

Hacia una nueva concepción de la vivienda y el desarrollo urbano

Fabio Giraldo Isaza*

I. Introducción

Este artículo presenta un resumen de la investigación sobre las Necesidades Habitacionales de la Población Residente en los principales Municipios de Colombia, adelantada por el CENAC con el auspicio de las Naciones Unidas-INURBE.

Se destaca la distinción entre casa y vivienda, así como los estimativos de déficit habitacional y del Índice de Calidad de Vivienda (ICV), que permite una mejor focalización del gasto público orientado al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos más pobres de la población.

La vivienda, cuando se mira desde la perspectiva del vivir, rebasa ampliamente las concepciones unilaterales, imponiendo visiones polifónicas, en las cuales lo urbano se observa en la plenitud integral de sus manifestaciones, reclamando para sí, acciones planificadas y re-

gulaciones que actúen sobre las «fallas del mercado» que tienen lugar de una manera protuberante en la ciudad: economías de urbanización, externalidades, monopolios naturales, etc.

Los problemas de entorno y en general el tratamiento del espacio público en nuestro medio, medidos por primera vez en esta investigación, evidencian la gigantesca deuda social que el proceso de crecimiento inequitativo ha venido generando en nuestras ciudades. Son, si se quiere, una voz de alerta sobre los efectos que los modelos económicos pueden producir si no se les introducen los correctivos sociales.

En Colombia no ha existido nunca una política urbana integral. Lo que ha existido es una política orientada fundamentalmente a la construcción y el mejoramiento de la casa, y una ausencia absoluta de políticas de vivienda y desarrollo urbano. Es por ésta situación que

* Este trabajo fue elaborado con la colaboración activa del Sociólogo Oscar Fresneda y los Economistas Gustavo Jiménez y Jorge Torres, Investigadores del CENAC. La investigación de la cual se han extraído los resultados que se presentan en este texto se ha realizado con un grupo multidisciplinario encabezado por el actual Director del Centro, quien firma este resumen, y por un grupo compuesto además de los investigadores mencionados, por el Arquitecto Felipe Pombo y el Estadístico Fabio Plazas.

todavía se desconoce el papel estratégico de la vivienda en la mejora del capital humano, otorgándole una baja y decreciente participación en los presupuestos públicos y una acción casi nula por parte de las entidades financieras privadas.

Los resultados empíricos obtenidos en esta investigación muestran cómo la modernización de la economía y la de nuestro sistema financiero debe cambiar la distribución de las oportunidades, rompiendo la formación de monopolios y las excesivas concentraciones de la propiedad y la riqueza. La modificación del Estado y sus mecanismos de intervención no se pueden realizar desconociendo los problemas de la marginalidad y pobreza que padece la sociedad.

A. El nuevo enfoque

Tradicionalmente los estimativos del déficit únicamente toman en cuenta una parte de los atributos de la vivienda -los que están «puertas adentro» o sea los que en la investigación que sirve de base para este trabajo se consideran como los problemas de «la casa». Este hecho condujo al CENAC ha diseñar un nuevo planteamiento del problema de la vivienda, dimensionado con el apoyo del INURBE. El planteamiento en síntesis¹ es como sigue:

- a) La vivienda, o sea el espacio para el 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 condicio-

nes para su adecuada satisfacción. La vivienda, sirve en ésta nueva concepción, para realizar un sinnúmero de actividades ligadas al hecho del vivir.

Cada dimensión tiene un conjunto de atributos propios. Así, las paredes, el techo y los pisos lo son de la casa y los parques y el equipamiento comunal lo son del entorno.

- b) Las dimensiones se integran y conectan formando una unidad mediante aberturas. Las puertas, las ventanas y las conexiones a los servicios públicos son ejemplo de dichas aberturas, las cuales a su vez pasan a ser características de los atributos de la vivienda.
- c) El entorno a su vez es una dimensión del «contorno» o ciudad, unida a ella por aberturas como las vías y las redes de los servicios.
- d) La ciudad cuenta con aberturas que la conectan con la región, otras ciudades, el país y el resto del mundo, tales como los terminales de transporte, los aeropuertos y las antenas de telecomunicación.
- e) En el interior y entre cada una de las dimensiones se da un conjunto de relaciones físicas, sociales, económicas, técnicas y culturales.
- f) La dinámica del crecimiento económico de la ciudad y el uso del automóvil determinan el crecimiento físico y modifican los precios del suelo².

¹ Este documento es un breve resumen del libro que sobre el tema actualmente se encuentra en proceso de edición y que se inicia con un repaso al desarrollo histórico de la vivienda y la ciudad.

Los precios del suelo que son similares en un entorno dado determinan la localización de las actividades, el amoblamiento urbano, las viviendas y el precio y la calidad de las viviendas. Estos factores contribuyen a la formación de los precios del suelo.

- g) En este contexto, entornos y contornos con precios más altos deben contar con viviendas de mejor calidad.

La primera aproximación al dimensionamiento de los problemas de la vivienda consistió en la definición de 9 grandes grupos de atributos, de los cuales uno se refiere al contorno y los restantes 8 a la vivienda en sí, esto es casa y entorno. Tales atributos, conformados a su vez por características (variables) generales y específicas, son:

- Estructura
- Equipamiento básico de la casa
- Hacinamiento
- Seguridad y confianza
- Servicios públicos
- Localización y condiciones del entorno
- Infraestructura de servicios (vías y equipamiento del entorno entre otros)
- Ambitos de participación y comunicación, y
- Contorno (económicas, sociales, ambientales y tecnológicas).

La diferencia fundamental con las concepciones previas estriba en que éstas se concentraron en el estudio de los atributos de la vivienda que conforman lo que en la parte teórica se ha denominado como «la casa», esto es, la estructu-

ra, los servicios públicos y el espacio privado habitable de la vivienda (CENAC, 1992).

Bajo el punto de vista de «ciudad» y «entorno» como nociones de extensión del término vivienda, los mejoramientos locativos, referidos únicamente a cambio de materiales de deshecho, 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.

No ha de olvidarse que en el actual Plan Nacional de Desarrollo «La Revolución Pacífica», se contempla al mejoramiento del capital humano como uno de sus componentes centrales, lo cual será posible en la medida en que se incida acertadamente sobre las fuerzas que se generan con la urbanización, es decir, la vivienda, la educación, la salud, los servicios públicos y comunitarios, la participación, etc. (Giraldo, Fabio. 1992). Esto es posible alcanzarlo en la medida en que la vivienda se conciba como el bien complejo que es, con todas sus implicaciones, desde el hogar, el asentamiento y el sector, hasta la ciudad, la región y el país.

La primera potencialidad que ofrece el modelo es la posibilidad de estimar los déficits de vivienda desde el nivel más simple de las características específicas de los atributos (por ejemplo pisos en la estructura) hasta el nivel más complejo de combinaciones que interrelacionan

2 Estos aspectos son tomados de las teorías del Profesor Currie.

todos los atributos de la vivienda. De esta manera es posible medir el efecto sobre el déficit cualitativo de la inclusión sucesiva de atributos o características. La importancia de este ejercicio radica en que, determinando el nivel de impacto de las deficiencias de cada atributo sobre el déficit total, es posible también pronosticar la incidencia de los programas de vivienda que actúen sobre ese déficit específico, lo cual constituye un importante elemento para la orientación y focalización del gasto público. Dicho en otros términos, el modelo identifica las manifestaciones del problema habitacional sobre las cuales se obtiene el mayor efecto multiplicador social del gasto público.

En el mismo nivel de exploración, el modelo está diseñado para desarrollar los índices de pobreza, general y en vivienda, con lo cual se contextualiza el problema y se allana el camino para la focalización puntual, geográfica.

Como el modelo es el resultado de un desarrollo teórico, esta condición determina una versatilidad en dos direcciones: de una parte es técnicamente posible trabajarlo con un vector de atributos distinto, con una diversidad diferente de atributos o con una desagregación o agregación distinta a la formulada en esta investigación. En segundo lugar, es viable operarlo para diferentes escalas espaciales: el asentamiento, el sector cartográfico, la comuna, el estrato socioeconómico, la región, el departamento y la nación.

B. Metodología de medición

Aunque hubiese sido interesante estudiar la totalidad de las ciudades principales del país, la investigación contempló como población objeto

los hogares residentes en barrios localizados en sectores cartográficos estratificados como bajo-bajo, medio bajo y en asentamientos subnormales sin estratificar, de las ciudades de Santafé de Bogotá, D.C., Medellín, Bello, Itagüí, Cali, Yumbo, Barranquilla, Soledad, Malambo, Cartagena, Cúcuta, Los Patios, El Zulia, Villa del Rosario, Manizales, Pereira, Dosquebradas, Villavicencio y Quibdó.

La información sobre las variables relacionadas con el hogar y la vivienda se obtuvo mediante la ejecución de una muestra de 54.513 encuestas. Se utilizó el muestreo aleatorio probabilístico, polietápico, estratificado, de conglomerados desiguales.

La información relativa a los aspectos físicos y espaciales se recopiló mediante actividades directas de reconocimiento y levantamiento en la totalidad de cada uno de los sectores cartográficos comprendidos en la encuesta de hogares. Complementariamente se obtuvo información secundaria en las instituciones locales.

En el trabajo de campo se efectuaron entrevistas a una muestra de representantes de la comunidad para afinar algunos aspectos relacionados con estas variables.

II. Resultados globales

El examen del Cuadro 1 permite concluir que entre 1973 y 1985, según las cifras y las variables consideradas por el DNP, se materializaron importantes avances en el tratamiento de los problemas habitacionales de los hogares colombianos, dado que el déficit cualitativo baja del 52.5% al 33.21% de los hogares. En estos años, la

dinámica del déficit presenta una tendencia decreciente con una tasa anual de -0.4%.

