. Cálculos: CENAC

**Alimentación**

Según la ECV 2003, en el 8.3% de los hogares a nivel nacional algún miembro del hogar no consumió ninguna de las tres comidas en la semana anterior a la encuesta. Esta misma situación se presentó en el 8.2% y 8.7% de los hogares residentes en las cabeceras y el resto, respectivamente.

## Salud

### *Acceso a servicios de salud*

Las limitaciones de acceso a servicios de salud se denotan en mayor proporción en los hogares que habitan en el resto, ya que el porcentaje de no afiliados asciende al 48,3%, mientras que en las cabeceras es del 34,5%. Para la población total, esta carencia de cobertura es de 38,2% de los hogares.

### *Percepción sobre el estado de salud*

La mayoría de los hogares residentes en el país considera que su estado de salud es bueno -51,7%- . En las cabeceras municipales esta proporción aumenta al 54,9%. En contraste, el 45,1% de los hogares que habita en el resto reporta que su situación de salud es regular. (Tabla No. 29).

TABLA No. 29. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN PERCEPCIÓN SOBRE EL ESTADO DE SALUD\* Y ZONA DE RESIDENCIA.  
TOTAL NACIONAL, CABECERA Y RESTO

ESTADO DE SALUD	% DE HOGARES*		
	TOTAL NACIONAL	TOTAL CABECERAS	TOTAL RESTO
MUY BUENO	9.5	10.8	5.5
BUENO	51.7	54.9	42.0
REGULAR	33.4	29.7	45.1
MALO	5.3	4.6	7.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0

\*Estado de salud de todos los miembros del hogar

Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida, 2003. Cálculos: CENAC

## Educación

### *Niveles de escolaridad*

El 24,1% de los jefes de hogar a nivel nacional reporta tener la primaria incompleta y el 18,6% no terminó la secundaria. Respecto a la zona de

residencia, se observa que los mayores niveles de escolaridad se encuentran en las cabeceras, donde cerca del 22% de los jefes de hogar alcanza a cursar algunos niveles de secundaria, mientras que aproximadamente el 42% de los mismos del resto no terminó la primaria. Es notable que el 22.3% de los jefes de estos hogares -resto- no registra ningún nivel de escolaridad (Tabla No. 30).

TABLA NO. 30. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES SEGÚN EL NIVEL DE ESCOLARIDAD DEL JEFE DEL HOGAR Y ZONA DE RESIDENCIA. TOTAL NACIONAL, CABECERA Y RESTO

NIVEL DE ESCOLARIDAD	% DE PERSONAS		
	TOTAL NACIONAL	TOTAL CABECERAS	TOTAL RESTO
NINGUNO	10.1	6.1	22.3
PRIMARIA INCOMPLETA	24.1	18.4	41.7
PRIMARIA COMPLETA	17.6	17.2	18.7
SECUNDARIA INCOMPLETA	18.6	21.7	9.3
SECUNDARIA COMPLETA	14.2	17.3	4.8
SUPERIOR	15.4	19.3	3.3
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida, 2003. Cálculos: CENAC

### *Analfabetismo*

Los niveles de analfabetismo son más acentuados en el resto, donde el 20.3% de la población con 5 años o más no sabe leer ni escribir. En el caso de las cabeceras, este porcentaje desciende al 7%. A nivel nacional, el nivel de analfabetismo es del 90%, aproximadamente.

Para la población con edad igual o superior a 15 años, el nivel de analfabetismo es del 18% en el resto y del 4.7% en las cabeceras. De otra parte, el analfabetismo a nivel nacional asciende al 92.1%.

### *Ausentismo escolar*

El ausentismo escolar es más crítico en el resto que en las cabeceras municipales en todos los grupos de edad, según se aprecia en la Tabla No. 31, que presenta la distribución de la población según esta variable.

TABLA NO. 31. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN DE 5 AÑOS Y MÁS  
SEGÚN ASISTENCIA ESCOLAR, GRUPOS DE EDAD Y ZONA DE RESIDENCIA.  
TOTAL NACIONAL, CABECERA Y RESTO

CARACTERÍSTICAS	% TOTAL NACIONAL		% TOTAL CABECERAS		% TOTAL RESTO	
	SI ASISTE	NO ASISTE	SI ASISTE	NO ASISTE	SI ASISTE	NO ASISTE
DE 5 A 10 AÑOS	93.3	6.7	95.7	4.3	88.1	11.9
DE 11 A 16 AÑOS	85.4	14.6	91.2	8.8	71.4	28.6
DE 17 A 24 AÑOS	29.0	71.0	33.6	66.4	14.7	85.3
DE 25 Y MÁS	2.9	97.1	3.4	96.6	1.2	98.8
TOTAL	31.7	68.3	32.4	67.6	29.9	70.1

Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida, 2003. Cálculos: CENAC

## Percepción sobre las condiciones de vida y económicas del hogar

### *Condiciones de vida*

El 45.7% de los hogares residentes en el país considera que sus condiciones de vida son buenas, mientras que el 44.3% reporta que éstas son regulares. En las cabeceras el 48.3% reporta que vive bien, mientras que el 55.5% de los hogares del resto piensa que sus condiciones de vida son regulares. Es importante resaltar que el 5.1% de los hogares a nivel nacional considera que sus condiciones de vida son malas y el 4.9% que son muy buenas.

### *Condiciones económicas*

En el país el 67.1% de los hogares se considera pobre. Este porcentaje aumenta en gran medida en el resto, donde el 87.6% piensa que está en situación de pobreza. En el caso de las cabeceras esta percepción se reduce al 60.5%.

Es importante comentar que la proporción de hogares que se considera pobre es superior a los que se estiman en esta situación según la línea de pobreza -LP-, ya que siguiendo este indicador, el porcentaje de hogares pobres en el país es de 59.4% -Tabla No. 6-.

### ***Medidas tomadas por cambio en las condiciones económicas del hogar***

Las medidas económicas tomadas por los hogares para enfrentar los cambios en las condiciones de vida afectan el bienestar de sus miembros en todos los aspectos e igualmente, evidencian diferencias entre las cabeceras y el resto. En el campo de la educación, se observa que el 3% de los hogares residentes en las cabeceras tuvo que retirar o cambiar los hijos a un colegio más económico, mientras que solo el 1% tuvo que tomar la misma medida en el resto. A nivel nacional, esta proporción agrupa el 2.5%. De igual forma, el 1.6% y 0.3% de los hogares en las cabeceras y resto, respectivamente, tomó la decisión de retirar o cambiar a los hijos a una universidad más económica. El porcentaje para el total nacional es del 1.3% de los hogares residentes en el país.

### **Entorno, seguridad y convivencia en Bogotá.**

#### ***Obras construidas o desarrolladas en la ciudad que han mejorado la calidad de vida de los hogares***

Según lo reportado en la ECV 2003 por los hogares residentes en la capital del país, las obras correspondientes a espacio público, recreación y equipamiento, construidas o desarrolladas en la ciudad durante los últimos 5 años, fueron las que más mejoraron sus niveles de calidad de vida. Estas obras, en su orden, son: Parques -73.4%-, ciclorutas -68.6%-, puentes peatonales -67.8%-, vías -66.1%-, Transmilenio -64.8%-, andenes -64.5% - y bibliotecas públicas -55.5%- (Tabla No. 32).

Otras obras que contribuyeron en menor proporción a mejorar la calidad de vida de los hogares fueron la construcción de colegios distritales -37.8%-, y la ampliación de las redes de acueducto y alcantarillado -31.3% y 30.4%, respectivamente- .

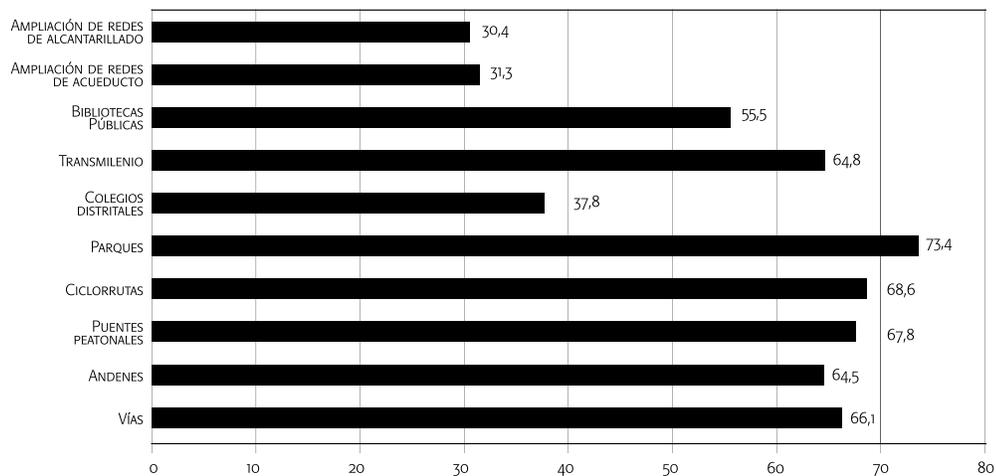
**TABLA NO. 32. RELACIÓN DE LAS OBRAS CONSTRUIDAS\*  
QUE HAN MEJORADO LA CALIDAD DE VIDA DE LOS  
HOGARES RESIDENTES EN BOGOTÁ**

OBRAS CONSTRUIDAS	% DE HOGARES
VÍAS	66.1
ANDENES	64.5
PUENTES PEATONALES	67.8
CICLORUTAS	68.6
PARQUES	73.4
COLEGIOS DISTRITALES	37.8
TRANSMILENIO	64.8
BIBLIOTECAS PÚBLICAS	55.5
AMPLIACIÓN REDES DE ACUEDUCTO	31.3
AMPLIACIÓN REDES DE ALCANTARILLADO	30.4

\* Durante los últimos 5 años

Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida, 2003. Cálculos: CENAC

**GRÁFICA NO. 17. RELACIÓN DE LAS OBRAS CONSTRUIDAS\*  
QUE HAN MEJORADO LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HOGARES  
RESIDENTES EN BOGOTÁ**



### Acciones y medidas que han mejorado la seguridad de los hogares de la ciudad

Entre las acciones y medidas que mejoraron la seguridad de Bogotá en los últimos 5 años se encuentran algunas que generaron mucha controversia en el momento de su implantación. Estas medidas son la restricción del uso de pólvora y el establecimiento de la Ley Zanahoria y control de alcohol (Tabla No. 33).

Otras acciones y medidas importantes han sido las campañas de desarme y la presencia de vigilancia privada, y en menor proporción, las correspondientes a la promulgación del nuevo código de tránsito, la construcción de estaciones de policía, el mejoramiento de la atención en las inspecciones y en la línea 112 de esta institución y la entrada en operación del programa Zonas Seguras.

TABLA NO. 33. ACCIONES Y MEDIDAS\* QUE HAN MEJORADO LA SEGURIDAD DE LOS HOGARES RESIDENTES EN BOGOTÁ

ACCIONES Y MEDIDAS	% DE HOGARES
MEJORAMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DE CAI Y ESTACIONES DE POLICÍA	39.5
MEJORAMIENTO DE LA ATENCIÓN EN LAS INSPECCIONES DE POLICÍA	28.5
ORGANIZACIÓN DE FRENTE DE SEGURIDAD SOCIAL	26.9
CREACIÓN DE LA UNIDAD PERMANENTE DE JUSTICIA (UPJ)	11.3
CREACIÓN Y DE LAS UNIDADES DE MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN	15.3
CREACIÓN Y FORTALECIMIENTO DE LAS COMISARÍAS DE FAMILIA	20.6
PROMULGACIÓN DEL NUEVO CÓDIGO NACIONAL DE TRÁNSITO	40.9
MEJORAMIENTO DE ATENCIÓN EN LA LÍNEA DE LA POLICÍA 112	34.5
CAMPAÑAS DE DESARME	48.7
ESTABLECIMIENTO DE LA LEY ZANAHORIA Y CONTROL DE ALCOHOL	67.6
RESTRICCIÓN DEL USO DE PÓLVORA	81.8
ENTRADA EN OPERACIÓN DEL PROGRAMA ZONAS SEGURAS	33.4
PRESENCIA DE VIGILANCIA PRIVADA	46.5

\* Durante los últimos 5 años

Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida, 2003. Cálculos: CENAC

## Medidas y acciones han mejorado la calidad de vida de los hogares residentes en Bogotá

Las medidas y acciones que más han aportado para mejorar la calidad de vida de los hogares residentes en Bogotá son, en su orden, la recuperación del espacio público y la Ley Zanahoria -76.2% y 72.9%, respectivamente-. Igualmente, la medida de pico y placa para el transporte público - 64.8% - y vehículos particulares -64.4%-, las campañas de cultura ciudadana -63%- y el día sin carro -60.3%- contribuyeron a mejorar los niveles de calidad de vida de la población residente en la ciudad (Tabla No. 34).

Otras medidas como el mejoramiento del servicio de los CADE, la creación de los RAPICADE y la participación ciudadana aportaron para mejorar estos niveles pero en menor proporción, según la percepción de los hogares.

TABLA NO. 34. MEDIDAS Y ACCIONES\* QUE HAN MEJORADO LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HOGARES RESIDENTES EN BOGOTÁ D.C.

ACCIONES Y MEDIDAS	% DE HOGARES
CAMPAÑAS DE CULTURA CIUDADANA	63.0
PARTICIPACIÓN CIUDADANA	51.8
PICO Y PLACA PARA VEHÍCULOS PARTICULARES	64.4
PICO Y PLACA PARA TRANSPORTE PÚBLICO	64.8
DÍA SIN CARRO	60.3
LEY ZANAHORIA	72.9
RECUPERACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO	76.2
MEJORAMIENTO DEL SERVICIO DE LOS CADE Y CREACIÓN DE LOS RAPICADE	56.5

\* Durante los últimos 5 años

Fuente: DANE - Encuesta de Calidad de Vida, 2003. Cálculos: CENAC

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES  
A PARTIR DE LA LECTURA ESTADÍSTICA<sup>105</sup>

De acuerdo con el Plan de Desarrollo *Hacia un Estado Comunitario* “la vivienda se integrará con los planes de gestión urbana y con los elementos estructurales del territorio, como el espacio público, la calidad ambiental, la movilidad, el transporte, y los servicios públicos domiciliarios”. Con esta visión se da un paso importante hacia una política integral de vivienda, es decir, una política urbana que integre los atributos de la ciudad. Es muy extraño que muchos viviendistas en el país no le hayan dado una lectura adecuada a los objetivos planteados por el Plan de Desarrollo.

Ha sido muy frecuente presentar la política de vivienda como una política enfocada sólo a la construcción de viviendas. El énfasis del gobierno durante la primera fase de la política al señalar su objetivo como el “de un país de propietarios” parecería, a primera vista, dar razón a este tipo de visiones. Empero, si se miran desprevenidamente todas las actividades que ha venido desarrollando recientemente el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se debe concluir, forzosamente, que ésta es una mirada muy estrecha sobre todo el conjunto de acciones de política que se vienen adelantando.

La anterior precisión en el marco conceptual en que se inscriben las reflexiones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos, y en particular sobre el derecho constitucional a una vivienda digna, son importantes al momento de dar cuenta sobre los resultados alcanzados por las políticas implementadas. En la perspectiva de los derechos a la vivienda no resulta innecesario recordar que éstos se identifican con un conjunto amplio de actividades, entre las cuales tendríamos: seguridad

105. Algunas de las estadísticas relacionadas en este capítulo retoman los resultados de la medición de las necesidades habitacionales -capítulo dos-. En virtud de lo anterior, la referencia correspondiente no se especifica de manera puntual.

en la tenencia, disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, calidad de los materiales de construcción, calidad de las infraestructuras de la casa y del entorno, gastos soportables en correspondencia con los ingresos de los hogares, habitabilidad en términos de lo que hemos discutido como hábitat, accesibilidad física, localización adecuada, adecuación cultural, etc.

Es claro que muchos de los anteriores atributos no se circunscriben solamente al manejo del subsidio familiar de vivienda; este instrumento, seguramente por disponer del mayor volumen de recursos y demandar la mayor cantidad de tiempo de las autoridades con competencia sobre la ejecución del mismo, oscurecen el amplio menú de iniciativas desarrolladas por el gobierno y que han quedado razonablemente plasmadas en el CONPES 3305 de agosto 23 del 2004, en el que Planeación Nacional ha formulado un conjunto de acciones encaminadas a optimizar la política urbana a través de diagnósticos sobre los centros urbanos del país, una evaluación de las políticas de desarrollo urbano y de los principales atributos urbanos, señalando lineamientos dirigidos a consolidar ciudades más compactas, más sostenibles, más equitativas, y con la capacidad de gestionar y financiar su propio desarrollo<sup>106</sup>.

Desde hacía muchos años -casi nueve años<sup>107</sup>-, el DNP no presentaba a consideración del CONPES un documento de política urbana para vincular de manera efectiva el desarrollo urbano con el desarrollo económico-social, que presenta una detallada descripción de la evolución de los atributos urbanos y subraya cómo uno de los grandes retos del país es entender el papel crucial de las ciudades como fuente de crecimiento, por cuanto genera grandes economías de escala, aglomeración y alcance: *“los sectores más productivos de la economía se ubican en los cen-*

106. CONPES 3305 “Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano”, Bogotá, agosto 23 de 2004.

107. El último documento de política urbana discutido en el CONPES fue: “Ciudades y ciudadanía, la política urbana del salto social”. Documento CONPES 2808, Bogotá, septiembre 20 de 1995.

*tros urbanos, de modo que las siete principales ciudades del país, generan alrededor del 65% del PIB y concentran el 45% de la población urbana nacional. Sólo Bogotá aporta algo más del 22% del PIB y reúne alrededor del 21% de la población urbana nacional”<sup>108</sup>.*

Es de enorme trascendencia la identificación de los principales problemas de las ciudades colombianas. Éstos no son otros que la poca sinergia en los atributos urbanos producto de una acción institucional anacrónica con resultados de muy poco impacto positivo en los territorios debido a la ausencia de políticas coherentes y articuladas en lo económico-social, lo urbanístico y lo ambiental. El reconocimiento del papel de las ciudades en la provisión de bienes y servicios públicos de forma más costo-eficiente es clave para la actual situación colombiana, donde se comprueba, según Planeación, la existencia de “una menor incidencia de hogares con necesidades básicas insatisfechas, en aquellas ciudades que presenten densidades urbanas medias y altas”<sup>109</sup>.

Igualmente, la política de transporte urbano masivo -de gran impacto en las ciudades-, presentada en el CONPES 3260 -de diciembre 15 del 2003-, destaca cómo con ella se buscan impulsar procesos integrales de desarrollo urbano dada la importancia de las ciudades, las cuales “*se han ido consolidando paulatinamente como fuentes de crecimiento de los países, apoyadas en economías de aglomeración para la producción de bienes y servicios*”. Como se ve, estos objetivos tienen gran similitud con lo señalado en el CONPES 3305 y son un reconocimiento a transmilenio como el más importante sistema de transporte colectivo de carácter popular, que se ha implantado en Colombia.

El CONPES sobre transporte urbano masivo reconoce la importancia de las ciudades: cerca del 50% de la población mundial reside en ellas, se concentra la mayor parte del producto y se localizan las actividades propias de la globalización. También se reconoce cómo el proceso de urbanización genera retos importantes, entre ellos el ataque a la pobreza urbana y la necesidad de suplir las necesidades de prestación de servicios

108. CONPES 3305. Op Cit. Pág. 2

109. CONPES 3305. Op Cit. Pág. 13

públicos, de movilidad y transporte: “*Dos terceras partes del total de la población que se ubica por debajo del nivel de pobreza en Colombia viven en áreas urbanas*”<sup>110</sup>.

En el país las ciudades cada vez adquieren mayor importancia y en ellas la mejora de las operaciones urbanas, y particularmente aquellas que permiten la movilidad de la población disminuyendo los tiempos y las condiciones de viaje de las personas son elementos de enorme trascendencia para mejorar las condiciones de vida de los pobladores urbanos. Con la implantación del sistema de Transmilenio en Bogotá, los desplazamientos se han reducido de forma significativa, al tiempo que la congestión, la polución y los accidentes de tránsito asociados a la prestación del servicio han caído a niveles históricos. Adicionalmente se ha logrado un servicio cómodo, seguro y moderno; se ha respetado el tiempo de la gente a través de un sistema cumpliendo estándares mínimos de calidad en cuanto a itinerarios y tiempo de desplazamiento; se ha creado un sistema donde convergen las distintas clases sociales sin preferencia y contrato igualitario<sup>111</sup>

La política de transporte urbano masivo mejora no solo la eficiencia económica sino que contribuye a una mayor integración social, mejor funcionamiento de los mercados y de las oportunidades, en especial para las familias más pobres de la ciudad, a través de accesibilidad, reducción de los tiempos de viaje de zonas periféricas, recuperación de zonas marginales, fortalecimiento de centralidades y un uso extensivo de subsidios cruzados al interior del sistema. Al potenciar los atributos histórico-sociales de la vivienda, como la generación de pertenencia y de sentido ciudadano, produce cambios culturales de muy difícil cuantificación pero de profundo impacto social. Adicionalmente, existe una fuerte interrelación entre el transporte masivo y la finca raíz y un potencial todavía no explotado de generación de nuevas rentas del suelo

110. CONPES 3260. “Política nacional de transporte urbano y masivo”. Bogotá, diciembre de 2003, Pág. 2.

111. Jairo Gómez. Op Cit. Pág. 30.

-plusvalías-, que ayudan a potenciar aún más los incrementos en la productividad económica y movilidad social de estos sistemas.

Cuando el crecimiento de las ciudades se hace al margen de una política urbana se produce, tal y como lo afirma el CONPES, un crecimiento en el parque automotor, lo que conduce a un aumento en la gestión de las ciudades, sobretodo si el sistema de transporte público es deficiente -sobreoferta, altos tiempos de viaje, vehículos obsoletos- Así sucede en las ciudades colombianas. Por lo anterior se producen *“importantes externalidades negativas sobre la calidad de vida y la productividad urbana”*<sup>112</sup>.

