

Las necesidades habitacionales de los hogares bogotanos: una mirada que trasciende el déficit convencional de vivienda*

Fecha de recepción: 10 de julio del 2011. Fecha de aceptación: 2 de septiembre del 2011

Jorge Enrique Torres Ramírez

Especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina

Director ejecutivo

Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional

cenac@cenac.org.co

Elizabeth Pérez Pérez

Magíster en Hábitat

Coordinadora de proyectos

Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional

cenac@cenac.org.co

Luz Adriana Ríos Giraldo

Especialista en Mercados y Políticas de Suelo en América Latina

Investigadora

Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional

cenac@cenac.org.co

Resumen En este artículo se desarrolla, como perspectiva que trasciende la medición convencional del déficit de vivienda, el dimensionamiento de las necesidades habitacionales de los hogares bogotanos desde la evaluación de los atributos que definen el concepto de *vivienda adecuada*: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura en las viviendas; gastos soportables; habitabilidad; adecuada localización; adecuación cultural y asequibilidad. Para lograr dicho objetivo se analiza el comportamiento de diferentes variables de la Encuesta de Calidad de Vida 2007 en Bogotá, que se asocian con algunos de los atributos señalados, identificando la proporción de hogares afectados por necesidades habitacionales bajo esta perspectiva. Como resultado de este ejercicio, se tiene que hasta un 23,3% de los hogares bogotanos padece una condición de carencia habitacional que la medición convencional del déficit de vivienda no considera.

Palabras clave autor Déficit convencional, necesidad de vivienda, política de vivienda, vivienda adecuada.

Palabras clave descriptor Deficit habitacional, política de vivienda, calidad de vida.

* Artículo de reflexión que presenta el desarrollo analítico elaborado por el Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (Cenac) sobre el tema de necesidades habitacionales desde la perspectiva del concepto de vivienda adecuada, a partir de resultados derivados del procesamiento de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV-DANE, 2007), en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional Universidad Piloto de Colombia-Cenac.

Housing Needs of Households in Bogotá:

A Look that Transcends the Conventional Housing Deficit

Abstract This article develops, as a perspective that transcends the conventional measure of housing deficit, the dimensioning of the housing needs of Bogotá's households, from the evaluation of the essential components that define the concept of *adequate housing*: legal security of tenure; availability of services; materials, facilities and infrastructure; affordability; habitability; accessibility; location; and cultural adequacy. To achieve this, it is analyzed the behavior of different variables of the *Encuesta de Calidad de Vida 2007* for the city of Bogota, which are associated with some of the components described above by identifying the proportion of households affected by housing needs under this perspective. As a result of this exercise, it is found that up to 23.3% of Bogotá's households are in a housing deficit condition that the conventional measure does not consider.

Key words Conventional deficit, housing needs, housing policy, adequate housing.

Key words plus Housing déficit, housing policy, quality of life.

As necessidades habitacionais dos lares bogotanos: uma olhada que supera o déficit convencional de domicílio

Resumo Neste artigo se desenvolve, com uma perspectiva que supera a medição convencional do déficit de habitação, o tamanho das necessidades habitacionais dos lares bogotanos desde a avaliação dos atributos que definem o conceito de habitação adequada: segurança jurídica da posse; disponibilidade de serviços, materiais y facilidade de infra-estrutura nos domicílios; gastos suportáveis; habitabilidade; adequada localização; adequação cultural, e acessibilidade. Para conseguir esse objetivo se analisa o comportamento das diferentes variáveis da *Encuesta de Calidad de Vida 2007*, para a cidade de Bogotá, as quais se associam com alguns dos atributos assinados identificando a proporção dos lares afetados por necessidades habitacionais sob esta perspectiva. Como resultado deste exercício é possível concluir que até 23,3% dos lares bogotanos sofre uma condição de carência habitacional que não é considerada pela medição convencional do déficit de habitação.

Palavras chave Déficit convencional, necessidades de habitação, política de habitação, habitação adequada.

Palavras chave descritor Déficit habitacional, política de habitação, qualidade de vida.

Introducción

Actualmente, para medir e identificar los hogares que tienen necesidades habitacionales se parte del cálculo convencional del déficit de vivienda, sin tener en cuenta las complejidades que esta problemática implica al considerar únicamente el aspecto físico y del interior de la vivienda. Ello deja de lado el aspecto social y de acceso a la ciudad, es decir, las carencias generadas por el entorno.

Esta misma percepción “restringida” del concepto de vivienda ha demarcado una característica de singularidad en la formulación de políticas públicas de atención, orientada hacia el interés por resolver el déficit convencional de vivienda. Adicionalmente, la política de vivienda no considera herramientas de actuación las diferentes alternativas que emplean los hogares para satisfacer su acceso a la vivienda, por ejemplo, el arriendo, la compra de lote, la autogestión, la autoconstrucción, la ampliación de la vivienda familiar, el cambio de uso de edificaciones diferentes a vivienda, entre otras. Por lo tanto, con el propósito de evaluar las necesidades habitacionales de los hogares bogotanos desde una perspectiva que integre el ámbito físico de la vivienda y las condiciones de su entorno, en el presente artículo se desarrolla un ejercicio a partir de la consideración de una noción de vivienda más integral y amplia, que corresponde a la de *vivienda adecuada*, expresada en la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En la primera parte del escrito se describen brevemente algunos de los mecanismos empleados por los hogares para resolver sus necesidades habitacionales. En la segunda parte se plantea el derecho

a la *vivienda digna*, en el marco de la Constitución Política de Colombia de 1991; su concepto, y la interpretación que de este ha hecho la Corte Constitucional, que por esta vía llegó a la definición de vivienda adecuada y de los diferentes atributos que la constituyen. En la tercera parte se estiman las necesidades habitacionales de los hogares bogotanos para algunos de los atributos que definen el concepto de vivienda adecuada, a partir de variables de la Encuesta de Calidad de Vida de Bogotá (ECV) (Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE], 2007), que permiten evaluar, de manera aproximada, la dimensión de estas carencias habitacionales particulares y, por ende, la potencial “subestimación” de la problemática habitacional, que tiene lugar al trascender el referente del déficit convencional de vivienda. Al término de esta parte, se plasma una propuesta acerca de los diferentes niveles de atención de las necesidades habitacionales de los hogares y los programas en los que debería operar la política pública de vivienda.

Atención de las necesidades habitacionales de los hogares

La mayor parte de las necesidades habitacionales se atiende con los servicios generados por las unidades habitacionales, constituidas históricamente, que se localizan principalmente en las ciudades. Las formas de tenencia de la vivienda que presenta la población colombiana en las cabeceras urbanas, según los resultados de la ECV, 2010, del DANE, corresponden a vivienda propia, con el 48,5% de los hogares (de los cuales el 43,2% corresponde a propia pagada, y el 5,3%,

a propia pagando); vivienda en arriendo, con el 34,3%; en usufructo y en ocupación de hecho o propiedad colectiva, con el 14,2% y 3,1% de los hogares, respectivamente.