Al introducir los resultados obtenidos por el CENAC en ésta investigación, se encuentra que entre 1985 y 1993 se produce un incremento en la magnitud absoluta del déficit, se mantiene su participación relativa sobre el total de hogares y se cambia radicalmente su tendencia, alcanzando una tasa de crecimiento de 2.5% anual.

Si se omiten los datos del censo de 1985, se tiene que entre 1973 y 1993 el déficit cualitativo de vivienda, aunque baja porcentualmente del 52.5% al 30.87% del total de hogares, se incrementa en 261.166 hogares, lo cual corresponde a la presencia de una tendencia definidamente creciente del 0.7% anual.

Con base en las cifras del Cuadro 1, es válido plantear que los programas de vivienda desarrollados por el Gobierno Nacional a partir de 1985 han tenido un efecto discreto sobre el déficit cualitativo. La proporción de hogares afectados disminuyó levemente del 33.21% del total, estimada con base en el Censo de 1985, al 30.87%, según los resultados globales obtenidos por el CENAC en esta investigación. Como consecuencia de una incidencia tan limitada, la dimensión absoluta del déficit cualitativo durante el período comprendido entre 1985 y 1993 se incrementó en un 20.3% (348.381 hogares), de tal manera que actualmente más de dos millones de hogares habitan en viviendas que presentan deficiencias a nivel de la casa, esto es, la estructura, la dotación de servicios públicos básicos y el espacio privado habitable.

Por lo tanto, una conclusión directa señala que en el país posiblemente se ha reactivado la

dinámica que origina y nutre los problemas habitacionales, durante una coyuntura compleja, de transición entre el anterior modelo de intervención oficial sobre el sector y el actual, de modernización del Estado y de privatización de la producción y distribución de los bienes y servicios sociales.

Esta conclusión estaría señalando claramente que el problema de la vivienda en el país, no sólo crece en cantidad, sino que empeora en calidad e indicaría que en Colombia se viene no sólo disminuyendo la inversión total en la vivienda social, sino que su incidencia no está contribuyendo a elevar la calidad de vida del conjunto de la población.

A manera de ilustración, se puede mencionar cómo durante 1992, a pesar de que en Colombia se construyó la mayor cantidad de vivienda desde que se llevan registros estadísticos, no se alcanzó con estos grandes guarismos a cubrir siquiera el déficit cuantitativo, estimado por el propio Gobierno en más de 150.000 unidades año. No se ha dado una política de vivienda que articule orgánicamente el déficit cualitativo y cuantitativo. Como se sabe, cuando se ataca el déficit de vivienda, no se pueden desconocer estos dos aspectos. Si se ataca el déficit cualitativo, no se puede olvidar el crecimiento vegetativo de la población más pobre, a la cual hay que plantearle soluciones a sus problemas de vivienda, para que no incremente con su acción informal el déficit cualitativo. En nuestro país, dado el fuerte impacto que tiene la transición demográfica en la formación de nuevos hogares y a los resultados limitados que se obtuvieron hasta este año en materia de vivienda de interés social, se ha incrementado la magnitud del problema.

A. Los déficits convencionales de tres atributos de la vivienda

Para efectos comparativos las estimaciones del CENAC y del DNP consignadas en el Cuadro 1 y relativas a «la casa», permiten identificar el déficit de sólo servicios públicos como el más importante dentro del déficit cualitativo, dado que afecta a un 13.5% de los hogares del país³. Le sigue en magnitud el de sólo hacinamiento con el 11.87% de los hogares y luego el combinado de los dos con el 3.07% de los hogares.

El hacinamiento en buena medida puede ser atribuible a la alta tasa de formación de nuevos hogares que caracteriza el actual período de transición demográfica.

Este déficit se mide por la proporción de hogares que presentan una relación superior a tres personas por cuarto en su unidad habitacional. El CENAC ha introducido en esta investigación un nuevo indicador para este déficit, con la relación de personas por cama. Con este indicador el déficit es muy superior, dado que en el 34% de los hogares se presenta una relación de más de una persona por cama, problema que se agudiza en los estratos más bajos, especialmente el subnormal, en el cual esta relación corresponde al 51% de los hogares.

Por su parte, las diez capitales de departamento consideradas en la investigación y los nueve municipios de sus áreas metropolitanas presentan una situación habitacional relativa-

mente mejor que la del total del país, dado que la proporción de hogares en condiciones deficitarias, con respecto al total de hogares de las ciudades, es de 17.09%, frente al 30.87% del total nacional. Esto confirma nuevamente los efectos positivos que aporta la urbanización sobre la calidad de vida de la población. Sin embargo, el problema más importante pasa a ser el hacinamiento, aunque afecte una proporción menor de hogares (11.10%), que la estimada para el nivel nacional (11.87%).

A nivel urbano, en las comunas nororiental y noroccidental de la ciudad de Medellín, se fue dando un problemático hacinamiento territorial, con promedio de 456 habitantes por hectárea. Existen allí barrios como Campo Valdez, Villa del Socorro y San Pablo con densidades de 568, 565 y 488, respectivamente, densidades superiores a las de otras zonas pobres del país como Ciudad Bolívar (Bogotá) con 300 habitantes por hectárea, Aguablanca (Cali) 259 hab/hectárea y muy alejadas del promedio nacional que es de 110. Este grado de hacinamiento se convierte en otro factor que coadyuvó al incremento de la violencia urbana en Colombia.

B. La nueva medición del déficit cualitativo en función de los ocho atributos

1. El déficit de los atributos de la casa

El Cuadro 2 presenta las participaciones para los siete tipos del déficit cualitativo, configurados con los tres atributos de la «casa» sobre el total de los hogares de la población considera-

3 Para este déficit particular la metodología aplicada por el CENAC comprende no solamente la identificación espacial de la cobertura de las redes de servicios públicos, como usualmente se hace. Esta información se complementa y redimensiona con los datos aportados por la comunidad en el levantamiento de la información físico-espacial, la cual indagó sobre la existencia efectiva del servicio, la frecuencia del suministro y la calidad.

Cuadro 1
DEFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA

Tipo de carencia	Déficit - DNP ⁽¹⁾				Déficit CENAC 1993				Crecimiento anual	
	1973		1985						1973-1993	
	%	En el país No.Hogares	%	En el país No.Hogares	En las ciudades ⁽²⁾ % No.Hogares		En el país ⁽³⁾ % No.Hogares		DNP 73-85	CENAC 85-93
Solo Hacinamiento	15,62	537.571	11,81	611.335	11,10	327.544	11,87	795.203	1,08	3,57
Solo Servicios	15,44	531.635	12,33	638.249	3,41	99.492	13,50	904.473	1,53	4,76
Solo Estructura	1,25	43.041	0,54	27.814	0,58	16.711	0,79	52.950	-3,57	8,96
Hacinamiento - Servicios	15,41	530.390	5,75	297.782	0,90	26.160	3,07	205.822	-4,70	-4,81
Estructura - Servicio	1,61	55.331	1,08	56.078	0,42	12.126	0,82	54.819	0,11	-0,30
Estructura - Hacinamiento	0,96	33.208	0,56	28.756	0,47	13.560	0,42	28.063	-1,19	-0,32
Hacinamiento-Servicio-Estructura	2,21	76.149	1,14	59.094	0,32	9.253	0,41	27.159	-2,09	-9,85
TOTAL	52,50	1.807.323	33,21	1.719.108	17,09	504.846	30,87	2.068.489	-0,42	2,50

Fuente: (1) DNP, Plan de desarrollo 1990-1994, Cuadro 1, Pag. 236

(2) CENAC, con los tres atributos que son comparables con los de DNP % respecto al total de hogares de las diez ciudades consideradas

(3) CENAC, % respecto al total de hogares en el país, asumiendo que las diez ciudades consideradas mantienen la misma participación en el déficit cualitativo nacional, estimada por el DNP para 1985.

Cuadro 2
PARTICIPACION DEL DEFICIT CUALITATIVO
DE VIVIENDA EN 10 CIUDADES

Tipo de déficit	Número de Hogares	% Participación ¹
Sólo hacinamiento	327544	14,33
Sólo servicios	99492	4,35
Sólo estructura	16711	0,73
Hacinamiento y servicios	26160	1,14
Estructura y Servicios	12126	0,53
Estructura y hacinamiento	13560	0,59
Estructura, hacinamiento y servicios	9253	0,4
Total déficit	504846	22,08

1 Con Respecto al total de hogares de los tres estratos considerados.

Fuente: CENAC. Estudio de Necesidades de Vivienda.

da, es decir, de los estratos subnormal, bajo-bajo, bajo y medio bajo de las diez ciudades.

2. El déficit de los atributos del entorno

Los atributos del entorno físico y social determinan un escenario en el cual el 99.32% de los hogares que habitan en los estratos subnormal, bajo-bajo y medio bajo quedan clasificados en algunas de las condiciones deficitarias. La ampliación del déficit, del 22.08% definido a través de la «casa», a la casi totalidad de la población, es un indicador de la presencia de graves deficiencias urbanísticas y profundas patologías sociales que están deteriorando severamente la calidad de la vida urbana en Colombia⁹.