Los Sistemas Integrados de Transporte Masivo, -SITM- se presentan como una solución a los problemas mencionados; ellos generan: reducción de tiempos de viaje y costos de operación, generación de empleo, disminución de la accidentalidad e incremento de la seguridad ciudadana, impacto social y ambiental, recuperación de espacio público, promoción y consolidación del desarrollo urbano y su renovación, lo que ofrece soluciones no solamente de transporte: *“las ciudades deberán implementar medidas de gestión de tráfico que incidan en la totalidad del sistema. Estas medidas contemplarán el mejoramiento de la semaforización y de la señalización, el reordenamiento de sentidos viales, el establecimiento de zonas de parqueo, la definición de horarios de carga y descarga en zonas comerciales, y la peatonalización de algunas zonas de la ciudad, construcción de andenes y recuperación de espacio público entre otras actividades. Así mismo, las Empresas Gestoras deberán trabajar en común acuerdo con las Secretarías de Planeación para definir las políticas de ordenamiento urbano y realizar una correcta adecuación de los Planes de Ordenamiento Territorial cuando sea necesario o cuando se identifique la oportunidad de potenciar el desarrollo urbano”*<sup>113</sup>.

Transmilenio es un producto concreto, donde a nivel de ciudad se logra articular y poner en juego la dimensión lógico-funcional con la más propiamente imaginaria del urbanismo: *“Hay una relación muy pro-*

112. Ibid. Pág. 6

113. Ibid. Pág. 26

*funda entre el tema de cultura ciudadana y el tema de nuevos contextos físicos y nuevos espacios. Entonces, yo creo que Transmilenio ayudó a recoger o a ‘cuajar’ el sentimiento de que los bogotanos podríamos comportarnos mejor”<sup>114</sup>.*

La optimización de la política de desarrollo urbano, es la vía para lograr la interacción de la nación y los entes territoriales en un marco de descentralización, buscando que la función pública del urbanismo concentrada en la Ley 388 de 1997 sea asumida por los alcaldes quienes a través de sus Consejos deben definir los planes y programas que se desarrollen en sus municipios. El urbanismo pone en evidencia cómo el interés colectivo debe predominar sobre el interés particular, coordinando lo público con lo privado.

La política urbana impulsada por el gobierno es una oportunidad para que la planeación de las ciudades y del transporte urbano se aborde integralmente: con la Ley 388 de 1997 se buscó una intervención articulada en las diversas escalas espaciales de la ciudad. En dichas escalas es el transporte quien determina la demanda de viajes -la movilidad-; existe una relación muy fuerte entre las actividades urbanas -vivienda, comercio, oficinas, equipamiento, y el transporte: la estructura urbana genera los viajes que hacen posible la operación sostenible de los sistemas de transporte. En Bogotá, con la creación del Transmilenio ha ido quedando clara la incidencia del transporte en el ordenamiento de la ciudad y en la valorización de las zonas por donde circula el sistema. Las zonas cercanas incrementan su valorización y se potencian para proyectos de renovación.

En el anterior contexto es como puede leerse la problemática de la vivienda plasmada en el Plan de Desarrollo; allí, es muy claro, que se le asigna a la vivienda un papel en la política de crecimiento y otro en la política de desarrollo social: *“La política de vivienda y construcción constituye un elemento fundamental para la reactivación económica. La construcción no sólo tiene la capacidad de jalonar otros sectores de la economía,*

114. Antanas Mockus. “Transmilenio es un espacio de convivencia y fortalecimiento de los principios democráticos”. En: Jairo Gómez. *Transmilenio*. Pág. 107.

*sino que contribuye a la generación de empleo productivo. En vista de lo anterior, el Gobierno Nacional ofrecerá un programa integral para el sector que incluye, entre otros, un impulso decidido a la vivienda de interés social, la implementación de un seguro de inflación para créditos hipotecarios en UVR, el microcrédito inmobiliario y un plan de titularización de cartera hipotecaria que continuará con los beneficios tributarios existentes”<sup>115</sup>.*

El objetivo del programa de vivienda del gobierno no se puede ver en el actual nivel de desarrollo como el de “un país de propietarios”; seguramente, la severa escasez de recursos y de créditos hizo cambiar este objetivo. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial ha hecho un buen número de esfuerzos para mejorar la cobertura de la vivienda para las familias menos pobres de los pobres, y en la medida de sus muy escasos recursos ha ido desarrollando la reglamentación de algunos aspectos de las Leyes 9 de 1989 y 388 de 1997, para garantizar una mayor cobertura de los instrumentos de gestión urbana y del suelo, concretar el desarrollo de principios constitucionales como los de la función social y ecológica de la propiedad, la función pública del urbanismo, la participación en plusvalías, el reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización o la regulación de los avalúos.

Ha sido muy intensa la labor del Ministerio para montar en la crónica escasez de recursos un sistema financiero para la vivienda, articulando adecuadamente el ahorro, el subsidio y el crédito en un esfuerzo por devolver la confianza de los agentes económicos. Ello con el propósito de valorizar los activos inmobiliarios por medio de: creación del leasing inmobiliario; segmentación de la actividad de financiamiento de la vivienda en originación, inversión y administración. Adicionalmente, la política habitacional se adelanta en el contexto del ordenamiento territorial, para lo cual se apoya con asistencia técnica a los municipios en la revisión y el ajuste de sus planes de ordenamiento territorial. De esta manera, y tal como se estipuló en el plan de desarrollo, “*la vivienda se integrará con los planes de gestión urbana y con los elementos estructurales*

115. Bases del Plan de Desarrollo 2002-2006. Hacia un estado comunitario. Pág. 104.

*del territorio, como el espacio público, la calidad ambiental, la movilidad, el transporte y los servicios públicos domiciliarios*<sup>116</sup>.

También se adelanta una política de agua potable con mucho énfasis en los municipios más pobres del país, y varias actividades en materia de vivienda encaminadas a profundizar los mercados inmobiliarios y a generar instrumentos para potenciar la vivienda en arriendo. Es el caso del Decreto 1789 del 3 de junio de 2004, que habilita la creación de sociedades especializadas con el fin de comprar o construir inmuebles para alquilarlos; este decreto impulsa el fomento a los arriendos para la vivienda de interés social, permitiendo que los ingresos percibidos por los fondos de inversión inmobiliaria, por cánones de VIS nueva, estén exentos de pagar impuestos sobre la renta durante los diez años siguientes a su construcción. El Ministerio ha desarrollado y reglamentado el ejercicio de la actividad arrendadora y su vigilancia, las prácticas que deben observar las empresas de servicio público cuando se trata de inmuebles en arriendo y las sociedades especializadas en el mismo.

Lugar especial merece el interés del gobierno por impulsar una política activa de microcrédito inmobiliario, como un desarrollo del mercado hipotecario en el país, buscando darle a las familias más pobres una entrada formal a la economía de mercado al facilitar la vinculación de un activo tan importante para ellas al mercado de capitales. Como con tanta fuerza lo ha señalado Hernando De Soto<sup>117</sup>, los activos no son útiles sólo como propósitos físicos sino como capital externo al mundo físico. El mejor método para sacar a los pobres de su situación es hacerlos propietarios de sus casas, chavolas y favelas; la mayoría no puede participar en el mercado global porque no tiene acceso a un sistema de derechos de propiedad legal que represente sus activos haciéndolos ampliamente transferibles. Hay que crear los cimientos de los derechos de propiedad que son, como sostiene Hernando de Soto, el único recurso de que disponen los pobres y la única manera a través de la cual comienzan a entender el derecho. La propiedad es la base de las cosas en el mun-

116. Ibid. Pág.243

117. Hernando de Soto. *El misterio del capital*.

do capitalista. Si se es pobre, lo más precioso que se tiene es la propiedad de la tierra y de la vivienda.

El capitalismo es el resultado de descubrir y desencadenar la energía potencial que da lugar a una nueva producción. Es un valor en estado latente que se debe liberar separando los rasgos económicos de su rígido estado físico para, por medio de la representación, volver el activo “fungible”-capaz de moldearse para encajar prácticamente en cualquier transacción; permite dividir los activos sin tocarlos-: “La propiedad formal nos obliga a pensar la casa como un concepto económico y social. Invita a percibir la casa como algo más que mero refugio -y por ello un activo inerte- y a verla como capital vivo... La propiedad no es la casa misma sino un concepto económico acerca de la casa, encarnado en una representación legal. Esto significa que una representación de propiedad formal es algo distinto del activo mismo...específicamente representa aquellas cualidades no visibles cargadas de potencial para producir valor. Estas no son las cualidades físicas de la casa misma sino más bien cualidades económicas que los humanos atribuimos a la casa”<sup>118</sup>.

Titularizar la propiedad de la tierra, las casas, las chabolas, las favelas, puede llegar a ser más efectivo que los microcréditos, que solo afectan a un porcentaje muy bajo de la población. La creación de un sistema de propiedad formal permite describir todos los activos en categorías estandarizadas lo que permite comparar dos casas o edificios arquitectónicamente distintos y construidos para el mismo propósito, discriminando rápidamente y a bajo costo las similitudes y las diferencias en los activos, sin tratar con él como si fuese único; dividir los activos sin tocarlos es el “misterio del capital”: “un activo, una casa, una fábrica, puede ser indivisible en el mundo físico; en el universo conceptual de la representación formal puede ser subdividido en cualquier número de fragmentos. Las representaciones formales de propiedad también pueden servir como substitutos móviles de los activos físicos... Hay que crear las instituciones legales que permitan dar vida a un sistema de propiedad donde los activos sean fungibles y formen una red de derechos de pro-

118. Hernando de Soto. Op Cit. Pág. 80.

riedad que legitima activos haciéndolos ampliamente transferibles y capaces de asumir cargas”<sup>119</sup>.

Es muy difícil no coincidir con el gobierno en su intento por ir construyendo un mercado hipotecario integral, única vía para garantizar un dinamismo en la construcción que aproxime al país a una solución del problema de la vivienda para las familias que en cualquier circunstancia, con subsidio o sin él, puedan asumir la carga de un crédito a mediano o a largo plazo. En este sentido es como deben de leerse muchas de las actividades desarrolladas por el Ministerio y que se han ido concretando a través de medidas como las siguientes<sup>120</sup>:

1. Optimización del modelo de subsidios: se concretó mediante el Decreto 0975 de 2004.

2. Impulso a la oferta de crédito:

- Mediante el convenio con el sistema financiero a finales de 2003 se colocó el 0.5% de la cartera bruta en nuevos créditos para financiar la construcción, mejoramiento, o adquisición de vivienda de interés social de tipo 1 y 2.
- Microcrédito para vivienda
- Promoción de cuentas AFC, incluye la promoción para la apertura de 50.000 cuentas de ese tipo. A mayo de 2004 habían 21.087 cuentas abiertas, que manejaban unos saldos de 35.896 millones de pesos.
- Seguro contra la inflación UVR: mediante un esquema que supone que los usuarios del crédito pagarán la misma cuota durante la vigencia del mismo, la variación en la UVR será cubierta por el seguro para los primeros 40.000 créditos originados a partir de septiembre de 2002.
- Emisión de títulos o bonos hipotecarios destinados a financiar la cartera de vivienda por un monto de 6 billones durante el cuatrienio.

119. Hernando De Soto. “El misterio del capital. En: *Revista Finanzas y Desarrollo -FMI-* Vol. 38 N° 1, marzo 2001. Págs. 31-32

120. “Camino hacia un país de propietarios con desarrollo sostenible”. Plan Sectorial 2002-2006, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

- Implementación y promoción del leasing habitacional -Decreto 1787 de junio de 2004-.
  - Nueva ley de arrendamientos -Ley 820 de 2003- y los cuatro decretos que reglamentan todos los aspectos operativos, especialmente el 1789 y el 1877 ambos de junio de 2004, los cuales reglamentan las sociedades especialidades en arriendo y los fondos de inversión inmobiliaria.
3. Política de Desarrollo Territorial. Entre otros,
- Formulación de la política de desarrollo territorial.
  - Consolidación de regiones funcionales.
  - Formulación de las bases, estrategias y acciones para orientar procesos de renovación urbana.
  - Crecimiento urbano ordenado, equilibrado y de alta calidad.
  - Formulación de lineamientos y asistencia para garantizar la incorporación de los SITM como operaciones urbanas integrales y/o macroproyectos en el marco de los procesos de ordenamiento y los planes de desarrollo.
  - Impulso a la creación de bancos inmobiliarios y definición de procedimientos para gestión del suelo.
  - Acuerdo de Plusvalías - Decreto 1788 de junio de 2004 - mediante el cual se reglamentan las disposiciones referentes a la participación en plusvalía de que trata la Ley 388 de 1997.
4. Política de agua potable y saneamiento básico ambiental

De acuerdo con el informe del Presidente de la República al Congreso<sup>121</sup>, los principales ajustes al subsidio familiar de vivienda -SFV- han sido (cuadro 11).

Para los fines de este estudio, nos interesa discutir la pertinencia de todo el conjunto de medidas tomadas para mejorar la eficiencia del subsidio a través de la discusión del déficit de vivienda planteado en el capítulo anterior. Con relación a su cuantificación, debe tenerse presente que los cálculos realizados por el gobierno a través del DNP asumen parámetros metodológicos similares a los indicados en este estudio, en

121. Álvaro Uribe Vélez. Informe al Congreso 2004.

CUADRO N° 11. AJUSTES AL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA -SFV-

AJUSTES	ACCIONES
FÓRMULA DE CALIFICACIÓN PARA FAVORECER A LOS HOGARES MÁS VULNERABLES - AJUSTES INSTITUCIONALES AL PROCESO DE ASIGNACIÓN Y PAGO DEL SFV	CONPES 3200 (SEPTIEMBRE DE 2002)
CREACIÓN DE MICROCRÉDITO INMOBILIARIO (LEY DE REFORMA FINANCIERA)	LEY 795 (ENERO 2003)
LIQUIDACIÓN DEL INURBE Y CREACIÓN DE FONVIVIENDA	DECRETOS 554 Y 555 (MARZO 2003)
CREACIÓN DE LA LÍNEA DE REDESCUENTO DE FINDETER PARA FINANCIACIÓN DE VIS	DECRETO 2481 Y DECRETO 3165 (SEPTIEMBRE 2003)
COMPROMISO PARA DESEMBOLSAR MÁS DE \$0,5 BILLONES PARA VIS DURANTE 2004 Y 2005	CONVENIO CON SECTOR FINANCIERO Y SOLIDARIO (DICIEMBRE 2003)
FIRMA DEL CONTRATO BID 1483/OC-CO POR US\$150 MILLONES	ENERO 2004
OPTIMIZACIÓN DEL SFV: PRESELECCIÓN DE HOGARES Y ASIGNACIÓN DEL SUBSIDIO CUANDO COMPLETEN 100% FINANCIACIÓN	CONPES 3269 (FEBRERO 2004)
AMPLIACIÓN DE LA COBERTURA A TRAVÉS DE AJUSTES DIFERENCIALES AL VALOR DEL SUBSIDIO	DECRETO 975 (MARZO 2004)
PROGRAMA DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE	CONPES 3287 DE 2004 (MAYO 2004)
ESTABLECIMIENTO DE NORMAS MÍNIMAS PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL URBANA	DECRETO 2060 Y 2083 DE JUNIO DE 2004

Fuente DNP - MAVDT

lo pertinente a la desagregación por componentes, cuantitativo y cualitativo y en cuanto a la fuente de información empleada -ECH-. Pero hay diferencias que es bueno resaltar:

Según el CONPES 3200, de septiembre de 2002, *en la actualidad el déficit de vivienda se estima aproximadamente en dos millones de unidades. De éstas, 1.130.000 corresponden a la diferencia entre el número de hogares y el stock de viviendas -déficit cuantitativo- y el resto corresponden a viviendas susceptibles de mejoramiento: viviendas que presentan deficiencias en servicios públicos, espacio o estructura -déficit cualitativo-.*

El siguiente cuadro muestra las variaciones que se obtienen del cálculo a partir de diferencias metodológicas y de fuentes de información:

CUADRO N° 12 - DIFERENCIAS EN LOS CÁLCULOS  
DEL DÉFICIT HABITACIONAL

DNP	UN-HABITAT CENAC
CONPES 3200: URBANO, ECH - 2001	TOTAL NACIONAL, ECH - 2003
DÉFICIT CUANTITATIVO* 1.132.433 HOGARES	DÉFICIT CUANTITATIVO* 964.600 HOGARES
DÉFICIT CUALITATIVO** 975.359 HOGARES	DÉFICIT CUALITATIVO** 1.721.234 HOGARES

\* No son comparables; las cifras del DNP provienen de la diferencia entre hogares y viviendas, mientras las de este estudio provienen de la estimación de la precariedad u obsolescencia de las edificaciones -estructura- y cohabitación.

\*\* No son comparables; los cálculos del DNP solo son a nivel urbano -cabeceras- lo cual subestima el déficit cualitativo y no incluye servicios públicos como la energía eléctrica y la recolección de basuras.

Es importante tener en cuenta que las cifras en valores absolutos no son comparables. Proviene de momentos en el tiempo diferentes y utilizan segmentos de la población distintos; adicionalmente, la fuente de información básica -ECH- no tiene como objetivo principal realizar estas mediciones, por lo que las comparaciones temporales no son del todo confiables; sin embargo, es posible encontrar en las diferencias metodológicas algunos cambios sustanciales: en la medición del DNP se asocia la vivienda, por disponibilidad de información, con la casa; donde se realiza su cuantificación a partir de las variables de:

- Servicios públicos: acueducto y alcantarillado
- Estructura: materiales inadecuados y pisos en tierras
- Hacinamiento crítico

La metodología desarrollada por UN-Hábitat y el CENAC utiliza:

- Servicios públicos: acueducto, alcantarillado, energía eléctrica y recolección de basuras
- Estructura: materiales inadecuados, pisos en tierras y sin paredes
- Hacinamiento crítico
- Cohabitación

Adicionalmente, con respecto a la estimación calculada por el DNP se resalta lo siguiente:

- El déficit obtenido considera únicamente la población localizada en las cabeceras municipales -déficit urbano-

- El déficit cuantitativo se asimila a la diferencia entre hogares y viviendas

En términos de las implicaciones de los aspectos detallados anteriormente se destaca lo siguiente:

- A nivel nacional, además que una proporción importante de los hogares se localiza en el resto -25.2%- en términos del déficit habitacional, ésta presenta una situación más crítica que la pertinente a cabeceras -46.5% de los hogares en resto presentan déficit contra 19.3% en cabecera-.

- La proporción de hogares en déficit cualitativo supera la correspondiente a los que registran carencias de orden cuantitativo - 1.669.850 frente a 992.929 -

- La magnitud del déficit no considera problemas de habitabilidad y vulnerabilidad estructural. A este respecto, si bien no existen cifras precisas sobre el número de hogares en déficit por vulnerabilidad estructural de las viviendas, a partir de cálculos realizados por el CENAC<sup>122</sup>, la magnitud de esta precariedad habitacional es la siguiente:

- El porcentaje máximo de viviendas con problemas de vulnerabilidad estructural corresponde a cerca del 71% del stock habitacional - 6.3 millones de unidades-

- El número máximo de hogares deficitarios por vulnerabilidad estructural asciende a cerca de 7.6 millones.

- El déficit cuantitativo a partir de la diferencia entre hogares y viviendas no tiene en cuenta la incidencia de factores que determinan el requerimiento de unidades adicionales. En este sentido, dicho procedimiento de cálculo omite la presencia de factores como los siguientes:

- Cohabitación

- Precariedad u obsolescencia de las edificaciones

- Riesgo

122. Cálculos a partir del stock de vivienda informal generado en los últimos años como proporción de la producción habitacional total. Se parte del siguiente supuesto: que una gran proporción de estas viviendas presentan vulnerabilidad estructural, teniendo en cuenta el tipo de producción utilizado (autoconstrucción) y la localización de la mayor parte de la población colombiana en zonas de riesgo alto e intermedio por amenaza sísmica (cerca del 90% de la población).

-Composición del stock habitacional que agrega como unidades de vivienda tipos subnormales como: cuarto o cuartos, inquilinato, carpa, tienda, vagón, embarcación, refugio natural, puente. Según la Encuesta Continua de Hogares del DANE, “la unidad de vivienda puede ser una casa, apartamento, cuarto, grupo de cuartos, choza, cueva, o cualquier refugio ocupado o disponible para ser utilizado como lugar de alojamiento”.

El DNP también calculó el déficit para el año 2002, las cifras al ser comparadas con las del mismo año calculadas para este estudio, confirman las diferencias metodológicas en los cálculos: el DNP estima un déficit total de 2.372.748 hogares - 876.653 con déficit cualitativo y 1.496.095 con déficit cuantitativo; por su parte UN-Hábitat y el CENAC estiman 2.662.779 hogares -1.669.850 con déficit cualitativo y 992.929 con déficit cuantitativo-. Estas diferencias, dados sus guarismos, implican un trabajo de afinamiento metodológico con los técnicos de Planeación Nacional. Para avanzar en este aspecto y no entrar en discusiones como las presentadas con la medición de la pobreza en el país<sup>123</sup> al final hemos anexado la metodología que utilizamos en nuestros cálculos.

El déficit de vivienda aumenta año tras año. En el mediano plazo son previsibles mayores penurias mientras no se corrijan las deficiencias estructurales de la economía y una menor represión salarial; mientras la mayoría de la población vea disminuir sus salarios reales y el empleo generado no sea estable y de buena calidad, es muy poco lo que se puede hacer para incrementar la demanda efectiva de vivienda; la baja capacidad de compra de la mayoría de la población mantendrá deprimida la demanda.