Esto demuestra que en Colombia las personas acceden a una vivienda a través de diferentes alternativas de tenencia y que la política pública debe ir encaminada a promover el derecho a una vivienda, no solo garantizando su propiedad, sino también mediante las otras formas que los hogares reconocen y usan para resolver sus necesidades habitacionales, por ejemplo, el arriendo, que agrega un alto porcentaje de hogares bajo esta modalidad; la compra de lote; la autogestión y la autoconstrucción (como parte del proceso de producción social de vivienda); la ampliación de la vivienda familiar; cambio de uso de edificaciones diferentes a vivienda, entre otras, las cuales se ajustan a las preferencias, ingresos y diversidad cultural de los hogares.

La política pública habitacional se ha subordinado a la casi única consideración de la vivienda dentro de la lógica del mercado como un bien completo y terminado para comprar, que desconoce una dimensión más amplia de la vivienda en el ámbito del cumplimiento de derechos del modo como ha sido proclamado en la Constitución y en pactos internacionales.

Esta singularidad en la concepción de la vivienda y en la orientación de la política pública también se ha extendido al diagnóstico y dimensionamiento de la problemática sectorial. El déficit convencional de vivienda lo confirma cuando solo considera tres atributos de la *casa*, que excluye el estudio de las precariedades que se generan en el entorno.

Este artículo presenta una concepción metodológica alternativa que potencialmente aportaría a ampliar el alcance del diagnóstico sobre las condiciones de vivienda de los hogares, dado que comprende tres aspectos: el reconocimiento

que la vivienda integra tanto atributos de la casa como del entorno, la consideración que el déficit convencional de vivienda no agota el conjunto de necesidades habitacionales y la dirección del concepto de vivienda adecuada para la fundamentación de su diagnóstico y medición.

Necesidades habitacionales según el derecho constitucional a la vivienda digna

La Constitución Política de Colombia decidió vincular el derecho a la vivienda con un principio constitucional como la dignidad humana en su artículo 51, que expresa: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

Lo anterior no significa que el Estado esté en la obligación de proporcionar vivienda a la totalidad de los habitantes del país, sino que encierra muy variados compromisos, que directa o indirectamente pueden incidir en las condiciones de vivienda en la población. Adicionalmente, se integran al orden constitucional colombiano diversos instrumentos internacionales que se refieren al derecho a la vivienda adecuada, de manera que se hacen necesarias la conjugación y la complementariedad de ambas expresiones.

La Corte Constitucional no ha reducido el contenido del derecho a la vivienda digna a lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución; por el contrario, ha hecho una interpretación sistemática de las normas constitucionales, construyendo el concepto del derecho a la vivienda digna y adecuada a partir de la Constitución Política de 1991, mediante la conexión entre enunciados normativos de varios de sus artículos.

Concepto de vivienda digna

El derecho a la vivienda digna presupone unas circunstancias que permiten a la persona acceder a una vivienda que se encuentre acorde con su valor como ser humano, es decir, que ostente una calidad necesaria para proteger la dignidad de las personas que conformen el núcleo familiar que pretende asentar su familia en un determinado lugar. (Olano, 2006, p. 111)

La vivienda digna debe garantizar las condiciones mínimas y esenciales para la existencia del hombre y para el desarrollo de los demás derechos, pues la vulneración de este derecho degrada la salud física y mental, reduce las posibilidades de acceder a un empleo y a una educación de calidad, merma la autoestima e impide el libre desarrollo de la personalidad y el derecho de participación.

Por ende, la extensión del concepto de vivienda hacia la noción de vivienda digna puede asociarse 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. (UN-HÁBITAT Colombia-CENAC, 2004, p. 54)

La Corte Constitucional, en la Sentencia T-894 del 2005, manifiesta que el derecho a la vivienda digna no incluye solamente el derecho a la propiedad o dominio sobre un bien inmueble, sino que dicho derecho también implica otras formas de tenencia o de acceder a un lugar donde una persona pueda desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad.

La inclusión de la dignidad humana como criterio regulador del derecho a la vivienda, además de

estar consagrado en la Constitución Política de Colombia, también tiene un reconocimiento explícito por parte del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité de DESC), el cual se creó con la función principal de vigilar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), por parte de los Estados miembro, pacto del cual hace parte Colombia y que fue formulado por las Naciones Unidas, en 1966. El Comité de DESC, que vigila la aplicación de ese pacto, reconoce la importancia de la dignidad humana en el contenido y alcance del derecho a una vivienda, específicamente en su Observación General 4.

Concepto de vivienda adecuada

En el ámbito internacional existen diversos instrumentos que reconocen el derecho a la vivienda, por ejemplo, lo hace el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y el Plan de la Conferencia de Vancouver-Hábitat I, realizada en 1976, en su capítulo III. Sin embargo, los planteamientos más explícitos y el avance más significativo, en cuanto al posicionamiento y la definición del contenido y alcance del derecho a la vivienda adecuada, lo constituye el PIDESC, específicamente la aprobación de las observaciones generales 4 y 7 por parte del Comité de DESC.

En la Observación 4, el Comité define el alcance del derecho a la vivienda adecuada, precisa las obligaciones del Estado en su realización, al tiempo que presenta los siete elementos que hacen parte del derecho. En la Observación 7, el Comité —además de referirse al derecho a la vivienda adecuada— hace hincapié en la obligación de los Estados de evitar los desalojos forzosos.

Conforme a lo señalado por el Comité de DESC en la Observación General 4, el derecho a una vivienda adecuada debe incluir, como mínimo,

la atención de los siguientes aspectos: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura en las viviendas; gastos soportables; habitabilidad, en términos de seguridad y salubridad; asequibilidad; localización, y adecuación cultural.

En las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente, que llevaron a la aprobación del artículo 51 de la Constitución Política de Colombia, se advierte que una norma que protegiera el derecho a la vivienda digna debía ir más allá de su reconocimiento y debía incluir mecanismos para su aplicación integral, por lo cual la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre el contenido del derecho a la vivienda, considerando que este tendrá que determinarse con base en lo previsto en el PIDESC; pero en particular con base en el contenido de las observaciones generales del Comité de DESC, órgano autorizado para asignarle sentido.

Atributos de la vivienda adecuada

A continuación se sintetiza la definición de los atributos de la vivienda adecuada, según lo planteado en la Observación General 4 del Comité de DESC.

Seguridad jurídica de la tenencia

Este atributo se relaciona de una manera importante con la protección frente a desalojos forzosos, hostigamientos, expropiaciones, especulaciones en los arrendamientos o en los costos relacionados con la ocupación de la vivienda. La seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda se divide en dos ejes centrales:

- › El derecho al reconocimiento jurídico de las diferentes formas que puede adoptar la tenencia de una vivienda (el alquiler público y privado, la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales). Para comprender este eje se

debe tener en cuenta que la propiedad no es la única forma de acceder a una vivienda y de permanecer en ella. La seguridad jurídica de la tenencia implica un reconocimiento de las diferentes modalidades que pueden existir para acceder a una vivienda y que a todas ellas les sea ofrecida la protección estatal.