El Cuadro 3 presenta el déficit cualitativo estimado a través de los cinco atributos que confor-

Cuadro 3
DEFICIT CUALITATIVO DE VIVIENDA
EN 10 CIUDADES
El Entorno

Tipo de déficit	Total de Hogares	% Participación ¹
Localización (Loc)	25.005	1,09
Infraestructura de S. Públicos (Isp)	728	0,03
Ambitos de participación (Ap)	728	0,03
Equip. básico de la casa (Ebc)	131.794	5,77
Seguridad y confianza (SC)	12.382	0,54
Loc y Isp	54.707	2,39
Loc y Ap	9.147	0,40
Isp y Ap	240	0,01
Loc y Isp y Ap	46.655	2,04
Loc y Ebc	262.716	11,49
Isp y Ebc	2.440	0,11
Loc y Isp y Ebc	350.703	15,34
Ap y Ebc	6.103	0,27
Loc y Ap y Ebc	78.257	3,42
Isp y Ap y Ebc	1.743	0,08
Loc y Isp y Ap y Ebc	267.668	11,71
Loc y Sc	52.111	2,28
Isp y Sc	240	0,01
Loc y Isp y Sc	76.395	3,34
Ap y Sc	230	0,01
Loc y Isp Y Sc	20.574	0,90
Isp y Ap y Sc	104	0,00
Loc y Ap y Sc	70.767	3,10
Ebc y Sc	59.095	2,59
Loc y Ebc y Sc	235.848	10,32
Ap y Ebc y Sc	1.360	0,06
Loc y Isp y Ebc y Sc	237.263	10,38
Ap y Ebc y Sc	3.091	0,14
Loc y Ap y Ebc y Sc	69.710	3,05
Isp y Ap y Ebc y Sc	472	0,02
Loc y Isp y Ap y Ebc y Sc	191.926	8,40
Total	2.270.202	99,32

1 Con respecto al total de hogares de los tres estratos considerados.

Fuente: CENAC. Estudio de Necesidades de Vivienda.

man el entorno físico y social y las veintiseis combinaciones que es posible elaborar con ellos.

Para circunscribir mas el entorno al ámbito físico, a continuación se presenta el déficit correspondiente, excluyendo los atributos relativos al equipamiento básico de la vivienda y seguridad y confianza.

Déficits del entorno. Tres atributos No. de hogares		
- Localización	575.680	25.18
- Infraestructura de Servicios Públicos	4.768	0.21
- Ambitos de Participación	10.152	0.44
- Localización y infraestructura	719.068	31.46
- Localización y Ambitos	177.688	7.77
- Infraestructura y Ambitos	2.559	0.11
- Localización, Infraestructura y Ambitos	577.016	25.24
TOTAL	2.066.931	90.42

3. El déficit de casa y entorno

El déficit de casa y entorno constituye la estimación más integral y con mayor potencia estadística de las necesidades de vivienda de los hogares en cualquier dimensión espacial que se seleccione (sector, comuna, estrato socioeconómico, ciudad, región, país, etc.).

La información que se presenta a continuación desarrolla el cruce entre estas dos dimensiones implícitas en la definición de vivienda que se ha acogido para la investigación.

Déficits

Grandes atributos	No. de hogares	%
- La Casa	4.719	0.21
- El Entorno (Atributos 4 a 8)*	1.732.401	75.78
- La casa y el entorno	537.801	23.53
Total	2.274.921**	99.52

* Comprende: Localización, infraestructura de servicios públicos, ámbitos de participación, equipamiento básico de la vivienda y seguridad y confianza.

** Comprende: Ultima fila Cuadro 4.

Este resultado de la investigación debe propiciar reflexiones sobre el papel del Estado a nivel de las políticas trazadas para el sector y el énfasis que deben tener los programas de vivienda. Constituye un llamado de atención para pensar en las variables de la vivienda que trascienden la dimensión de la casa, sobre las cuales se estructuraron las metas del actual plan de desarrollo. Además, permite formular interrogantes sobre la operación del mercado en esta dimensión. Si es eficiente para enfrentar y solucionar problemas de espacio público, comunitarios y sociales en los asentamientos. Si el Estado, además de complementar la capacidad de pago de los hogares con ingresos insuficientes por medio del subsidio, debe replantear y reforzar su política en función de una concep-

4 Las familias de los estratos más bajos no son conscientes de este tipo de problemas. En efecto, según la Encuesta del CENAC, que como se anotó entrevistó un gran número de jefes de hogar, el 39.7% considera la compra de una «casa» su principal necesidad habitacional. En segundo lugar, en una proporción similar, su ampliación o mejoramiento (39.1%), luego la compra de un lote, construir en un lote de su propiedad y finalmente su legalización (1.2%).

Cuadro 4
PRESENCIA DE LOS DIFERENTES DEFICITS CUALITATIVOS NUMERO DE HOGARES
10 CIUDADES

Estructura	Servicios Públicos	Hacinamiento	Localización	Infraestructura de Servicios Públicos	Ámbitos de Participación	Básico de la Casa	Seguridad y Confianza (1)	Hogares en Déficit	Respecto al Total %
*	*	*						504.846	22,06
*	*	*			*			1.088.124	47,60
*	*	*					*	1.249.896	54,67
*	*	*		*				1.444.265	63,17
*	*	*			*		*	1.548.220	6,72
*	*	*		*	*			1.604.424	70,18
*	*	*				*		1.998.448	87,42
*	*	*	*	*	*			2.066.931	90,41
*	*	*	*					2.086.517	91,27
*	*	*	*	*				2.092.129	91,51
*	*	*	*		*			2.097.137	91,73
*	*	*		*			*	2.097.871	91,77
*	*	*	*	*	*			2.101.133	91,91
*	*	*			*	*		2.106.339	92,14
*	*	*	*				*	2.151.864	94,13
*	*	*		*		*		2.174.441	95,12
*	*	*			*	*	*	2.213.992	96,85
*	*	*	*			*		2.263.145	99,00
*	*	*	*	*	*	*		2.265.247	99,09
*	*	*	*	*	*	*	*	2.274.921	99,51

1. En cada caso se consideran solamente esos atributos y ningún otro.

Fuente: CENAC. Estudio de Necesidades de Vivienda.

ción integral del desarrollo urbano. Si además del hogar, las comunidades también deben ser objeto de los programas de vivienda.

4. Combinaciones de las posibilidades de estimación de los déficits

El Cuadro 4 presenta la estimación de los déficits de vivienda partiendo en todos los casos del déficit de casa y adicionando los atributos en orden de incidencia sobre el déficit total, hasta alcanzar la combinación que afecta el mayor porcentaje de hogares (99.5%), cuando interactúan los ocho atributos.

Se observa que el déficit de los atributos de la casa (22.06%) se incrementa significativamente cuando se incorporan especialmente los ámbitos de participación y comunicación y el equipamiento básico de la casa y en menor medida, al adicionar la infraestructura de servicios públicos y la seguridad y confianza.

5. El déficit por atributo

En el Cuadro 5 se presentan los déficits por atributo, los cuales no son comparables directamente con los que se han presentado y comentado ni pueden ser objeto de adición, por cuanto

cada uno dimensiona el número de hogares afectados por cada déficit, cuando éste se presenta de manera aislada o combinada con los correspondientes a los otros siete atributos.

6. Otros resultados

A continuación se mencionan puntualmente los principales resultados relacionados con los aspectos socioeconómicos.

- a) Ellos indican, sin diferencias a nivel de los estratos, que para radicarse en un asentamiento determinado los hogares actúan motivados en primer lugar por aspectos económicos y, en segundo lugar, por el interés de mantener los vínculos con sus familiares y amigos. El 42.4% de los hogares de los estratos subnormal, bajo-bajo, bajo y medio-bajo de las diez ciudades investigadas seleccionó el barrio en el que actualmente residen debido al precio de la vivienda o el lote que requerían. Es interesante anotar que este comportamiento se acentúa en la medida en que se desciende de estrato, hasta alcanzar al 60.6% de los hogares de los asentamientos subnormales.

Esta actitud llama la atención porque descubre una clara vocación de los hogares para asumir una abstención temporal en el consumo de los servicios considerados básicos para la conformación de los asentamientos, para obtener soluciones aparentemente más económicas, así queden localizados dentro de una subnormalidad extrema. Esta seguramente es una de las razones que sostiene el negocio de la urbanización pirata en el país.

La población tiene una concepción limitada del concepto de vivienda que la relaciona de manera muy íntima con la tierra y la estructura. Por lo tanto, si estos se poseen, lo demás puede esperar. Es una idiosincrasia formada y derivada de la pobreza. Este tipo de idiosincrasia debería ser objeto de tratamiento en la definición de una política integral de vivienda. La urbanización como es sabido propicia una mejora en los ingresos y oportunidades que se debe acompañar con transformaciones culturales que lleven a una mayor acción comunitaria y a una apropiación colectiva del espacio habitable, entendido este en su dimensión de entorno y de ciudad.

- b) Más de la mitad de los hogares (54.4%), ocupa viviendas que poseen actualmente dos o tres cuartos, los cuales comprenden las alcobas, la sala, el comedor, el estudio y no incluyen la cocina, los baños y el garage; un 37.2% habita en unidades con más de tres cuartos; el porcentaje restante (8.4%), en las que tienen un sólo cuarto, lo cual equivale a un total de 192.477 hogares, magnitud que de ninguna manera es despreciable.
- c) A nivel de los estratos considerados, la atención de las necesidades habitacionales se produce generalmente como resultado de la participación directa de los hogares, algunas veces con el concurso parcial de las entidades estatales con funciones en el área. Como el bajo nivel de ingresos imposibilita la consecución de una solución completa de vivienda en un plazo corto, las condiciones socioeconómicas imponen una dinámica que se inicia con la adquisición de un lote, con

Cuadro 5
ESTUDIO DE NECESIDADES DE VIVIENDA
DEFICIT POR ATRIBUTO (%) (no sumable)

Atributo %		Características %		Características específicas %	
Estructura	2.25	Paredes	0.06		
		Paredes y Pisos	0.73		
		Pisos	1.46		
Hacinamiento	16.5	Tres o más			
		P/Cuarto	16.5		
Servicios públicos	6.4	Con ningún			
		Servicio	1.7		
		Sólo con un			
		Servicio	4.7		
Localización	89.7	Condiciones del Sector	1.2	Zona de Riesgo	0,09
				Inundable	0,05
				Erosionable	0,03
				Inund. y Eros	0,01
				Basuras	0,25
				Contaminación	0,41
				Desechos Liq.	0,03
				Basuras y D.Liq.	0,13
				Transporte	0,25
				Riesgo y Contam	0,15
				Riesgo y Transp.	0,07
				Constam.y Trasnp	0,12
				Riesgo, Contam	
				y Transporte	0,11
				Con 1 Problema	4,1
Problemas que Limitan el Desarrollo 1/	30.2			Con 2 Problemas	8,3
				Con 3 Problemas	8,5
				Con 4 Problemas	6,0
				Con 5 Problemas	2,7
				Con 6 Problemas	0,4
				Con 7 Problemas	0,2
Condiciones del sector y problemas que limitan el Desarrollo	58.3				

1/: Se consideran: - Transporte público insuficiente
 - Centros nocturnos o de prostitución
 - Falta de alumbrado público

Fuente: CENAC. Estudio de Necesidades de Vivienda.