Con la reforma laboral se han reducido los costos laborales y el ingreso de los trabajadores, al tiempo que existe mucha desconfianza e incluso rechazo de las familias a endeudarse con el sistema de Unidad de Valor Real -UVR- que reemplazó al UPAC; de la destrucción de este sistema todavía quedan secuelas: hay cerca de 100.000 procesos ejecutivos

123. Ver cita No. 95

contra deudores morosos, y todavía hay más de 9.000 viviendas en poder de la banca hipotecaria recibidas en dación de pago. El sistema financiero percibe como de muy alto riesgo a la mayoría de los compradores potenciales de vivienda que no ganan lo suficiente como para poder garantizar en el tiempo el pago de la hipoteca; la banca no toma en cuenta a más del 50% de la población pobre como objeto de sus políticas crediticias.

Las dificultades económicas y la brecha de plazos entre el ahorro y el crédito hacen muy difícil la existencia de una base financiera con un crédito fluido. En estas circunstancias es como debe analizarse la actual política de gobierno, que es un programa muy modesto frente a las necesidades del país: *“el presidente Álvaro Uribe reconoció en el congreso Nacional de Fedelonjas que su gobierno está atrasado con el compromiso de construir en su cuatrenio 400.000 VIS... el problema radica en la falta de recursos para la adjudicación de subsidios”*<sup>124</sup>.

#### 5.1 Decreto 975 de marzo 31 de 2004<sup>125</sup>

En términos generales, el Decreto 975 plantea la reducción de los montos correspondientes al Subsidio Familiar de Vivienda para los diferentes tipos de soluciones subsidiables, lo cual conlleva una ampliación de la cobertura del instrumento respecto al número de beneficiarios. La evolución del valor del subsidio para el sector informal -Fonvivienda- y el sector formal -cajas de compensación- se puede ver en la siguiente tabla:

124. El Tiempo: “Faltan recursos para vivienda: Álvaro Uribe”. Sábado 7 de agosto 2004.

125. Decreto 975 de marzo 31 de 2004 por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas.

TABLA N° 35. CAMBIOS EN LOS MONTOS DEL SFV

	DECRETO 2488 DE 2002					DECRETO 0975 DE 2004				
	SUBSIDIOS DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA					SUBSIDIOS DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA				
	VALOR EN SMML DE VIVIENDA	VALOR DE LA VIVIENDA	SUBSIDIO EN SMML	SUBSIDIO	CRÉDITO	VALOR EN SMML DE VIVIENDA	VALOR DE LA VIVIENDA	SUBSIDIO EN SMML	SUBSIDIO	CRÉDITO
TIPO 1	HASTA 50	17,900,000	23	8,234,000	7,876,000	HASTA 50	17,900,000	21	7,518,000	8,592,000
TIPO 2	HASTA 70	25,060,000	23	8,234,000	14,320,000	HASTA 70	25,060,000	14	5,012,000	17,542,000
TIPO 3	HASTA 100	35,800,000	16	5,728,000	26,492,000	HASTA 100	35,800,000	7	2,506,000	29,714,000
TIPO 4	HASTA 130	48,330,000	16	5,728,000	37,769,000	HASTA 130	48,330,000	1	358,000	43,139,000
	SUBSIDIOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR					SUBSIDIOS DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR				
	VALOR EN SMML DE VIVIENDA	VALOR DE LA VIVIENDA	SUBSIDIO EN SMML	SUBSIDIO	CRÉDITO	VALOR EN SMML DE VIVIENDA	VALOR DE LA VIVIENDA	SUBSIDIO EN SMML	SUBSIDIO	CRÉDITO
TIPO 1	HASTA 50	17,900,000	23	8,234,000	7,876,000	HASTA 50	17,900,000	17	6,086,000	10,024,000
TIPO 2	HASTA 70	25,060,000	23	8,234,000	14,320,000	HASTA 70	25,060,000	12	4,296,000	18,258,000
TIPO 3	HASTA 100	35,800,000	16	5,728,000	26,492,000	HASTA 100	35,800,000	7	2,506,000	29,714,000
TIPO 4	HASTA 130	48,330,000	16	5,728,000	37,769,000	HASTA 130	48,330,000	1	358,000	43,139,000

Fuente: MAVDT, Cálculos: UN-Hábitat

Las diferencias en los montos del subsidio fueron las siguientes:

TABLA N° 36. VARIACIÓN EN EL MONTO DEL SUBSIDIO.  
FONDO NACIONAL DE VIVIENDA

VIVIENDA	DECRETO 2488 DE 2002	DECRETO 0975 DE 2004	CRECIMIENTO
TIPO 1	8,234,000	7,518,000	-8.70%
TIPO 2	8,234,000	5,012,000	-39.13%
TIPO 3	5,728,000	2,506,000	-56.25%
TIPO 4	5,728,000	358,000	-93.75%
CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR			
VIVIENDA	DECRETO 2488 DE 2002	DECRETO 0975 DE 2004	CRECIMIENTO
TIPO 1	8,234,000	6,086,000	-26.09%
TIPO 2	8,234,000	4,296,000	-47.83%
TIPO 3	5,728,000	2,506,000	-56.25%
TIPO 4	5,728,000	358,000	-93.75%

Fuente: MAVDT, Cálculos: UN-Hábitat

El gobierno ha argumentado claramente la razón de estos cambios: los jefes de hogar afiliados a las Cajas de Compensación sólo son 3.5

millones de una población trabajadora de más de 16 millones de personas; de otra parte, con el propósito de optimizar la efectividad del SFV la cual se refleja en los resultados de la secuencia postulación -asignación-cobro, la asignación del subsidio con base en la disponibilidad del crédito, busca garantizar la consolidación de una demanda efectiva real y consecuentemente, la realización efectiva del cobro.

En esta dirección, la creación de la línea de redescuento de créditos y microcréditos inmobiliarios para vivienda de interés social de FINDETER, está orientada a atender segmentos de la población afectados por limitaciones de acceso al mercado financiero.

Bajo el contexto anteriormente descrito, la implementación del SFV como instrumento de la política de vivienda no resulta consecuente con la condición socioeconómica de los hogares en situación de déficit habitacional. A este respecto se tiene que:

- Mientras el perfil del deudor en los bancos hipotecarios excluye aquellos cuyo ingreso es inferior a 3 SMML y la ocupación laboral concierne actividades económicas de carácter informal<sup>126</sup>, las estadísticas sobre déficit habitacional indican que:

- El 21% de los jefes de hogar en condición de déficit se encuentra desempleado o inactivo y otro 46% se desempeña en ocupaciones que normalmente corresponden a un actividad económica informal

- El 90.3% de los hogares en situación de déficit reporta ingresos hasta de 4 SMML. De éstos, el 38.1% percibe ingresos hasta por 1 SMML y el 29.7% lo hace entre 1 y 2 SMML.

- En tanto que el déficit de financiación estimado para los sectores de la población de bajos ingresos supera el billón de pesos - según estimaciones de Alberto Gutiérrez-, la línea de redescuento de FINDETER cuenta con 250.000 millones

- De otra parte, los recursos de crédito para vivienda que actualmente colocan las cooperativas ascienden a \$100.000 millones al año

126. Ponencia “Desarrollo de esquemas de financiación de vivienda” presentada por Alberto Gutiérrez en el Foro Hacia el desarrollo habitacional en Colombia. CEMEX-CENAC. Mayo 2003.

• Con el propósito de complementar la información y contrastarla con las recientes medidas relacionadas con el SFV, se presentan algunas características socioeconómicas de los hogares:

TABLA N° 37. CARACTERÍSTICAS SOCIO-ECONÓMICAS DE LOS HOGARES  
-TOTAL NACIONAL Y HOGARES CON DÉFICIT-

CARACTERÍSTICAS	TOTAL NACIONAL		TOTAL CON DÉFICIT	
	N° DE HOGARES	%	N° DE HOGARES	%
TOTAL NACIONAL	10,179,830	100.0	2,662,779	26.2
POSICIÓN OCUPACIONAL DEL JEFE DEL HOGAR				
TRABAJADOR FAMILIAR SIN REMUNERACIÓN, EMPLEADO DOMÉSTICO, TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA Y DESOCUPADOS - INACTIVOS	6,283,510	61.7	1,779,952	66.8
OBROS, EMPLEADOS, PATRÓN-EMPLEADOR Y OTROS OCUPADOS	3,896,320	38.3	882,827	33.2
INGRESOS MENSUALES SEGÚN RANGOS DE SMML* Y POSICIÓN OCUPACIONAL DEL JEFE DEL HOGAR				
TOTAL NACIONAL				
0 - 1	2,437,589	23.9	1,013,719	38.1
1.1- 2	2,567,637	25.2	791,536	29.7
2.1- 3	1,651,360	16.2	420,622	15.8
3.1- 4	963,401	9.5	178,517	6.7
MAYOR A 4	2,559,843	25.1	258,385	9.7
TRABAJADOR FAMILIAR SIN REMUNERACIÓN, EMPLEADO DOMÉSTICO, TRABAJADOR POR CUENTA PROPIA Y DESOCUPADOS - INACTIVOS				
0 - 1	1,840,525	29.3	733,908	41.2
1.1- 2	1,439,925	22.9	467,627	26.3
2.1- 3	1,017,971	16.2	282,899	15.9
3.1- 4	569,458	9.1	123,992	7.0
MAYOR A 4	1,415,631	22.5	171,526	9.6
OBROS, EMPLEADOS, PATRÓN-EMPLEADOR Y OTROS OCUPADOS				
0 - 1	597,064	15.3	279,811	31.7
1.1- 2	1,127,712	28.9	323,909	36.7
2.1- 3	633,389	16.3	137,723	15.6
3.1- 4	393,943	10.1	54,525	6.2
MAYOR A 4	1,144,212	29.4	86,859	9.8

\* El salario mensual mínimo legal (SMML) del año 2002 fue de \$308.000

Fuente: DANE - Encuesta Continua de Hogares, 2002. Cálculos: CENAC

- Es evidente, que las limitaciones de acceso al crédito se presentan no sólo para los hogares con ingresos inferiores a 3 SMML y aquellos con jefes de hogar ocupados en actividades económicas del sector informal. Este problema también afecta a los afiliados a las cajas de compensación familiar

- La adopción del salario mínimo mensual como criterio de focalización del SFV acarrea, en su aplicación, dificultades técnicas para estimar el nivel de ingreso real de los hogares en la medida en que frente a ingresos nominales iguales, en términos reales, su variación depende de variables como:

- Tamaño, estructura y composición de los hogares
- Número y calidad de miembros aportantes en el hogar
- Grado de seguridad en el empleo, etc.

Como lo dijo la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en la Clausura del Foro: “Financiación de vivienda, mercado de capitales y política social”: *“Para un país como el nuestro, donde las necesidades sociales sobrepasan en varias veces las posibilidades económicas y fiscales de atenderlas, todas las luces sobre como dosificar y distribuir los apoyos del gobierno, son bienvenidas.”*<sup>127</sup>.

En este sentido, se puede realizar el siguiente ejercicio: como se mencionó, el Decreto 0975 tiene como fin optimizar la distribución de los recursos disponibles de manera que se incremente la cobertura, eficiencia y efectividad del subsidio. Una aproximación para ver si se logra este objetivo, con los nuevos valores de los subsidios directos a la demanda para vivienda de interés social, es mirando la distribución de los hogares según su posición frente a la posibilidad de adquirir una vivienda, de acuerdo con sus ingresos, su estructura de consumo, posición ocupacional del jefe de hogar, subsidios y condiciones de crédito -plazo y tasa de interés-.

De esta forma se pueden identificar varios grupos de hogares; hay algunos que tienen ingresos suficientes para adquirir una vivienda sin ayuda del gobierno por medio de los subsidios; este grupo, se identifica

127. Asobancaría. Memorias “Financiación de vivienda, mercado de capitales y política social”, Cartagena, 19 y 20 de agosto de 2004. [www.asobancaria.com](http://www.asobancaria.com)

como hogares con más de 4 salarios mínimos mensuales, sin importar su estructura, ni qué tipo de vinculación tienen con el mercado laboral.

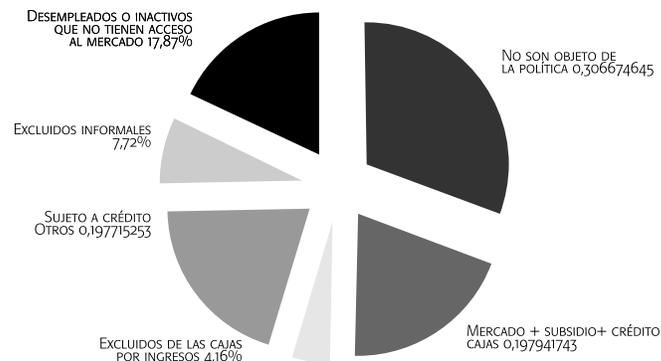
Por otra parte están los hogares cuyo jefe está ocupado en el sector formal de la economía está afiliado a Caja de Compensación Familiar y por tanto tiene acceso a los subsidios por ellas otorgados. Dicho grupo se divide en dos: primero, los que tienen ingresos suficientes para complementar por medio de un crédito el ahorro programado y el subsidio; y segundo, los que a pesar de tener acceso al subsidio, sus ingresos y estructura de consumo no los hace sujetos de crédito por lo que quedan excluidos de poder acceder a una vivienda propia.

Otro grupo es el de los hogares cuyos jefes están ocupados por cuenta propia; incluye desde los profesionales que trabajan por honorarios, hasta los vendedores asociados al sector informal de la economía. Este grupo también se divide en dos: primero, aquellos con ingresos para pagar las amortizaciones del crédito complementario: algunos pueden demostrar los ingresos y otros no, o se encuentran con la dificultad de que los bancos comerciales no tengan los incentivos suficientes para asumir el riesgo de otorgarles el crédito; y segundo, quienes no tienen ingresos suficientes.

Por último, tenemos los hogares cuyos jefes están desocupados o inactivos y no tienen acceso al mercado formal de vivienda.

La siguiente gráfica es una aproximación de lo que podría ser la distribución de los hogares en cada uno de los grupos arriba mencionados:

GRÁFICA N° 18. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN SU SITUACIÓN DE ACCESO A VIVIENDA PROPIA. DECRETO 2488 DE 2002



Sobre los cálculos realizados para llegar a los resultados de la gráfica anterior es pertinente hacer unos breves comentarios:

El grupo que no es objeto de política, un porcentaje un poco mayor a los hogares de 4 SMML -30.3% contra el 30,7% de la gráfica-, es la población que independientemente de la vinculación del jefe del hogar con el mercado laboral, tiene la capacidad adquisitiva suficiente para adquirir una vivienda sin contar con el apoyo complementario del subsidio. Dicha capacidad adquisitiva se determinó -al igual que para todos los grupos de hogares- a partir de la distribución de los ingresos familiares por deciles de ingreso per-cápita y a partir de la estructura de gastos de las familias, de acuerdo con la encuesta de ingresos y gastos de 1994-1995.

Con dicha información hemos supuesto que las estructuras de gasto han permanecido constantes y que los ingresos son iguales a los gastos; de esta forma obtenemos una *proxy* de la capacidad de gasto familiar en vivienda<sup>128</sup>. Esa estructura de gasto es presentada en la siguiente tabla:

TABLA N° 38. ESTRUCTURAS DE GASTO

DECILES DE INGRESO	V + I	V + I FORMAL	V + I INFORMAL
1	21.92%	22.30%	21.50%
2	21.50%	21.08%	22.04%
3	21.93%	21.80%	22.11%
4	21.59%	21.69%	21.44%
5	23.91%	22.93%	25.48%
6	26.02%	25.63%	26.60%
7	26.26%	25.92%	26.75%
8	28.66%	26.47%	31.70%
9	31.22%	30.72%	32.09%
10	35.35%	34.75%	36.51%

Fuente: DANE, Cálculos: UN-Hábitat

128. Ese gasto incluye, por un lado, los gastos corrientes en mantenimiento de la vivienda, el arriendo o su valoración, cuando es propia o en usufructo, y la que es dada como salario en especie, su mantenimiento, gastos de administración, seguros; por el otro, los gastos en bienes durables que pueden ser considerados como inversión.

Del cuadro anterior se obtiene la estructura de los hogares cuyo jefe está ocupado y su vinculación laboral es asociada a sectores formales de la economía es, por lo tanto una aproximación de la estructura de los hogares afiliados a las cajas; igualmente se obtienen los hogares cuyos jefes trabajan por cuenta propia -informales o independientes-.

La capacidad del gasto en vivienda es comparada con las cuotas de amortización de un crédito de una vivienda de 135 SMML, límite de una vivienda tipo VIS; los hogares con una capacidad de gasto mayor a las posibles cuotas de amortización no se consideran sujetos de la política de subsidios.

Si se compara el porcentaje obtenido mediante este cálculo con el de hogares con ingresos mayores a 4 SMML, observamos, como se dijo anteriormente, que los resultados son muy similares; hemos llegado a una buena forma de estimar dicha población para la realización de los análisis que nos proponemos.

Es importante observar también cómo la proporción del gasto en compra de vivienda está alrededor del 30%, estimado universalmente como el porcentaje que las familias pueden destinar de su ingreso al crédito por vivienda; pero en realidad, como es sabido, ese porcentaje es menor o mayor dependiendo de los ingresos. Los grupos de hogares con ingresos más bajos destinan una gran parte de sus ingresos a alimentos - entre el 40 y 45%-, mientras los hogares menos pobres, al no destinar tanto a la alimentación, pueden aumentar sus gastos para inversiones en bienes durables.

Calculada, como se señaló, la población no objeto de la política de vivienda, nos detendremos a caracterizar de una mejor manera el 69.3% de la población restante. Para la población afiliada a las Cajas de Compensación Familiar, al igual a lo realizado con la estructura de gastos del ejercicio anterior, se tomaron los hogares cuyo jefe estaba ocupado dentro del sector formal de la economía<sup>129</sup>.

Los cálculos que hemos realizado para este grupo, también se sostienen con la información disponible en el sector. En efecto, y de acuerdo

129. El grupo de empleados domésticos fue excluido del análisis por considerarse que no es clara su relación de formalidad o informalidad.

con Asocajas<sup>130</sup>, la distribución de sus afiliados por SMML se representa en la tabla No. 39. Como se observa, los datos de Asocajas dan una información muy similar a la que nuestra investigación ha derivado de la ECH a partir de los hogares cuyos jefes están ocupados en los sectores asociados al sector formal y distribuidos por deciles de ingreso familiar; estos cálculos permiten tener en cuenta la composición de los hogares.

TABLA N° 39. DISTRIBUCIÓN POR SMML DE LOS TRABAJADORES AFILIADOS A LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR 2003

AFILIADOS	SMML	TRABAJADORES	PARTICIPACIÓN
	HASTA 1	1.243.015	34,94%
TRABAJADORES CON	MÁS DE 1 HASTA 2	1.212.397	34,08%
DERECHO A SUBSIDIO	MÁS DE 2 HASTA 3	492.466	13,84%
	MÁS DE 3 HASTA 4	219.554	6,17%
TRABAJADORES SIN SUBSIDIO	MÁS DE 4	390.340	10,97%
TOTAL AFILIADOS		3.557.772	100%
TOTAL POBLACIÓN CUBIERTA		9.820.762	

La estimación realizada para la población de las Cajas nos presenta claramente los dos segmentos a los que nos referimos anteriormente: el grupo con acceso real a la política, con ingresos suficientes para adquirir el crédito complementario -para una vivienda tipo 1- tendría el 19.7% del total de los hogares, antes de la aplicación del Decreto 0975; quienes tienen una restricción de ingresos -excluidos de la política-, estarían cerca del 4,16% de los hogares; así las cosas, no es muy alto el porcentaje -bajo el Decreto 2488- de hogares cuyo jefe trabaja en el sector formal y el hogar se encuentra excluido de la política; de por sí, el hecho de trabajar en el sector formal de la economía representa una mayor estabilidad en los ingresos y una mayor seguridad. Lo anterior no quiere decir que sea una situación ideal -cerca del 35% de los afiliados recibe ingresos

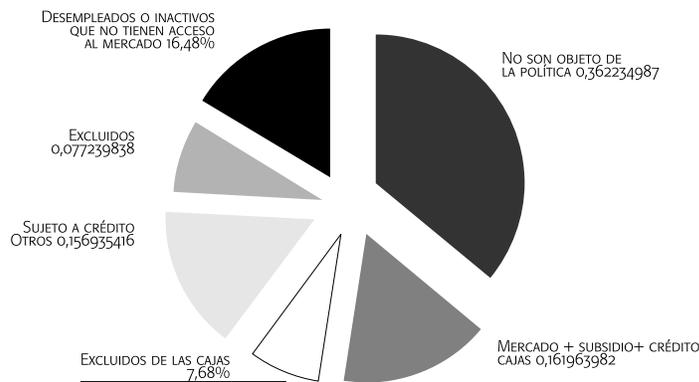
130. Alvaro José Cobo. “¿Cómo avanzar en el tema de vivienda?”. Presentación en el foro: Financiación de vivienda, mercado de capitales y política social. Cartagena, agosto 20 2004. [www.asobancaria.com](http://www.asobancaria.com)

hasta 1 salario mínimo- pero, dados los graves problemas de pobreza e indigencia del país y las fuertes restricciones de presupuesto, es claro que estos hogares no hacen parte de la población más pobre.

Por otra parte, los grupos de hogares cuyo jefe trabaja por cuenta propia se encuentran divididos en: primero, los que podría ser incluidos en la política por medio de subsidios del Fondo Nacional de Vivienda, pero tienen una restricción de acceso al crédito y representan cerca del 19,77% de los hogares; segundo, los que se encuentran excluidos de la política por la precariedad de sus empleos e ingresos, y de acuerdo con nuestros cálculos son aproximadamente el 7.72%; finalmente estarían los hogares cuyos jefes se encuentran desocupados o inactivos y no tienen acceso directamente al mercado de vivienda, cerca del 18%.