- › El derecho a la protección legal de la vivienda, contra desahucios, hostigamientos y otras amenazas, incluidos los desalojos forzosos. Al reconocerse las diferentes alternativas de tenencia existentes, es necesaria una protección jurídica por parte del Estado a quienes ocupen un inmueble bajo cualquiera de ellas, sin distinción alguna. La protección debe incluir el derecho a la protección contra hostigamientos, desahucios y otros tipos de amenazas; derecho a no ser desalojado forzosamente, y derecho a no ser internamente desplazado.

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura en las viviendas

Este atributo se refiere al suministro de todos los servicios relacionados con la vivienda. Por ejemplo, el acceso a agua potable, alcantarillado, recolección de basuras, electricidad y energía para cocinar, alumbrado; así como ventilación, calefacción, instalaciones sanitarias, almacenamiento de alimentos, entre otros. Además, se debe contar con ciertos servicios comunitarios y de emergencia.

Hace referencia a una serie de factores o condiciones indispensables para que una vivienda cumpla con el propósito de albergar seres humanos de una manera idónea (servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición), ofreciéndoles todo lo necesario para desarrollar plenamente su vida.

Gastos soportables

Estos se refieren a que las cargas económicas relacionadas con la habitación de una vivienda no

deben ser tan altas que terminen afectando la satisfacción de otras necesidades básicas del hogar. En la interpretación que hace la Corte Constitucional colombiana acerca de los gastos soportables se plantea que es necesario que los Estados generen políticas que aseguren sistemas convenientes para costear vivienda, tanto para financiar su compra como para garantizar un crecimiento razonable de los arriendos, acorde con los ingresos de los hogares, entre otras medidas.

Habitabilidad

Este aspecto hace hincapié en factores de seguridad y salubridad, que hacen adecuado un lugar para que un ser humano se desarrolle en unas mínimas condiciones de dignidad y consiga realizar libre y seguramente su proyecto de vida; así mismo, que hayan requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para que una persona y su familia lo ocupen sin peligro para su integridad física y su salud. La Corte Constitucional colombiana ha aceptado y reafirmado este y los otros atributos contemplados en la Observación 4 del Comité de DESC, como los componentes de una vivienda digna y adecuada.

Adecuada localización

Este componente de una vivienda adecuada tiene que ver con el derecho a la ciudad y a los beneficios que se derivan de estar en ella. Se refiere a una localización que permita el acceso a oportunidades de empleo y de atención para niños, servicios de educación, salud y recreación, así como que no ponga en peligro la salud o la vida de las personas por razones de contaminación.

Adecuación cultural

Se refiere a la garantía de que la vivienda refleje la identidad cultural de sus habitantes, reconociendo a la vivienda como un espacio de construcción social. Al implicar esto un respeto y protección a

la diversidad cultural, debe reflejarse en diversidad de alternativas de vivienda para las personas. Sin embargo, el Comité de DESC reconoce la importancia de la modernización de las viviendas y de los servicios tecnológicos, pero sin sacrificar la diversidad cultural existente en cada uno de los países.

Asequibilidad (accesibilidad económica)

Este componente de una vivienda adecuada se refiere especialmente al hecho de garantizar a la población el acceso sostenible a los recursos necesarios para obtener una vivienda, especialmente para quienes se encuentren en condiciones de desventaja económica.

La Corte Constitucional colombiana también se ha manifestado acerca de la asequibilidad de la vivienda como característica del derecho a una adecuada en la Sentencia C-936 del 2003, al expresar que la asequibilidad consiste en la existencia de una oferta de vivienda suficiente y en el acceso a los recursos necesarios para satisfacer cualquier modalidad de tenencia. Igualmente, se pone el relieve en que el acceso a los recursos debe ser especialmente para las personas más necesitadas, desplazados y víctimas de desastres naturales.

Es de resaltar que la Corte Constitucional colombiana siempre deja claro que es para satisfacer cualquier modalidad de tenencia de vivienda, no necesariamente la propiedad, y de este mismo modo lo plantea para todos los componentes de una vivienda adecuada.

Estimación de las necesidades habitacionales de los hogares bogotanos a partir del concepto de vivienda adecuada

En materia de calidad de vida y pobreza, el desarrollo teórico generado a partir del estudio del déficit habitacional convencional constituye la

base para medir las necesidades habitacionales; sin embargo, la medición de las necesidades habitacionales a través del déficit convencional es insuficiente, porque 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 un dimensionamiento global del problema habitacional que permita identificar la verdadera magnitud de los hogares afectados por carencias de esta naturaleza.
- › Las dos mediciones consideran carencias habitacionales atributos concernientes únicamente al interior de la vivienda, sin tener en cuenta los problemas del entorno que afectan la calidad de vida de los hogares.

Es importante tener en cuenta que el déficit implica una serie de complejidades y que no se debe limitar el problema de la vivienda a los asuntos del ámbito físico y del interior de la casa, sin considerar otros aspectos de la calidad de vida de las personas y del hábitat. Se deben tener en cuenta considerar otros atributos adicionales de la vivienda, que tienen que ver con el entorno físico y social y con la integración a la ciudad. La medición de las necesidades habitacionales debe reunir los atributos de la casa y contemplar también las carencias del entorno, ya que el concepto de vivienda, tal como se ha planteado en apartados anteriores, hace referencia a ambos aspectos.

De lo anterior se concluye que si en la medición de las necesidades habitacionales no se contemplan todos los aspectos que hacen parte de una vivienda adecuada, muchos hogares estarán quedando por fuera de las estadísticas y no serán considerados en situación de déficit, cuando realmente sí lo están. Como ilustración se puede señalar que la estimación del déficit convencional de vivienda no contabiliza los hogares afectados por:

- › Alto riesgo geológico no mitigable.
- › Alto riesgo tecnológico.
- › Vulnerabilidad estructural de las viviendas.
- › Obsolescencia de las viviendas.
- › Localización en áreas de protección ambiental.
- › Proximidad de usos del suelo incompatibles con el residencial.
- › Inseguridad en la tenencia.
- › Precariedades en la infraestructura y el equipamiento urbano.
- › Etc.

Además, si la política pública de vivienda formula las metas, los programas y los instrumentos en función de este concepto, dejaría por fuera una parte considerable de la población que tiene derecho a acceder a subsidios estatales que complementen sus ingresos. El caso más importante corresponde a los hogares arrendatarios, no afectados por el déficit de vivienda, que perciben ingresos mensuales inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Con el objetivo de evidenciar que el cálculo convencional del déficit no refleja la dimensión del problema habitacional, se plantea un acercamiento a las necesidades habitacionales de los hogares bogotanos a partir de variables que pueden ilustrar el comportamiento de los componentes individuales de una vivienda adecuada en la ciudad. Ello permite obtener una aproximación de los hogares cuyas viviendas no cumplen con los diferentes atributos, según las definiciones que de estos se hace en la Observación General 4 del Comité de DESC.