Cuadro 5A (Continuación)
ESTUDIO DE NECESIDADES DE VIVIENDA
DEFICIT POR ATRIBUTO (%) (no sumable)

Atributo %		Características %	Características específicas	%
Infraestructura De Servicios Públicos	57.0	Infraestructura Física Acceso 1.3	Vias no Pavimen.	1,22
			Sin vias de acceso	0,05
			Sin vias pavimen y sin vias de	0,03
		Servicios Públicos e Infraestructura Física 9.0		
		Equipamiento Comunal e Infraestructura Física 5.7		
Ambitos de Participación	33.6	Infraestructura Física, Servicios Públicos y Equipam. Comunal 41.1		
		Espacio Público y espacios de encuentro 2.1		
		Espacio Público, Esp.de Encuentro y Org.Solidarias Hacinaamiento 31.5		
Equipamiento Básico De La Casa	83.1	mas de una Persona por Cama 6.4		
		Elementos Básicos en la vivienda (Muebles, Nevera, Closets) 50.2	Sin uno de los tres	23,4
			Sin dos de los tres	16,2
			Sin Ninguno	10,6
		Hacinaamiento y Elementos Básicos En la Vivienda 17.4		
Seguridad Y Confianza	45.1	No Propietarios 45.1		

Fuente: CENAC. Estudio de Necesidades de Vivienda.

base en el cual el hogar produce los espacios que requiere y otros adicionales que le generan posteriormente rentas, con las cuales complementa sus ingresos.

- d) El 54.9% de los hogares es propietario de la vivienda en la que habitan actualmente, con una característica interesante: la proporción de propietarios aumenta en la medida que se descende de estrato, de tal manera que en el subnormal esta condición de tenencia corresponde a las dos terceras partes de los hogares, la mayoría de los cuales seguramente se encuentra iniciando el proceso de desarrollo de su vivienda. Los estratos bajo y medio bajo comprenden barrios consolidados en los cuales predomina la vivienda compartida, por lo que la proporción de propietarios es relativamente menor que en los otros.
- e) Sólo el 21.1% de los hogares propietarios adquirió su vivienda con el apoyo de préstamos, especialmente en los dos estratos extremos, el subnormal (29.4%) y el medio bajo (24.8%). En este caso, las principales fuentes institucionales de financiación han sido las entidades de carácter solidario, fondos de empleados y cooperativas (34.1%), el desaparecido ICT (18.7%) y otras fuentes (16.1%), seguramente de carácter informal. Conjuntamente, el BCH, el FNA y las Cajas de Vivienda han financiado el 21.3% de las viviendas y las CAV o los bancos comerciales el 9.9%.
- f) El 31.5% de los hogares comparte espacios o servicios en la vivienda que ocupa, con personas de otros hogares. La menor proporción corresponde al estrato denominado subnormal (28.9%) y la mayor al estrato bajo (33.2%). Generalmente los hogares comparten simultáneamente más de un servicio o espacio. Aunque presentan proporciones muy diferentes, en orden de prioridad los hogares comparten los siguientes espacios o servicios: patio o terraza, únicamente en casas, (26.4%), lavadero (29.3%), baño (25%) y la cocina (19.2%).
- g) Un indicador importante del grado de pobreza de los hogares lo constituye el nivel de dotación básica, de muebles y bienes, que poseen en la vivienda. En orden de cobertura, la nevera es el bien de mayor uso en los hogares (67.8%), luego se ubican los closets o armarios (64.2%), muebles de sala (62.3%) y los muebles de comedor (62%). El calentador de agua y el vehículo particular sólo lo poseen el 10.9% y el 9.9% de los hogares, respectivamente. Como es normal, se percibe la existencia de una definida correlación entre el estrato socioeconómico y la posesión de estos bienes. La investigación no indagó por la posesión de bienes que existen en casi todos los hogares, como es el caso de la radio y la T.V.
- h) La construcción de los indicadores de hacinamiento siempre se ha fundamentado en la relación existente entre el número de personas del hogar y el número de cuartos del cual éste dispone para su uso exclusivo. En este aspecto, las diferencias metodológicas estriban básicamente en los criterios que definen el número aceptable de personas por cuarto y, en algunos casos, cuando se establecen diferencias condicionadas por el evento de que la vivienda sea o no compartida.

Realmente, una medida directa y precisa del hacinamiento debe considerar de manera ineludible el área a disposición del hogar, el

número de miembros y las subdivisiones espaciales de la casa.

Con el objetivo de introducir otros indicadores novedosos para dimensionar el hacinamiento en la casa, el equipo de investigadores de este estudio obtuvo en el trabajo de campo la información necesaria para estimar en los hogares el número de personas por cama. Los resultados correspondientes aparecen en el Cuadro 6. Para efectos de comparabilidad de los datos, las camas dobles se tomaron como equivalentes a dos unidades de tal manera que el límite o la norma en este caso queda establecido en una relación de una persona por cama.

Los resultados muestran que en un poco más de la tercera parte de los hogares se excede esta norma, es decir, que cada cama sencilla es ocupada por más de una persona. Si se examinan los resultados por estrato se encuentra que esta situación es especialmente crítica en los tres estratos más bajos: 51% de los hogares en el estrato subnormal; 48.9% en el bajo-bajo y 40.1% en el bajo.

- i) Las ciudades colombianas son en buena parte el resultado de la urbanización informal o espontánea, con la cual los grupos sociales afectados por carencias habitacionales severas afrontan de manera directa la solución parcial o total de las mismas. Estimaciones efectuadas en varias investigaciones, indican que en los últimos veinte años, alrededor del 40% de las nuevas unidades habitacionales se ha realizado por la vía informal. Esta característica del desarrollo urbano colombiano ha llevado a suponer la existencia de un gran po-

tencial de organización y participación de estos grupos y que la producción del hábitat popular es, en consecuencia, el resultado de procesos colectivos.

Recientemente, las metas del plan de desarrollo de la administración Barco establecidas para el sector, tuvieron una ejecución limitada por haber presupuestado un importante grado de participación comunitaria en las mismas, la cual no se produjo en las condiciones previstas.

Los resultados sobre estos aspectos, obtenidos en la investigación, indican que en Colom-

Cuadro 6
PERSONAS POR CAMA
TOTAL 10 CIUDADES, ABRIL DE 1993

Estrato	Personas por cama			Total
	Hasta 1	> 1 - 2	más de 2	
Subnormal	15620	13783	2475	31878
	49,0	43,2	7,8	1,4
	1,1	2,1	2,9	
Bajo-Bajo	88564	70968	13896	173428
	51,1	40,9	8,0	7,8
	6,1	10,6	16,2	
Bajo	402896	238450	30784	672130
	59,9	35,5	4,6	30,4
	27,6	35,7	35,9	
Medio-Bajo	953535	343876	38481	1335892
	71,4	25,7	2,9	60,4
	65,3	51,5	44,9	
TOTAL	1460615	667077	85636	2213328
	66,0	30,1	3,9	100,0

Fuente: CENAC. Estudio de Necesidades de Vivienda.

Cuadro 7
El UPAC COMO AYUDA PARA
TENER VIVIENDA PROPIA
TOTAL 10 CIUDADES
ABRIL DE 1993

El UPAC ayuda a Tener vivienda Propia ?	Estrato				Total y %
	Subnormal	Bajo-Bajo	Bajo	Medio-bajo	
SI	6358 1,9 31,4	21244 6,3 26,9	94061 27,9 28,3	216052 64,0 31,0	337715 29,9
NO	7150 1,4 35,3	28568 5,6 36,2	143823 28,3 43,3	329366 64,7 47,3	508907 45,1
No sabe que es Upac	6732 2,4 33,3	29027 10,3 36,8	94499 33,6 28,4	151014 53,7 21,7	281272 24,9
TOTAL	20240 1,8	78839 7,0	332383 29,5	696432 61,7	1127894 100,0

Fuente: CENAC. Estudio de Necesidades de Vivienda.

bia la participación comunitaria no presenta las dimensiones y profundidad que tradicionalmente se le ha atribuido o que la misma ha tendido a disminuir en los últimos años. Realmente, la urbanización informal es el resultado de la suma de una infinidad de esfuerzos aislados de los hogares.

Así, de los hogares propietarios, el 61,7% autoconstruyó su vivienda, especialmente a nivel de los estratos subnormal (82.4%) y bajo (82.2%). De este subconjunto de la población, sólo el 2.2% desarrolló la autoconstrucción con el concurso de la mano de obra de la comunidad.

Es claro que existe una brecha entre el conocimiento de las organizaciones y la efectiva participación de los hogares: el 62.8% de los hogares sabe

que en su barrio existe junta de acción comunal, pero sólo el 14.5% participa en la misma. Para los otros tipos de organizaciones, estos porcentajes son, en el mismo orden: defensa civil 20.8%-1.9%; empresas asociativas 4.3%-0.9%; comités culturales, de salud, etc., 12.1%-5.4%; organizaciones de vivienda 2.9%-0.7%.