Según esos resultados, en la gráfica siguiente se presentan los cambios en la distribución de la población por las variaciones en los montos de los subsidios ocasionadas por el Decreto 0975 del 2004. Todos los tipos de vivienda son afectados, especialmente la tipo 4, que muestra una caída del 94%, la tipo 3 del 56%, y las tipo 1 y 2 de Fonvivienda con el 39% y 9% respectivamente, mientras que para las Cajas la disminución del subsidio a la vivienda tipo 1 y 2 son del 48% y 26%, respectivamente. Los anteriores resultados indican claramente, cómo el objetivo del gobierno de focalizar el subsidio de vivienda se cumple plenamente: se han desestimulado fuertemente las posibilidades de construir con subsidio

GRÁFICA NO. 19. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN SEGÚN SU SITUACIÓN DE ACCESO A VIVIENDA PROPIA. DECRETO 0975 DE 2004



en el segmento más caro y se ha afectado en una menor medida a la población que trabaja en el sector informal.

En los cuadros siguientes se presentan los resultados de todo el ejercicio que hemos realizado; allí, como se observa, se refleja claramente la situación de los hogares antes del cambio en el monto de los subsidios, con los cambios en el subsidio a partir del Decreto 0975; hemos agregado un escenario alternativo<sup>131</sup> para efectos de tener una mayor idea de lo que puede ocurrir si se continúa profundizando la política de focalizar el subsidio familiar a los estratos 1 y 2; también hemos incluido en forma

TABLA NO. 40. CAMBIOS EN LA DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES  
A PARTIR DE LOS CAMBIOS EN LOS SUBSIDIOS

		DECRETO 2488 DE 2002	DECRETO 0975 DE 2004	ESCENARIO ALTERNATIVO
NO SON OBJETO DE LA POLÍTICA		30,67%	36,22%	50,38%
CAJAS	MERCADO + SUBSIDIO + CRÉDITO	19,70%	16,20%	8,48%
	EXCLUIDOS POR INGRESOS	4,16%	7,68%	6,90%
OTROS	SUJETO A CRÉDITO	19,77%	15,69%	10,81%
	EXCLUIDOS	7,72%	7,72%	6,94%
DESEMPLEADOS O INACTIVOS, SIN ACCESO AL MERCADO		17,97%	16,48%	16,48%

TABLA NO. 41. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN QUE  
EFECTIVAMENTE ES OBJETO DE LA POLÍTICA DE SFV  
POR TIPO DE VIVIENDA A LA QUE TIENEN ACCESO

	DECRETO 2488 DE 2002		DECRETO 0975 DE 2004		ESCENARIO ALTERNATIVO	
	VALOR DE LA VIVIENDA	PODRÍA ACCEDER (POBLACIÓN)	VALOR DE LA VIVIENDA	PODRÍA ACCEDER (POBLACIÓN)	VALOR DE LA VIVIENDA	PODRÍA ACCEDER (POBLACIÓN)
TIPO 1	17.900.000	39,03%	17.900.000	37,31%	17.900.000	55,38%
TIPO 2	25.060.000	32,25%	25.060.000	39,93%	25.060.000	44,62%
TIPO 3	35.800.000	18,38%	35.800.000	22,76%	35.800.000	0,00%
TIPO 4	48.330.000	10,34%	48.330.000	0,00%	48.330.000	0,00%

131. Dicho escenario contempla adicionalmente el desmonte virtual del subsidio para vivienda tipo 3. En este ejercicio al igual que la vivienda tipo 4, queda en 1 SMML.

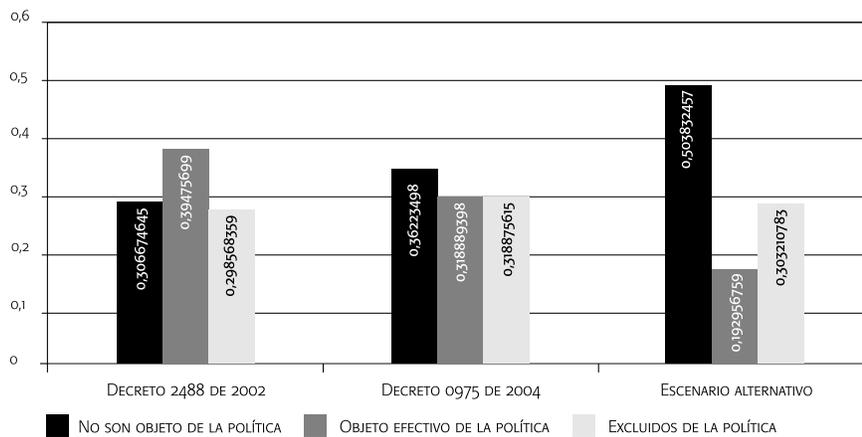
separada, los mismos resultados para la población efectivamente objeto de la política de subsidio familiar por tipos de vivienda -Tabla N° 40-.

El resultado final y que resulta de la mayor importancia para la presente discusión, se puede ver nítidamente en el cuadro siguiente; allí observamos cómo queda el porcentaje de la población colombiana que puede atender el mercado -no son objeto de la política-, la atendida con el subsidio familiar de vivienda -objeto efectivo de la política-, y la excluida del mismo.

TABLA N° 42. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES DE ACUERDO A SU POSICIÓN CON RESPECTO A LA POLÍTICA

	DECRETO 2488 DE 2002	DECRETO 0975 DE 2004	ESCENARIO ALTERNATIVO
NO SON OBJETO DE LA POLÍTICA	30,67%	36,22%	50,38%
OBJETO EFECTIVO DE LA POLÍTICA	39,48%	31,89%	19,30%
EXCLUIDOS DE LA POLÍTICA	29,86%	31,89%	30,32%

GRÁFICA N° 20. DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES DE ACUERDO A LA POSICIÓN CON RESPECTO A LA POLÍTICA



Se podrían indagar otros caminos que se han venido insinuando en el país, como liberar las tasas de interés para la VIS, de manera que los bancos comerciales tengan los incentivos necesarios para realizar préstamos a los jefes de hogar que trabajan por cuenta propia con ingresos

suficientes para adquirir un crédito. Esta política favorecería a ese grupo de población, pero tendría unos efectos sobre los otros grupos debido a que encarecería el crédito y por lo tanto las cuotas para el resto de la población serían más altas.

El objetivo de este trabajo no es determinar, dadas las restricciones de información, el alcance de este tipo de políticas. Pretende tan solo, ser un punto de partida para la discusión y a partir del mismo, motivar una mejor caracterización de la población objeto de la política de subsidio

Al volver a nuestros ejercicios de estimación, es posible, adelantar las siguientes conclusiones:

a) El Decreto 0975 del 2004 logra una disminución de la población objeto del subsidio, incrementando la población atendida por el mercado sin su apoyo; de esta forma los resultados son una confirmación de los logros obtenidos con el cambio de la reglamentación para focalizar la política de vivienda.

b) La población excluida en lugar de disminuir, aumenta ligeramente. Este resultado en la práctica puede ser superior; es una consecuencia lógica de la disminución en el monto de los subsidios. Pese a las discusiones que esta situación puede suscitar, es claro que la ligera ampliación de la población excluida es un costo muy bajo para el beneficio esperado. Esto, dado los objetivos nucleares de la política: crear un mercado hipotecario para acercar la solución del problema por la vía de descargar responsabilidades en un solo instrumento, el SFV, a su vez incapaz por sí mismo de atender la problemática del déficit habitacional del país.

c) El escenario alternativo es una indagación muy interesante. Muestra claramente que si el gobierno decidiese profundizar su política de focalización, con la eliminación del subsidio para la vivienda superior a 70 SMML, lograría que una mayor cantidad de la población fuese atendida por el mercado, y una mayor concentración del subsidio fuese a la población objetivo. Este resultado ofrece un escenario realista para continuar lo que el gobierno ha comenzado a diseñar: un mercado hipotecario más profundo, apoyado por un subsidio mejor focalizado.

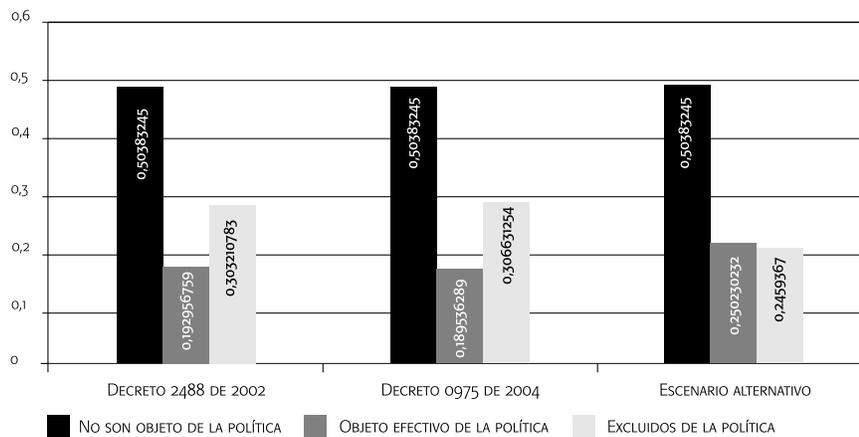
Adicionalmente podemos plantear otros escenarios para utilizar mejor los recursos disponibles, cuyos resultados se mostrarán a continuación:

- Mantener el subsidio a las viviendas tipo 1 y 2, pero unificando los montos para las Cajas y Fonvivienda en el monto actualmente asignado a las Cajas.
- Mantener el subsidio a las viviendas tipo 1y 2, pero unificando los montos para las Cajas y Fonvivienda en el monto actualmente asignado a Fonvivienda.

TABLA N° 43. RESULTADOS ESCENARIOS DE POLÍTICA

	ESCENARIO ALTERNATIVO	ESCENARIO SUBSIDIO FONVIVIENDA	ESCENARIO SUBSIDIO DE LAS CAJAS
NO SON OBJETO DE LA POLÍTICA	50,38%	50,38%	50,38%
OBJETO EFECTIVO DE LA POLÍTICA	19,30%	18,95%	25,02%
EXCLUIDOS DE LA POLÍTICA	30,32%	30,66%	24,59%

GRÁFICA N° 21. RESULTADOS DE LOS DIFERENTES ESCENARIOS



Los anteriores resultados, introducen nuevos puntos para la discusión:

Elevar el subsidio de las Cajas, como era de esperarse, amplía el porcentaje de la población atendida con el subsidio, y lo que es más importante, es el único escenario en el cual la población excluida de la política disminuye. Este punto, merece un comentario especial.

La política del actual gobierno, pese a la mejor focalización lograda con el nuevo Decreto, presenta un problema estructural preocupante: ninguna de las familias, del 30% más pobre de la población del país, es objeto de la política del subsidio familiar de vivienda. Esta situación, debería ser corregida con una intervención activa del estado. Los escenarios sugeridos atrás son un camino, pero completamente insuficientes; hay que incluir a las familias más pobres de la población como objetivo de la política social del Estado. No se debe olvidar que estas familias en su gran mayoría, no reciben ingresos suficientes para suplir sus necesidades alimenticias, mucho menos, para atender sus necesidades de vivienda.

La anterior situación, no se puede leer al margen de la severa restricción presupuestal en la que se han diseñado los instrumentos de política. Para formarnos una idea de la penuria de recursos con que ha contado la política de vivienda para cumplir sus metas, reproducimos la información presentada por el señor Presidente al Congreso de la República:

TABLA N° 44. DISTRIBUCIÓN DE LOS SFV DE ACUERDO  
A LAS ENTIDADES QUE LOS ASIGNAN

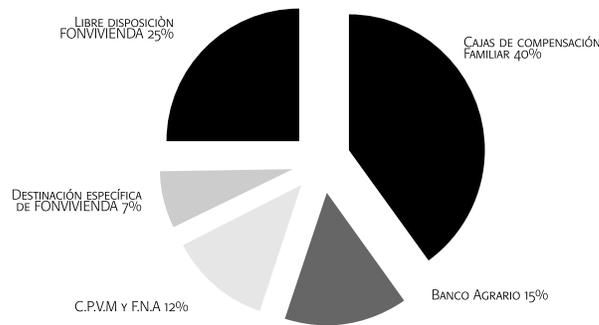
	META CUATRIENIO	ASIGNADOS 2003	PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL PARA EL AÑO 2003	% AVANCE CUATRIENIO
FONVIVIENDA	120.270	20.289	32,6%	16,9%
CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR	168.536	24.840	39,9%	14,7%
BANCO AGRARIO	59.400	9.370	15,1%	15,8%
C.P.V.M y F.N.A	51.794	7.746	12,4%	15,0%
TOTAL	400.000	62.245	100%	15,6%

Fuente: Informe al Congreso 2004 Alvaro Uribe Velez, 20 de julio de 2004, página 136.

Del total de subsidios asignados - ver gráfica siguiente-, la mayor parte de ellos proviene de las Cajas de Compensación Familiar; esta partida, en sentido estricto, no representa un monto presupuestal que este aportando el Gobierno. El esfuerzo presupuestal se concentra en los recursos asignados a FONVIVIENDA, los cuales, en algo así como el 20% de los mismos son utilizados para atender las calamidades corrientes de

un país:<sup>132</sup> - desplazados, afectados por desastres naturales, afectados por ataques terroristas, etc.-. Según el MAVDT<sup>133</sup> en lo corrido del año en la convocatorias para asignación de los SFV, de la bolsa ordinaria había un valor a asignar de \$106.390 millones; mientras para desastres naturales y atentados terroristas \$6.000 millones y para atención a población desplazada \$20.000 millones; del total de los tres grupos, los dos últimos representan el 19,64%.

GRÁFICA N° 22. PARTICIPACIÓN SOBRE EL TOTAL ASIGNADO



En el siguiente cuadro<sup>134</sup> se puede observar como las restricciones fiscales afectan especialmente a la vivienda:

CUADRO No. 13. PRESUPUESTO DE LA NACIÓN - INVERSIÓN SOCIAL EN SUBSIDIOS PARA VIS (MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004
APROPIACIONES DEFINITIVAS	50.994.409	62.752.144	66.458.026	71.744.098	77.647.602
PRESUPUESTO VIVIENDA	150.000	150.000	150.000	150.000	150.000
PARTICIPACIÓN VIVIENDA	0,30%	0,24%	0,22%	0,21%	0,19%
PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN FRENTE AL TOTAL PRESUPUESTO	15,10%	18,30%	15,10%	12,50%	11,90%

132. Se estima este porcentaje teniendo en cuenta las necesidades de disponer de unos recursos para atender a los hogares damnificados por desastre natural o calamidad pública y por actos ocurridos dentro del marco del conflicto armado interno, como esta consignado en los acuerdos 005 y 006 de 2003 del Fondo Nacional de Vivienda.

133. Beatriz Uribe Botero, "Colombia: Sistema de apoyo y financiamiento para adquisición de vivienda", presentación en el foro: "Financiación de vivienda, mercado de capitales y política social", Cartagena, agosto 19 de 2004. [www.asobancaria.com](http://www.asobancaria.com)

134. Alvaro Cobo, op cit

Una situación como la señalada, refuerza la idea de profundizar la focalización. Para ello, deberíamos unificar a la brevedad el valor del subsidio para la vivienda tipo 3 y 4 en 1 SMML, mientras con una Ley de la república, se elimina definitivamente este valor de la población objeto del subsidio familiar de la vivienda. Mantener por Ley la definición de vivienda de interés social en 135 SMML, no tiene mucho sentido en términos de equidad social. En la práctica, solo sirve para que el sector de la construcción reciba la devolución del IVA en proyectos que por definición no están dirigidos a los sectores más pobres de la población - el 50% del total de la población del país -.

Igual consideración se puede realizar con las exenciones tributarias de la Ley 623 del 2000 que como lo afirmó recientemente un estudio del Banco de la República, “Tuvieron un buen sentido de apoyo a la recuperación económica durante los difíciles años 2000 - 2002, pero creemos que ya han perdido su sentido fiscal en estas épocas de recuperación hipotecaria sostenida de los años 2003-2004. Además, los prepagos inducidos por estos alivios tributarios han impedido un descenso más rápido de las tasas de interés de las titularizaciones...Desde el punto de vista fiscal deberían eliminarse las exenciones de la Ley 623 del 2000, pues bajo las actuales circunstancias resultan “regresivas” y su balance fiscal es ya negativa - en el margen <sup>-135</sup>”; y como si fuera poco, este subsidio tributario beneficia al 10% más rico de la población, cuando no hacemos casi nada con la política pública para el 30% de la misma.

Resueltas las anteriores inequidades, es urgente buscar no solamente recursos para las familias más pobres del país, sino una política de Hábitat que la sustente. Nuevos recursos de presupuesto nacional, dada las dificultades fiscales, no es fácil encontrarlos. Las tasas de interés vigentes, son una barrera para dar préstamos a las personas de menores ingresos viviendo en la formalidad. La tasa según el sistema financiero es muy baja para el riesgo implícito a un deudor con alta probabilidad de no pago. La baja en el subsidio afectó negativamente a la demanda: En

135. Sergio Clavijo y otros, Michael Janna y Santiago Muñoz, La Vivienda en Colombia: sus determinantes económicos y financieros, agosto 2004, [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)

julio del 2004 las cajas tenían un excedente de recursos para asignar, cuando lo normal es una demanda doblando los recursos disponibles.

La discusión sobre las bondades de haber disminuido el subsidio enfrenta posiciones de difícil conciliación, entre quienes consideran las políticas como un error, caso Bogotá y algunos analistas, y quienes creen que esta es la mejor alternativa para la asignación del recurso escaso. Independientemente de quien tenga la razón, la política de vivienda tiene muy escasos recursos para las necesidades existentes; más grave aún; la reforma laboral tomó treinta mil millones de las cajas - servían para unos cinco mil subsidios - y los destinó para subsidiar el programa de desempleo y de créditos microempresariales.

El entorno macroeconómico es difícil. El déficit fiscal no controlado, el alto nivel de endeudamiento, la seguridad democrática, la competitividad de la economía gastando en infraestructura y las campañas contra el hambre y la pobreza no dan tiempo. Las grandes demandas de gasto dejan las posibilidades para inversión en hábitat en una situación muy difícil. No se quiere comprender la importancia de construir un hábitat de calidad. Las Fuerzas Armadas de Colombia - FARC - y las Autodefensas Unidas de Colombia -AUC - reclutan a diario a jóvenes y niños de las zonas marginales de los barrios de extrema pobreza de las ciudades. Mientras no observemos con atención esas canteras de miseria, - caldo de cultivo para la violencia -, y realicemos en ellas programas para cerrarles el camino a los alzados en armas, que cosechan en estos sitios de marginalidad y desempleo, no habrá posibilidades de paz.

Debemos echar mano a los instrumentos de gestión de nuestras ciudades. El cobro de plusvalía, ordenado por la Ley 388 de 1997, es una necesidad urgente y su potencialidad ya puede establecerse siguiendo de cerca los avances que ha venido diseñando la ciudad de Bogotá para tal fin; en la ciudad capital, la administración ha afectado los primeros 5526 predios que se benefician con sus normas, estimando un ingreso para los próximos cuatro años de unos \$170.000 millones, cifra muy cercana al valor asignado durante los dos primeros años de la administración del Presidente Uribe. No es exagerado pensar que si se actúa en las ciudades más importantes del país, podríamos obtener, en no mucho tiempo, unos recursos similares a los destinados por el presupuesto nacional en todo

el cuatrenio, para atender las necesidades habitacionales de los más pobres, esto es, el 30% de las familias que no reciben en la actualidad atención del Estado.

La utilización de estos recursos ha de tener una destinación específica para la población señalada; dicha política, dada sus características, debería indagar en intervenciones públicas inéditas en nuestro medio, para comenzar a definir los derechos de vivienda de los más pobres, que no son los de tener una vivienda en propiedad, sino el de disponer de un lugar digno para habitar. Las administraciones locales con los recursos del desarrollo urbano, deberían acometer a la brevedad la construcción de hogares de paso como los existentes en varios países del mundo, impulsando una política integral, entendiendo que la crisis de nuestra sociedad no es solo fiscal; es una crisis humanitaria y ella se ataca con políticas complejas de desarrollo humano sostenible en los territorios. La prueba de la validez de nuestros sistemas políticos descansa en sus políticas fiscales y su distribución económica. Las políticas sociales hay que juzgarlas con esos criterios.

#### IV. DIFICULTADES DE LAS POLÍTICAS DE HABITAT Y DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

##### *4.1 Complejidad y diversidad de las condiciones del hábitat en los territorios*

Las condiciones del hábitat en el contexto del desarrollo humano territorial, expresan la integración de un espectro amplio de factores objetivos y subjetivos entreverados en términos espaciales, ambientales, urbanos, socioeconómicos, culturales, regionales, etc., los cuales dan cuenta de la diversidad y complejidad de ésta problemática.

Consecuentemente, las políticas sobre el hábitat, sus programas e instrumentos deben corresponder a ésta complejidad y diversidad. Para ello es pertinente tener en cuenta los principios elaborados en la Cumbre Urbana, celebrada en Estambul, Turquía 1996, conocida como Hábitat II, donde se ha definido una ambiciosa agenda para el desarrollo humano en los territorios. El Programa Hábitat, allí aprobado, es un instrumento eficaz para la creación de asentamientos humanos sostenibles en lo concerniente al medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo social, las mujeres y la población, en el contexto de un mundo en creciente urbanización. Así mismo, en Estambul, se abrió paso a la participación en las conferencias mundiales de Naciones Unidas de las autoridades locales, organizaciones no gubernamentales y otros grupos sociales, en el logro de un desarrollo humano sostenible, haciendo hincapié en el intercambio de información oportuna y de experiencias a cerca de las mejores prácticas para resolver los problemas de los asentamientos humanos, a partir de iniciativas y modelos de pensamiento innovadores, adelantados por gobiernos locales y comunidades de base.