Las variables para observar se obtuvieron del procesamiento de la ECV-2007 de Bogotá. Al respecto es preciso considerar la existencia de

limitaciones derivadas de la orientación de dicha investigación, el tipo de variables que estudia y la desagregación de la información que permite. Además, aunque algunas preguntas de la encuesta indagan sobre condiciones de la vivienda, no miden específicamente los atributos que se están planteando. Sin embargo, se utilizaron unas variables *proxy* con las cuales evaluar cada uno de los atributos para los que haya información.

En la tabla 1 se presentan los factores que incluyen los diferentes atributos de una vivienda adecuada, las variables derivadas del procesamiento de la ECV-2007 de Bogotá con los que se evaluaron y las limitaciones o los aspectos de cada atributo que no es posible medir a partir de esta fuente de información.

Tabla 1
Esquema metodológico

Atributo	Aspectos que incluye	Variables derivadas del procesamiento de la ECV-2007	Limitaciones
Seguridad en la tenencia	Primer eje: reconocimiento jurídico de las diferentes formas que puede adoptar la tenencia de una vivienda	Tenencia de escritura de los hogares propietarios (primer eje)	La tenencia de escritura comprende hogares propietarios. Las otras formas de tenencia no estarían consideradas (primer eje)
	Segundo eje: derecho a la protección legal de la vivienda contra hostigamientos y desahucios, derecho a no ser desalojado forzosamente y a no ser internamente desplazado	El hogar ha sido víctima de desalojos durante los últimos doce meses (segundo eje)	La presencia de amenazas como hostigamientos y desahucios no se considera (segundo eje)
Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura	Acceso a agua potable, alcantarillado, electricidad, recolección de basuras, ventilación, calefacción, instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos y a servicios de emergencia (servicios de bomberos y otros servicios comunitarios en las cercanías)	Déficit cualitativo por deficiencia o falta de servicios públicos (mide hogares sin sanitario conectado a alcantarillado o a pozo séptico; sin servicio de acueducto, de energía eléctrica o de recolección de basuras)	Falta información sobre servicios de emergencia y otros servicios comunitarios en las cercanías de las viviendas
Gastos soportables	Pago por concepto de vivienda sin afectar el gasto destinado a cubrir necesidades básicas	Proporción del ingreso destinado al pago de vivienda (cuota de amortización o arriendo)	
Habitabilidad	Espacio adecuado a sus ocupantes, protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, protección de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad y además la seguridad física de los ocupantes. En otras palabras, que hayan requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio	Déficit cuantitativo y cualitativo por estructura (acercamiento a hogares que no tienen una vivienda que les garantice la protección de riesgos estructurales y de salud y la protección de inclemencias ambientales)	
		Déficit cualitativo por deficiencia de espacio y el déficit cuantitativo por cohabitación (aproximación a la condición de garantizar el espacio adecuado a los ocupantes de la vivienda)	
Adecuada localización	Localización que permita el acceso a oportunidades de empleo, a servicios de salud, escuelas y otros servicios sociales; además, no debe localizarse en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes	Hogares bogotanos cuyas viviendas se encuentran cerca de factores de contaminación Hogares cuyas viviendas se han visto afectadas en los últimos dos años por factores como inundaciones, avalanchas, deslizamientos, etc.	Faltan factores de entorno de la vivienda (componente principal de este atributo de una vivienda adecuada), como el acceso a las oportunidades de empleo, la cercanía de la vivienda a instituciones de salud, de educación, recreación, entre otros
Adecuación cultural	Garantizar que la vivienda refleje la identidad cultural de sus habitantes	No se cuenta con información	
Asequibilidad de la vivienda	Garantizar acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda	No se cuenta con información	

Fuente: elaboración propia.

Evaluación de los atributos de una vivienda adecuada en Bogotá

Las diferentes variables se analizan para el total de la ciudad de Bogotá y por localidad, cruzando con condición de pobreza.

Seguridad en la tenencia

En primera instancia, para evaluar el reconocimiento jurídico de las diferentes formas que puede adoptar la tenencia de una vivienda se presentan los datos sobre tenencia de escritura por parte de los propietarios de una vivienda. En segunda instancia, respecto al derecho a la protección contra hostigamientos y desahucios, derecho a no ser desalojado forzosamente y a no ser internamente desplazado, se presenta información en cuanto a si algún miembro del hogar ha sido víctima de desalojos durante los últimos doce meses en el momento de realización de la encuesta. Al evaluar dichas variables se tiene que entre un 0,1% y un 19,4% de los hogares presenta necesidades habitacionales al no cumplir con este atributo.

En términos generales, en ambos ejes, se puede observar que la inseguridad en la tenencia es mayor en el caso de los hogares pobres y las tres localidades donde se presenta el mayor número de hogares con esta carencia son Ciudad Bolívar, Los Mártires y Kennedy.

Tenencia de escritura:

- › En la ciudad de Bogotá, el 32,9% de los hogares tiene escritura de la vivienda. Sin embargo, es alto el porcentaje de los hogares que no la poseen y que equivale al 19,4% de los hogares de la ciudad.
- › Al observar la situación por localidades, se tiene que Ciudad Bolívar presenta el mayor

número de hogares propietarios sin escritura, lo que equivale al 32,1% del total de la localidad. Esta situación es más crítica para los hogares que se encuentran en situación de pobreza, de los cuales el 33,3% no tiene escritura. Esto se debe al alto grado de informalidad que se ha presentado en esta localidad desde su nacimiento.

Es importante resaltar que la ECV indaga por la existencia de la escritura, pero no tiene en cuenta si esta se ha registrado, trámite sin el cual el proceso de titulación es imperfecto.

El hogar ha sido víctima de desalojos durante los últimos doce meses:

- › Al respecto se encuentra que un porcentaje pequeño de los hogares bogotanos ha sido víctima de desalojos en los últimos doce meses (0,1%), porcentaje que es un poco mayor en el caso de los hogares pobres (0,3%).
- › Se puede observar que las localidades en que se presentaron más casos de desalojos fueron:
 - » Los Mártires, con un 0,5% de los hogares de dicha localidad.
 - » Kennedy, con el 0,3% de los hogares.
 - » Antonio Nariño, La Candelaria, Santafé y Teusaquillo, cada una de estas localidades con el 0,2% de los hogares.
- › Los mayores casos de desalojos entre los hogares en situación de pobreza se presentaron en las siguientes localidades:
 - » Los Mártires, el 1,1% de los hogares pobres de dicha localidad.
 - » Kennedy y Teusaquillo, el 0,9% de los hogares cada una.
 - » Antonio Nariño, el 0,8% de los hogares.

Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura

Como se registró en la tabla 1, este atributo se evalúa a través de uno de los componentes del déficit cualitativo referente a hogares en déficit por deficiencia o falta de servicios públicos. A partir de dicha evaluación, se estima que el 1,2% de los hogares de la ciudad no cumple con este atributo y, por lo tanto, presenta necesidades habitacionales. Con respecto a esto, se encontró que los hogares pobres son los más afectados y Ciudad Bolívar es la localidad con mayor número de hogares con esta carencia habitacional. En términos más detallados, se pueden encontrar los siguientes resultados relevantes:

- › El 1,2% de los hogares bogotanos se encuentra en déficit cualitativo por insuficiencia de servicios. Se tiene que entre los hogares pobres este porcentaje es del 2%, y entre los hogares no pobres, del 0,9%.
- › Por localidades se tiene que, en términos absolutos, Ciudad Bolívar presenta el mayor número de hogares en déficit cualitativo por servicios, mientras que Antonio Nariño es la localidad con menor número de hogares en déficit cualitativo por este concepto.