III. El Índice de Calidad de Vivienda (ICV) y sus principales resultados

La riqueza del diseño metodológico y de la información recolectada, así como la multidimensionalidad y multifuncionalidad de la vivienda que vuelve compleja la tarea de identificar y cuantificar sus logros y carencias, plantean la conveniencia de contar con un instrumento de medida que exprese la situación global de la vivienda. De otra parte, es difícil la evaluación de los cambios que presenta la calidad de la vivienda y la fijación de prioridades para dar solución práctica a los aspectos más críticos de la situación habitacional. El ICV es un instrumento para tener una visión sintética del conjunto de factores que le son inherentes. Es también una herramienta de análisis a través de la cual se intenta expresar cardinalmente una amplia gama de dimensiones de la vivienda, definidas y articuladas de acuerdo con la conceptualización presentada anteriormente, que la descompone en sus variables y atributos más relevantes.

Para la construcción del índice relativo a cada hogar se deben seguir tres pasos básicos:

1. Asignación de puntaje a los estados de las variables. Estos puntajes se asignan una vez se define una norma mínima de satisfacción para cada atributo, mediante una escala

ordinal obtenida previa discusión entre grupos de expertos. Esta escala ordinal también puede obtenerse aplicando métodos multivariados a los resultados de encuestas a grupos más numerosos.

2. Obtención de los índices para cada atributo, mediante promedios ponderados de los puntajes (asignando valores numéricos a las condiciones de la norma) de las variables. Su rango varía entre -100 y +100.
3. Obtención de un índice sintético. Para ello se recurre a promedios y a proporciones. Los primeros son medias aritméticas simples y los segundos son relaciones entre los hogares con una o más carencias o con valores inferiores a la norma y el número de hogares de referencia.

Estos índices se obtienen para uno o más atributos.

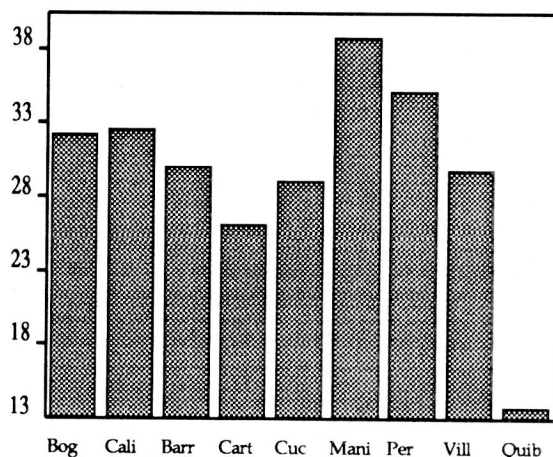
A. Calidad de la vivienda en las ciudades y los estratos considerados en la encuesta

El ICV global para el conjunto de las ciudades estudiadas se sitúa en un valor intermedio de signo positivo (33.2), que expresa una calidad promedio de las viviendas «regulares». Frente a este valor el rango de variación de los puntajes de las ciudades se encuentra entre 13.9 para Quibdó, y 38.7 para Manizales. Las diferencias de puntajes entre las ciudades ponen en evidencia que no existe una clara asociación entre el volumen poblacional de las ciudades y la calidad de sus viviendas. Es en algunas ciudades

intermedias donde se ha logrado un mejor nivel habitacional, aunque en otras se encuentran las condiciones más desfavorables. Las ciudades en posiciones superiores son Manizales y Pereira, seguidas por Bogotá y Cali, Cúcuta, Villavicencio en los lugares intermedios, y Cartagena y Quibdó en los inferiores. Los problemas habitacionales de las grandes metrópolis se ven acrecentados por la dinámica urbanizadora que han tenido y requieren de acciones a veces prioritarias frente a las de ciudades de menor tamaño, tanto por el volumen de hogares afectados, como por la gravedad de ciertos problemas que concentran (Cuadro 8 y Gráfico 1).

Entre los estratos considerados en la encuesta las desigualdades son más protuberantes que entre las ciudades. El puntaje promedio del índice para el bajo-bajo es de 19.7 y para el medio-bajo llega a 37.3. Es la expresión de la diferenciación espacial al interior de las ciudades (Cuadro 8).

Gráfico 1
PUNTAJES MEDIOS DEL ICV POR CIUDAD



Cuadro 8
PUNTAJE MEDIO DEL ICV
POR ESTRATOS Y CIUDADES

ESTRATOS Y CIUDADES	PUNTAJES DEL ICV
Total	33,2
Estrato 0	23.6
Estrato 1	19.7
Estrato 2	29.1
Estrato 3	37.3
Bogotá	32.7
Medellín	39.0
Cali	32.9
Barranquilla	29.9
Cartagena	26.3
Cúcuta	29.8
Manizales	38.7
Pereira	35.1
Villavicencio	29.7
Quibdó	13.9

Fuente: CENAC. Estudio de Necesidades de Vivienda.

Además los índices de los estratos tienen distancias notables en las distintas ciudades. Así por ejemplo el estrato bajo-bajo oscila entre puntajes de 5 y 25. Y el estrato cero (zonas subnormales, según clasificación de un estudio realizado por INURBE), diferenciado para Bogotá y Medellín, no es el que tiene peores condiciones habitacionales. Se encuentra ubicado de acuerdo con el ICV entre el estrato bajo-bajo y el medio bajo. Estas situaciones alertan sobre el empleo de una estratificación como la usada en la encuesta para focalizar los programas en las viviendas más deprimidas, con criterios homogéneos y equitativos.

La desigualdad en la calidad de las viviendas es mayor en los estratos inferiores. En el

bajo-bajo es donde se encuentra mayor grado de heterogeneidad. Y también las ciudades con índices menores tienen mayor dispersión interna (Cuadro 9). De esta información se podría inferir que a mayor calidad en vivienda en una zona o conglomerado, tiende a existir menor heterogeneidad interna. El bienestar, en este caso, corre paralelamente con cierta uniformidad. Esto no es necesariamente un signo de equidad ya que puede expresar que los grupos medios-y posiblemente los altos- tienen lugares de habitación de los cuales tienden a estar excluidos los sectores bajos. Y tampoco significa, como se verá más adelante, que en las zonas clasificadas en los estratos medios no exista un volumen importante de viviendas con calidades precarias.

Al considerar el índice para el conjunto de atributos de la casa se constatan similares tendencias a las del índice global. Existen en sus puntajes, sin embargo, niveles superiores. El promedio para las 10 ciudades es de 56 y varía entre 44 y 60 en los estratos, y entre 31 y 61 en las ciudades (Gráfico 2).

De otra parte, de los resultados del estudio se destaca que las necesidades «de dentro» de la vivienda, con más peso en el índice total, están mejor satisfechas que las de fuera. Este desbalance hace que los niveles de calidad habitacional en su totalidad sean moderados.

En el índice relativo al entorno físico y social los niveles son deficientes para todas las ciudades y estratos examinados, alcanzando valores negativos para el bajo-bajo y para Quibdó. Se destaca así que el mejoramiento de la calidad habitacional de la población urbana del país requiere de acciones de alcance general para los

Cuadro 9
COEFICIENTES DE VARIACION
DEL ICV POR ESTRATO Y CIUDAD

ESTRATOS Y CIUDADES	COEFICIENTES DE VARIACION DEL ICV %
Total	46.5
Estrato 0	60.3
Estrato 1	86.7
Estrato 2	52.3
Estrato 3	36.4
Bogotá	41.9
Medellín	34.5
Cali	48.5
Barranquilla	52.3
Cartagena	84.1
Cúcuta	52.3
Manizales	37.7
Pereira	47.4
Villavicencio	58.0
Quibdó	147.1

Fuente: CENAC. Estudio de Necesidades de Vivienda.

barrios populares en los aspectos que definen el entorno. En los que tiene que ver con el ámbito interno de la vivienda la información sugiere que es preciso focalizar los programas sobre las familias más necesitadas.

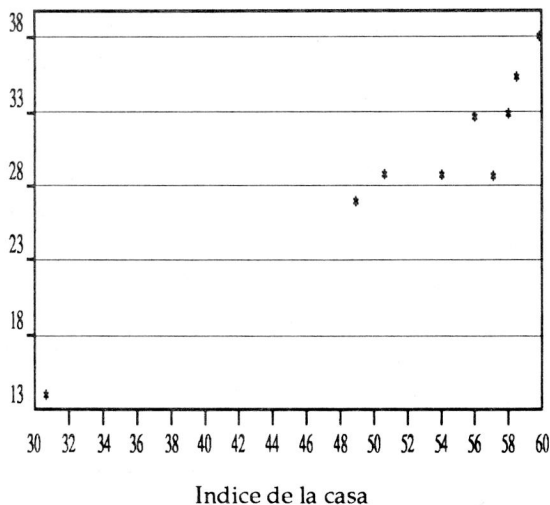
Dentro de los atributos de la casa se encuentran diferencias notables en los puntajes. El de servicios públicos domiciliarios, con la mayor ponderación en el índice global, tiene la calidad más baja. Su nivel promedio para la población estudiada es de 37.7, que contrasta con el del atributo de espacio (63.2) y con el de estructura (75.1). Las altas coberturas de los servicios públicos en las ciudades no vienen acompañadas de una prestación continua y adecuada de los mismos. Al no tomar en cuenta estas circunstan-

cias las medidas corrientes de déficit llevan a pensar que poco o nada falta en relación a estos servicios urbanos. En una perspectiva más amplia, como la cubierta por el índice, se capta la necesidad de un esfuerzo para elevar los aspectos cualitativos en la prestación de los servicios, que la población los percibe como deficientes.