El desarrollo humano territorial impulsa una noción de lo público que trasciende el ámbito propiamente estatal, englobando un conjunto de acciones organizadas en torno a los objetivos de interés colectivo y abriendo espacios a la participación ciudadana para avanzar en

la solución de la crisis de muchos territorios, corrigiendo, mediante la interacción activa de gobernantes y gobernados, las fallas tanto del Estado como del mercado; para ello, toma como propios los planteamientos elaborados por varias conferencias de las Naciones Unidas, según los cuales, en el territorio, “no somos igualmente desiguales”; las asimetrías varían desde los distintos atributos de la ciudad a las dimensiones que la componen y la contienen. Esta compleja urdimbre entre atributos y dimensiones debe conjugar dos criterios: sistémico, que contribuye a abordar diferencialmente los distintos atributos y dimensiones, para potenciar allí la mayor igualdad de oportunidades y sinérgico según el cual, la mayor igualdad de oportunidades en un campo puede impactar favorablemente la igualdad de oportunidades en otro.

Hay un conflicto en las políticas económico-sociales contemporáneas: la tensión que se produce entre los compromisos públicos de la sociedad y, por otro, la necesidad de mantener la prudencia financiera y los equilibrios macroeconómicos exigidos por un mundo en globalización. Esta tensión, plantea la necesidad de articular y diferenciar con nitidez las dimensiones de la sociedad - políticas, económico-sociales y estético-culturales - que toman cuerpo en los territorios para definir en últimas las posibilidades o no de una creciente calidad de vida; la que puede disfrutar la gente en un territorio particular y que no es posible alcanzarla sino a través de la integralidad.

Las demandas territoriales sobre los recursos públicos suponen costos en la forma de sacrificios inmediatos y en términos de riesgos por inestabilidades macroeconómicas. Los cuidados en las demandas de fondos públicos, no se pueden tramitar impidiendo la participación pública en la toma de decisiones. Lo público, trasciende lo meramente gubernamental y abre espacios para la participación ciudadana, permitiendo avanzar en la solución de las crisis territoriales corrigiendo las asimetrías y las fallas, tanto de mercado como de gobierno. La resolución de las principales necesidades de los hábitat territoriales, se relaciona no solo con la comprensión sobre el grado de las privaciones, sino también con nuestra apreciación de lo que puede o no hacerse al respecto.

#### 4.2 La institucionalidad

Las políticas de hábitat y particularmente las de vivienda y desarrollo urbano deben partir del reconocimiento de la importancia del stock construido en la generación de servicios habitacionales para la mayor parte de la población. Deben comprender programas e instrumentos que hagan viable su cualificación y la generación de unidades adicionales. El mejoramiento de vivienda y entorno, densificación ordenada, renovación urbana, rehabilitación patrimonial, tratamiento de riesgo, etc., constituyen programas importantes que tienen la potencialidad de mejorar las condiciones habitacionales y la calidad de vida de la población que actualmente vive en un stock que se aproxima a los nueve millones de unidades.

En ésta misma dirección se deben considerar, como lo viene haciendo actualmente el gobierno nacional, acciones para el mercado inmobiliario más importante, como es el de arrendamientos. En éste tipo de tenencia, se debe reconocer, para profundizar las acciones, que allí coexisten problemas de tipo cualitativo y cuantitativo, pobreza, etc. Además, agrupa una población que potencialmente puede ser capturada, en una proporción no despreciable y como consecuencia de las restricciones de la oferta formal y la financiación, por procesos de urbanización y de producción de vivienda que dan origen a condiciones de marginalidad urbana.

La vivienda nueva y los subsidios directos a la demanda son apenas un programa y un instrumento de la política urbana y de vivienda. La singularidad que ocasiona restringir o enfatizar la acción del Estado en ellos, genera vulnerabilidad en la política y en el sector habitacional y de la construcción.

La legislación e instrumentación de la política es muy desequilibrada en contra de las familias más pobres. El poder económico de la intervención estatal - el subsidio - debería orientarse preferentemente a corregir desequilibrios y no a fomentar solamente la oferta del sector privado. Una política menos excluyente y con beneficios cuantificables para las familias más pobres de la sociedad, es una necesidad inaplazable.

La interacción a través del mercado, no refleja los intereses ni las preocupaciones de las familias más pobres. El objetivo de una política

de desarrollo humano con impacto territorial, es el de crear las condiciones que faciliten a las familias más necesitadas, su tránsito a una categoría espiritual que en el mundo civilizado hemos denominado, persona humana.

La persona humana no es posible construirla sin dignidad, subjetividad y sociabilidad. Estas categorías son inalcanzables sin la producción de un hábitat sin carencias básicas no resueltas. Es imposible alcanzar un estado confortable de desarrollo humano en el territorio, si la ciudadanía y sus asociaciones no disponen de autonomía para elegir libremente sus objetivos y los medios para alcanzarlos

La falta de atención a las familias más pobres y la crónica escasez de recursos para adelantar una política de hábitat, hace que muchas de las expectativas de la población más necesitada no se resuelvan institucionalmente y esto introduce nuevos problemas: el languidecimiento democrático; como lo ha puesto en evidencia el PNUD, la poca eficacia de los gobiernos para abordar los problemas de pobreza, y lleva a un déficit de ciudadanía, resultante de no producir avances efectivos en el disfrute de los derechos, incluido, el derecho a un hábitat digno.

La economía marginal o sumergida es la constante de los hábitats urbanos del país y esto hace que la legalidad del Estado no se extienda a amplias zonas de nuestras ciudades. Este punto es de enorme trascendencia cuando nos encontramos frente a la mayor ola de urbanización de nuestra historia; muchas de nuestras ciudades, no pueden entenderse sin sus respectivas áreas metropolitanas o conurbaciones, en el contexto de un marco territorial más amplio: la ciudad región. La compleja red de intercambios e interacciones que se desarrollan en los entreveramientos metropolitanos, son el hábitat más característico para la mayoría de la población del país. De allí la importancia del diseño de políticas habitacionales y de subsidios, enmarcadas en una política urbana integral.

La fuerte presencia del hecho urbano y metropolitano no puede hacernos olvidar la enorme desigualdad en nuestro territorio. Los departamentos donde se encuentran asentadas las principales ciudades del país - Bogotá, Medellín, Cali -, concentran más del 50% de la producción nacional, reflejando las enormes inequidades de nuestro proceso de desarrollo. El caso de Bogotá es la síntesis de ésta situación: concentra el

37% de las comunicaciones, una cuarta parte de la industria y del consumo de gas, electricidad y agua y el 28% del comercio y todo esto, en no más del 2% del territorio nacional.

El cambio en el modelo de gestión estatal sobre el sector - de la producción de VIS a los subsidios directos a la demanda - no ha sido asimilado suficientemente por la población objeto y los entes territoriales. Esta situación, es una muestra de las dificultades de la política por llegar a las poblaciones marginadas. Una manifestación de la percepción de la población objeto de la política habitacional sobre su pertinencia y efectividad social se expresa, de manera insistente, en considerar los programas del ICT como un referente positivo en ésta área del gasto público.

Para los sectores marginales, es de importancia que se creen y protejan sus derechos de propiedad, bases indispensables para la creación de mercados más amplios y competitivos; sin estos derechos, los mercados no existen o funcionan muy mal. Un desarrollo urbano con perspectiva de largo plazo exige políticas urbanas articuladas en el territorio y esto va mucho más allá del impulso a la inversión y a la empresa privada; hay que construir una institucionalidad que facilite una distribución socialmente aceptable de los recursos. La democratización del gasto público y su canalización hacia los más pobres, es una meta - institución que sirve de soporte para el resto del entramado institucional de nuestros territorios.

Al cuestionamiento permanente del modelo vigente fundamentado en los subsidios directos a la demanda, se suma la diversidad de alternativas de intervención del problema habitacional que han sido implementadas por los municipios; para el caso colombiano son destacables las intervenciones realizadas en ciudades como Bogotá a través de Metrovivienda y las discusiones recientes encaminadas a incrementar el subsidio de la vivienda a segmentos pobres de la población, pero en ningún caso, dirigido a los sectores más pobres de la ciudad. Igualmente, se resaltan los cuantiosos subsidios otorgados en el Eje Cafetero y particularmente en la ciudad de Armenia, donde no menos del 20% de los “beneficiados” con el apoyo del subsidio estatal han abandonado sus viviendas para volver a ocupar sus hábitats marginales; esta situación, debe ser estudiada en profundidad, pero hace recordar como, el problema de la vivienda de los más pobres, no es meramente un problema de vivienda, sino de ingresos y de empleo.

El problema del empleo y particularmente el de lograr mejoras en la distribución y en el nivel del ingreso, es un obstáculo severo para los programas convencionales del hábitat, y ésta situación, no es fácilmente modificable en el corto plazo; conlleva políticas persistentes y de largo aliento para lograr efectos y resultados importantes en situaciones que se han acumulado durante muchos años. Las desigualdades no son meramente de ingresos, ellas también lo son en el acceso a los servicios, y en los activos productivos. Esta desigualdad limita las posibilidades de crecimiento y reduce, como lo ha puesto de presente el Banco Mundial, los efectos sobre los niveles de pobreza.

El compromiso de las Naciones Unidas para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio, adoptados por los Estados miembros de la ONU en el año 2000, en la medida en que contemplan la disminución de la pobreza y sus efectos sobre la vida de las personas, es un compromiso para con las familias más pobres; con su cumplimiento, los territorios del mundo, pueden mejorar las condiciones de vida de los habitantes en asentamientos humanos precarios.

El cuestionamiento permanente al modelo vigente de los subsidios, señalado atrás, no es una situación negativa *per se*, pero en las condiciones que se ha presentado, ha generado confusión dentro de la población objeto del programa de VIS.

A esto se suman los mensajes de cada gobierno descalificando la gestión de las instituciones operadoras de los principales instrumentos de los programas y la política de vivienda, como sucedió primero con el ICT y el BCH y luego con el INURBE y los cambios frecuentes en la normatividad; ante la población éstos mensajes generan desconfianza en las instituciones, falta de credibilidad en la política social y desestimulan el interés requerido para obtener buena información y participar en su ejecución.

#### *4.3 La inversión social y el gasto público en vivienda de interés social*

El Estado colombiano no ha sido consecuente con uno de los más importantes principios del modelo de subsidios directos a la demanda de vivienda: complementar la capacidad de pago de los hogares más pobres.

Lo anterior se evidencia en la pérdida de participación en la inversión social del sector y de los recursos asignados directamente para el subsidio familiar de vivienda. La demora, derivada de ésta restricción, en los procesos de adjudicación y pago del SFV, desestimulan la población objeto y los oferentes de proyectos VIS. En Colombia, se detecta un preocupante desinterés empresarial en los programas de VIS. Reglas claras y estables, son la base para construir confianza en una actividad con riesgos altos.

Uno de los temas de fondo en este caso se relaciona con la falta de correspondencia entre las condiciones socioeconómicas de la población, sus necesidades habitacionales, los requerimientos de recursos consecuentes, y la asignación sectorial establecida en el Plan Nacional de Desarrollo

A nivel ilustrativo se puede referenciar que el CENAC estima unos requerimientos anuales de 171.000 SFVs para vivienda nueva y más de 300.000 para mejoramiento, asumiendo unos plazos de atención del déficit cuantitativo y cualitativo de 15 y 5 años, respectivamente

Una atención decidida a los más pobres del país, requiere de la creación de una nueva institucionalidad, que no se reduce a la sola creación de entidades especializadas en crédito para estos sectores. Demanda, innovaciones más profundas y complejas

#### *4.4 Diagnóstico y cuantificación*

Las instituciones públicas no han afrontado con profundidad y continuidad la responsabilidad de generar la producción de diagnósticos y mediciones apropiadas del problema habitacional y urbano de los hogares colombianos; lo que se mide tiende a mejorar lo existente, a través de comparaciones evaluando costos y beneficios. La observación de la realidad no es independiente de la forma como concebimos el mundo; una estadística fiel y oportuna es la clave para la evaluación de nuestras metas; empero, la sociedad no se compone meramente de cifras. Los problemas de la gente pasan por lograr que la vida de la mayoría sea más amable y esto no se alcanza sino con la creación de un marco de actuación, donde se disminuyan las desigualdades sociales, mejorando las dotaciones iniciales en vivienda, salud, educación, empleo e ingresos.

La ausencia de registros estadísticos permanentes y su discusión pública han afectado drásticamente la pertinencia social de las políticas de hábitat y marcan su desfase entre las inmensas necesidades y los recursos asignados en el gasto público para afrontarlas.

La falta de conocimiento sobre la magnitud del déficit habitacional y, especialmente, sobre las características socioeconómicas y condiciones habitacionales de la población más pobre, lleva a decisiones equivocadas sobre el manejo de los instrumentos, como ha sucedido con el crédito habitacional, el SFV, el ahorro programado, etc.

Los buenos resultados en la aplicación de las políticas de hábitat, no son gratuitos. Son consecuencia de la calidad de los instrumentos y programas y de la pertinencia de la política con respecto a las condiciones habitacionales de la población. La calidad en la formulación de la política depende, a su vez, de la calidad del diagnóstico y de la medición de ésta problemática. Los recursos requeridos y la legitimidad de la política, son eslabones que conectan éstos procesos con la población.

#### *4.5 El mercado financiero*

La crisis y abolición del sistema UPAC deslegitimó el sistema financiero colombiano. La población no tiene interés en endeudarse ni los bancos en prestar. Los sustitutos de los productos y servicios bancarios tradicionales del sector son insuficientes, imperfectos y no constituirán una solución en el largo plazo.

La limitación de crédito para VIS, para trabajadores informales y formales con ingresos de menos de 2 smml, se suma a los problemas de recursos para el SFV, produciendo un resultado muy negativo sobre la focalización, cobertura e incidencia efectiva del programa de VIS del gobierno nacional

#### *4.6 Las condiciones socioeconómicas de la población*

El empobrecimiento de la población constituye el principal factor limitante para la superación de los niveles de calidad de vida y de las condiciones habitacionales de los hogares

Esta situación desborda el gasto público asignado; el presupuesto del SFV, y el complemento requerido por los hogares para habilitar su capacidad adquisitiva de vivienda es muy bajo, incluso para la disminución de los abultados déficits acumulados. En estas circunstancias se ha marginado a los hogares del mercado de crédito y del mercado de soluciones habitacionales.

La situación anterior, genera incompatibilidad entre las necesidades habitacionales de la población, su capacidad económica y las soluciones de vivienda que ofrece el mercado. En el anterior contexto, la intervención ordenada del Estado, hace imperativo la formulación de una política de hábitat en el contexto del desarrollo humano territorial que reconozca la diversidad y complejidad de los asentamientos humanos.



## BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, Alberto y VIVAS, Alejandro. *Pobreza: una propuesta de análisis sistémico.* , Serie Soluciones en Desarrollo No. 13. Instituto de Políticas de Desarrollo, IPD, Pontificia Universidad Javeriana, Fundación Konrad Adenauer. Bogotá, 2004.

ALVAREZ, Francisco. “Compromisos sociales, democracia y método en la obra de Amartya Kumar Sen”. En: *Revista Internacional de Filosofía Política* No. 12. Madrid-México, 1998.

ARCOS, Oscar; BECERRA, Emperatriz y otros. *Políticas sociales en Colombia 1980-2000.* CINEP. Bogotá, 2000.

ASOBANCARIA. *Memorias. Financiación de vivienda, mercado de capitales y política social.* Cartagena, 19 y 20 de agosto de 2004. [www.asobancaria.com](http://www.asobancaria.com)

BOLTVINIK, Julio. “Opciones metodológicas para medir la pobreza en México”. En: *Revista Comercio Exterior*, octubre de 2001.

BOLTVINIK, Julio. “Tipología de los métodos de medición de la pobreza. Los métodos combinados”. En: *Revista Comercio Exterior*, Vol. 53, No. 5, mayo de 2003.

BRAND, Peter. “Espacios críticos del medio ambiente y del hábitat”. En: *Colombia. Ciencia y tecnología.* Vol. 21. No. 2, abril - junio de 2003

CABALLERO ARGÁEZ, Carlos. *El desdén por las instituciones. El Tiempo*, Bogotá, agosto 7 de 2004

CARDONA, Ramiro. “Guías preliminares para el entendimiento de los asentamientos humanos como un sistema”. En: *Revista Escala* 81. Año 9. No 65.

CASTORIADIS, Cornelius. *La institución imaginaria de la sociedad.* Volumen I y II. Tusquets Editores, Buenos Aires, 1983 y 1989.

CASTORIADIS, Cornelius. *Ontología de la creación.* Ensayo y Error, Bogotá, 1997.

CENAC - INURBE. *Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia. Aspectos teóricos y metodológicos.* Bogotá, 1993.

CENAC. *Método para el estudio de calidad de la vivienda urbana y rural, y estimación del déficit cualitativo.* Bogotá, 1977.

CEPAL. *Cuentas de ingresos y gastos de los hogares de ocho países latinoamericanos. Metodología, resultados y comentarios generales.*

CLAVIJO, Sergio. “Crecimiento, productividad y la nueva economía: Implicaciones para Colombia”. [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co), enero 2003.

CLAVIJO, Sergio; JANNA, Michael y MUÑOZ, Santiago. “La vivienda en Colombia: sus determinantes económicos y financieros”. Agosto 2004, [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)

Alcaldía Mayor de Bogotá. Comité Hábitat. “Política de hábitat y seguridad humana”. Documento interno para discusión. Proyecto: Unidad Coordinadora de Política Habitacional. Diciembre de 2003.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, CONPES 3305. *Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano.* Bogotá, agosto de 2004.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, CONPES 3287. *Programa de subsidio familiar de vivienda en especie en lotes de la Nación.* Bogotá, mayo de 2004.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, CONPES 3269. *Bases para la optimización del programa de subsidio familiar de vivienda y lineamientos para dinamizar la oferta de crédito de vivienda de interés social.* Bogotá, febrero de 2004.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, CONPES 3260. *Política nacional de transporte urbano y masivo.* Bogotá, diciembre de 2003.

Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación, CONPES 2808. *Ciudades y ciudadanía: la política urbana de el Salto Social.* Bogotá, septiembre de 1995.

Contraloría General de la República. *Evaluación de la política social 2003.* Marzo de 2004.

CORREDOR, Consuelo. “Pobreza, equidad y eficiencia social”. En: *Cuadernos PNUD-MPS No. 1 Investigaciones sobre Desarrollo Social en Colombia*, enero de 2004.

CORREDOR, Consuelo, Ed. *Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición.* CINEP Bogotá, 1999.

CURRIE, Lauchlin. “Condiciones necesarias para el funcionamiento satisfactorio del proceso de filtración o escalamiento”. En: *Cuadernos de Economía*. Vol. 13. No. 18-19, Universidad Nacional, Bogotá, 1993.

CURRIE, Lauchlin. “La política urbana en un marco macroeconómico”. En: *Cuadernos de Economía*. Vol. 13. No. 18-19, Universidad Nacional, Bogotá, 1993.

CURRIE, Lauchlin. *Taming the Megapolis: A Design for Urban Growth*. Oxford, Pergamon Press, 1976, pp.ix 127. Publicado en español como *Urbanización y desarrollo: un diseño para el crecimiento metropolitano*. CAMACOL, Bogotá, 1988.

CURRIE, Lauchlin. “Los Objetivos del Desarrollo”. En: *Cuadernos de Economía*. Vol. 13. No. 18-19, Universidad Nacional, Bogotá, 1993.

DANE. *Las estadísticas sociales en Colombia*. Primera Edición, Bogotá, 1993.

DE LA DEHESA, Guillermo. *Globalización, desigualdad y pobreza*. Alianza Editorial, Madrid, 2003.

DE SOTO, Hernando. *El misterio del capital*. Editora El Comercio S.A, Lima-Perú, 2000.

——— “El misterio del capital”. En: *Revista Finanzas y Desarrollo*, -FMI, Vol. 38 No. 1, marzo de 2001.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. *Informe al Congreso 2004* - Álvaro Uribe Vélez, www.dnp.gov.co. Bogotá, julio de 2004.

——— Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 - Hacia un Estado Comunitario. www.dnp.gov.co, Bogotá, 2003.

——— La Revolución Pacífica. Plan de Desarrollo Económico y Social. Bogotá, octubre de 1991.

DOYAL, Len; GOUGH, Ian. *Teoría de las necesidades humanas*. Economía Crítica, Barcelona, 1994.

EL TIEMPO. “Pobres: su problema es la estadística”, agosto 3 de 2004.

——— “Faltan recursos para vivienda: Álvaro Uribe”, agosto 7 de 2004.

EMMERIJ, Louis y NUÑEZ DEL ARCO, José, Compiladores. *El desarrollo económico y social en los umbrales del Siglo XX.*, BID, Washington D.C, 1988.

ESPINOSA VALDERRAMA, Abdón. Columna “Contra la indigencia, la pobreza y el desempleo”. En: *El Tiempo*, agosto 3 de 2004.

FEDEVIVIENDA. Foro por Colombia, ATI. Memorias, CD. Foro Reforma Urbana y Desarrollo Territorial. Bogotá, octubre de 2003.

FERNÁNDEZ, Roberto. “Ciudades al borde de un colapso”. En: *Colombia. Ciencia y tecnología*. Vol. 21. No. 2, abril - junio de 2003.

FERRARI, Cesar A. *Política económica y mercados*. Javegraf, Bogotá, julio de 2002.

FRANCO, Yago. *Magma*. Editorial Biblos, Buenos Aires, 2003.