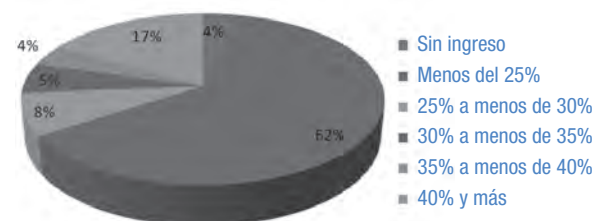
Gastos soportables

En el total de la ciudad, la proporción de hogares con problemas de gasto soportable es, para el caso de los pobres, superior, un poco más de tres veces a la proporción de hogares no pobres con este problema. La localidad más afectada es Los Mártires. Al respecto se encuentra la siguiente información del procesamiento de la ECV Bogotá 2007:

- › El 26,2% de los hogares bogotanos destina más del 30% de su ingreso a pagar el arriendo o la cuota del crédito hipotecario de su vivienda. Estos hogares no estarían cumpliendo con la condición de este atributo de

la vivienda adecuada, si se considera que esta proporción del ingreso representa el umbral por encima del cual el hogar deberá sacrificar el consumo de otros bienes y servicios indispensables, con la finalidad de cumplir con el gasto mensual en vivienda (figura 1).

Figura 1
Gasto soportable (Bogotá, 2007)



Fuente: Convenio Unipiloto-Cenac y ECV 2007-DANE.

- › Al observar los datos según la condición de pobreza de los hogares, se encuentra que el porcentaje de hogares que destina más del 30% de su ingresos al gasto mensual en vivienda asciende a más de la mitad de los hogares (53,6%), en el caso de los pobres, y que para los hogares no pobres equivale al 16,2%.
- › Según la forma de tenencia de los hogares, se encuentra que es mayor el porcentaje de hogares arrendatarios que destina el 30% o más de su ingreso al pago del canon de arrendamiento, que el porcentaje de hogares propietarios que se encuentra pagando la vivienda y que destina la misma proporción del ingreso al pago de la cuota del crédito hipotecario. En el caso de los arrendatarios, la cifra asciende al 33% de los hogares y para los propietarios de una vivienda en proceso de pago corresponde al 22,6% de los hogares. Esto se explica en gran parte por el hecho de que la proporción de hogares pobres dentro del grupo de arrendatarios es un poco más del doble que dentro del grupo de propietarios en proceso de pago y, adicionalmente, los ingresos son mucho mayores para los hogares de este último grupo.

- › El 61,7% de los hogares bogotanos destina menos del 25% de su ingreso en arriendo o cuota de la vivienda. En el caso de los hogares pobres, tan solo el 22,7% de estos gasta dicha proporción de su ingreso en vivienda, y en el caso de los no pobres, este porcentaje de hogares es tres veces superior al de los pobres (76%).

Por localidades se puede observar lo siguiente:

- › La localidad que presenta la mayor proporción de hogares que gasta el 30% o más de su ingreso en el pago de arriendo o cuota de la vivienda es Los Mártires, con un 36,2% de los hogares; seguida de la localidad de Tunjuelito, con un 33,8%. Por otro lado, Teusaquillo presenta la menor proporción de hogares que destina dicho porcentaje del ingreso a gastos en vivienda (20,6% de los hogares).
- › Entre los hogares en situación de pobreza, la localidad que presenta una mayor proporción de hogares que asigna el 30% o más de su ingreso en gastos de vivienda es Antonio Nariño, con un 72,7% de los hogares pobres.

Habitabilidad

Para evaluar las viviendas que no cumplen con este atributo se presentan los datos del déficit cuantitativo y cualitativo por estructura, el déficit cualitativo por espacio y el déficit cuantitativo por cohabitación. De los cuatro componentes del déficit que se tienen en cuenta para evaluar este atributo, el déficit cualitativo por espacio es el que afecta a un mayor porcentaje de hogares de la ciudad.

Con base en los datos de la ECV Bogotá del 2007 se tiene que entre un 0,1% y el 4,2% de los hogares de la ciudad no cumplen con el atributo de habitabilidad. En general, esta carencia afecta en mayor proporción a hogares pobres y las localidades más afectadas son Ciudad Bolívar, Bosa y Engativá.

Respecto al déficit cuantitativo por estructura que mide las viviendas que deben ser sustituidas por la precariedad de sus materiales (viviendas con paredes de madera burda, guadua, caña u otros materiales vegetales, cinc, cartón, latas o que no tengan paredes), se tienen los siguientes resultados:

- › El 1% de los hogares bogotanos tiene déficit cuantitativo por estructura. Entre los hogares pobres esta proporción es del 2,6%; mientras que dentro de los hogares no pobres tan solo llega al 0,5%. En términos absolutos, el número de hogares pobres bajo esta condición es un poco más del doble de los hogares no pobres.
- › En términos absolutos, Ciudad Bolívar es la localidad con un mayor número de hogares cuyas viviendas tienen déficit cuantitativo por estructura. Por otro lado, Antonio Nariño tiene el menor número de hogares en esta situación, seguida de la localidad de La Candelaria y Teusaquillo.

En relación con el déficit cualitativo por estructura (tiene en cuenta viviendas con piso de tierra y otras paredes, diferentes a madera burda, guadua, caña u otros materiales vegetales, cinc, cartón o latas), se tiene que:

- › Dentro del total de hogares bogotanos, el 0,1% de estos tiene déficit cualitativo por estructura. En términos absolutos, es levemente superior el número de hogares no pobres con esta condición que el de hogares pobres. Adicionalmente, del total de hogares en Bogotá, el 0,04% presenta déficit cualitativo por estructura y al mismo tiempo por servicios, lo que corresponde en su mayoría a hogares pobres.
- › Las localidades de Antonio Nariño, La Candelaria, Engativá, Fontibón, Puente Aranda, Suba, Teusaquillo y Usaquén no presentan

hogares en déficit cualitativo por estructura, y Bosa es la localidad con el mayor número de hogares en esta condición.