El índice del atributo espacio muestra un nivel superior al que podría esperarse ya que el problema del hacinamiento se ha presentado como el más grave déficit cualitativo del medio urbano de Colombia. Al respecto la explicación es la misma que para el atributo servicios públicos, pero en un sentido inverso. Cuando se incluyen nuevas dimensiones de la calidad del espacio disponible por las familias y se toma en cuenta el grado de las carencias, el resultado final es una calidad mejor a la que surgen de otras medidas. Como circunstancia relevante en relación con este atributo la situación de Quibdó no es la peor y se encuentra en posición más favorable que Santafé de Bogotá y que Cali, ciudades con los puntajes inferiores junto a Cúcuta. Las situaciones de estas ciudades son probablemente un resultado de modalidades de vivienda en arriendo, tipo inquilinato, más frecuentes en ellas.

Dentro de los atributos del entorno físico y social el índice de infraestructura de servicios comunales posee niveles críticos aun para el promedio de las ciudades. También el atributo de entorno social (ámbitos de participación) se manifiesta con puntajes negativos que denotan bajos niveles de organización en los barrios populares. Ambos atributos tienen diferencias en su comportamiento con el índice de la casa, lo cual indica que las realizaciones que correspon-

Gráfico 2
PUNTAJES MEDIOS DE LAS CIUDADES
EN EL ICV GENERAL Y EN EL INDICE
DE LOS ATRIBUTOS DE LA CASA



Nota: * Ciudades

den a estas dimensiones de la vivienda dependen de distintos factores condicionantes.

En el caso del atributo de ámbitos de participación esta falta de correspondencia parece indicar que las situaciones más agudas de carencia son condiciones propicias para promover las relaciones asociativas entre las comunidades y para favorecer los espacios públicos y los lugares de encuentro en el barrio. En el de infraestructura de servicios comunitarios se muestran los efectos de las administraciones municipales que tienen más ingerencia en este atributo que en el ámbito interno de la vivienda.

B. Las carencias habitacionales según el ICV

Todos los hogares muestran alguna carencia habitacional en todas las ciudades.

Otro es el resultado si se analiza el porcentaje de viviendas con alguna carencia en los atributos de la casa tomados en su conjunto. En este caso se manifiestan diferencias de consideración entre las ciudades. Frente a un promedio de 39.3% para todas ellas, Manizales tiene uno de 16.3%, Pereira de 23.1%, Bogotá de 48.5% y Quibdó de 80.6%. Esta proporción está correlacionada inversamente con el ICV relativo a la casa, lo que señala que existe una correspondencia entre extensión e intensidad de las carencias (Cuadro 10).

Algo semejante se observa al analizar la proporción de hogares con puntajes inferiores en el índice global de vivienda (de 15 y menos). Con esta medida se llega a un ordenamiento de las ciudades concordante con los señalados anteriormente: Quibdó (56.1%), Cartagena (27.4%), Villavicencio (18.8%), Barranquilla (16.6%) y Cali (13.4%). Y la que posee una más baja proporción es Manizales (5.3%).

En los estratos sucede algo parecido. La mayor cantidad de hogares en carencia crítica se encuentra en los estratos 2 y 3: 156.238 hogares, que constituyen el 71% de la totalidad del grupo. Una vez más se evidencian señales que expresan la heterogeneidad intra-grupal, y que llaman a refinar los instrumentos para determinar las poblaciones objetivo de los programas y los mecanismos de selección de sus beneficiarios. Las características del estrato permiten ubicar zonas preferenciales donde se podrían ubicar proyectos de alcance masivo, sobre los aspectos del entorno. Pero en esas zonas sólo se encuentra una fracción minoritaria de las viviendas en carencia crítica. La mayoría de esas viviendas se encuentra dispersas en zonas clasificadas en estratos medio-bajo y bajo donde los

Cuadro 10
MEDIDAS DE CARENCIA HABITACIONAL CON BASE
EN EL INDICE DE CALIDAD DE VIVIENDA
SEGUN ESTRATO Y CIUDAD

Estrato Y Ciudad	Hogares con Alguna Carencia (%)	Indice de Hogares con Alguna Carencia	Hogares con Puntajes de 15 y Menos	Hogares	
	Atributos de Casa	Atributos de Casa	% en la Ciudad	Número	%
Total	39,3	42,9	10,8	247.958	100,0
Estrato 0	50,1	38,9	22,5	7.513	3,0
Estrato 1	57,6	30,8	35,5	64.206	25,9
Estrato 2	44,6	40,2	14,9	103.085	41,6
Estrato 3	34,0	47,5	5,3	73.154	29,5
Bogotá	48,5	45,8	8,9	86.014	34,6
Medellín	12,8	43,4	4,5	16.990	6,8
Cali	45,8	45,2	13,4	45.847	18,5
Barranquilla	37,6	32,2	16,6	34.704	14,0
Cartagena	44,9	32,1	27,4	25.536	10,3
Cúcuta	43,3	39,3	13,5	14.823	5,9
Manizales	16,3	42,2	5,3	3.035	1,2
Pereira	23,1	36,8	9,8	7.643	3,0
Villavicencio	44,5	43,2	18,9	8.001	3,2
Quibdó	80,6	23,1	56,1	7.140	2,9

Fuente: Cenac. Estudio de Necesidades de Vivienda.

mecanismos de selección tendrían que ser de carácter individual o familiar.

C. Tipos de ciudades según los índices de los atributos

Las ciudades presentan configuraciones diferentes de acuerdo con los niveles de sus índices por atributo. Tomando en cuenta los puntajes de estructura, servicios públicos domiciliarios, espacio y localización se observan similitudes con base en las cuales es posible conformar ciertos grupos

o tipos de ciudades con rasgos similares:

- a) Manizales y Pereira tienen semejanza por la magnitud de sus índices, que son en general los mejores, excepto en el atributo de estructura que presenta un nivel medio.
- b) En Bogotá y Cali hay analogía en sus índices, que son de un nivel superior al promedio en estructura, servicios domiciliarios y localización, de magnitud baja en el de espacio e intermedia en el de localización.

- c) Barranquilla y Cartagena poseen también cierta similitud en sus índices de la casa y localización. En general alcanzan niveles intermedios frente al promedio del conjunto de ciudades.
- d) Villavicencio y Cúcuta muestran perfiles parecidos: puntajes elevados en estructura y servicios públicos y medios en espacio y localización.
- e) Quibdó constituye un caso especial con valores bajos en todos los índices a excepción del espacio.

Esta agrupación, sobre la posición relativa de las ciudades, muestra una diversidad de situaciones a las cuales corresponden prioridades y enfoques particulares para las acciones en materia de vivienda. En Cali y Bogotá los aspectos más críticos se encuentran en el problema del hacinamiento; en Manizales y Pereira en los materiales de las construcciones y en Villavicencio y Cúcuta en las condiciones de espacio interno y localización.

D. Características de las viviendas y los hogares según niveles del ICV

Las características de los hogares según el nivel de los puntajes del ICV señalan algunos de los factores que están asociados con la calidad de la vivienda. Los resultados de la encuesta muestran claramente que los hogares en peores condiciones habitacionales tienden a tener perfiles típicos en cuanto a su composición, el volumen de sus recursos, el tiempo de residencia en las viviendas y la tenencia de la mismas. Se trata de un síndrome característico en el cual los distintos síntomas guardan una interrelación, dentro del contexto de las condiciones de pobreza. Los

hogares en condiciones más precarias en relación con el acceso a los satisfactores de la vivienda tienen un número mayor de miembros y menor de personas ocupadas, ingresos totales inferiores, más reciente ubicación en sus viviendas y en menor proporción son propietarios de la vivienda que habitan (Cuadro 11).

No se observa una relación evidente entre los niveles de ingreso per cápita de los hogares por ciudad y las calidades de la vivienda. Cali y Bogotá con la posición superior en ingresos no tienen los puntajes más altos en el ICV. Villavicencio tiene niveles similares a Manizales y Pereira en los ingresos de los hogares y ya se ha anotado que estas dos ciudades muestran índices más elevados de calidad de vivienda. Esta situación, junto con el hecho de que al interior de las ciudades sí hay una relación entre estos dos factores, expresa probablemente diferencias en los precios de vivienda entre las ciudades y una segmentación en los mercados que los regulan. Además plantea un cuestionamiento a la fijación de los mismos niveles de ingresos en todas las ciudades para seleccionar las poblaciones objetivo de los programas de vivienda de interés social.

La aplicación del ICV reitera lo que han mostrado otros estudios en el sentido que los hogares propietarios de las viviendas que habitan tienen mejores calidades habitacionales que los arrendatarios. Para los primeros el puntaje del ICV es de 37 y para los segundos de 29.

Dentro de las distintas categorías de propietarios hay también diferencias. La más notable se encuentra al interior de quienes han pagado totalmente la vivienda. Quienes cuentan con escritura tienen un puntaje en el ICV de 40, y

Cuadro 11
CARACTERISTICAS DE LOS HOGARES POR RANGO DEL INDICE

Indice por Ciudad	Total Hogares	Personas por hogar	Ocupados por hogar	Ingreso Medio (miles)	Ingreso Percápita (\$)	Años de Residencia	Propietarios (%)
Total	2.273.811	4,27	1,55	305,4	79226,7	10,21	54,90
Mas de 45	650132	4,09	1,59	381,70	99764,5	13,30	73,90
35 - 45	557.464	4,15	1,56	327,50	85643,4	10,70	55,30
25 - 35	497.562	4,24	1,55	273,90	72344,5	8,80	46,90
15 - 25	299.919	4,47	1,53	245,70	59569,1	7,60	39,50
0.0 - 15	195.962	4,67	1,48	214,00	56780,1	7,18	40,20
Menos de 0.0	72772	5,05	1,47	165,40	35319,9	6,47	39,90

Fuente: CENAC. Estudio de Necesidades de Vivienda.

quienes carecen de ella, uno de 23. Otras desigualdades, aunque menos relevantes, se encuentran entre quienes han autoconstruido su vivienda y los que no han procedido así, que tienen puntajes de 36 y 41, respectivamente. Dentro de quienes están pagando la vivienda, divididos entre poseedores y carentes de escritura, los puntajes son de 38 y 31; y en relación con los autoconstructores, entre aquellos que han tenido préstamo y quienes no lo han tenido, muestran puntajes de 40 y 36.