FRENCH DAVIS, Ricardo. “Desarrollo humano y economía: América Latina en la actual era de la globalización”. En: *Revista Latinoam. de Desarrollo Humano* No. 1 [www.revistadedesarrollohumano.org](http://www.revistadedesarrollohumano.org)

FRESNEDA, Oscar. “Marco conceptual para un sistema de indicadores de vivienda y entorno”. En: *Desarrollo urbano en cifras* No 1. CENAC - MDE. Bogotá, octubre de 1996.

——— “Magnitud del déficit habitacional en Colombia”. En: *Desarrollo urbano en cifras* No. 3. CENAC - MDE. Bogotá, noviembre de 1997.

FRESNEDA, Oscar; SARMIENTO, Libardo; MUÑOZ, Manuel y otros. *Pobreza, violencia y desigualdad: Retos para la nueva Colombia*. Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza, noviembre de 1991

FRIEDMAN, Milton. *Los prejuicios del dinero*. Editorial Grijalbo, S.A., Barcelona, 1992.

GIRALDO ISAZA, Fabio. *Ciudad y crisis. ¿Hacia un nuevo paradigma?* Tercer Mundo Editores, CENAC, Fedevivienda, Ensayo & Error, U. Javeriana, Bogotá, 1999.

GIRALDO ISAZA, Fabio, Ed. *Ciudad y complejidad*. FICA, Ensayo & Error, Bogotá, 2003.

——— “La Upac y la Corte Constitucional”. En: Patricia Rentarías Salazar y Oscar A Alfonso-editores académicos-. *La ciudad: transformaciones, retos y posibilidades*. CEJA, Bogotá, 2002.

——— “Las políticas de vivienda en los noventa”. En: *Desarrollo urbano en cifras* No. 2. CENAC - MDE. Bogotá, abril de 1997.

——— “Vivienda y calidad de vida”. En: *Revista Camacol*. Volumen 13, No. 43, Bogotá, junio de 1990.

- “Vivienda”. En DANE: *Las estadísticas sociales en Colombia*, Bogotá, 1993
- “Hábitat y sostenibilidad”. En: *Colombia. Ciencia y tecnología*. Vol. 21. No. 2, abril - junio de 2003.
- “Hacia una concepción de la vivienda y el desarrollo urbano”. En: *Revista Camacol* N° 57, diciembre de 1993.
- GIRALDO ISAZA, Fabio y VIVIESCAS, Fernando, Ed. *Pensar la ciudad*. CENAC, Fedevivienda, Bogotá, 1996
- GOMEZ BUENDIA, Hernando. Los informes Nacionales de Desarrollo Humano en América Latina; presentación realizada en el lanzamiento del Informe Regional de Desarrollo Humano 2004: Un Pacto por la región, Manizales Julio 8, 2004
- GOMEZ, Jairo. Transmilenio la Joya de Bogotá. Ediciones Panamericana, Bogotá, 2004
- GONZALEZ, Jorge Iván - Editor. Inserción Precaria, Desigualdad y Elección Social, CINEP Bogotá 2000
- GRIFFIN, Keith. Desigualdad Internacional y Pobreza Nacional. Fondo de Cultura Económica 1984
- GUEVARA, Jacqueline; HERNANDEZ, Amílkar. Los Grandes Costos de la Pobreza, El Tiempo, domingo 8 de agosto de 2004
- GUTIERREZ, Alberto. Ponencia Desarrollo de Esquemas de Financiación de Vivienda en el Foro Hacia el Desarrollo Habitacional en Colombia. CEMEX - CENAC. Mayo de 2003
- JARAMILLO, Samuel. Las Necesidades Habitacionales de la Población Bogotana, Revista CAMACOL No. 43, julio de 1990
- LANDERRETICHE, Oscar. Demandas Futuras por Vivienda Popular, Extractos teóricos en Revista CAMACOL No. 28, Bogotá septiembre de 1986
- LEFF, Enrique. Saber Ambiental. Sustentabilidad, Racionalidad, Complejidad, Poder. Siglo veintiuno editores en coedición con UNAM y PNUMA. México, 1998
- MARTIN, David y otros. Métodos for CPS Income Imputacion. Journal of the American Statiscal Association No. 393, marzo 1986
- MAX-NEEF, Manfred; ELIZALDE, Antonio; HOPENHAYN, Martín. Desarrollo a Escala Humana. Una Opción para el Futuro. Centro de Alternativas de Desarrollo, CEPUR. Santiago de Chile. 1986

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto número 2083 de 2004, [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co), Bogotá, junio de 2004

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto número 1788 de 2004, [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co), Bogotá, junio de 2004

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto número 0975 de 2004, [www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co), Bogotá, marzo de 2004

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Camino Hacia un País de Propietarios con Desarrollo Sostenible, Plan Sectorial 2002-2006. Bogotá 2004

Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. Presentación general Ley de Desarrollo Territorial. Fotolito Parra y Cía Ltda. Bogotá, D.C. Julio de 1997

Ministerio de Desarrollo Económico. Ciudades y Ciudadanía: La Política Urbana del Salto Social. Ministerio de Desarrollo Económico, Viceministerio de Vivienda, Desarrollo y Agua Potable, Bogotá 1995

Ministerio de Desarrollo Económico. Ley 9 de 1989. [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co)

Ministerio del Medio Ambiente. Sistema de Indicadores Ambientales. Bogotá. 1998

MOCKUS, Antanas. Transmilenio es un Espacio de Convivencia y Fortalecimiento de los Principios Democráticos. En: Jairo Gómez, Transmilenio la Joya de Bogotá. Ediciones Panamericana, Bogotá, 2004

MOLINA, Humberto. Colombia: Vivienda y Subdesarrollo Urbano., CPU-Finispro, Bogotá, Julio de 1979

MONTENEGRO, Santiago. Evaluación de los Indicadores de Desarrollo Social de Colombia 1990-2003.

Presentación ante el Consejo de Ministros, julio 31 de 2004

NUSSBAUN, Martha; SEN, Amartya. La Calidad de Vida. Fondo de Cultura Económica. México. 1993

Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Derechos Humanos, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional - Volumen 2. Tercera edición, Bogotá agosto 2003

PACHON, Álvaro y Asociados Ltda. Contabilización y Análisis de la Información del Censo de Vivienda de 1985, mimeógrafo, Bogotá, febrero de 1990

PEÑALOSA, Enrique. Transmilenio es Hoy un Ejemplo de Administración Pública. En: Jairo Gómez, Transmilenio la Joya de Bogotá. Ediciones Panamericana, Bogotá, 2004

PISARELLO, Gerardo. Vivienda para Todos: Un Derecho en (de) Construcción, Icaria Barcelona 2003

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la Democracia en un Mundo Fragmentado, Madrid, Mundiprensa

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2003: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: Un Pacto Entre las Naciones para Eliminar la Pobreza. Madrid, Mundiprensa

PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano 2004: La Libertad Cultural en el Mundo Diverso de Hoy. Madrid, Mundiprensa

PNUD. La Democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, PNUD, Buenos Aires 2004

PORTAFOLIO. Pobreza: ¿sólo estadística? Agosto 4 de 2004

RAMIREZ, Clara; RIVERA, Magda y CASTAÑEDA, Martha. Coincidencias y Diferencias en la Estimación de la Pobreza. Contraloría General de la Republica Agosto de 2004

RIVERA PAEZ, Jorge Alberto. Hábitat, Universidad Católica de Colombia, Bogotá 2003

ROA, Oscar Alfonso. Gasto Público Municipal en Vivienda y Agua Potable. Desarrollo Urbano en Cifras No. 3. MDE - CENAC. Noviembre de 1997

ROBINSON, Joan. Filosofía Económica, Editorial Gredos, S.A. Madrid 1966

RODRIK, Dani. Crecimiento Económico o Reducción de la Pobreza: Un Vano Debate. En: Finanzas & Sociedad, diciembre 2000

SALA-I-MARTIN, Xavier. Apuntes de Crecimiento Económico, segunda edición, Antoni Bosch editor, Barcelona 2000

SANDILANDS, Roger J. Vida y Política Económica de Lauchlin Currie, Fondo Editorial Legis, Bogotá 1990

SCHUMPETER, Joseph A. Capitalismo, Socialismo y Democracia, Aguilar, Madrid 1988

SEN, Amartya. La Economía Política de la Focalización. En: Comercio Exterior. Vol. 53. No. 5. Junio de 2003

SEN, Amartya. ¿Qué Impacto Puede Tener la Ética? Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, Presentación en la Reunión Internacional ética y desarrollo: BID-Gobierno de Noruega 2002

SEN, Amartya. Desarrollo y Libertad, Bogotá Planeta Editores, 1ª. Reimpresión Julio, 2000

SEN, Amartya. El Futuro del Estado de Bienestar, la factoría No. 8, Febrero 1999

SEN, Amartya. La Desigualdad Económica. Fondo de Cultura Económica, México, 2001

STIGLITZ, Josef E. Empleo, Justicia Social y Bienestar de la Sociedad. En: Revista Internacional del Trabajo Vol. 121, No. 1-2

SURJIT, Bhalla. Imagine There is no Country. Poverty, Inequality and Growth in the era of Globalization, Institute for International Economics, Washington, Septiembre 2002

TM EDITORES (edición), INURBE, FNA (coedición). Un Mundo en Proceso de Urbanización. Informe Mundial Sobre los Asentamientos Humanos 1996. Tomo I. Bogotá, D.C. 1997

TODOROV, Tzvetan. Deberes y Delicias, Una Vida entre Fronteras, Fondo de Cultura Económica, México 2002

TORRES, Carlos Alberto. La Ciudad: Hábitat de Diversidad y Complejidad, Universidad Nacional, Bogotá 2000

UN-HABITAT. Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos. [www.unchs.org/unchs/spanish/hagendas](http://www.unchs.org/unchs/spanish/hagendas)

URRUTIA, Miguel. Las Instituciones y el Desarrollo Económico. En: Nota Editorial Revista Banco de la República, septiembre 2002

WILLIAMSON, John. What Washington Means by Policy Reform in Latin American Adjustment: How Much Has Happened, 1990

WILLIAMSON, John. No hay Consenso, En: Revista Finanzas & Desarrollo -FMI-, Septiembre 2003

## VI. ANEXOS

### *6.1 Metodología de ajuste de ingresos: la medición de la pobreza por insuficiencia de ingresos.*

*Francisco Javier Lasso Valderrama*

#### **6.1.1. Introducción**

En la medición de la pobreza por insuficiencia de ingresos y en la medición de la distribución del ingreso, los investigadores sociales han tenido que resolver dos problemas respecto a la información de ingresos recolectada en las encuestas de hogares - EH -: cómo minimizar la omisión? y cómo minimizar la subdeclaración? Desde finales de la década de los ochenta, tanto el DANE y luego el DNP, como los organismos internacionales multilaterales como CEPAL, el programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, han aplicado dos metodologías para resolver estos problemas de omisión y subdeclaración del ingreso en la medición de la pobreza: la primera utiliza la teoría de capital humano<sup>136</sup>, y la segunda, la homologación de la cuenta de ingresos de los hogares de las Cuentas Nacionales - CN - a los ingresos declarados en las Encuestas de Hogares - EH -<sup>137</sup>.

La primera metodología se basa en la teoría de capital humano que en algunas experiencias ha sido fortalecida con otras variables explicatorias del ingreso<sup>138</sup> y en este estudio se utilizó para la imputación

136. Metodología aplicada por el profesor Jorge Martínez de la Universidad Nacional dentro del marco del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realizado en el DANE

137. CEPAL, cuentas de Ingresos y Gastos de los Hogares de Ocho Países Latinoamericanos. Metodología, resultados y comentarios generales .

138. Encuesta sobre Equidad en la Gestión Fiscal de la CGR y el CENAC para el estudio del mismo nombre

del ingreso no informado en las encuestas de hogares, es decir para minimizar la omisión.

La segunda metodología referida a las CN, se utilizó para minimizar el error producido por el subregistro del ingreso en las encuestas con cobertura nacional. No se aplica en las encuestas de hogares urbanas tradicionales y más recientemente en las continuas realizadas por el DANE, debido a la no disposición de la información actualizada de las cuentas económicas para todas las ciudades encuestadas. Este ajuste se hace por fuentes de ingreso: salarios, ganancias y otros ingresos no laborales. Además, se imputa el excedente neto por propiedad de la vivienda a los hogares propietarios de la vivienda<sup>139</sup>.

### **6.1.2 Metodología de Imputación con Base en Modelos de Regresión.**

Existen diversas técnicas para imputar información no declarada de una variable<sup>140</sup>. Entre otras se cuentan: i) el “Hot deck” y ii) los modelos de regresión. La primera, es muy conocida y aplicada por el The U.S. Bureau of the census y se aplica en la imputación del ingreso con el supuesto de que los receptores de las familias que residen en un barrio o zona de una ciudad, al igual que en cierta región del país, tienen un nivel de ingresos homogéneo. De acuerdo con este supuesto se imputa el ingreso del vecino receptor informante más cercano al no informante.

La segunda técnica, aplicada en este estudio, consiste en un modelo de regresión que explica el logaritmo del ingreso con base en variables de capital humano y otras variables de localización geográfica, sociales y económicas. La función de ingreso resultante, se utiliza para imputar el ingreso omitido en las EH, construyendo funciones por ciudades y categorías socio-económicas de perceptores declarantes en cada una de las encuestas. Esta función logarítmica del ingreso se aplica a los perceptores no informantes, con el supuesto que el ingreso de ellos corresponde

139. Se aplicó en el estudio: “Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996. José Antonio Ocampo, María José Pérez, Camilo Tovar y Francisco Javier Lasso

140. David Martín y otros, Methods for CPS Income Imputation, Journal of the American Statistical Association, marzo 1986, vol. 81, N° 393

al ingreso promedio de los perceptores informantes con las mismas características socio-ocupacionales y con el mismo lugar de residencia.

En los desarrollos alcanzados por la Dirección de Desarrollo Social del Departamento Nacional de Planeación<sup>141</sup>, se encontraron modelos que contenían las variables estrictas de capital humano - educación, experiencia y género, no se incluye la habilidad por falta de información -, por posición ocupacional y ciudad. Para este procesamiento de las condiciones de vivienda que se hizo se encontraron modelos que incorporan nuevas variables explicatorias del ingreso con un nivel de explicación relativamente mayor y se hicieron algunos avances respecto a los modelos desarrollados anteriormente. Entre estos avances se cuenta la imputación de ingresos con base en la técnica de muestreo con reemplazo de “bootstrapping”<sup>142</sup>. Esta técnica asigna un ingreso a los no informantes que esta compuesto por dos sumandos: la estimación del valor promedio que asigna el modelo de regresión diseñado de acuerdo con las variables explicatorias, más el residuo de un informante que es seleccionado al azar por medio de una distribución uniforme. Los receptores de ingresos informantes y no informantes se clasifican en deciles de acuerdo con el valor de predicción de ingreso estimado por el modelo de regresión y la selección del residuo se hace sobre los informantes del decil al cual pertenece el receptor no informante. Se aplicaron diversas distribuciones a los residuos del modelo de regresión lineal: normal, lognormal y la uniforme por deciles, para imputar ingresos en las encuestas de hogares. La última distribución fue la seleccionada por tener menos desviación promedio por decil.

### **6.1.3 Metodología de Ajuste de Ingresos de las Encuestas de Hogares con base en las Cuentas Distritales**

Esta metodología fue aplicada inicialmente por la CEPAL-Chile, luego en Colombia, se aplicó en el Proyecto de Superación de la Pobreza del DANE y financiado por el PNUD, a partir de estos estudios se ha venido

141. Banco de Fuentes primarias de la división de indicadores y orientación del Gasto Social DIOGS-DNP

142. David Martín y otros, Ibid.

aplicando en todos los estudios sobre pobreza, entre otros, en el estudio “Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia: 1978-1996”. José Antonio Ocampo, María José Pérez, Camilo Tovar y Francisco Javier Lasso. La metodología consiste básicamente en contrastar y homologar las fuentes de ingreso corriente de los hogares, entre las EH y las Cuentas Económicas.

Para hacer comparables los rubros de ingreso corriente se realizan los siguientes cálculos utilizando las Cuentas Nacionales de cada año puesto que las Cuentas Distritales no tienen estos rubros desagregados.

#### 6.1.3.1 Remuneración de los Asalariados.

A la remuneración Nacional total de los asalariados - Cuadro Nro. 31 de Cuentas Nacionales - se les resta las contribuciones a la seguridad social patronales - Cuadro Nro. 29 de Cuentas Nacionales - y las contribuciones imputadas para la asistencia a empleados - Cuadro Nro. 31 de Cuentas Nacionales -. En esta cuenta quedan incluidos los pagos laborales a la contribución de la seguridad social y el pago en especie de los empleadores a los empleados.

#### 6.1.3.2 Excedente Bruto de Explotación - EBE -

El EBE se separa en: excedente por propiedad de la vivienda y el excedente restante conformado por las ganancias generadas por otros bienes de capital como maquinaria y equipo - incluyendo transporte -. El excedente por propiedad de la vivienda se obtiene del rubro - 32 - Alquileres de vivienda del cuadro Nro. 15 de las Cuentas Nacionales.

Al excedente de explotación por propiedad de la vivienda se le considera **neto** dado que la metodología de las Cuentas Nacionales y consultas hechas a expertos, así lo consideran. Este se imputa a los hogares propietarios de vivienda totalmente pagada como una proporción de su ingreso total ajustado.

Al excedente de explotación por otros conceptos - maquinaria y equipo - de CN se sigue considerando bruto, es decir no se descuenta el consumo de capital fijo - depreciación -.

Es importante anotar que el EBE de las CN considera el autoconsumo de los hogares.

#### 6.1.3.3 Otros Ingresos

Como las EH tradicionales tienen un sólo monto para captar los ingresos provenientes de otras fuentes que no son laborales, se agruparon estas fuentes de las Cuentas Nacionales en un solo rubro, aunque en los últimos años estos rubros fueron desagregados en sus conceptos. Además se le restó al rubro de prestaciones de seguridad social el valor correspondiente en especie - salud - que aparece en el cuadro Nro. 29 de las Cuentas Nacionales.

#### 6.1.3.4 Los costos de las Canastas de Línea de Indigencia - LI - y de Línea de Pobreza - LP -

Para la estimación del porcentaje de hogares indigentes y pobres por insuficiencia de ingresos se tomaron los costos de las canastas de Líneas de Indigencia y de Pobreza siguientes, según el área de cobertura geográfica:

- Para las trece ciudades con sus áreas metropolitanas de la Encuesta Continua de Hogares se tomó el valor de las Canastas de Indigencia y de Pobreza reportadas por el DANE para cada una de ellas, a septiembre de 2003. La composición de la canasta de alimentos la determinó el DANE a partir de la Encuesta de Ingresos y Gastos de 1994-1995 y sus precios a partir del Índice de Precios al Consumidor -IPC-. El valor de la Línea de Pobreza corresponde al costo de la canasta de alimentos multiplicado por el inverso de la proporción del gasto en este rubro. La composición de la canasta de alimentos así como el coeficiente de Engel en alimentos - proporción de alimentos - corresponde al 90% de la población, excluyendo el 10% de la población más rica.

- Para el resto urbano de las trece ciudades el valor de la Línea de Indigencia y de Pobreza corresponde al promedio simple de nueve ciudades exceptuando las cuatro grandes - Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla -.

- Para los centros poblados y la población dispersa se aplicó el costo de la canasta de indigencia de \$6473 y \$12945 a noviembre de 1988<sup>143</sup>.

Respecto a las Líneas Internacionales de Indigencia y de Pobreza definidas por el Banco Mundial en un dólar y en dos dólares diarios por persona, a precios de los Estados Unidos en 1985. Luego el Banco Mundial actualizó las Líneas y las fijó en 1.08 y 2.16 por persona-día a precios de los estados unidos de junio de 1993, que luego se convierten a moneda nacional al tipo de cambio de paridad de poder adquisitivo - PPA -. En este estudio las Líneas se actualizan a septiembre de 2003 con base en el Índice de Precios al Consumidor de los Estados Unidos a US\$ 1.385 y US\$ 2.77 respectivamente, que convertidos a la moneda nacional al tipo de cambio de poder adquisitivo corresponden a \$ 3933.5 y a \$ 7867.

### *6.2 Seguimiento de las principales estadísticas de la edificación*

El sector de la construcción y la vivienda tiene a su disposición un importante juego de estadísticas e indicadores que permiten realizar un seguimiento detallado y continuo tanto de su evolución, así como de su comportamiento estructural. A continuación presentamos lo que podría ser una lectura de los indicadores producidos por el DANE de manera bastante agregada, con información, para algunos de ellos, hasta el II trimestre de 2004; posteriormente se indicara el nivel de desagregación posible con dichos indicadores, así como la información de la Encuesta Continua de Hogares - ECH - y de la Encuesta de Calidad de Vida - ECV - y su relación con los datos de las mismas encuestas para la medición de la pobreza y el empleo; finalmente se enuncian las metodologías de Naciones Unidas para dar seguimiento a la Agenda Hábitat - Estambul +5 - y a las metas del milenio relacionadas con el sector.