Acerca del déficit cualitativo por espacio (dentro del cual caben los hogares donde tres o más personas comparten un cuarto), se encuentra que:

- › El 4,2% de los hogares bogotanos está en déficit cualitativo por espacio, siendo esta la categoría del déficit que afecta a un mayor número de hogares en la ciudad. Respecto a la condición de pobreza, se observa que el número de hogares pobres que presenta esta situación es un poco más del doble del número de hogares no pobres.
- › Por localidades se tiene que Ciudad Bolívar presenta el mayor número de hogares en déficit cualitativo por espacio insuficiente, mientras que el menor número de hogares en esta condición se encuentra en la localidad de Teusaquillo.
- › Adicionalmente, en la tabla 2 se presentan las proporciones de hogares bogotanos que se encuentran en déficit cualitativo por varios componentes de manera simultánea.
- › Sobre los datos de la tabla 2 es importante resaltar que los hogares en déficit cualitativo

Tabla 2
Hogares afectados por varios componentes del déficit de manera simultánea

Combinación de componentes del déficit cualitativo	Porcentaje*
Hogares en déficit cualitativo por espacio y por servicios	0,20
Hogares en déficit cualitativo por estructura y espacio	0,04
Hogares en déficit cualitativo por estructura, espacio y servicios	0,01

*Estas proporciones de hogares son muy pequeñas, en cierta parte, por las limitaciones que tiene la ECV para este tipo de estudios, ya que su objetivo principal es medir la calidad de vida de la población y no estrictamente las condiciones de la vivienda, para lo cual se requerirían muestras estadísticas más grandes y cuestionarios especializados en el tema de las condiciones habitacionales.

Fuente: Convenio Unipiloto-Cenac y ECV 2007-DANE. Elaboración propia.

por estructura y espacio y por estructura, espacio y servicios corresponden, en su totalidad, a hogares en condición de pobreza.

Por último, respecto al déficit cuantitativo por cohabitación (tiene en cuenta los hogares secundarios que habitan en la misma vivienda con otros hogares y que tienen más de dos miembros), se observan los siguientes aspectos generales:

- › El 2,5% de los hogares bogotanos se encuentra en déficit cuantitativo por cohabitación, porcentaje que es dos veces superior para el caso de los hogares pobres y tan solo un poco más de la mitad para el caso de los no pobres.
- › La localidad que presenta el mayor número de hogares en déficit cuantitativo por cohabitación es Engativá, y La Candelaria tiene el menor número de hogares bajo esta condición.

Adecuada localización

Al evaluar las dos variables consideradas para este componente, se tiene que entre un 0,4% y un 14,7% de los hogares bogotanos no cumplen con este atributo de una vivienda adecuada. Los hogares más afectados, al igual que en el caso del resto de atributos, son los que se encuentran en situación de pobreza, y las localidades con el mayor número de hogares con esta carencia son Usme y Fontibón (tabla 3). En la ECV de Bogotá 2007, para realizar la aproximación al dato de hogares cuya vivienda no cumple con este atributo se tiene la siguiente información sobre presencia de factores de contaminación en cercanías de la vivienda:

- › En general, el porcentaje de hogares bogotanos cuyas viviendas se encuentran cerca de factores de contaminación, es bajo y la cercanía a caños de aguas negras es el factor de contaminación que afecta a un mayor porcentaje de hogares en la ciudad.
- › La situación por localidades muestra que Fontibón tienen el mayor porcentaje de hogares

Tabla 3
Proporción de hogares afectados por factores de contaminación

Factores de contaminación	Porcentaje de hogares bogotanos	Localidades con más hogares afectados y porcentaje de hogares
Fábricas o industrias	9,7	Los Mártires (33,2) Fontibón (31,1)
Basureros	1,8	Usme (14,2)
Aeropuerto	3,9	Fontibón (30,8) Engativá (19,3)
Terminales de buses	3,4	Fontibón (19,1)
Caños de aguas negras	9,8	Kennedy (15,3) Engativá (13,6) Bosa (13,4)
Antenas de comunicación	4,6	Teusaquillo (8,7) Engativá (7,5)
Líneas de alta tensión	1,4	Los Mártires (4,3) Fontibón (4,0)
Plantas de tratamiento de aguas residuales	0,9	Engativá (2,3)
Gasoductos	0,4	San Cristóbal (0,7) Usaquén (0,7)

Fuente: Convenio Unipiloto-Cenac y ECV 2007-DANE. Elaboración propia.

afectados por cercanía a factores de contaminación y, en general, todas las localidades se ven afectadas por alguno de los factores.

Adicionalmente, se cuenta con información sobre la afectación que, según la respuesta de las personas, ha sufrido la vivienda en los últimos dos años por factores de riesgo como inundaciones, avalanchas, derrumbes o deslizamientos, desbordamiento, crecientes o hundimiento del terreno. Al momento de realizarse la ECV se encontraron los siguientes resultados:

- › El 14,7% de los hogares bogotanos se ha visto afectado por factores de riesgo por una inadecuada localización de su vivienda. Adicionalmente, teniendo en cuenta la condición de pobreza, se encuentra que dentro del total de hogares pobres es mayor la proporción de estos que está en riesgo, en comparación con el total de hogares no pobres y con el total de Bogotá.
- › Por localidades se evidencia que en Usme se presenta el mayor porcentaje de hogares con

afectación por estos tipos de riesgo (25,3%); mientras que Teusaquillo presenta la menor proporción de hogares con riesgo (8%).

Por último, es de resaltar que los factores de entorno de la vivienda, para los cuales no hay información que permita evaluarlos (véase tabla 1), son los que característicamente en América Latina afectan a la población más pobre de la sociedad y que cumplen un papel preponderante en las condiciones habitacionales de los hogares y, por ende, en su calidad de vida, ya que —además de hacer parte de las características de una vivienda adecuada— también tiene que ver con el derecho a la ciudad y a los beneficios derivados de esta. Además, se reitera que no se cuenta con información para evaluar dos de los atributos de una vivienda adecuada: la adecuación cultural y la asequibilidad de la vivienda.

Valoración de los atributos de la vivienda adecuada frente a la medición del déficit convencional de vivienda

Como se puede inferir del apartado anterior, las necesidades habitacionales de los hogares

—dimensionadas desde el concepto de vivienda adecuada— son mucho más amplias que las deficiencias contempladas por la metodología convencional del déficit habitacional. Todas las categorías del déficit habitacional, en sus dos componentes (cuantitativo y cualitativo), son abarcadas por tan solo dos de los atributos de una vivienda adecuada:

- › El déficit cuantitativo y cualitativo por estructura, el déficit cuantitativo por cohabitación y el déficit cualitativo por espacio corresponden a una parte de los hogares que no cumplen con el atributo de habitabilidad.
- › El déficit cualitativo por insuficiencia de servicios públicos hace parte de los hogares que no tienen una vivienda adecuada, por no cumplir con el atributo disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.

Adicional a estos dos atributos que incluyen los componentes del déficit, hay otros cinco atributos, cuya inexistencia implica que un determinado

hogar no habite una vivienda adecuada y, por lo tanto, que tenga necesidades habitacionales activas, lo cual indica que esta proporción de hogares es muy superior si se tienen en cuenta estos factores adicionales.

Como se puede observar en la tabla 4, existe una proporción importante de hogares que no se encuentra en déficit habitacional, según la medición convencional; pero que presenta necesidades habitacionales al no cumplir con alguno de los atributos que deben componer una vivienda digna y adecuada.

De acuerdo con los resultados que se observan en la tabla 4 y partiendo de un total de 9,3% de hogares bogotanos que se encuentra en déficit habitacional, según el cálculo convencional, se presenta la situación de la figura 2.