En estos diferenciales se expresan probablemente niveles diversos de oportunidades y recursos de los hogares, que son más reducidos para quienes carecen de escritura y han logrado autoconstruir con sus propios recursos su vivienda. Denotan la bondad de los programas de crédito hacia autoconstructores, pero no muestran necesariamente que los de titulación, por sí solos, lleven a un mejoramiento de la calidad de la vivienda.

Los hogares manifiestan sus preferencias dentro de las restricciones que les imponen sus recursos. De esta manera aunque es una solu-

ción más integral la compra de vivienda y se justifica más adoptarla en la medida en que sean peores los niveles habitacionales, los más necesitados tienden a escoger otras soluciones económicamente menos onerosas y situadas dentro del alcance de sus posibilidades. De esta forma las necesidades sentidas de la población en materia de vivienda no corresponden con el grado de carencia o satisfacción de su situación actual sino más bien con el marco de sus capacidades.

Como se observa, la utilización del índice construido con base en los diseños metodológicos esbozados es una herramienta potente para el análisis y particularmente para la toma de decisiones en materia de vivienda para familias de estratos bajos y medios. Los estratos altos funcionan y responden adecuadamente al mercado, especialmente el crediticio y financiero.

E. Anotaciones sobre pobreza y vivienda

Las estimaciones preliminares de pobreza con la aplicación del método de Medición Integrada

de la Pobreza (MIP) muestran que del total de hogares encuestados cerca de tres cuartas partes están en condición de pobreza. Las incidencias varían con los estratos: en el «subnormal» 80%, en el bajo-bajo 83%, en el bajo 73% y en el medio bajo el 59%⁵. Las altas proporciones de pobreza por ingresos (Línea de Pobreza -LP) son las que explican en lo fundamental ese resultado. Alcanza al 62% de los hogares, 77% en los estratos «subnormal» y bajo-bajo, 69% en el bajo y 56% en el medio-bajo.

La pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), por el contrario, corresponde con los niveles observados en trabajos realizados con las Encuestas de Hogares del DANE. La magnitud de la pobreza con este enfoque es de 18.1% para el total de las 10 ciudades y respectivamente para los estratos de 28%, 40%, 23% y 13%. Se constatan de esta forma las diferencias entre los estratos, que no sólo se refieren a las condiciones habitacionales sino también a aspectos más generales del nivel de vida.

Con esta metodología puede llegarse a determinar el peso que los factores relativos a la vivienda tienen sobre el conjunto de la pobreza. Ya que estos factores se pueden diferenciar únicamente respecto a las NBI, la participación que tienen en la pobreza según el MIP no es elevada. Para el total de las ciudades la pobreza en vi-

vienda representa el 30% de la pobreza en su conjunto. Y para los estratos esta proporción es de 30% para el «subnormal», 43% para el bajo-bajo, 26% para el bajo y 16% para el medio bajo.

A medida que la pobreza es más extendida su mayor parte se asocia con factores relativos a la vivienda. Se trata de un resultado que coincide con otros análisis efectuados sobre la pobreza en Colombia que muestran cómo ésta se vuelve más integral cuando tiene mayor incidencia.

En el enfoque de NBI, en contraste, la pobreza relativa a la vivienda tiene un peso decisivo ya que los principales indicadores utilizados para identificar la pobreza se refieren a condiciones habitacionales. Para el conjunto de ciudades el 83% de la pobreza por NBI está asociada con insatisfacción en asuntos relativos a la casa. En el estrato bajo-bajo esta proporción llega a 90%, en el bajo a 85% y en el medio bajo a 76.4%. La importancia de la insatisfacción en educación es, pues, relativamente baja en relación con la de vivienda.

La pobreza más aguda es captada por el MIP en la intersección de las pobrezas tanto por LP como por NBI. En esa categoría se ubica la mayoría de los pobres en vivienda. El 80% de los hogares en pobreza por vivienda se encuentran tam-

5 Se trata de niveles muy elevados que requieren de un análisis crítico desde el punto de vista de la información. A este respecto es preciso advertir que aunque los ingresos declarados por los hogares encuestados fueron ajustados para corregir el subregistro que es usual en este tipo de encuestas, con metodologías ya probadas en el país, no se logró un nivel similar de ingresos a otros estudios. Existen diferencias entre las encuestas que pueden explicar parte de estas discrepancias: este estudio, a diferencia de los que han recurrido a la encuesta de hogares del DANE, se restringe a los estratos 1, 2 y 3 únicamente y el tipo de muestreo no es exactamente coincidente. No obstante la magnitud de esas diferencias, difícilmente puede explicarse en su totalidad por estos factores. De ahí que sea necesario un examen detallado de los resultados y procesos. Por limitaciones de tiempo y recursos esa confrontación no se ha realizado y se carece de criterios firmes para determinar si es en nuestro estudio que hay subregistro de ingresos y en qué magnitud, o si por el contrario se ha logrado una aproximación aceptable.

bién por debajo de la línea de pobreza, 85% de los que se ubican en los estratos «subnormal» y bajo-bajo, 83% de los del estrato bajo y 74% de los del medio bajo. El complemento de estos porcentajes representa la participación de los pobres por vivienda que no están afectados por la pobreza de ingresos. La asociación entre pobreza por ingreso y por condiciones de vivienda es, en cierta forma, evidente. A ingresos reducidos que son insuficientes para satisfacer los gastos corrientes del hogar a un nivel mínimo de vida digna, corresponde una imposibilidad de ahorro y de acceder a los satisfactores de las necesidades en todos los campos. La situación de quienes están por arriba de la línea de pobreza y son pobres en vivienda se explica por las oscilaciones coyunturales de los ingresos, por exiguas posibilidades de acumulación en ciertos segmentos y, en algunas oportunidades, por permanencia de valores y hábitos de comportamiento que no dan importancia a la calidad de la vivienda.

Respecto a las ciudades se encuentra una jerarquización que coincide, en algunos aspectos, con la que resulta de la aplicación del ICV. Manizales y Pereira, también en la perspectiva de las NBI de vivienda, son las ciudades que se ubican en las posiciones que expresan mejores realizaciones, y Quibdó la que ocupa el último lugar. En los puestos intermedios hay, sin embargo, cambios de ubicación y las distancias que expresan las dos escalas no son equivalentes.

IV. Consideraciones finales

A. Dinámica del Déficit

A criterio del CENAC, el comportamiento del déficit y su actual dinámica, posiblemente en

expansión, es consecuencia de varios factores:

- a) El rápido aumento en el número de hogares. En las áreas metropolitanas la tasa de crecimiento de la población es superior a la tasa nacional. Así, mientras ésta crece al 2%, en Bogotá, según las proyecciones del DANE, creció en el quinquenio 1985-1990 el 2.5%, en Cartagena el 3.2%, en Cali el 2.1% y en general en las ciudades estudiadas con un 2.5%.

De otra parte, el número de personas por hogar ha mostrado una reducción importante en los últimos años. Al comparar las cifras de la encuesta de ingresos y gastos de 1984 con las de la encuesta de hogares de 1992 (Septiembre), se encuentran los siguientes cambios: en Medellín se redujo de 5.4 a 4.3, en Cali de 4.9 a 4.4, en Barranquilla de 5.9 a 5.1 y en Manizales de 5.2 a 4.3. Las tasas de decrecimiento anual del tamaño de los hogares varían así entre un 2.7% en Medellín y 1.3% en Cali.

La variación conjunta de la tasa de crecimiento de la población y la de decrecimiento del número de personas por hogar, que equivale al aumento anual en el número de hogares, estaría en el orden del 4.55% (2.5% de la población y 2% en el tamaño de los hogares).

Ahora bien, el crecimiento del déficit puede ser aún mayor por cuanto el tamaño promedio de las familias sin vivienda propia (arrendatarios) es inferior (3.9) al de los propietarios (4.5). El promedio conjunto es similar al estimado por el DANE (4.3 personas por hogar).

- b) La inexistente planificación urbana y la muy baja canalización de recursos a la construcción de infraestructura en la mayoría de las ciudades del país. En Colombia todavía se piensa que las inversiones en vivienda se pueden realizar con independencia a la dotación de los servicios públicos, la contaminación ambiental, la creación y conservación del espacio público, la inseguridad, el transporte⁶.
- c) El desconocimiento del funcionamiento restringido del sistema de precios. El problema económico-espacial-ambiental de nuestras ciudades tiene una característica insoslayable y es la presencia muy fuerte de externalidades, esto es, de situaciones originadas en la economía de las ciudades, que son externas con respecto del funcionamiento del sistema de precios y de la empresa en particular.

En estas circunstancias, la acción reguladora del Estado es decisiva. La ciudad presenta gran número de deseconomías que no se pueden agregar mecánicamente a la estructura individual de costos de cualquier actividad económica, sino que son soportadas por el conjunto de la sociedad en forma directa o indirecta: densidad y tamaño de la población, modo de vida, uso intensivo de medios privados de transporte, apropiación privada del crecimiento del ingreso de la ciudad y del espacio público, usos de la tierra, segregación, problemas de transporte, etc.

El desconocimiento de la existencia de las

externalidades lleva, en la mayoría de los casos, a una aplicación mecánica de los principios de la empresa a la ciudad, descargando en el mercado, acciones y funciones ineludibles del Estado. El resultado de esta lamentable confusión, no es otro que el agravamiento de la pobreza y el malestar social.