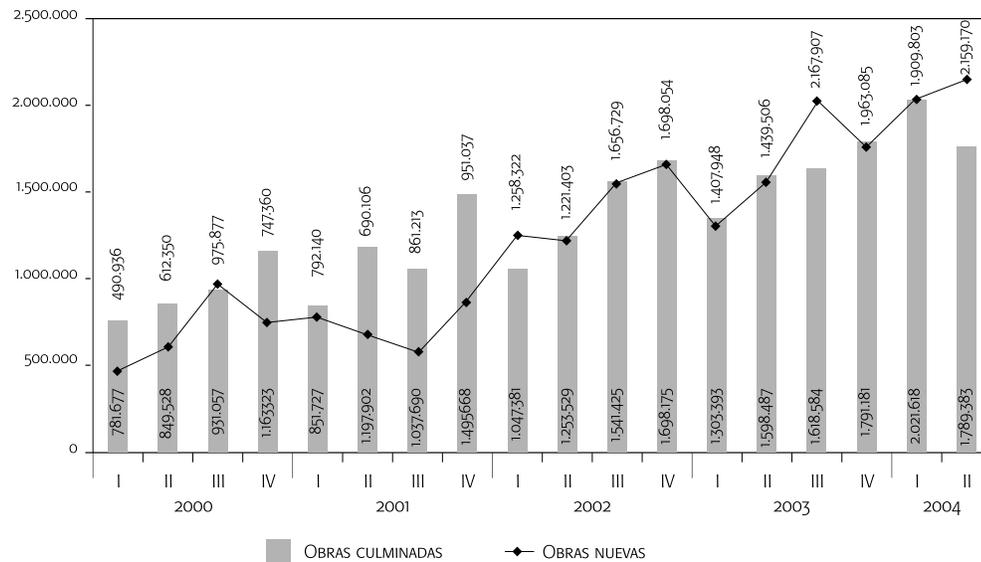
143. Oscar Fresneda, “Dimensión y Características de la Pobreza en Colombia según la Metodología de Medición Integrada (MIP)” En: Pobreza, Violencia y Desigualdad: Retos para la Nueva Colombia. Proyecto Regional para la superación de la Pobreza, PNUD. Pág. 52. Bogotá, noviembre de 1991

## 6.2.1 Principales Indicadores Producidos por el DANE

### 6.2.1.1 Censo de Edificaciones

La gráfica siguiente -gráfica No. 23- muestra la evolución de las obras culminadas y las iniciadas -nuevas-, medidas en metros cuadrados, según el censo de edificaciones. Se puede observar la recuperación del sector, aunque en el II trimestre de 2004, se presentó una caída en las obras culminadas del 11,5%.

GRÁFICA NO. 23. CENSO DE EDIFICACIONES  
CINCO ÁREAS URBANAS Y DOS METROPOLITANAS

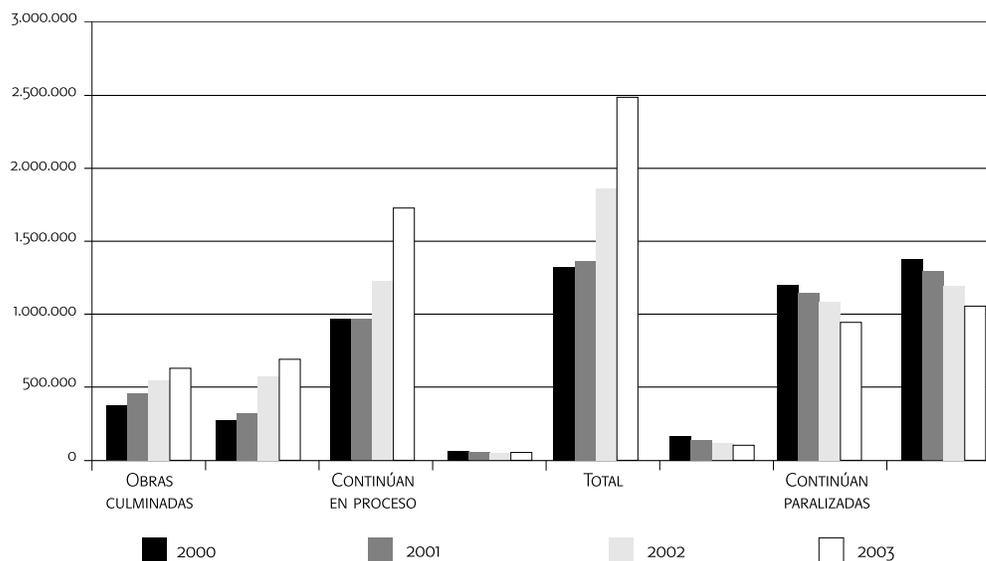


Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

Sin embargo, durante el año anterior (2003) se registró un aumento del área iniciada para construcción del 20,25% y del 13,91% en las obras culminadas. En el gráfico siguiente se observa el comportamiento de la construcción desde el año 2000, incluyendo otras variables proporcionadas por el censo de edificaciones del DANE:

Y en la siguiente tabla, desde 1998 para seis áreas - no incluye Armenia:

GRÁFICA NO. 24. CENSO DE EDIFICACIONES - 2000-2003- CINCO ÁREAS URBANAS Y DOS METROPOLITANAS



Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

TABLA NO. 45. CENSO DE EDIFICACIONES - 2000-2003- CUATRO ÁREAS URBANAS Y DOS METROPOLITANAS

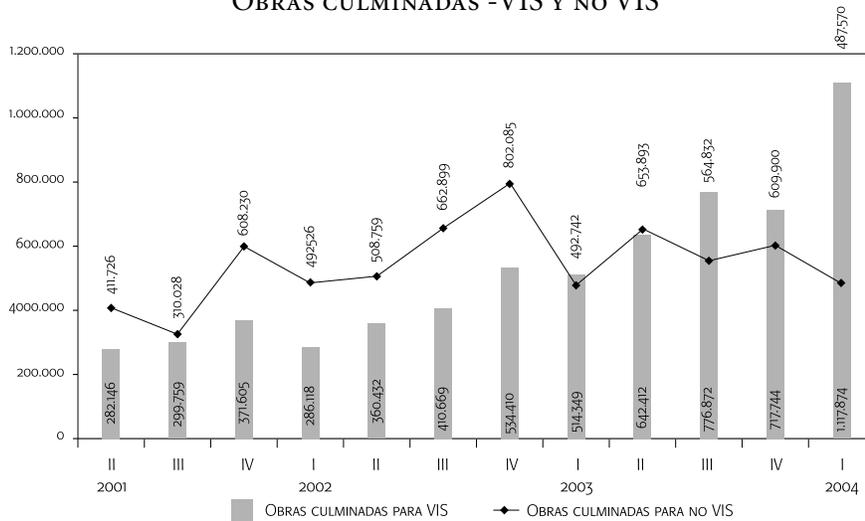
AÑO	OBRAS CULMINADAS	OBRAS EN PROCESO			TOTAL	OBRAS PARALIZADAS O INACTIVAS		
		OBRAS NUEVAS	CONTINÚAN EN PROCESO	REINICIÓ PROCESO		OBRAS NUEVAS	CONTINÚAN PARALIZADAS	TOTAL
1998	7.692.064	3.456.310	20.225.381	577.024	24.258.715	2.752.257	7.132.896	9.885.153
1999	4.515.175	1.886.298	11.340.060	748.656	13.975.014	2.573.904	10.704.114	13.278.018
2000	3.473.073	2.572.907	9.383.472	714.966	12.671.345	1.568.201	11.833.846	13.402.047
2001	4.191.348	2.974.641	9.057.302	659.924	12.691.867	1.325.018	11.064.292	12.389.310
2002	5.273.589	5.690.471	12.009.409	527.398	18.227.278	1.160.492	10.414.639	11.575.131
2003	6.164.204	6.864.271	17.093.752	556.661	24.514.684	1.081.622	9.138.071	10.219.693

Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

Es importante también observar las diferencias presentadas para la VIS y no VIS. Por ejemplo, las siguientes gráficas -gráficas No. 25 y 26- muestran las diferencias en las obras culminadas para los dos tipos de

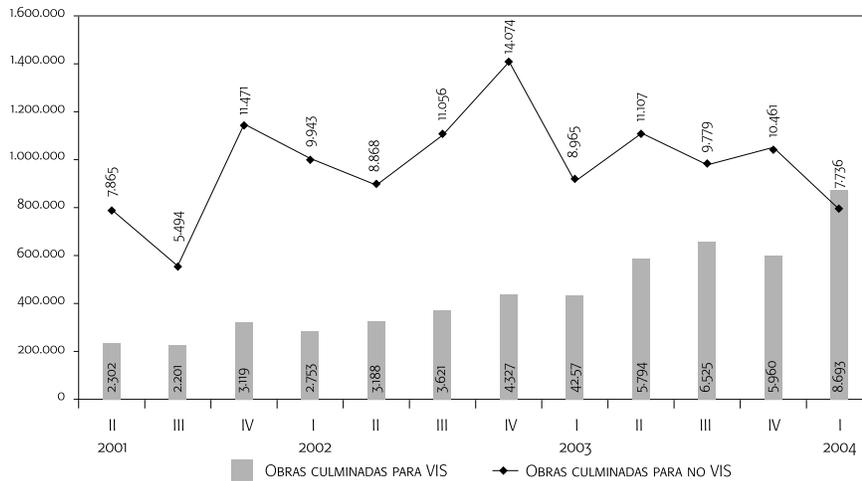
vivienda, tanto el área construida, como el número de viviendas. Observándose el fuerte repunte de la no VIS y la crisis de la VIS.

GRÁFICA NO. 25. CENSO DE EDIFICACIONES - METROS CUADRADOS  
OBRAS CULMINADAS -VIS Y NO VIS



Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

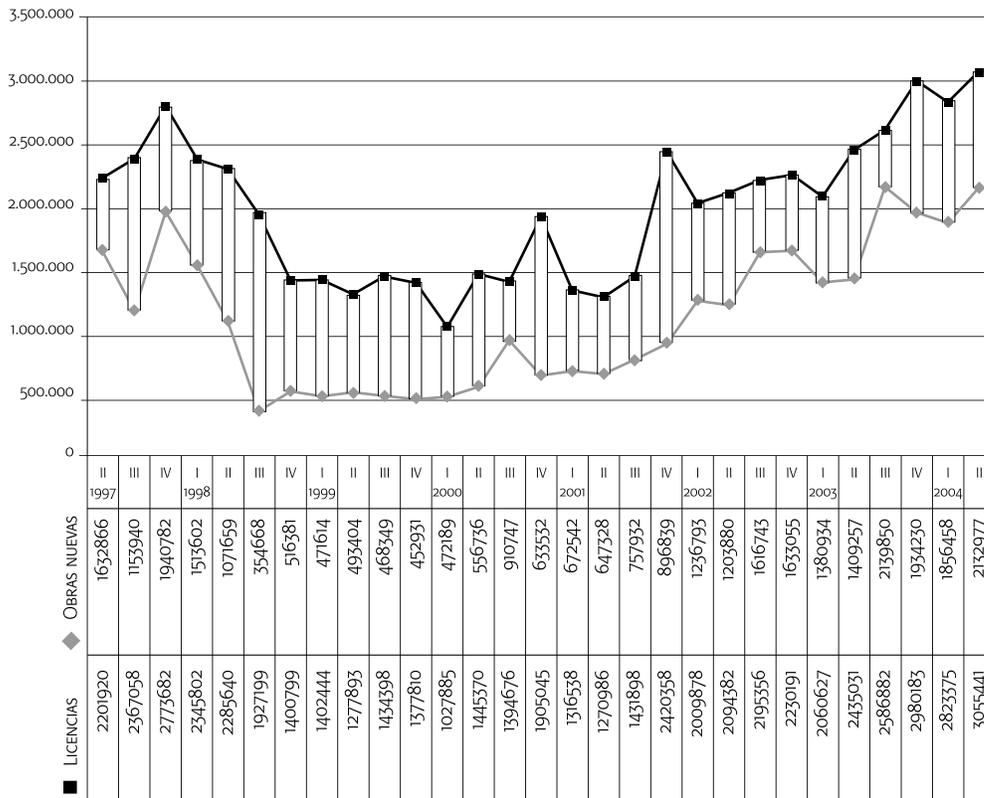
GRÁFICA NO. 26. CENSO DE EDIFICACIONES - UNIDADES  
OBRAS CULMINADAS -VIS Y NO VIS



Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

En el siguiente gráfico podemos ver la relación existente entre las obras nuevas en construcción - para el total de seis áreas - y las licencias aprobadas para vivienda:

GRÁFICA NO. 27. RELACIÓN REALIZACIÓN-EXPECTATIVAS DE CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA



Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

### 6.2.1.2 Licencias:

Durante el año 2003 el área aprobada para la construcción de vivienda, medida en metros cuadrados, presentó un crecimiento del 17.97%; es de destacar, que la Vivienda de Interés Social - VIS - disminuyó en un 31.76%, mientras la vivienda diferente a VIS creció un 46.86%. La siguiente tabla

muestra como la participación de la VIS en las licencias de vivienda ha caído en los últimos años:

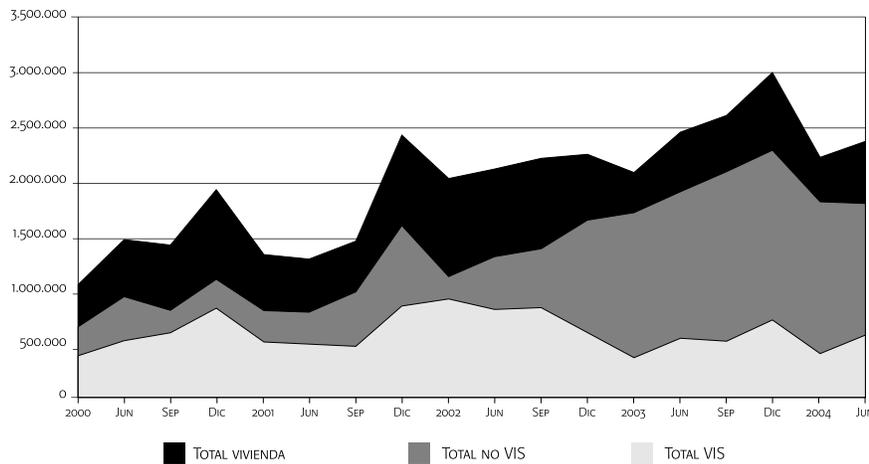
TABLA No. 46. PARTICIPACIÓN POR TIPO DE VIVIENDA EN LAS LICENCIAS - METROS CUADRADOS Y NÚMERO DE VIVIENDAS -

	METROS CUADRADOS			NÚMERO DE VIVIENDAS		
	TOTAL	VIS (%)	No VIS (%)	TOTAL	VIS (%)	No VIS (%)
1998	7.959.440	31,07%	68,93%	95.967	41,13%	58,87%
1999	5.492.545	46,32%	53,68%	77.823	62,25%	37,75%
2000	5.772.976	40,19%	59,81%	81.699	52,12%	47,88%
2001	6.439.780	35,78%	64,22%	89.828	46,47%	53,53%
2002	8.529.807	36,74%	63,26%	107.876	49,52%	50,48%
2003	10.062.723	21,25%	78,75%	100.877	32,92%	67,08%

Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

La gráfica siguiente, indica la evolución del área licenciada para vivienda, desagregada para VIS y no VIS; la cual refleja, como la recuperación del sector como se observa, esta sostenida exclusivamente por la vivienda de estratos altos -según las estadísticas presentadas en el capítulo

GRÁFICA No. 29. ÁREA LICENCIADA METROS CUADRADOS  
TOTAL, NO VIS Y VIS



Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

3, a la cual solo tiene acceso cerca de 36% de los hogares-. También hay una recuperación en el último trimestre -40,59%- para la vivienda tipo VIS, aunque cuando se analiza la variación anual, está es de tan solo 4,15%

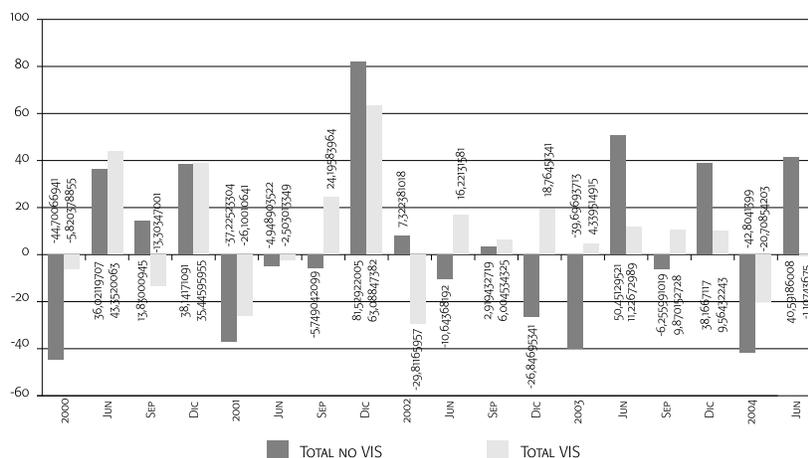
La siguiente gráfica, muestra las tasas de crecimiento trimestral, para la VIS y la no VIS:

TABLA NO. 47. ÁREA LICENCIADA, MEDIDA EN METROS CUADRADOS

		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL	I TRIMESTRE	2.345.802	1.402.444	1.027.885	1.316.538	2.009.878	2.060.627	2.206.979
	II TRIMESTRE	2.285.640	1.277.893	1.445.370	1.270.986	2.094.382	2.435.031	2.352.052
	III TRIMESTRE	1.927.199	1.434.398	1.394.676	1.431.898	2.195.356	2.586.882	
	IV TRIMESTRE	1.400.799	1.377.810	1.905.045	2.420.358	2.230.191	2.981.433	
NO VIS	I TRIMESTRE	1.638.948	830.788	644.247	801.434	1.110.847	1.695.899	1.800.464
	II TRIMESTRE	1.352.382	704.691	923.541	781.374	1.291.041	1.886.293	1.780.525
	III TRIMESTRE	1.397.299	729.105	800.678	970.434	1.368.562	2.072.473	
	IV TRIMESTRE	1.097.671	684.062	1.084.486	1.582.666	1.625.366	2.270.691	
VIS	I TRIMESTRE	706.854	571.656	383.638	515.104	899.031	364.728	406.515
	II TRIMESTRE	933.258	573.202	521.829	489.612	803.341	548.738	571.527
	III TRIMESTRE	529.900	705.293	593.998	461.464	826.794	514.409	
	IV TRIMESTRE	303.128	693.748	820.559	837.692	604.825	710.742	

Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

GRÁFICA NO. 30. CRECIMIENTO TRIMESTRAL EN LOS METROS LICENCIADOS . TASAS DE CRECIMIENTO TRIMESTRAL

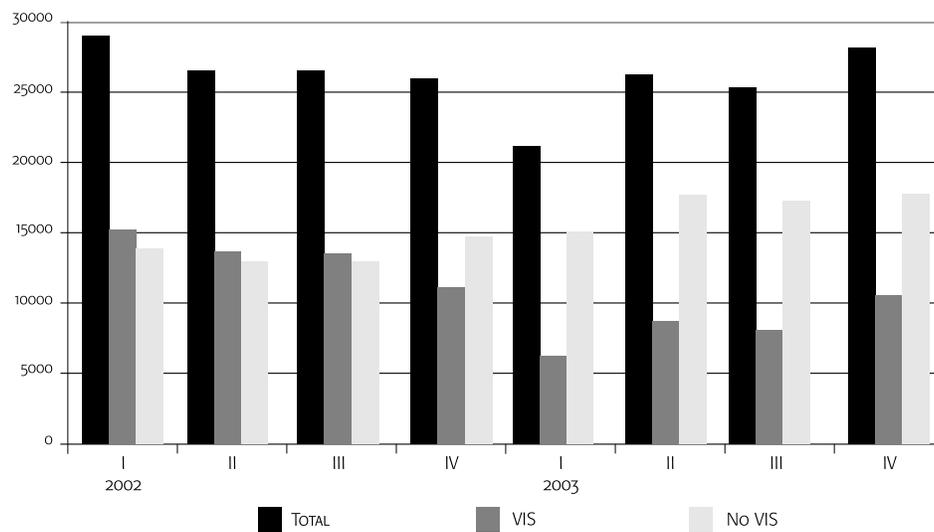


Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

En cuanto al número de viviendas que se aprobaron para la construcción, en lo corrido del año 2003, se presentó una disminución del 6.49%; en VIS la caída fue de 37.85% y en no VIS el aumento del 24.28%. La caída en VIS es similar a la presentada en la medición por metros cuadrados (-31.76%), mientras el aumento en no VIS no es tan alto como el presentado en dicha medición (46.86%); lo que podría indicar que el crecimiento se produjo en los estratos más altos donde el tamaño de las viviendas es mayor.