En conclusión, entre un 9,4% y un 32,6% de los hogares de la ciudad podría presentar necesidades habitacionales, al tener en cuenta la medición convencional del déficit habitacional y, adicio-

Tabla 4
Resumen de la valoración de las necesidades habitacionales de los hogares bogotanos desde la perspectiva de los atributos de la vivienda adecuada (no incluidos en el cálculo convencional del déficit habitacional)

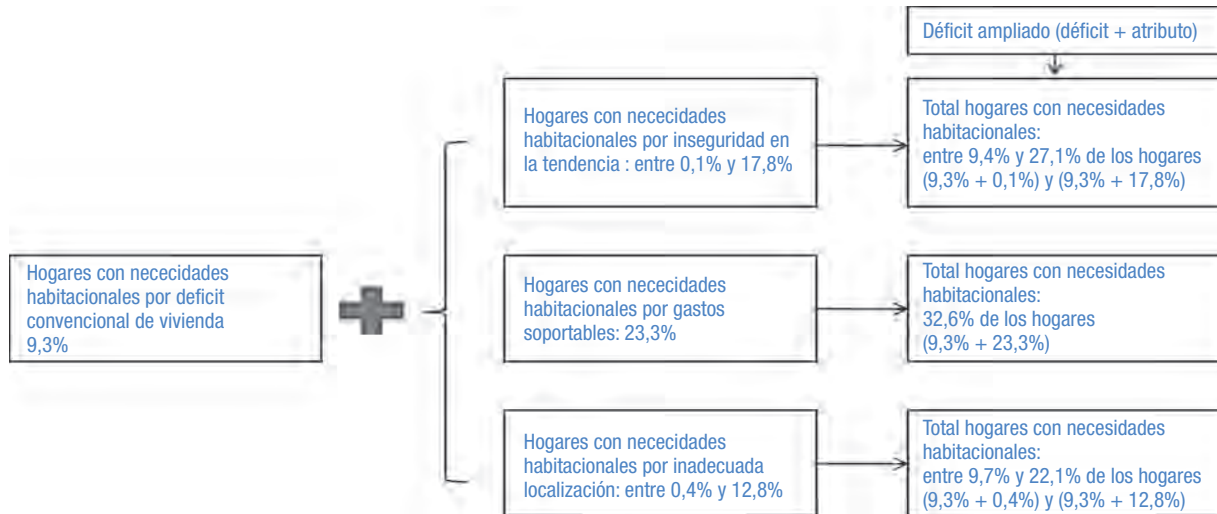
Atributo*	Hogares bogotanos cuyas viviendas no cumplen con los atributos de una vivienda adecuada y que se encuentran sin déficit habitacional**
Seguridad en la tenencia	Hogares sin escritura: 17,8% Hogares víctimas de desalojos en los últimos 12 meses: 0,1%
Gastos soportables	Hogares que destinan el 30% o más de su ingresos a gastos de vivienda: 23,3%
Adecuada localización	Hogares cuyas viviendas se encuentran cerca de fuentes de contaminación***: › Fábricas o industrias: 9,0% › Basureros: 1,54% › Aeropuertos: 3,7% › Terminales de buses: 3,16% › Caños de aguas negras: 8,7% › Tratamiento de aguas residuales: 0,72% › Gasoductos, poliductos: 0,4% › Líneas de alta tensión: 1,2% › Antenas de comunicación: 4,04% Hogares cuyas viviendas se han visto afectadas por factores de riesgo: 12,8%

* Los atributos de habitabilidad y de disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura no se presentan en la tabla, porque la proporción de hogares que no cumplen con estos corresponde en su totalidad a hogares que se encuentran considerados en situación de déficit habitacional.

** Se debe tener en cuenta que los hogares pueden presentar al mismo tiempo varias carencias de atributos de una vivienda adecuada, por lo cual se deben evaluar por separado y no es posible sumar los porcentajes para determinar la proporción de hogares totales de Bogotá cuyas viviendas no cumplen con los atributos de una vivienda adecuada.

*** Los hogares pueden tener una vivienda que esté cerca al mismo tiempo de varias fuentes de contaminación.

Figura 2
Total hogares con necesidades habitacionales



Fuente: elaboración propia.

nalmente, la carencia de alguno de los atributos de una vivienda adecuada. Lo anterior, a su vez, implica que la medición convencional estaría dejando por fuera entre un 0,1% y un 23,3% de los hogares con necesidades habitacionales.

Programas propuestos para atender las necesidades habitacionales de los hogares

Teniendo en cuenta la complejidad y la diversidad de las necesidades habitacionales y todos los aspectos que debe incluir su medición, se concluye que no basta con políticas de vivienda que respondan únicamente a los resultados de la medición convencional del déficit, las cuales se basan específicamente en la adquisición y el mejoramiento de vivienda, que dejan sin atención a hogares que también tienen necesidades habitacionales (aunque según la medición convencional del déficit estos no se encuentren en tal condición).

En virtud de lo anterior, para la política pública de vivienda se propone su operativización en cuatro niveles de atención, categorizados de acuerdo

con una escala de necesidades, considerando en cada uno de estos programas específicos que, a su vez, también se priorizan dentro de los niveles de atención.

Primer nivel de atención propuesto. Programas básicos prioritarios de atención pública: hogares en condición socioeconómica y habitacional crítica

Los programas de hogares desplazados se conciben como prioritarios, ya que han sido desplazados forzosamente y no cuentan con ninguna solución de vivienda.

Los programas de reasentamiento por riesgo se plantean como dirigidos a hogares ubicados en zonas de riesgo alto, teniendo como premisa la preservación de la vida humana como propósito previo a otras líneas de acción en materia habitacional.

Los programas de adquisición de vivienda de interés social (VIS) se refieren a la reposición de unidades habitacionales de los hogares que se encuentran en déficit cuantitativo, es decir, viviendas con paredes en materiales inestables o

transitorios (madera, guadua, caña, cinc, etc.) y de cohabitación (hogares secundarios que habitan en una misma vivienda).

Los programas de mejoramiento de vivienda estarían dirigidos a hogares con carencias de tipo cualitativo (espacio o hacinamiento, servicios públicos y estructura), hogares en viviendas sin baño en la cabecera urbana (en el área rural el déficit cualitativo los considera) y hogares en viviendas con deficiencias en su cubierta.

Los programas de mejoramiento integral de barrios —teniendo en cuenta que las condiciones habitacionales y la concepción de una vivienda adecuada trasciende su interior— se orientarían a acciones que disminuyan el impacto de carencias relacionadas con la presencia de contaminación, precariedades en servicios públicos, equipamiento urbano o rural, estado y condición de las vías, etc., que afectan de manera importante las condiciones de vida de los hogares.

Segundo nivel de atención propuesto. Programas básicos de atención pública: hogares objeto de la política de VIS que no se encuentran en condición de déficit convencional de vivienda

Los programas para arrendatarios objeto de VIS tendrían lugar en razón, principalmente, al interés y al derecho, por formar parte de la población objeto de la política —que, de manera generalizada, la población nacional manifiesta frente al acceso a una vivienda en propiedad— y también por la dimensión que tiene este segmento de la población.