La llamada «cuestión social» no se puede manejar exclusivamente con criterios pragmático-tecnocráticos que conducen a privatizaciones a ultranza y a la creación, en algunos casos, de monopolios más ineficientes social y económicamente que los del propio Estado. El deterioro de la ciudad y de las condiciones de vivienda y de vida de sus habitantes, no se puede considerar al margen de los modelos económicos y del manejo de las variables macroeconómicas básicas.

- d) La existencia de las externalidades conlleva necesariamente a una intervención generalizada por parte del Estado en las áreas urbanas. Dicha intervención se debe dar con mayor fuerza en los usos y la estructura de la propiedad del suelo urbano. El precio de un lote urbano viene determinado en lo fundamental por las variables de entorno que son, en la totalidad de los casos, el resultado del esfuerzo colectivo.
- e) La gestión vacilante de las entidades estatales encargadas de atender el problema habitacional del país durante el período 1985-1990, cuando se produce la transición entre los dos modelos, la cual introdujo perturbaciones e incertidumbre sobre los programas

⁶ Aunque la reciente determinación de la Corte Suprema de Justicia en relación con la suspensión de obras en Cartagena en el curso de los próximos tres años, significa un cambio de mentalidad en este campo.

de vivienda vigentes en aquel período.

- f) Los efectos que se generaron sobre las Corporaciones de Ahorro y Vivienda provenientes de su participación en el Programa sin Cuota Inicial y de su marginamiento transitorio de la financiación de Vivienda Interés Social (VIS), como consecuencia de la virtual prohibición de aplicar unidades monetarias diferentes al peso, establecida en la Ley de Reforma Urbana.
- g) La fase recesiva que afectó al sector de la construcción que se inicia en el tercer trimestre de 1987 y concluye con la iniciación del actual «boom» del sector.
- h) Los efectos de la transición demográfica por la cual atraviesa el país.
- i) El aumento relativo de la pobreza de la población en este período. En Colombia, la generación del hábitat popular es resultado fundamentalmente de la iniciativa espontánea de los hogares, quienes con sus propios recursos afrontan la solución de sus necesidades de vivienda. Por lo tanto, la evolución y composición del déficit de vivienda esta estrechamente relacionada con las posibilidades económicas de la población más pobre. Empleando los indicadores de pobreza elaborados con base en el ingreso (Línea de Pobreza), se encuentra que entre 1972 y 1986 la proporción de población por debajo de la línea de pobreza pasó del 60% del total al 48.9%. Sin embargo, durante el período 1985-1992 se produce un incremento del nivel de pobreza, dado que este pasa de representar el 40.7% de la población al 43.7%, con variaciones inter-

medias que en 1988 alcanzan un nivel de 44.2%. Esto ha implicado un deterioro de la capacidad constructora de los hogares con la consecuente incidencia sobre el incremento del déficit cualitativo.

Puede concluirse entonces que las posibilidades de establecer el comportamiento del déficit de vivienda durante las dos décadas pasadas, encuentran en los resultados del Censo de 1985 un escenario incierto, con la preocupante potencialidad de causar serias distorsiones en su interpretación. Sin embargo, la utilización de estas estadísticas, en función de establecer comparaciones con los resultados de la presente investigación, indica la existencia de factores que están reactivando desde 1985 la dinámica del déficit cualitativo de vivienda en el país.

B. Lecciones en relación con el Programa de Vivienda de Interés Social y la incidencia de los subsidios en los pobres

A los graves problemas de déficit se agrega el desconocimiento del Subsidio Familiar de Vivienda (SFV), que es el instrumento central y más atractivo del actual programa. Este mecanismo sólo es conocido por la mitad de los hogares de la población considerada. El mayor nivel de conocimiento se presenta en los asentamientos subnormales, con el 60.7% de sus hogares. En su orden, han sido la radio, la televisión y la comunicación personal los medios más efectivos para que los hogares se enteren sobre el SFV.

Las versiones más difundidas lo asimilan a un préstamo del Gobierno (43.4% de los hoga-

res), otro tipo de ayuda (29.3%) y un regalo del Gobierno (19.4%). Dado que las dos versiones extremas no corresponden de ninguna manera a la filosofía del SFV, es de esperar que las mismas estén contribuyendo a fomentar un escenario de incredulidad.

De otra parte, mientras que el 84.1% de los hogares se considera con derecho al subsidio y el 70.1% cree que debe realizar aportes para obtenerlo, sólo el 13.4% ha realizado algún trámite para solicitarlo.

Mientras un 30.2% de los hogares cree que UPAC es una ayuda para tener vivienda propia, el 44.6% se manifestó en sentido contrario y, lo que es más impactante, la cuarta parte de los hogares no sabe qué es UPAC. Quienes lo aceptan lo consideran como un buen préstamo y los que lo rechazan reparan especialmente en que es muy costoso.

No obstante los resultados comentados, entre la disyuntiva de pagar arriendo o pagar un préstamo en UPAC, se observa un cambio de actitud, dado que el 57.3% de los hogares se inclinó por ésta segunda opción y un 42.7% por la primera.

Al desconocimiento sobre el subsidio a la vivienda se agregan otros factores que impiden su adecuada operación y un mayor efecto en la solución de los problemas de la vivienda. Así, la composición actual de los beneficiarios del subsidio presenta una situación inversa a la que existe en la realidad: la población más numerosa y más pobre participa menos y la población menos numerosa y menos pobre participa más.

De otra parte, la mayoría de los jefes de los hogares beneficiarios se desempeña laboralmente en actividades del sector formal de la economía, lo cual muestra un aspecto diferente de lo que ha sido tradicional en los programas de vivienda promovidos por el Estado: una mayor participación de hogares con jefes empleados en actividades informales. Actualmente, la operación del mercado es más exigente con la comprobación de la capacidad de pago, lo cual de hecho genera marginamiento de los grupos sociales que se desempeñan dentro de la informalidad.

Así mismo, el 11.6% de los postulantes entrevistados, no conoce su condición de beneficiarios y un 22% no ha recibido la comunicación oficial, imprescindible para los trámites de aplicación del SFV.

Un porcentaje de los beneficiarios no ha encontrado la vivienda de su agrado, por problemas relacionados con la localización, la baja o inexistente disponibilidad de unidades en los sectores preferidos y la consideración de que las soluciones del mercado no se acomodan a las necesidades del hogar, especialmente por sus condiciones financieras.

Una proporción importante de los hogares (43.3%), no sabe cómo buscar la vivienda.

Como ya se anotó, la población beneficiaria no posee una percepción del subsidio acorde con la filosofía que lo ha inspirado. Como en el caso de la población objetivo, se interpreta que es un regalo o una ayuda, lo cual a su vez seguramente ha incidido en su credibilidad.

La población objeto del programa de vivienda pertenece especialmente al 30% más pobre de la población. De otra parte, la distribución de los hogares beneficiarios tiene a su vez una menor concentración en el 30% más pobre, lo cual demuestra que el programa de vivienda no ha estimulado suficientemente la postulación de los hogares de menores ingresos, seguramente los más afectados por carencias en sus condiciones habitacionales. Sin embargo, con la distribución de los hogares que han obtenido el pago del subsidio de vivienda aflora buena parte de la problemática del programa. Además de existir un porcentaje bajo de cobros, los hogares que han culminado el proceso presentan una composición menos pobre que la de la población beneficiaria, lo cual reafirma la presencia de filtros que están marginando los grupos que deberían obtener la mayor cobertura del programa. Esta situación evidencia igualmente problemas de focalización.

Un cambio como el producido en la intervención del Estado en el manejo de los problemas de vivienda, debería estar acompañado, en una fase inicial, por la existencia de procedimientos sencillos que motiven la participación de los hogares de la población objetivo. En este sentido, la formación de colas de postulantes y la instauración del ahorro programado, pueden afectar la disposición de los sectores más pobres a vincularse en el programa.

Los análisis de oferta y demanda de vivienda realizados en el país, siguen mostrando que hay un porcentaje no despreciable de la llamada

vivienda social, que se vende sin el uso del subsidio. Esta situación indica que se debe acelerar la disminución en el precio de las soluciones que puedan ser objeto de subsidio. Es deseable, igualmente, el establecimiento de un subsidio diferencial, en el cual se favorezca con una mayor cantidad de recursos a las personas más pobres.

3. Notas finales

La metodología por su flexibilidad y amplitud permite:

- a) Obtener resultados que son contrastables mediante instrumentos de medición diversa como los déficits, los índices y las proporciones.
- b) Efectuar seguimientos permanentes a la evolución de los fenómenos relativos a la vivienda, tal como ocurre con los índices de precios, los de comercio y los de industria, mediante muestras de bajo costo.
- c) Focalizar la inversión y verificar el cumplimiento de metas de inversión.
- d) Mantener actualizadas las bases de datos referentes a la vivienda.
- e) Facilitar la aplicación de los programas de vivienda,
- f) Formular de acuerdo con criterios globales de planeación las políticas sobre el sector de la vivienda.

BIBLIOGRAFIA

CENAC. 1993a: *Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia. Primer Informe Final. Aspectos teóricos y metodológicos.* Abril 1993, mimeógrafo 103 páginas.

CENAC. 1993b: *Estudio de las necesidades habitacionales de la población residente en algunos municipios de Colombia. Segundo Informe Final. Resultados Globales.* Agosto 6 de 1993, mimeógrafo 187 páginas.

GIRALDO I. Fabio. 1992: *Pasado y presente de la urbanización, la construcción y el UPAC.* En IVAC, *La financiación de la vivienda en Colombia,* 1992.

SARMIENTO. Libardo. 1993: *El paquete social del neoliberalismo.* Revista FORO No. 20, Mayo de 1993.