Es también destacable ver como la participación del número de viviendas tipo VIS sobre el total de viviendas licenciadas, paso de ser del 50.3% (promedio de los últimos 5 años 98-02) a ser solamente el 32.9% en el 2003. La siguiente gráfica permite ver dicho cambio:

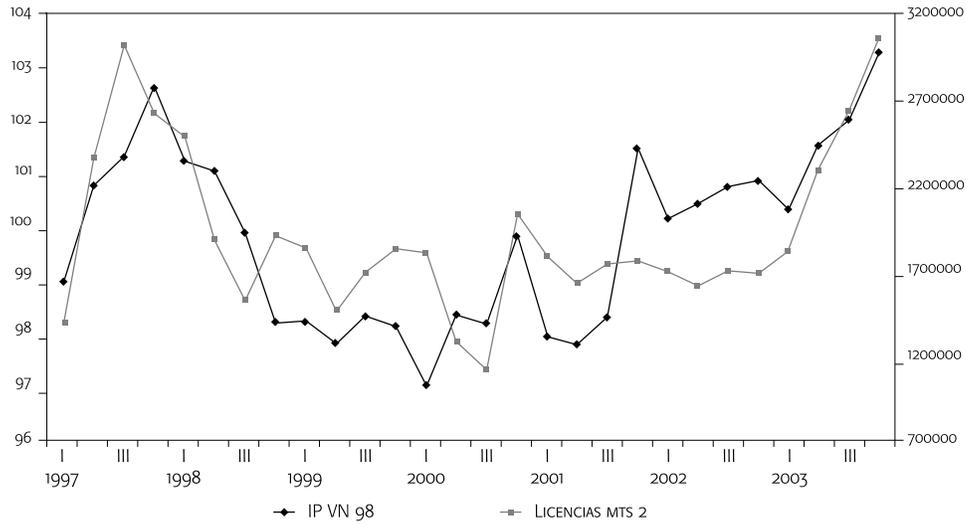
GRÁFICA NO. 31. NÚMERO DE VIVIENDAS LICENCIADAS



Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

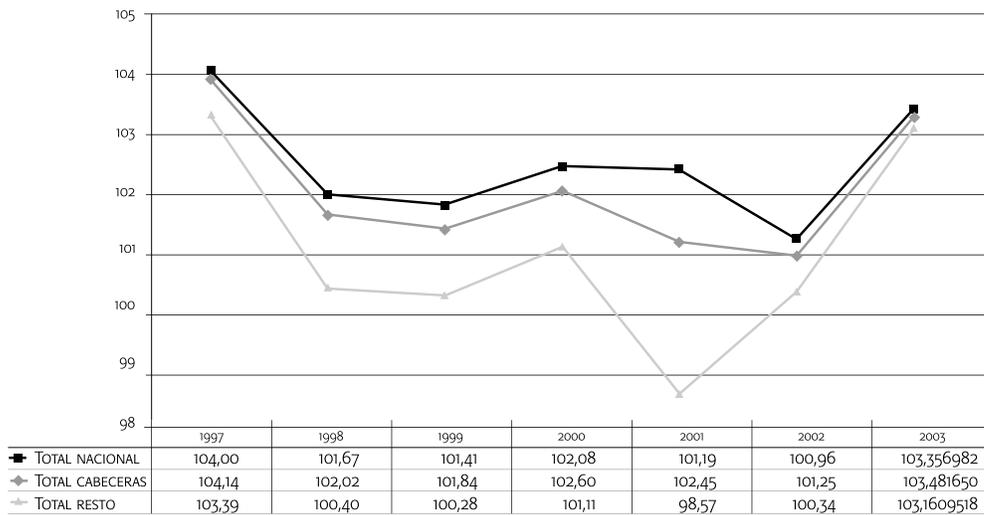
Por otra parte, en el 2003 las licencias, en metros cuadrados, aumentaron un 17.97%, mientras el IPVN creció un 1.33%; entre ambos indicadores se mantiene una relación por lo menos a simple vista, -puede no ser estadísticamente significativa- que se puede observar en la gráfica siguiente:

GRÁFICA NO. 32. RELACIÓN PRECIOS-OFERTA DE VIVIENDA  
LICENCIA EN MTS 2 - IPVN BASE 98



Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

GRÁFICA NO. 33. EVOLUCIÓN ANUAL DEL IPVN - TOTAL - CASAS -  
APARTAMENTOS - IPVN 1997-2003



Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

## 6.2.1.3 Precios y Costos:

El Índice de Precios de Vivienda Nueva (IPVN) presentó en el IV trimestre de 2003 un crecimiento de 1.33% y en el acumulado del año de 2.37%. En la gráfica 33 se puede observar la evolución anual del indicador desde el año 1997, desagregado por tipo de vivienda.

Durante el 2003, la ciudad que presentó el mayor aumento en los precios de la vivienda nueva fue Cali - 7.96% - y la de menor Pereira - - 2.65% -. La evolución de los precios en las principales ciudades -áreas urbanas AU y áreas metropolitanas AM- es la siguiente:

TABLA NO. 48. EVOLUCIÓN DEL IPVN - DESAGREGACIÓN  
PARA LAS PRINCIPALES ÁREAS - AU Y AM

	AM MEDELLÍN	AU BARRANQUILLA	AU BOGOTÁ	AU ARMENIA	AU PEREIRA	AM BUCARAMANGA	AU CALI
1997	103,49	105,45	104,09	(-)	107,60	103,66	102,98
1998	104,05	102,73	100,86	(-)	97,73	101,25	100,14
1999	102,24	100,97	100,86	101,98	99,20	100,58	104,50
2000	102,10	100,80	103,16	99,81	101,03	99,90	100,92
2001	101,30	100,70	102,31	91,51	100,30	100,30	101,08
2002	99,62	102,77	100,98	104,95	102,24	101,31	103,61
2003	101,04	104,28	103,16	110,12	99,53	104,22	111,86

Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

TABLA NO. 49. EVOLUCIÓN DEL IPEN - DESAGREGADO  
POR EL DESTINO DE LA EDIFICACIONES

	TOTAL	APARTAMENTOS	OFICINAS	COMERCIO	CASAS	BODEGAS	EDUCACIÓN	HOTELES	HOSPITALES Y CENTROS ASISTENCIALES	ADMINISTRATIVO PÚBLICO
1997	103,93	104,14	102,02	101,44	103,39	110,67	108,07	108,13	103,75	105,79
1998	100,74	102,02	94,34	102,06	100,4	100,35	101,3	99,59	101,41	96,92
1999	101,15	101,84	100,04	102,82	100,28	100,52	101,86	101,14	98,31	98,58
2000	101,98	102,5	101,57	100,52	101,11	101,62	105,98	98,83	100,26	104,35
2001	101,21	102,45	96,08	99,54	98,57	99,93	102,54	100,26	105,81	101,69
2002	100,95	101,25	88,64	97,86	100,34	102,82	103,25	107,33	103,39	115,92
2003	102,68	102,45	110,29	99,63	103,1	99,01	103,03	106,64	99,81	125,64

Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

El Índice de Precios de Edificaciones Nuevas - IPEN - presentó un aumento durante el cuarto trimestre de 2003 de 1.15% y en el acumulado del año de 1.71%. En la tabla 49 se muestra la evolución del índice para el total; así como desagregado por tipo de edificaciones.

Es de destacar el crecimiento que han tenido los precios de las edificaciones de Administrativos públicos en los últimos dos años - 23.6% -, mientras que para el total los precios tuvieron un leve aumento - 1.45% -. Lo anterior podría explicarse porque la evolución de los precios del primer grupo se realiza vía costos, no es un precio comercial.

El comportamiento del IPEN por ciudades fue el siguiente:

TABLA No. 50. EVOLUCIÓN DEL IPEN -  
DESAGREGACIÓN PARA LAS PRINCIPALES ÁREAS

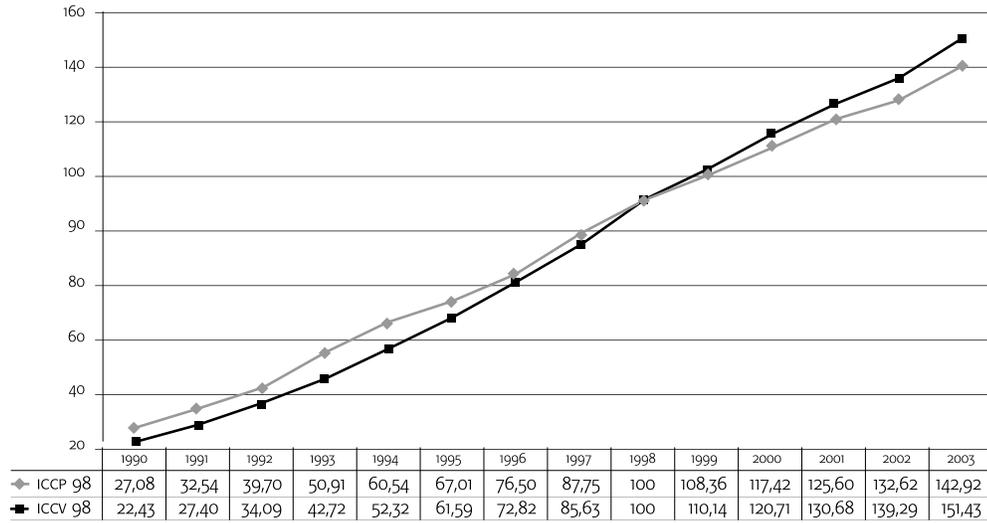
	AM TOTAL	AU MEDELLÍN	AU BARRANQUILLA	AU BOGOTÁ	AU ARMENIA	AM PEREIRA	AU BUCARAMANGA	CALI
1997	103,93	102,84	104,57	104,54	(-)	106,42	102,28	102,52
1998	100,74	104,33	101,78	99,31	(-)	99,60	100,69	100,01
1999	101,15	103,35	100,72	100,22	104,36	99,46	100,55	102,73
2000	101,98	103,34	100,36	102,38	100,00	101,00	100,32	100,75
2001	101,21	100,77	100,52	101,45	97,08	100,33	101,75	104,13
2002	100,95	102,23	102,27	99,69	106,82	103,02	102,34	101,60
2003	102,68	103,03	104,53	102,05	106,60	100,78	101,76	105,57

Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

Por otra parte, el Índice de Costos de Construcción de Vivienda - ICCV - sufrió un aumento durante el 2003 de 8.71%; mientras el Índice de Costos de Construcción Pesada - ICCP - un aumento del 7.77%. En la gráfica 33 se puede ver el comportamiento de dichos índices desde 1990.

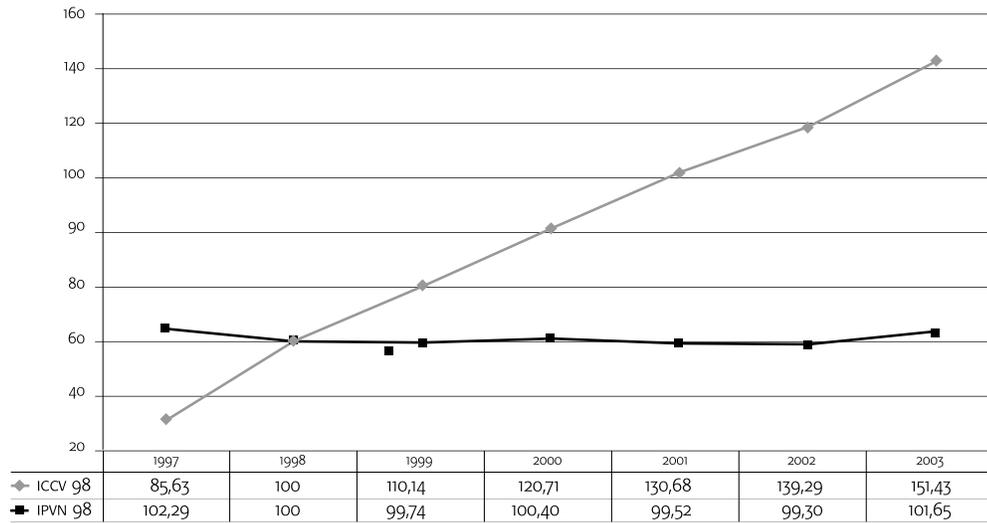
Así mismo podemos ver gráficamente la relación entre el IPVN y el ICCV en los últimos años:

GRÁFICA NO. 33. EVOLUCIÓN ANUAL DE LOS COSTOS DE LA CONSTRUCCIÓN



Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

GRÁFICA NO. 34. RELACIÓN COSTOS - PRECIOS DE VIVIENDA



Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

### 6.2.1.4 Stock de vivienda

Para año 2003, según el DANE, el stock de vivienda en Colombia es de 8.979.834 viviendas, lo cual representa un aumento del 1.49% con respecto al año anterior - 132.248 viviendas adicionales -. En la siguiente tabla se puede observar su comportamiento durante el año.

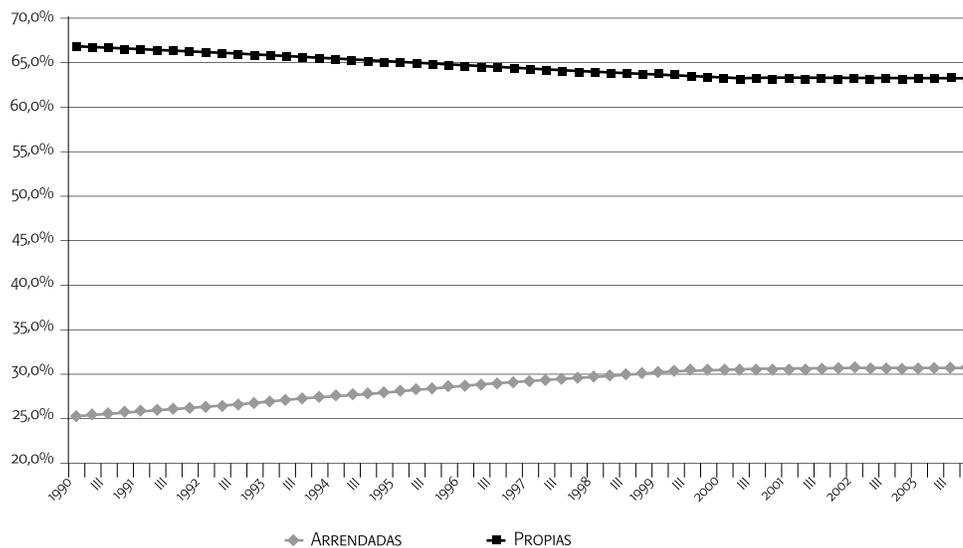
TABLA NO. 51. STOCK DE VIVIENDA

	STOCK TOTAL	CABECERA	RESTO	ARRENDADAS	PROPIAS	OTRAS
STOCK DE VIVIENDAS	8 979 834	6 484 829	2 495 005	2 750 179	5 663 874	565 781
CRECIMIENTO	1,49%	1,35%	1,86%	1,52%	1,45%	1,80%
VIVIENDAS ADICIONALES	132 248	86 592	45 656	41 179	81 080	9 989
PARTICIPACIÓN		72,22%	27,78%	30,63%	63,07%	6,30%

Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

Por otra parte, el porcentaje de población con vivienda propia, sobre el total de viviendas, stock, viene disminuyendo desde comienzos de la década pasada:

GRÁFICA NO. 35. TENENCIA DEL STOCK DE VIVIENDA

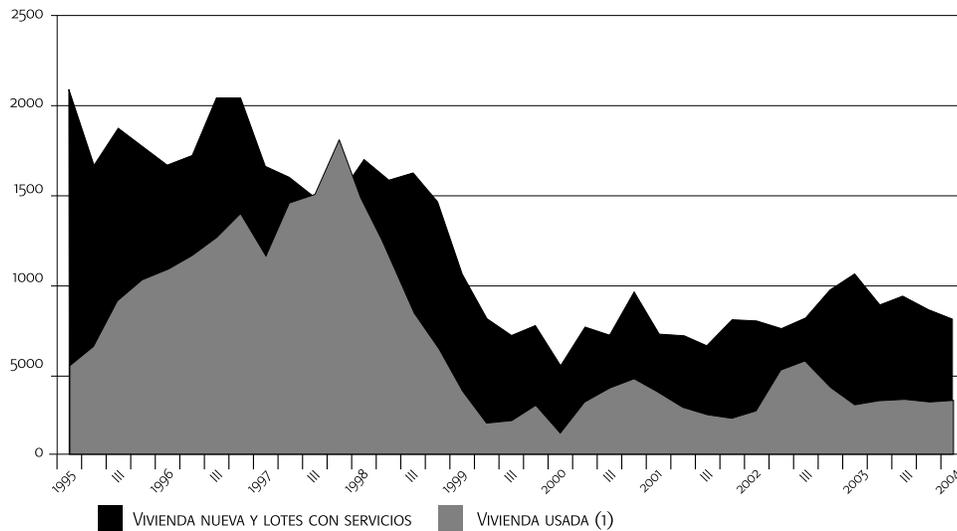


Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

### 6.2.1.5 Financiación de vivienda:

En 2003 el valor de los créditos desembolsados para la compra de vivienda nueva y lotes con servicios aumentó 17.43% con respecto al año 2002 el crecimiento para vivienda tipo VIS fue de 3.94%. Dicho valor de los créditos permitió la financiación de 36.051 viviendas que comparadas con las financiadas en el 2002, representan un aumento del 13.24%; el valor promedio de un crédito de vivienda, es de cerca de 20.3 millones de pesos; para el 2002 estos eran de 18, lo que implica un crecimiento del 12.93%; lo anterior evidencia el “boom” de la construcción de vivienda en los estratos altos.

GRÁFICA NO. 36. NÚMERO DE VIVIENDAS FINANCIADAS



Fuente DANE. Cálculos: UN - HABITAT

Si bien la financiación de vivienda presenta una recuperación con respecto al periodo de crisis, dicho número está aún muy lejos de alcanzar los niveles en el número de viviendas financiadas antes de la crisis y del desmonte del sistema UPAC.

Adicionalmente y como se ha hecho expreso en este estudio, se puede consultar la siguiente información:

### **6.2.2 Encuesta Continua de Hogares - ECH -**

La ECH tiene como objetivo general proporcionar información sobre el tamaño y estructura de la fuerza de trabajo, de la población del país y de algunas variables sociodemográficas. El alcance temático es principalmente el mercado laboral - Ocupación, desempleo, subempleo, etc.-, aunque por ser una encuesta multipropósitos es utilizada frecuentemente para el cálculo de indicadores diferentes al laboral, como sucede con el sector de la construcción y la vivienda.

Dentro de la ECH se encuentra un modulo de vivienda - III trimestre - el cual proporciona información relevante para el sector, tanto en los aspectos físicos de la vivienda - tipo, materiales y acceso a servicios - ; como datos referentes al hogar - hacinamiento, saneamiento, alcantarillado, tenencia, bienes y servicios -.

Con la información suministrada por la ECH pueden hacerse aproximaciones, como se indica claramente en el documento, para el cálculo del déficit habitacional, por lo menos en el componente que se refiere a la casa; así como algunos elementos para el seguimiento de la meta 11 - objetivos del milenio - que busca “para el año 2020 haber mejorado sustancialmente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios”.

Es importante tener en cuenta que dichos cálculos pueden mejorarse con el proceso de reestructuración del modulo de vivienda el cual propone incluir información para el cálculo del hacinamiento y la calidad de los servicios de saneamiento y acueducto.

La información de la ECH ha sido utilizada para el cálculo del déficit de vivienda tanto por el Departamento Nacional de Planeación - DNP - en el CONPES de política habitacional, como por UN-HABITAT y el CENAC en esta investigación; con las diferencias metodológicas que fueron referidas a partir de la página 120.

### **6.2.4 Encuesta de Calidad de Vida - ECV -**

Como bien lo dice el nombre, la ECV es una encuesta multipropósito que tiene como objetivo fundamental proporcionar información sobre

la calidad de vida de la población: pobreza, salud, educación, etc.; incluye también información para la vivienda y las condiciones de vida de los hogares.

En materia de pobreza permite el cálculo de los indicadores como NBI, LP, LI, MIP, ICV y NICV, muchos de los cuales no habían podido ser calculados en el país de manera oficial.

La ECV es de gran importancia para el sector de la vivienda, en particular por permitir cálculos más amplios, al incorporar módulos de: vivienda, servicios del hogar, condiciones de vida del hogar y tenencia de bienes; y para la ciudad de Bogotá un módulo de entorno, seguridad y convivencia; una limitante de la ECV es la periodicidad con la cual se realiza, - cada cinco años aproximadamente -, por lo que pierde importancia cuando se requiere un seguimiento continuo como sucede con las metas del milenio.

#### **6.2.5 Indicadores de Naciones Unidas:**

Finalmente, el análisis del sector puede ser complementado con los indicadores propuestos por Naciones Unidas. Aparte de los indicadores de metas del milenio, especialmente los relacionados con la meta 11: “mejorar sustancialmente, para el año 2020, las condiciones de vida de por lo menos 100 millones de personas que habitan en Asentamientos Precarios”, están los indicadores de Estambul +5, los nuevos indicadores urbanos de UN-HABITAT y los que componen el índice de gobernabilidad urbana.

La Encuesta de Indicadores Urbanos Estambul +5 esta compuesta por 23 indicadores urbanos clave y 9 indicadores cualitativos, los cuales permiten realizar un seguimiento a la implementación de la Agenda Hábitat y para la presentación de informes sobre el desarrollo urbanístico y de vivienda.

La recolección de información puede realizarse a nivel nacional, pero tiene como fin dar un cuadro amplio de las ciudades y aportar una base cuantitativa para comparar y revelar el progreso en el logro de objetivos urbanos.

Los indicadores se clasifican en cinco capítulos:

- Vivienda

- Desarrollo social y erradicación de la pobreza
- Ordenamiento ambiental
- Desarrollo económico
- Gobernabilidad

Los indicadores urbanos de UN-HABITAT por su parte esta compuesto por:

- Módulo de datos generales, datos como población y su composición, la tasa de crecimiento demográfico bruto, tamaño promedio del núcleo familiar, producto urbano bruto per cápita, tenencia de la vivienda, etc.

- Módulo Socio-Económico, datos como la proporción de hogares bajo la línea de pobreza, proporción de la población ocupada en el sector asociado al sector informal de la economía, mortalidad infantil, tasas de alfabetización, tasas de violencia urbana, etc.

- Módulo de Servicios Básicos, información como el porcentaje de hogares con conexión a cada uno de los servicios básico, consumo promedio de agua potable por domicilio, precios pagados por el agua consumida, etc.

- Módulo de Transporte Urbano, información como los tiempos promedio de desplazamiento, los gastos en obras viales, tasa de motorización de la población, etc.

- Módulo de Gestión Ambiental, datos como volumen y peso de los residuos solidos, porcentaje de hogares atendidos con atención regular de recolección de residuos sólidos, etc.

- Módulo de Gobierno Local, datos como los ingresos y egresos municipales anuales per cápita, tasa de servicio de la deuda pública, cantidad de empleados por 1.000 habitantes, etc.

- Módulo de Vivienda, información como el costo promedio de una vivienda en relación con el ingreso familiar promedio, el área promedio habitable, en m<sup>2</sup> por habitante del hogar, etc.

El índice de Gobernabilidad Urbana a su vez esta compuesto por 26 indicadores, tanto cuantitativos, como cualitativos y recoge aspecto de la gobernabilidad a partir de los valores de: efectividad, equidad, participación, responsabilidad y seguridad.





*Este libro se terminó de imprimir  
en el mes de octubre de 2004 en los talleres  
de Panamericana Formas e Impresos  
de la ciudad de Bogotá.*