Los programas de titulación de predios se plantean como dirigidos a hogares que, siendo propietarios de la vivienda actual, no poseen escritura o que necesitan legalizar la propiedad de un lote. Con esto se contribuye a cumplir uno de los atributos de la vivienda adecuada: la seguridad en la tenencia.

Los programas de gasto soportable definen una población objeto de hogares que sacrifican la satisfacción de alguna de las necesidades básicas por cubrir los gastos derivados de la vivienda, como lo son el arrendamiento y la cuota de un crédito hipotecario.

Los programas para la población marginada del crédito hipotecario tendrían como objetivo atender a los hogares que, por su condición de informalidad, de no bancarización o por insuficiencia de ingresos, no pueden acceder a un crédito hipotecario para la compra de vivienda.

Tercer nivel de atención propuesto. Programas básicos de atención pública: nuevos hogares que hacen parte de la población objeto de VIS

Los programas para atender la formación de nuevos hogares objeto de VIS se refieren al requerimiento de unidades habitacionales futuras, debido al incremento natural en el número de hogares. Unos de los objetivos es evitar el aumento del déficit cuantitativo por cohabitación. Según datos de la Secretaría Distrital de Planeación, la formación anual de nuevos hogares para la ciudad de Bogotá ascendía a 48 321 hogares en el 2011.

Cuarto nivel de atención propuesto. Programas complementarios de atención por parte del gobierno, el sector privado y la sociedad civil: hogares con necesidades habitacionales que no hacen parte de la política de VIS

Estos programas se orientarían a hogares que, por sus ingresos, no son objeto de la política de VIS; pero que en algún momento también requieren unidades habitacionales. Si bien el desarrollo de esta serie de programas no constituye un eje central de acción por parte del Estado, ya que la prioridad son los hogares en condiciones de vulnerabilidad y de bajos ingresos económicos, sí le

corresponde brindar la orientación pertinente a los agentes del mercado (sector privado, sociedad civil, etc.) que permita obtener resultados eficientes:

- › Formación de nuevos hogares no VIS.
- › Demanda de vivienda no VIS.
- › Arrendatarios no VIS.

Conclusiones

La Constitución Política de Colombia de 1991 decidió vincular el derecho a la vivienda con un principio constitucional, como la dignidad humana, en su artículo 51; pero la Corte Constitucional no ha reducido el contenido del derecho a la vivienda digna a lo dispuesto en dicho artículo, sino que ha construido de manera sistemática a partir de la Constitución un concepto más completo del derecho a la vivienda digna y adecuada, y así se ha acercado más a la noción de vivienda proclamada en pactos internacionales y especialmente por el Comité de DESC, en su Observación 4, donde se expresa que el derecho a una vivienda adecuada debe incluir, como mínimo, la atención de los siguientes aspectos: seguridad jurídica de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; gastos soportables; habitabilidad, en términos de seguridad y salubridad; asequibilidad; localización, y adecuación cultural.

Sin embargo, la política pública habitacional se ha subordinado a la casi única consideración de la vivienda dentro de la lógica del mercado como un bien completo y terminado para comprar. De esta manera desconoce una dimensión más amplia de la vivienda en el ámbito del cumplimiento de derechos, del modo como ha sido proclamado en la Constitución y en pactos internacionales.

En materia de calidad de vida y pobreza, el desarrollo teórico generado a partir del estudio del

déficit habitacional convencional constituye la base para medir las necesidades habitacionales. Sin embargo, la medición de las necesidades habitacionales a través del déficit convencional es insuficiente porque solo considera atributos del ámbito físico y del interior de la vivienda y excluye el estudio de las precariedades que se generan en el entorno. En otras palabras, se deben considerar otros atributos adicionales de la vivienda, relacionados con el entorno físico y el social y con la integración a la ciudad, ya que el concepto de vivienda, tal como se ha planteado en el contenido del presente artículo, se refiere a ambos aspectos.

Después de evaluar el cumplimiento de los atributos de una vivienda adecuada en la ciudad de Bogotá, según lo estipulado en la Observación General 4 del Comité de DESC, se concluye que las necesidades habitacionales de los hogares —dimensionadas desde el concepto de vivienda adecuada— son mucho más amplias que las deficiencias contempladas por la metodología convencional del déficit habitacional. Una prueba de esto es que todas las categorías del déficit habitacional, en sus dos componentes (cuantitativo y cualitativo), son abarcadas por tan solo dos de los atributos de una vivienda adecuada: habitabilidad y disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.

Entre un 0,1% y un 26,2% de los hogares de la ciudad presentan necesidades habitacionales, al no cumplir con alguno de los atributos de una vivienda adecuada. Además, dicho 26,2%, casi en su totalidad, corresponde a hogares que no se encuentran en déficit habitacional, según la medición convencional.

La carencia de los diferentes atributos es mayor en el caso de los hogares pobres. En general, la localidad más afectada es Ciudad Bolívar. Otras de las localidades más afectadas son Los Mártires, Kennedy, Bosa, Usme y Fontibón. Entre un 9,4%

y un 32,6% de los hogares de la ciudad podrían presentar necesidades habitacionales, al tener en cuenta el total de hogares en déficit convencional de vivienda; adicionalmente, los hogares que no están en déficit, pero que presentan carencia de alguno de los atributos de una vivienda adecuada. Lo anterior, a su vez, implica que la medición convencional estaría dejando por fuera hasta un 23,3% de los hogares con necesidades habitacionales.

Se puede concluir que si en la medición de las necesidades habitacionales no se contemplan todos los aspectos que hacen parte de una vivienda adecuada, muchos hogares estarán quedando por fuera de las estadísticas y no serán considerados en situación de déficit, cuando realmente sí lo están.

Teniendo en cuenta la complejidad y diversidad de las necesidades habitacionales y todos los aspectos que debe incluir su medición, se concluye que no basta con políticas de vivienda que respondan únicamente a los resultados de la medición convencional del déficit, las cuales se basan específicamente en la adquisición y el mejoramiento de vivienda, que dejan sin atención a otros hogares que también tienen necesidades habitacionales. Por lo tanto, se recomienda que la política de vivienda opere en los siguientes niveles de atención (organizados según prioridad):

- › Hogares en condición socioeconómica y habitacional crítica.

- › Hogares objeto de la política de VIS que no se encuentran en condición de déficit convencional de vivienda.
- › Nuevos hogares que hacen parte de la población objeto de VIS.
- › Hogares con necesidades habitacionales que no hacen parte de la política de VIS.

Bibliografía

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), (1991). *Observación General 4: El derecho a una vivienda adecuada*. Washington.

Galvis Castro, F. (2009). *El derecho a una vivienda digna y adecuada: en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales de derechos humanos*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

Olano García, H. (2006). El derecho a la vivienda digna en Colombia. *Dikaion*, 15, 105-112.

Torres Ramírez, J. (2007). *Las condiciones habitacionales de los hogares y su relación con la pobreza*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

United Nations Development Programme (UNDP), UN-Hábitat, Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (Cenac), (2004). *Hábitat y desarrollo humano*. Bogotá.

